

Relator Oliveira Abreu	Nº do Documento
Apenso	Data do Acordão 06/06/2023
Data de decisão sumária	Votação unanimidade
Tribunal de recurso	Processo de recurso
Data	Recurso
Referência de processo de recurso	Nível de acesso Público
Meio Processual Revista	Decisão negada a revista
Indicações eventuais	Área Temática
Referências Internacionais	
Jurisprudência Nacional	
Legislação Comunitária	
Legislação Estrangeira	
Descritores alimentos devidos a menores; fundo de garantia de alimentos; requisitos; remuneração; progenitor; cessação; processo de jurisdição voluntária; inconstitucionalidade;	



Sumário:

I. A República Portuguesa assume-se como um Estado de Direito democrático e social, com o firme propósito de, nomeadamente, garantir o direito à segurança social, sendo disso expressão o direito dos menores à proteção e à correspondente obrigação de prestação por parte do Estado, que envolve o dever de legislar para a sua realização e efetiva concretização.

II. Com o desiderato de dar conteúdo concreto à norma programática relativa ao direito à segurança social, com expressão no direito dos menores à respetiva proteção, a Lei n.º 75/98 de 19 de Novembro e o Decreto-Lei n.º 164/99 de 11 de maio, (com redação introduzida pela Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro e pela Lei n.º 64/2012 de 20 de dezembro, respetivamente), visam garantir os alimentos devidos a menores, a serem satisfeitos pelo Estado por intermédio do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM), preenchidos que sejam determinados pressupostos legais.

III. A obrigação de prestação do Estado, enquanto instrumento de socialização do risco de insatisfação da obrigação parental de alimentos e de combate à pobreza infantil, é dependente e subsidiária daquela fixada anteriormente pelo tribunal ao obrigado a tal prestação, pois que surge com esta última e vigora enquanto persistir, e só não cumprida ou satisfeita é que poderá fazer-se apelo ao mecanismo de substituição assegurado pelo FGADM, a par de que está submetida a uma condição de recursos dado que a sua atribuição ou manutenção está na dependência da indisponibilidade pela criança de um rendimento ilíquido superior ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS) ou da indisponibilidade, na mesma medida, de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre, o que se verifica quando a capitação do rendimento do agregado familiar em que o menor se integra, não seja superior àquele mesmo valor;

IV. A construção ou conformação legislativa, de uma condição de recursos, enquanto subordinante do dever de prestar - substitutivo e de garantia - do Estado reclamado pela impossibilidade de satisfação coativa de uma prestação alimentar de que é credor uma criança, por referência ao IAS, não é, materialmente, constitucionalmente imprópria ou ilegítima por violação dos valores constitucionais atinentes à segurança e confiança jurídicas, à dignidade da pessoa humana ou da democracia social, inerente ao Estado de direito, nem de qualquer outro valor ou bem constitucional.

Decisão Integral:

Acordam no Supremo Tribunal de Justiça

I. RELATÓRIO

1. AA, mãe de BB, nascida no dia .../.../2009, também filha de CC, apelou da decisão da Sra. Juíza de Direito, do Juízo de Família e Menores ..., do Tribunal Judicial da Comarca ..., que, após vicissitudes várias, com fundamento na falta do pressuposto de atribuição da garantia de alimentos devidos a menores representado pela exigência de que a criança não tenha rendimento ilíquido



superior ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS) nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre, na medida em que a beneficiária de alimentos integra agregado cujo rendimento per capita relevante para os apontados efeitos (que como antes expressamente referido é ilíquido e não o líquido), por ascender a 548,33€, é superior ao IAS, no montante antes referido, o que a coloca fora da alçada de proteção da legislação em análise, declarou a imediata cessação da intervenção do FGADM, na satisfação da prestação incumprida, indeferindo-se o pedido de renovação apresentado.

2. A apelante pediu, no recurso, a revogação da decisão impugnada e substituição por outra que declare a inconstitucionalidade do art.º 1º da Lei 75/98 e considere procedente a renovação da prestação de alimentos a cargo do FGADM a favor da recorrente.

3. O Tribunal da Relação de Coimbra confirmou o sentenciado em 1ª Instância, proferindo acórdão em cujo dispositivo consignou: “Pelos fundamentos expostos, nega-se provimento ao recurso. Custas pela apelante.”

4. Novamente irresignada, a progenitora, AA interpôs recurso de revista, aduzindo as seguintes conclusões:

“1. O valor da ação é de 14.963.95 euros conforme consta da sentença do tribunal de 1ª Instância, que conforme a lei aplicável à data em vigor, a alçada do tribunal da Relação era de 14.963,94, o que corresponde aos dias de hoje ao valor de 30.000,01 euros.³

2. Assim, a ação tem valor superior à alçada do tribunal de que se recorre, artº 629º nº 1, sendo assim admissível o presente recurso.

3. A recorrente peticionou a revogação da decisão do douto tribunal de 1ª instância da cessação da prestação de alimentos a cargo do Fundo de Garantia de Alimentos a menores, e a declaração de inconstitucionalidade do artº 1º da Lei 75/98 e consequentemente fosse julgado procedente o recurso de apelação interposto.

4. Por sua vez o Acórdão do douto Tribunal da Relação de Coimbra confirmou na totalidade a decisão da 1ª instância, com os mesmos fundamentos, e sem voto de vencido na 2ª Instância.

5. Pelo que existe a dupla conforme que em situações normais impediria o recurso de Revista para o Supremo Tribunal de Justiça.

6. O FGADM cessou os pagamentos das prestações de alimentos em substituição do progenitor faltoso, uma vez que a recorrente auferia o Salário Mínimo Nacional, sendo a capitação do seu agregado familiar, superior ao valor do IAS.

7. A recorrente entende que o critério do valor do IAS para fazer intervir o FGADM no pagamento das prestações de alimentos, em substituição do progenitor faltoso, é contrário aos imperativos constitucionais a que o Estado se encontra obrigado, na defesa da dignidade das crianças e da obrigatoriedade de promoção do desenvolvimento físico, intelectual e moral das mesmas.

8. Além disso, a formula do cálculo do valor do IAS é o resultado de opções políticas nada compagináveis com as funções do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores.

9. Assim, o artº 1º da Lei 75/98 e o artº 3º nº1 e 2 do DL 164/99 e ainda o artº 5º da Lei 70/2010 são inconstitucionais por violarem o disposto no artº 1º, artº 2º artº 13º e artº 69º nº1 e 2 da C.R.P.

10. A recorrente entende que o critério para fazer intervir o FGADM no pagamento das prestações de alimentos, em substituição do progenitor faltoso deve ser o Salário Mínimo Nacional, e não o IAS.

11. Considera a recorrente que as questões que se discutem no presente recurso são questões de grande relevância jurídica e que as opções encontradas na decisão de que se recorre revelam-se, face às circunstâncias concretas, carecidas de reponderação por parte do Supremo Tribunal de



Justiça.

12. Por isso, justifica-se a admissão do recurso de revista excecional nos termos do artº 672, nº 1 a) do C.P.Civil.

13. Mas também se justifica a sua admissão como revista excecional nos termos do artº 672 nº 1 b) do C. P. civil.

14. A questão de aplicação do critério do valor do IAS em detrimento do critério do Salário Mínimo tem levado à desresponsabilização do Estado Português nesta questão de relevância social.

15. O Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores tem nos últimos anos intervindo cada vez menos na correção das assimetrias sociais resultantes das condições precárias que assistimos no seio da nossa sociedade e que tem como causa direta a substituição e abandono do critério do Salário Mínimo Nacional a favor do critério do IAS , uma vez que são cada vez menos as famílias que se encontram abrangidas pelo valor do IAS como critério mínimo de intervenção, o que implica com questões de relevância social.

16. A utilização do critério do IAS em substituição do Salário Mínimo Nacional introduz nas economias familiares uma distorção na redistribuição do rendimento, contribuindo para um maior empobrecimento das crianças e dificultando o seu bem estar e desenvolvimento físico, intelectual e moral.

17. Sendo assim, o artº 1º da Lei 75/98, o artº 3º nº 1 e 2 do DL 164/99 e o artº 5º da Lei 70/2010 são inconstitucionais por violarem, o artº 1º, 2º, 13º, e 69º nº 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa

18. Razão pela qual o douto Supremo Tribunal de Justiça deve ponderar as situações de facto e decidir de forma que a sua decisão sirva de guia orientador em futuros casos, a fim de se efetuar uma melhor aplicação do direito.

19. E nessa conformidade deve o douto Supremo Tribunal de Justiça decidir que o Salário Mínimo Nacional seja o critério, que despolete a intervenção do FGADM, em caso de incumprimento de um progenitor faltoso no que toca ao pagamento das prestações de alimentos.

20. A autora goza do benefício de apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo e ainda nomeação e pagamento da compensação, conforme documento que se encontra nos autos.

Termos que deve ser julgada procedente a presente revista excecional e revogado o douto acórdão do tribunal a quo e em consequência: a) Julgar-se inconstitucional o artº 1º da Lei 75/98, o artº 3º nº 1 e 2 do DL 164/99 e o artº 5º da Lei 70/2010 por violarem, o artº 1º, 2º, 13º, e 69º nº 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa; b) Declarar que o Salário Mínimo Nacional é o critério económico que se encontra na base da intervenção do FGADM em substituição do progenitor faltoso no que diz respeito ao pagamento das prestações de alimentos e em consequência condenar o FGADM ao pagamento da prestação de alimentos à recorrente.”

5. O Digno Agente do Ministério Público apresentou contra-alegações:

“1.^a Constitui a previsão do FGAM um sistema de recurso, de um apoio social justificado pela necessidade e organizado de forma a distribuir pelos menores afectados pelo incumprimento dos progenitores uma parcela das receitas públicas do Estado, sempre escassas e carecidas de critérios de distribuição de politica-legislativa.

2.^a Tratando-se uma prestação autónoma de segurança social, não há dúvida que ela é atribuída de acordo com certos critérios objectivos que são aplicáveis a todas as crianças que se encontrem na mesma situação.



3.^a A Constituição não investe o Estado na posição jurídica de garante das concretas obrigações alimentares dos progenitores, pelo que a aplicação dos critérios objectivos na concessão desta prestação não viola as normas constitucionais.

4.^a A intervenção do FGADM depende de o agregado familiar da requerente auferir um rendimento inferior ao IAS.

5.^a A opção do legislador de ter optado pelo IAS ao invés do SMN foi expressa e clara, pelo que não é passível de interpretação extensiva ou analógica.

6.^a Não enferma de inconstitucionalidade material, por violação do princípio da dignidade, a opção legislativa, pelo uso do valor do IAS ao invés do SMN, tanto mais que a pensão social de sobrevivência se situa num patamar ainda menos elevado.

7.^a Termos em que, a nosso ver e no respeito por opinião diversa, serão de improceder as conclusões do douto recurso de Revista Excecional, devendo manter-se, em consequência, o douto acórdão recorrido, com o que se fará a habitual, Justiça!

6. Foram dispensados os vistos.

7. Cumpre decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. A questão a resolver, recortada das alegações apresentadas pela Recorrente/Progenitora/AA, consiste em saber se:

(1) O Tribunal a quo fez errada interpretação e aplicação do direito ao declarar cessado os pagamentos das prestações de alimentos levados a cabo pelo Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores (FGADM), em substituição do progenitor faltoso, assumindo como critério para fazer cessar a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores (FGADM) o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), em detrimento do valor do Salário Mínimo Nacional, decorrente da redação atual do art.º 1.º da Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro que contraria imperativos constitucionais a que o Estado se encontra obrigado, na defesa da segurança e confiança jurídicas, a par da dignidade das crianças e da obrigatoriedade de promoção do desenvolvimento físico, intelectual e moral das mesmas?

II. 2. Da Matéria de Facto

A matéria relevante para apreciação da presente revista é a que consta do relatório antecedente.



II. 3. Do Direito

O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões da Recorrente/Progenitora/AA, não podendo este Tribunal conhecer de matérias nelas não incluídas, a não ser que sejam de conhecimento oficioso, conforme prevenido no direito adjetivo civil - artºs. 635º n.º 4 e 639º n.º 1, ex vi, art.º 679º, todos do Código de Processo Civil.

II. 3.1 O Tribunal a quo fez errada interpretação e aplicação do direito ao declarar cessado os pagamentos das prestações de alimentos levados a cabo pelo Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores (FGADM), em substituição do progenitor faltoso, assumindo como critério para fazer cessar a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores (FGADM) o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), em detrimento do valor do Salário Mínimo Nacional, decorrente da redação atual do art.º 1.º da Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro que contraria imperativos constitucionais a que o Estado se encontra obrigado, na defesa da segurança e confiança jurídicas, a par da dignidade das crianças e da obrigatoriedade de promoção do desenvolvimento físico, intelectual e moral das mesmas? (1)

O aresto escrutinado apreendeu a real conflitualidade subjacente à demanda trazida a Juízo. Assim, acompanhando o objeto da apelação interposta, o Tribunal recorrido proferiu aresto fazendo apelo a um enquadramento jurídico-normativo, confirmatório do sentenciado em 1ª Instância, posto em crise com a interposição da presente revista, apreciando os atos ou factos jurídicos arrogados na defesa apresentada pela progenitora, recorrente, condensando o objeto da apelação ao enunciar a questão a conhecer, qual seja, a de saber se a decisão impugnada deve ser revogada e logo substituída por outra que mantenha o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) vinculado à prestação alimentar a favor da menor, BB, aferindo, para o efeito, da legitimidade ou propriedade constitucional da norma contida no art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de Novembro, na sua redação atual, no segmento em que faz depender aquele dever de prestar do rendimento ilíquido não superior ao valor dos indexantes dos apoios sociais (IAS) ou do não benefício, nessa medida, de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre.

Como sabemos, nos termos do art.º 36º n.º 5 da Constituição da República Portuguesa e do art.º 1878º do Código Civil, os pais têm o dever de manter e de prestar alimentos aos filhos menores. Numa interpretação declarativa, em sentido lato, do art.º 2003º do Código Civil, reconhecemos que aos progenitores é imposto o dever de contribuir para as despesas havidas com o sustento, habitação, saúde, vestuário, calçado, instrução, educação, cultura e lazer e todas as que sejam necessárias para o normal e são desenvolvimento físico e psíquico- emocional dos seus filhos. O reconhecido dever à prestação alimentícia é determinado por razões ético-morais atinentes a princípios de direito natural, só podendo o devedor eximir-se a tal obrigação, em circunstâncias especialíssimas e extremas.

A medida dos alimentos deverá ser concretizada, de um modo proporcionado e equitativo, em função das possibilidades económicas do obrigado e das necessidades do credor, conforme dispõe o art.º 2004º do Código Civil, devendo ser judicialmente fixados em qualquer circunstância, mesmo que não se apure as condições económico-financeiras do progenitor a eles obrigado, tanto mais que em sede de alimentos devidos a menores deve entender-se que o critério primeiro, fulcral e



primordial para a determinação do quantum alimentício, são as necessidades destes, significando, consequentemente, uma certa desvalorização do outro critério legal referencial a atender na respetiva fixação, qual seja, a condição económica do devedor, pois que aos progenitores, considerando sempre o critério da razoabilidade, e atendendo a princípios de cariz legal e de direito natural e vinculações ético-sociais, exige-se que façam algum esforço e até sacrifício para, dignamente, cumprirem a sua relevante função de proteção e amparo para com os seus filhos. Em sede de regulação do exercício das responsabilidades parentais, os progenitores têm de cumprir o que foi reconhecido judicialmente, salvaguardando a defesa dos superiores interesses da menor, no caso particular, a prestação alimentícia, pois que só assim se podem garantir as condições de certeza e segurança, propiciadoras de estabilidade vivencial essencial para a adequada defesa e proteção dos interesses dos filhos menores.

Importa, no entanto, considerar que de acordo com os art.ºs. 2.º, 63.º n.ºs. 1, 2 e 3 e 69.º n.º 1 da Lei Fundamental, a República Portuguesa assume-se como um Estado de Direito democrático e social, propondo-se garantir o direito à segurança social, sendo disso expressão o direito das crianças à proteção e ao correlativo dever de prestação por parte do Estado, que envolve o dever de legislação para a sua realização e concretização.

Assim, com o desiderato de dar conteúdo concreto às enunciadas normas programática, atinentes, nomeadamente, à consagração do direito das crianças à sua proteção, enquanto função da sociedade e do Estado, tendo em vista o seu desenvolvimento integral, conforme assumido no próprio preâmbulo do Decreto Lei n.º 164/99 de 13 de maio (diploma que regula a garantia dos alimentos devidos a menores prevista na Lei n.º 75/98 de 19 de novembro, com posterior redação, introduzida pela Lei n.º 64/2012 de 20 de Dezembro [art.º 17º]), veio a Lei n.º 75/98 de 19 de novembro (com posterior redação, introduzida pela Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro [art.º 183º]) garantir os alimentos devidos a menores, a serem satisfeitos pelo Estado por intermédio do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) quando a pessoa judicialmente obrigada a tal prestação o não fizesse, nem fosse possível dele obter pelas formas previstas no art.º 189º da Organização Tutelar de Menores, impondo, no entanto, e para o efeito, condições, exigindo, nomeadamente, que o alimentado não tenha rendimento líquido superior ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), nem beneficie de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre, superiores ao valor do IAS, por se tratar de garantir os pressupostos ou meios materiais mínimos que permitam uma existência humana digna, ficando o Estado sub-rogado em todos os direitos do menor a favor de quem sejam atribuídas as prestações, com vista ao respetivo reembolso.

Ademais, diga-se, a obrigação de prestação do Estado é dependente e subsidiária daqueloutra prestação fixada anteriormente pelo Tribunal competente ao obrigado, pois que surge com esta última e vigora enquanto persistir, e só não cumprida ou satisfeita é que poderá fazer-se apelo ao mecanismo de substituição assegurado pelo Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM), que não pode surgir sem essa primeira decisão, nem podem conviver ambas num regime de complementaridade para além desse mínimo que se visa assegurar, conforme resulta, aliás, da própria natureza da sub-rogação (instituto previsto no art.º 589º do Código Civil), traduzido na transmissão de créditos que pode resultar da própria lei, e pressupõe uma obrigação anterior e um devedor obrigado à sua prestação, adquirindo o terceiro que cumpra tal obrigação, o sub-rogado, os poderes dados ao credor na medida da sua satisfação (art.ºs. 592º n.º 1 e 593º n.ºs. 1 e 2, ambos do Código Civil), neste sentido, Menezes Leitão, in, Direito das Obrigações, Volume II, 4ª edição, páginas 35/37, 41/49; e Almeida Costa, in, Noções de Direito Civil, página 135.



No que ao caso trazido a Juízo respeita, divisamos ter sido reconhecido que a conduta do progenitor consubstancia um relevante e não justificado incumprimento da prestação alimentícia a que estava obrigado para com a sua filha, BB, razão pela qual o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) assumiu e suportou as prestações alimentícias, vencidas e não pagas pelo progenitor da menor, em substituição deste.

Acontece que em momento de reavaliação periódica anual, da intervenção do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) foi reconhecido como não verificado um dos pressupostos, cumulativos, da manutenção da atribuição daquela prestação, qual seja, a inferioridade da capitação dos rendimentos do agregado familiar da criança relativamente ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), daí a cessação da prestação a cargo Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM).

Aqui chegados, é altura de recentrar a questão colocada a Juízo, ou seja, saber se a norma contida no art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de novembro, na sua redação atual, “1. Quando a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos a menor residente em território nacional não satisfizer as quantias em dívida pelas formas previstas no artigo 189.º do Decreto-Lei n.º 314/78, de 27 de outubro, e o alimentado não tenha rendimento líquido superior ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS) nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre, o Estado assegura as prestações previstas na presente lei até ao início do efetivo cumprimento da obrigação”, tida em conta pelo Tribunal a quo na decisão confirmatória do sentenciado em 1ª Instância (e por inerência o art.º 3º n.ºs. 1 e 2 do DL 164/99 e o art.º 5º da Lei 70/2010) contraria imperativos constitucionais a que o Estado se encontra obrigado, mormente, aqueles atinentes à segurança e confiança jurídicas, outrossim, à defesa da dignidade das crianças e da obrigatoriedade de promoção do desenvolvimento físico, intelectual e moral das mesmas.

No que tange à pretensa questão de constitucionalidade suscitada, há que afirmar desde já que sendo imputado o vício a uma norma, estamos perante uma questão de constitucionalidade normativa cujo conhecimento é vinculativo para o Supremo Tribunal de Justiça.

A impugnação da constitucionalidade de uma dimensão normativa, especificada e descrita, em termos de generalidade e abstração, preenche os requisitos para uma suscitação adequada de uma questão de constitucionalidade normativa.

Vejamos se a decisão recorrida põe em causa, como invoca a Recorrente/Progenitora/AA, os princípios constitucionais da segurança e confiança jurídicas, a par da defesa da dignidade das crianças e da obrigatoriedade de promoção do desenvolvimento físico, intelectual e moral das mesmas. enquanto princípios estruturantes do nosso Estado de Direito, consagrados nos artºs. 2º e 69º da Constituição da República Portuguesa.

A segurança e a proteção da confiança jurídicas exige, como escreve, a propósito, J. Gomes Canotilho, in, Direito Constitucional, 7ª edição, página 257, “(1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos.”

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, o princípio da confiança só é violado, quando uma norma afeta, de forma “inadmissível, arbitrária ou demasiado onerosa direitos ou expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos”.

Trata-se de casos em que a norma “viola aquele mínimo de certeza e segurança que as pessoas devem depositar na ordem jurídica de um Estado de Direito”, uma vez que ao Estado se impõe, na verdade, que organize a “protecção da confiança na previsibilidade do direito, como forma de



orientação de vida”, cfr. Acórdão n.º 330/90, publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, volume 17º, páginas 277 e ss).

O princípio da confiança, na jurisprudência do Tribunal Constitucional, aplica-se sobretudo em relação ao poder legislativo e não tanto em sede de decisões judiciais.

Valora-se, assim, a estabilidade do direito vigente, proibindo alterações legislativas incalculáveis ou bruscas que afetem a confiança que os privados legitimamente depositam no direito.

Todavia, o princípio da segurança jurídica vale em todas as áreas da atuação estadual, traduzindo-se em exigências que são dirigidas, não só ao legislador, mas também à Administração e ao poder judicial.

Encerra, pois, um princípio que exprime a realização imperativa de uma especial exigência de previsibilidade, protegendo sujeitos cujas posições jurídicas sejam objetivamente lesadas por determinados quadros injustificados de instabilidade (cfr. Blanco de Moraes, Segurança Jurídica e Justiça Constitucional, in, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, volume XLI, n.º 2, 2000, página 625).

Para se avaliar da inadmissibilidade da afetação das expectativas dos cidadãos legitimamente fundadas, o Tribunal Constitucional desenvolveu critérios para a respetiva aferição, conforme acolhido e consignado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 302/2006, publicado no Diário da República, II Série, de 12 de junho de 2006 e que adiante enunciamos: a) a afectação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação na ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas delas constantes não podiam contar; e ainda b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalentes.”

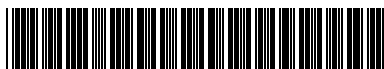
Estes dois critérios declarados reconduzem-se a quatro diferentes requisitos ou “testes”, conforme esclarece o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 128/2009: “Para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da “confiança” é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados “expectativas” de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do “comportamento” estadual; por último, 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.

Este princípio demanda, pois, uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na estabilidade da ordem jurídica e na constância da atuação do Estado. Todavia, a confiança, aqui, não é uma confiança qualquer: se ela não reunir os quatro requisitos que acima ficaram formulados a Constituição não lhe atribui proteção.”

A este propósito, ficou consignado ainda no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90 que, em princípio, e tendo em conta a autorevisibilidade das leis, “não há (...) um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou a manutenção do regime legal em relações jurídicas duradoiras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados”.

Daqui decorre, sendo este o recorte jurídico dos invocados princípios constitucionais, ser manifesto que, revertendo ao caso trazido a Juízo, não descortinamos que tenha sido violada qualquer norma ou princípio constitucional, designadamente, o afirmado nos artºs. 2º e 69º da Constituição da República Portuguesa.

Na verdade, sendo inquestionável que as prestações sociais positivas (como é o caso das prestações a cargo do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) são



concretizáveis sob a reserva do possível, já que dependem, como todos os direitos sociais que importem deveres de prestação, dos recursos económicos disponíveis, temos de convir que o legislador ordinário está vinculado a garantir prestações integrantes de direitos sociais, dentro das reservas orçamentais, dos planos económico-financeiros e das condições sociais do país, daí que a debilidade do Estado social pode impedir, de facto, que o Estado garanta prestações sociais ativas a todos e com igual alcance, donde, a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana, não pode deixar de considerar outros fatores atendíveis para uma eventual compressão das prestações sociais positivas, designadamente, os decorrentes da disciplina orçamental e modelos organizacionais.

Assim sendo, não vemos como se poderá reconhecer, como reclamado pela Recorrente/Progenitora/AA que o art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de novembro, na sua redação atual, ao apelar ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), em detrimento do valor do Salário Mínimo Nacional, anteriormente atendível, possa afetar as expectativas dos cidadãos, pois, não distinguimos que a mutação na ordem jurídica, resultante da ampla liberdade concedida ao legislador para definir critérios, tendo em conta os recursos económicos disponíveis a considerar dentro das reservas orçamentais, dos planos económico-financeiros e das condições sociais do país, possa, razoavelmente, ser perspectivada como uma ocorrência com que os destinatários da norma não podiam contar, ao invés, reconhecemos que em nada afeta a previsibilidade do direito, como forma de orientação de vida, tanto mais que a alteração verificada (o critério atinente ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), foi ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalentes, concretamente, a disciplina orçamental do país e respetivos modelos organizacionais, suporte de um qualquer Estado de direito.

Como adiantamos, textua o art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de novembro e art.º 3º do Decreto Lei n.º 164/99 de 13 de Maio, enquanto diploma que regula a garantia dos alimentos devidos a menores prevista na Lei n.º 75/98 de 19 de novembro, com a redação introduzida, respetivamente, pela Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro (art.º 183º) e pela Lei n.º 64/2012 de 20 de Dezembro (art.º 17º), os pressupostos para que o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) seja chamado a assegurar as prestações de alimentos atribuídas a menores residentes no território nacional, quais sejam; que o progenitor esteja judicialmente obrigado a alimentos; a impossibilidade de cobrança das prestações em dívida nos termos do art.º 189º da OTM; que o alimentado não tenha rendimento líquido superior ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), nem beneficie de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre, superiores ao valor do IAS.

Da nova redação do art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de novembro e do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 164/99 de 13 de maio, pacificamente aplicáveis ao caso trazido a Juízo, resulta que o valor de referência a ter em conta para efeitos de comparação com o rendimento per capita do agregado familiar do menor, deixou de ser o valor do salário mínimo nacional, sendo substituído pelo valor do indexante dos apoios sociais (IAS).

Dos rendimentos do agregado familiar em causa, atendendo à capitação de rendimentos (art.º 5º do Decreto-Lei 70/2010 de 16 de junho) efetuada em função do rendimento e composição do agregado familiar, concluíram as Instâncias que o apurado valor consubstancia um valor superior ao valor do indexante de apoios sociais a atender.

Uma vez que a prestação a assegurar pelo Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM) não é incondicional, antes subsidiária, estando dependente da existência e da manutenção dos pressupostos e requisitos legais para a sua atribuição (artºs. 1º e 3º n.º 1 da Lei



75/98 de 19 de novembro; art.ºs. 2.º n.º 2, 3.º n.ºs. 1 e 2 e 4.º n.ºs. 1 e 2 do Decreto-Lei 164/99 de 13 de maio [com a redacção introduzida pela Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro e pela Lei n.º 66/2012 de 20 de dezembro, respetivamente]), fácil será reconhecer a bondade do afirmado pelo Tribunal a quo quando sustentou:

“Compreende-se, por isso, que prestação esteja submetida a uma verdadeira condição de recursos que, no caso, corresponde ao limite de rendimentos e do valor dos bens de quem pretende obter uma prestação da segurança social ou apoio social, bem como do seu agregado familiar, até ao qual é condicionada, por lei, a sua atribuição (art.º 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, na sua redacção actual).

Essa condição de recursos é, no tocante à prestação do FGADM, a seguinte: o alimentando, crianças e jovens com idade inferior a 18 anos, pertencentes a agregados familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, e consiste numa prestação pecuniária de carácter regular, que complementa a prestação do abono de família, de modo a garantir, em 2023, um montante global de €1.200,00, por ano por criança e jovem, sendo que em 2022 esse valor é de apenas €840,00.

(...)

Originariamente, a condição de recursos era determinada por aplicação do salário mínimo nacional (art.º 1.º da Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro, na redacção anterior à que lhe foi conferida pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro).

(...)

A substituição da retribuição mínima mensal garantida enquanto parâmetro referencial de determinação da condição de recursos relevante para constituir o Estado no dever de prestar resultante da impossibilidade de satisfação coactiva da obrigação parental patrimonial de alimentos não cumprida deve-se, decerto, à consideração de que a fixação, em cada momento, do valor daquela retribuição obedece a finalidades, v.g. de política macroeconómica, que a tornam desadequada para servir de referente definidor de condições de recursos de prestações de índole puramente social, o que não deixa de ser razoável, dado que uma coisa é fixar, de harmonia com critérios empíricos e políticos, a retribuição mínima do trabalho outra, bem diferente, é atribuir prestações sociais positivas.”

(...)

não se considera que o critério escolhido para determinar a condição de recursos a que a prestação social substitutiva a que o Estado está vinculado relativamente à criança, filha da apelante, se mostra subordinada, seja constitucionalmente ilegítimo ou impróprio.”

(...)

Estamos, realmente, aqui perante um direito social cuja concretização e actualização está dependente de certos condicionalismos socio-económicos e políticos, que só o legislador poderá, em primeira linha, avaliar, não podendo ser efectivado pelo juiz por simples interpretação aplicativa do direito - dado que a escassez de recursos à disposição do Estado para satisfazer as necessidades económicas e sociais é um dado da experiência nas sociedades livres, pelo que o que está em causa é uma verdadeira opção quanto à respectiva afectação material. Opção na qual o legislador goza de uma ampla liberdade de conformação, dado que não é possível extrair da Constituição o conteúdo exacto da prestação e o modo e condições ou pressupostos da sua atribuição ou imputar-lhe uma intencionalidade que vá além de um conteúdo mínimo que possa resultar directamente das directrizes constitucionais”.

Tudo visto, reconhecendo uma ampla liberdade de conformação ao legislador (ancorada nos



princípios constitucionais da segurança e confiança jurídicas, enquanto princípios estruturantes do nosso Estado de Direito, consagrados no art.º 2º da Constituição da República Portuguesa, nos termos supra discreteados), permitindo-lhe afirmar quais os pressupostos de atribuição das prestações positivas, definindo os critérios e parâmetros constitutivos do direito subjetivo às prestações sociais a cargo do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM), impõe-se reconhecer a constitucionalidade do assumido critério respeitante ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS), enquanto referencial que é dado por recurso a dados objetivos, para fazer intervir o Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores (FGADM), em detrimento do critério do valor do Salário Mínimo Nacional.

Outrossim, sublinha-se que o art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de Novembro, na sua redação atual, não tem por objeto qualquer direito da própria família, enquanto tal, à proteção do Estado, mas antes ao direito da criança a uma prestação social substitutiva, imposto pela dignidade da sua pessoa e pelo seu direito, à proteção, funcionalmente orientado para o seu desenvolvimento, que, como se notou, exige que lhe sejam disponibilizados recursos adequados, que só o legislador poderá, em primeira linha, avaliar (está em causa uma verdadeira opção quanto à respetiva afetação material), não podendo ser efetivado pelo juiz por simples interpretação aplicativa do direito, daí também a conformidade da enunciada norma com a defesa da dignidade das crianças e da obrigatoriedade de promoção do desenvolvimento físico, intelectual e moral das mesmas, decorrente do art.º 69º n.ºs. 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa, que, de todo, se pode desligar da existência e disponibilidade de meios materiais, sujeitos a uma conformação politico-legislativa que faça depender aquele reconhecimento de um parâmetro ou critério construído (no caso, critério respeitante ao valor do indexante dos apoios sociais [IAS]) no exercício, pelo legislador, da sua liberdade de opção.

Ao aprovarmos o decidido pelas Instâncias no que tange à constitucionalidade da norma contida no art.º 1º da Lei n.º 75/98 de 19 de novembro, na sua redação atual, a par do reconhecimento da correta aplicação do direito em razão da facticidade adquirida processualmente, ao desvincular, no momento da reavaliação periódica anual, a intervenção do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (FGADM), da realização da prestação social substitutiva a que estava adstrito, relativamente à criança, BB, por ter julgado não verificado um dos pressupostos, cumulativos, da manutenção da atribuição daquela prestação, qual seja, a inferioridade da capitação dos rendimentos do agregado familiar da criança relativamente valor do indexante dos apoios sociais (IAS), impõe-se concluir pela improcedência das conclusões recursivas, retiradas das alegações trazidas à discussão, não reconhecendo às mesmas virtualidades no sentido de alterar o destino da demanda.

III. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes que constituem este Tribunal, julgam improcedente o recurso, negando a revista, mantendo o acórdão recorrido.

Sem custas (álínea i) do art.º 4º do Regulamento das Custas Processuais).



Registe.

Notifique.

Lisboa, Supremo Tribunal de Justiça, 6 de junho de 2023

Oliveira Abreu (Relator)

Ferreira Lopes

Nuno Ataíde das Neves

