

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Gabinete do Presidente*

**N/ Ref. Of. 147/2014**

**De: 30.05.2014**

**Proc. n° 14/14**

*(Tem Incorporados os Procs.*

*N°s ~~47/14~~ e 137/14)*

Asssembleia da República Gabinete da Presidente
N° de Entrada <b>797111</b>
Classificação <b>06.03.02</b>
Data <b>30.05.2014</b>

SUA EXCELENCIA A

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*António Pereira*

Tenho a honra de enviar a Vossa Excelência

fotocópia do Acórdão n° 413/2014, proferido por este Tribunal no processo relativo aos pedidos de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 33°, designadamente a alínea r) do n° 9, na parte em que se aplica aos trabalhadores de empresas de capitais maioritariamente públicos, 75°, 115° e 117° n°s 1, 5 e 6, todos da Lei n.° 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), requeridos por dois Grupos de Deputados da Assembleia da República e por Sua Excelência o Provedor de Justiça.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos,

*António Pereira*

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,

*António Pereira*

Rua de O Século, 111, 1249-117 Lisboa – Telef. 213 233 600/700 Fax 213 233 610

Home Page: <http://www.tribunalconstitucional.pt>

E-Mail: [processos@tribconstitucional.pt](mailto:processos@tribconstitucional.pt)





# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## ACÓRDÃO N.º 413/2014

**Processo n.º 14/2014; 47/2014 e 137/2014**  
**Plenário**  
**Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha**

### **Acordam em Plenário no Tribunal Constitucional**

#### **I - Relatório**

##### **1. Pedido formulado no âmbito do processo n.º 14/2014**

Um Grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo Partido Socialista pediram a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 33.º, 75.º, 115.º e 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013, que aprova o Orçamento do Estado para 2014.

Fundamentam o pedido nos seguintes termos:

•Artigo 33.º da LOE 2014

- a) As normas deste preceito violam o direito à retribuição consagrado no artigo 59.º, n.º 1, a), o princípio geral da igualdade, previsto no artigo 13.º, n.º 1, e os princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança, ambos ínsitos no princípio do Estado de direito (artigo 2.º).
- b) As normas em causa consubstanciam uma restrição do direito constitucional à retribuição, na medida em que, efetuando uma diminuição sensível da contrapartida remuneratória pelo trabalho prestado, constituem uma ablação unilateralmente imposta pelo Estado que afeta sensível e desvantajosamente o acesso individual ao bem constitucionalmente protegido por aquele direito na concretização que lhe foi dada pela lei e pelos contratos em vigor.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Nesse sentido, aquela restrição só não seria constitucionalmente censurável se tivesse uma justificação bastante para fazer ceder o bem constitucional e se, para além disso, a medida concreta resultante daquela imposição unilateral respeitasse os princípios constitucionais que condicionam a atuação estatal restritiva dos direitos fundamentais, designadamente os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança.
- d) Quaisquer das razões excludentes da inconstitucionalidade anunciadas pela jurisprudência constitucional não se aplicam às presentes medidas.
- e) Apesar de no Relatório que acompanhou a proposta de lei do orçamento para 2014 se reafirmar literalmente o “caráter transitório” das reduções remuneratórias em causa, essa afirmação é puramente retórica, visando ostensivamente uma aparência de conformação aos limites jurídicos traçados pelo Tribunal Constitucional, na medida em que, tanto no texto da proposta de orçamento quanto nas afirmações públicas dos responsáveis governamentais, foi claramente abandonada toda e qualquer delimitação temporal do respetivo alcance.
- f) Como qualquer outra norma jurídica com caráter permanente, as presentes reduções remuneratórias, não obstante a obrigatoriedade da sua renovação orçamental, vigorarão até que o legislador entenda alterá-las, inexistindo qualquer determinação, mesmo previsional e indicativa, de um termo para a sua vigência plurianual.
- g) Ao impor-se esta medida adicional de sacrifício (“redução remuneratória”) pelo quarto ano consecutivo aos trabalhadores do setor público, em termos agora alargados (a partir dos 675 euro mensais) e agravados (atingindo os 12% a partir dos 2000 euro), ultrapassam-se vários dos limites a que uma “ablação diferencial” desta natureza estará sempre exposta.
- h) No quarto ano de aplicação, a medida discriminante já não pode justificar-se, como se justificou inicialmente, pela “eficácia” que assegura em confronto com reformas que pudessem requerer mais tempo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

- i) Se as reduções iniciais eram já significativas (não incidindo sobre salários abaixo dos 1500 euro, a que correspondia a taxa dos 3,5%, nem acima dos 10% no escalão mais elevado), estas incidem agora também sobre titulares de vencimentos muito mais baixos, já não longe do salário mínimo, com impacto mais gravoso nas suas vidas (e em concreto, aditando-se aos demais já suportados).
- j) Realizando uma ponderação do peso do impacto que estas reduções produzem no grupo afetado, em comparação com os grupos não remunerados através de verbas públicas, e das razões invocadas pelo legislador, semelhante às que o Tribunal Constitucional já realizou nos acórdãos n.º 353/2012 e 187/2013, não pode deixar de se concluir pela violação do princípio da igualdade, como neles se concluiu.
- k) Por outro lado, esta é uma imposição violadora do princípio da proporcionalidade.
- l) Na sua aplicação a todos os que, pela quarta vez, suportam continuamente a redução remuneratória, só esta medida - que como se sabe se acrescenta à várias outras, e algumas específicas - levará a que o sacrifício exigido de cada um deles, só a este título, se eleve para um valor compreendido entre 14% a 40% da sua remuneração anual. Este parece um critério quantitativo não eliminável para aferir o alcance duma medida que, admitida como transitória, se pretende que venha mais uma vez acrescentar os seus efeitos sacrificiais aos já por três vezes acumulados.
- m) O princípio da proporcionalidade é violado em dois dos seus segmentos: o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito.
- n) É infringido o segmento da necessidade uma vez que o próprio legislador mostra que há alternativas igualmente eficientes para promover os fins prosseguidos, mas mais lenientes. Na verdade, ao mesmo tempo que efetua reduções salariais significativas promove a redução do esforço fiscal doutros contribuintes. O legislador poderia atingir os efeitos a que se propõe optando por soluções orçamentais que não reduzissem salários a partir de 675 euro mensais e não reduzissem (ou reduzissem menos) a carga fiscal sobre certos contribuintes.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o) Por outro lado, a ponderação do nível de sacrifício imposto (especialmente) a quem auferir salários no limiar inferior da tabela, a partir de 675 euro, e o grau de satisfação dos interesses que se pretende atingir com isso - a consolidação orçamental em poucas décimas - só pode conduzir à conclusão da intolerabilidade daquele sacrifício, tendo em conta os "benefícios" conseguidos, o que se traduz na violação do segmento da proporcionalidade em sentido estrito.

p) Para se aferir da intolerabilidade do sacrifício é relevante ter em conta que, para além das situações específicas antes referidas, no que se refere à generalidade dos trabalhadores agora atingidos as atuais reduções cumulam, para além do enorme aumento de impostos sofrido pela generalidade dos cidadãos, com o registo de diminuição de rendimento e de cortes salariais que já incidiram nos anos anteriores exclusivamente sobre estes trabalhadores; cumulam com a supressão efetiva dos 13.º e 14.º meses no ano de 2012, não obstante a sua declarada inconstitucionalidade; e cumulam com a redução indireta de retribuição em que se traduzem tanto o aumento do horário de trabalho para as 40 horas semanais, como os sucessivos aumentos de contribuição para a ADSE.

q) Para além disso, também a eventual violação do princípio da proteção da confiança por parte das reduções remuneratórias deve ser apreciada segundo um crivo mais apertado do que ocorreu em anteriores apreciações do Tribunal Constitucional.

r) De facto, as reduções remuneratórias incidindo exclusivamente sobre os trabalhadores em funções públicas e das empresas públicas sempre haviam sido perspetivadas como transitórias e com um horizonte temporalmente delimitado e pré-estabelecido. E, na medida em que foi com essa pretensa natureza que não foram *ab limine* invalidadas pelo Tribunal Constitucional, o Estado fez criar nos cidadãos a convicção reiterada de que a normalidade remuneratória seria reposta no fim do PAEF.

Artigo 75.º da LOE 2014

a) As normas do artigo 75.º da LOE contendem com o princípio da proteção da confiança, insito no princípio do Estado de direito (artigo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2.º), o princípio geral da igualdade (artigo 13.º, n.º 1), e o princípio da proporcionalidade, também decorrente do princípio do Estado de direito.
- b) As normas do artigo 75.º redefinem o regime de complementos de pensão de trabalhadores de empresas do setor público empresarial, restringindo o seu pagamento aos casos em que os mesmos “sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares”.
- c) Deve começar por se assinalar que se trata de uma *conditio impossibilis*, dada a fáctica inexistência de tais fundos em diversos casos, notória e documentável, acoplada, no tocante à delimitação do âmbito de aplicação temporal, por outra condição (n.º 6 do artigo 75.º) cuja verificação é impossível face à esperança de vida dos trabalhadores afetados.
- d) O alcance das normas é, pura e simplesmente, a ablação unilateral pelo Estado de montantes negociados e devidos.
- e) Aquelas normas surgem na sequência de negociação de reformas antecipadas em empresas, com a respetiva penalização, sendo imediatamente goradas as expectativas de quem se conformou com o que já era uma alteração das suas expectativas: agora, já reformados antecipadamente, os trabalhadores são surpreendidos por uma norma inscrita da LOE 2014 que impede as empresas em causa de cumprirem os compromissos assumidos para com eles.
- f) Por exemplo, nos últimos anos o Metropolitano de Lisboa incentivou (certamente seguindo orientações da tutela) os seus trabalhadores com mais de 55 anos a solicitarem a reforma antecipada, assegurando o pagamento do complemento de reforma previsto no Acordo de Empresa, o que levou, só nos anos de 2011 e 2012, à saída, por reforma antecipada, de 96 trabalhadores, que, sem essa garantia, certamente não se teriam reformado, aguardando chegar até ao final da sua carreira contributiva;
- g) As normas do artigo 75.º da LOE 2014 contém soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição inter e intrageracional do ónus dessa sustentabilidade, merecendo por isso o mesmo destino que as normas que estiveram em apreciação no acórdão n.º 862/2013 desse Tribunal, isto é, a declaração de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança.

h) Mas, para além disso, aquelas normas dos artigos 75.º da LOE 2014 violam também o princípio da igualdade. Visivelmente, o legislador isolou categorias ou classes específicas de pensionistas, com apenas algumas dezenas ou poucas centenas de pessoas e introduziu diferenciações que nem sequer parecem ter um fundamento racional, desse modo violando a versão mais elementar do princípio geral da igualdade como proibição do arbítrio.

i) Embora haja várias empresas do setor público empresarial com complementos de pensão atribuídos aos seus reformados e pensionistas, a condição estipulada naquele preceito da apresentação de resultados líquidos negativos restringe a aplicação desta lei ao Metropolitano de Lisboa e à Carris.

j) Designadamente, a norma prevista no n.º 3 do artigo 75.º da LOE 2014 tem consequências demolidoras para os trabalhadores já reformados e pensionistas do Metropolitano de Lisboa e Carris, conduzindo, pelo menos ao nível do Metropolitano de Lisboa, a cortes no valor total bruto da pensão recebida que pode ultrapassar os 60%.

k) Ora, é inequívoco que é o Estado que define os objetivos das empresas do setor público empresarial e que condiciona/aprova a política tarifária, no entendimento, partilhado por todos os governos, de que as tarifas praticadas em redes urbanas de grandes cidades têm sempre uma componente social que não permite cobrir os custos de produção do transporte.

l) Por conseguinte, a existência de resultados líquidos negativos não é imputável aos trabalhadores ou aos ex-trabalhadores, que nada poderiam fazer para que eles fossem ou deixassem de ser negativos. Nesse contexto, escolher como “razão” ou critério da diferenciação entre grupos de pensionistas a circunstância da existência ou não de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

resultados líquidos negativos da respetiva empresa torna a medida completamente arbitrária e remete-a para o domínio da irracionalidade.

m) As normas do artigo 75.º da LOE 2014 violam também o princípio da proporcionalidade. Desde logo porque, conforme se alegou a propósito do artigo 33.º, o próprio legislador, pelos seus comportamentos noutras zonas da política orçamental, mostra que existe margem para medidas alternativas menos drásticas para estas categorias específicas de beneficiários da proteção social. Consequentemente, há violação do segmento da necessidade.

n) E há também violação do segmento da proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que o sacrifício imposto, particularmente quando analisado pelo ângulo individual de cada uma das pessoas atingidas, é de tal forma intenso que não é justificado pela obtenção de ganhos de consolidação orçamental manifestamente escassos.

Artigo 115.º da LOE 2014

a) As normas deste preceito ofendem o princípio da proporcionalidade (artigo 2.º) e o princípio da igualdade (artigo 13.º).

b) Doentes e desempregados constituem categorias, definidas substantivamente em função de fatores dos mais vulnerabilizadores na vida individual e social, a que a Constituição confere uma proteção compensatória (v. artigo 59.º, n.º 1, alínea e) e artigo 63.º, n.º 3), traduzida em prestações pecuniárias específicas, verificados certos requisitos. Ainda que sem se descer agora abaixo do mínimo legal (inferior ao salário mínimo), é constitucionalmente inadmissível gravar, de novo, essas prestações com reduções de 5 e 6 %

c) Embora o ponto já tenha sido objeto de exame, há aspetos novos que se colocam à segunda vez e no específico contexto orçamental em que tal ocorre.

d) Que as prestações que são devidas, em execução do programa constitucional a doentes e desempregados sejam, em dois anos consecutivos, objeto de uma ablação que já atinge os 10 e 12% de redução é algo de constitucionalmente inadmissível.

e) Invertendo a ordem de prioridades da proteção constitucional, atribui-se aqui, de forma repetida, a doentes e desempregados um



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratamento "em pior", num contexto em que se desagravam outros e se reduz o esforço exigido noutras direções. Aliás, não tendo o legislador imposto a todos, a partir do valor mínimo considerado, contribuições adicionais específicas no valor de 10% a 12%, escolher doentes e desempregados para esse efeito ofende o princípio da proporcionalidade em várias das suas dimensões (nomeadamente o da necessidade) e ainda o princípio da igualdade, por aplicação - repetida e duplicada - de tratamento mais gravoso a quem é constitucionalmente merecedor de mais proteção.

Artigo 117.º da LOE 2014

a) As normas do artigo 117.º da LOE contendem com o princípio da proteção da confiança, insito no princípio do Estado de direito (artigo 2.º), o princípio geral da igualdade (artigo 13.º, n.º 1), e o princípio da proporcionalidade, também decorrente do princípio do Estado de direito. Há ainda restrição do direito à propriedade, direito com natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, restrição essa que se deve entender como violadora do princípio da proporcionalidade.

b) Opta-se, para essas pensões e para os seus titulares, por um tratamento mais gravoso, a ponto de atingir a desapropriação total - quando aqueles fatores imporiam proteção diferencial (sobre a viuvez e a orfandade, é expressa a orientação protetora da nossa constituição social - cf. artigo 63.º, n.º 4).

c) Prevê-se no artigo 117.º da LOE 2014 a ablação, parcial ou total, de prestações a atribuir ou pagas a título de pensão de sobrevivência. Sendo o primeiro caso em que se atinge este nível sacrificial na esfera da segurança social, é injustificável que seja em situações de viuvez e análogas, e em sede contributiva, que se pretenda consumir esse excesso.

d) Em alguns casos, as normas em causa consubstanciam uma redução retrospectiva, operada através de recálculo, de pensões de sobrevivência já em pagamento, pelo que afetam direitos consolidados na esfera patrimonial dos seus titulares, o que constitui uma afetação gravosa e inédita do direito à pensão protegido constitucionalmente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

- e) Na medida em que não haja um interesse público suficientemente forte que justifique uma afetação tão gravosa, tanto do direito à segurança social, quanto da confiança legítima que os cidadãos depositam na continuidade e estabilidade do regime jurídico em vigor e, sobretudo, na estabilidade de direitos já formados, aquela afetação terá de ser configurada como inconstitucional.
- f) As normas do artigo 117.º da LOE 2014 contém soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição inter e intrageracional do ónus dessa sustentabilidade, merecendo por isso o mesmo destino que as normas que estiveram em apreciação no acórdão n.º 862/2013 desse Tribunal, isto é, a declaração de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança.
- g) Para além disso, as normas do artigo 117.º da LOE 2014 violam o princípio da igualdade. Com efeito, o legislador isolou categorias ou classes específicas de pensionistas e submeteu-os a tratamento diferenciado cujo impacto, comparando com a situação dos grupos de pensionistas que não são atingidos, se mostra claramente desequilibrado em relação às razões da diferenciação.
- h) As normas do artigo 117.º da LOE 2014 violam o princípio da proporcionalidade. Desde logo porque, conforme se alegou a propósito do artigo 33.º da LOE 2014, o próprio legislador, pelos seus comportamentos noutras zonas da política orçamental, mostra que existe margem para medidas alternativas menos drásticas para estas categorias específicas de beneficiários da proteção social. Consequentemente, há violação do segmento da necessidade.
- i) E há também violação do segmento da proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que o sacrifício imposto, particularmente quando analisado pelo ângulo individual de cada uma das pessoas atingidas, é de tal forma intenso que não é justificado pela obtenção de ganhos de consolidação orçamental manifestamente escassos.
- j) Finalmente, na medida em que existe uma parcela das contribuições pagas, identificada e quantificada, expressamente destinada à pensão



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de sobrevivência, está também em causa uma eventual restrição ilegítima de um direito análogo a um direito, liberdade e garantia.

k) Através das presentes medidas de “reconfiguração”, o Estado apropria-se da contrapartida para a qual, e em nome da qual, recolheu específicas verbas, desviando-as – podendo-o fazer na totalidade – da finalidade anunciada aos que a suportaram, em regra ao longo de uma vida. Há, por isso, uma restrição desproporcionada do direito à propriedade o que se traduz numa violação do artigo 62.º

### **2. Pedido formulado no âmbito do processo n.º 47/2014**

Um Grupo de Deputados à Assembleia da República eleitos pelo PCP, BE e PEV pediram a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 33.º, 75.º, 115.º e 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013.

Com a indicação de que o pedido se baseia na consideração dos elementos novos, resultantes especificamente da LOE 2014, os quais, em face da anterior jurisprudência do Tribunal, justificarão um novo juízo quanto à conformidade das normas impugnadas com princípios constitucionalmente consagrados, os requerentes invocam os fundamentos seguintes:

«Da inconstitucionalidade do artigo 33.º

1. O artigo 33.º da LOE 2014 determina a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 (que têm em comum o facto de serem diretamente suportadas por dinheiros públicos), de valor ilíquido superior a 675 euro, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

a) Para valores de remunerações superiores a 675 euro e inferiores a 2000 euro, aplica-se uma taxa progressiva que varia entre os 2,5% e os 12%, sobre o valor total das remunerações;



M

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) 12 % sobre o valor total das remunerações superiores a 2000 euro.
2. Deste modo, a LOE 2014 faz transitar para 2014 os cortes salariais impostos pelas leis orçamentais relativas a 2011, 2012 e 2013, mas agrava-os muito significativamente, não apenas nos montantes dos cortes, que deixam de se situar entre os 3,5% e os 10% para se situar entre os 2,5% e os 12%, mas sobretudo através do alargamento do universo dos abrangidos a quem auferem remunerações ilíquidas entre os 675 euro e os 1500 euro mensais.
3. Por outro lado, neste quarto ano consecutivo de imposição de cortes salariais, em que sobre cada um dos lesados se acumulam os efeitos de múltiplos cortes impostos em anos anteriores, já não podem estas medidas ser encaradas como transitórias, excepcionais, indispensáveis e insubstituíveis para obter efeitos imediatos na redução do défice das contas públicas. Estas medidas são já assumidas, muito claramente, como medidas definitivas e destinadas a impor um ajustamento (leia-se, redução substancial) dos níveis de rendimentos dos servidores do Estado.
4. Embora as reduções salariais dos funcionários públicos tenham sido aplicadas pela primeira vez em 2011, ou seja, ainda antes da assinatura do chamado Programa de Assistência Económica e Financeira, foi este documento que passou a servir de referencial justificativo das medidas de austeridade em que se incluem os cortes de salários e de pensões pagos com dinheiros públicos, e que serviu de fundamento ao carácter transitório e irrepitível dessas medidas. Sucede que a vigência desse memorando termina em maio de 2014, mas não se vislumbra qualquer sinal de que termine a aplicação das medidas impostas em seu nome.
5. As decisões do Tribunal Constitucional que concluíram pela não inconstitucionalidade dos cortes salariais impostos pelos Orçamentos do Estado anteriores assentaram em pressupostos muito concretos que já não se verificam em 2014.
6. Ao analisar a LOE 2011, o Acórdão n.º 396/2011, assentou o seu juízo no pressuposto de que a redução então imposta seria uma medida idónea para fazer face à situação de défice orçamental, dando como adquirido que só a diminuição de vencimentos garantia eficácia certa e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

M

imediate para garantir resultados a curto prazo na consolidação orçamental. Por não haver razões de evidência em sentido contrário, o Tribunal considerou que a medida prevista para 2011 se incluía ainda dentro dos limites do sacrifício que a transitoriedade e os montantes das reduções ainda salvaguardavam.

7. Como é sabido porém, chamado a decidir sobre idênticos cortes salariais contidos no Orçamento do Estado para 2012, conjugados com a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos cidadãos que auferem remunerações públicas, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 353/2012, considerou que a conjugação entre o congelamento de salários e pensões do setor público vigente desde 2010, os cortes salariais vigentes desde 2011 e o corte dos subsídios de férias e de Natal de 2012 aplicáveis aos trabalhadores e pensionistas do setor público, ultrapassavam de forma evidente os limites do sacrifício a que aludia o Acórdão n.º 396/2011.

8. Assim, o Tribunal declarou inconstitucional o corte dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários e pensionistas do setor público, por violação do princípio da igualdade, na sua dimensão de igualdade proporcional, consagrado no artigo 13.º da Constituição.

9. Já quanto aos cortes salariais, apesar da proteção do direito dos trabalhadores à remuneração, do cumprimento pontual dos contratos e da proporcionalidade na imposição de sacrifícios aos cidadãos por parte do Estado não serem valores alheios à ordem constitucional portuguesa, foi entendido que a restrição desses direitos fundamentais ainda se continha dentro dos limites impostos pelo respeito do princípio da proporcionalidade.

10. Porém, os cortes salariais impostos na LOE 2014 obrigam a um novo juízo quanto à sua idoneidade ou adequação para atingir os fins visados, quanto à sua exigibilidade, necessidade ou indispensabilidade, e quanto à sua proporcionalidade em sentido estrito, isto é, quanto a saber se tais medidas se incluem na justa medida ou se devem considerar-se excessivas.

11. Importará salientar desde logo que a dimensão do sacrifício imposto pelos cortes salariais, que pode ascender a 12% dos vencimentos, não é



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

menor que a que foi imposta com o corte de um dos subsídios de férias ou de Natal declarado inconstitucional pelo Acórdão n.º 353/2012, sendo certo que um desses subsídios representa uma redução de 7% do vencimento anual.

12. Quanto à questão da idoneidade ou adequação, é hoje manifesto que os cortes salariais não foram um meio idóneo para a redução imediata do défice das contas públicas. Na versão inicial do PAEF, assumiu-se como objetivo que o défice das contas públicas deveria ser de 4,5% no final de 2012, de 3,0% em 2013 e de 2,3% em 2014. Acontece que, não obstante os cortes salariais efetuados (a par de outras medidas assentes nos cortes dos rendimentos do trabalho e das pensões), estes objetivos foram sucessivamente revistos. O objetivo de um défice de 3% para 2013 foi revisto primeiro para 4,5% e depois para 5,5%. O objetivo de 2,3% para 2014 passou para 2,5% e acabou por ser fixado em 4% na LOE 2014.

13. Para além dos cortes salariais não se terem revelado um meio idóneo para a redução do défice das contas públicas, já não é possível invocar a sua indispensabilidade para esse efeito, quando se verificam na LOE 2014 medidas em sentido contrário a esse objetivo. Não é aceitável que os cortes salariais sejam considerados como uma medida indispensável para a redução do défice das contas públicas quando na mesma LOE 2014 os encargos públicos com parcerias público-privadas são agravados em 800 milhões de euro e se preveja uma revisão do regime legal do IRC por forma a desagravar significativamente a carga fiscal sobre as grandes empresas com a consequente perda de receita pública.

14. A questão fundamental que se coloca porém relativamente aos cortes salariais previstos na LOE 2014 é a de saber se não estão largamente ultrapassados os limites do sacrifício a que aludiu o Acórdão n.º 396/2011 e se não se verifica situação idêntica à que justificou a declaração de inconstitucionalidade do corte dos subsídios de férias e de Natal de 2013.

15. Na verdade, os cidadãos que auferem remunerações públicas têm vindo a ser duramente lesados nas suas condições de vida pela



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sucessiva imposição cumulativa de medidas de austeridade que começam, na perceção, não apenas dos próprios, mas da própria opinião pública, a assumir um carácter persecutório que parece não conhecer limites: cortes salariais em 2011, 2012 e 2013; cortes de subsídios de férias e de Natal em 2012; aumento da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho, com a redução de escalões, aumento de taxas, supressão de escalões, eliminação de deduções e imposição de sobretaxa de 3,5% em sede de IRS; aumento do IVA e do IMI; congelamento de salários desde há muitos anos; proibição de promoções e de progressões, redução de ajudas de custo e de remuneração por trabalho suplementar; aumento do horário de trabalho para 40 horas semanais; aumento dos descontos para a ADSE, cujo agravamento já foi inclusivamente anunciado.

16. Quando, para além destas medidas, se alargam os cortes salariais de modo a abranger trabalhadores que auferem salários mensais ilíquidos no montante de 675 euro, estão ultrapassados todos os limites constitucionalmente admissíveis. Estes cortes incidem sobre rendimentos de tal modo exíguos que violam claramente o princípio constitucional da proporcionalidade na restrição de direitos fundamentais.

17. O Acórdão n.º 353/2012, referindo-se aos pensionistas e aos trabalhadores da função pública com rendimentos ilíquidos situados entre os 600 e os 1100 euro mensais, considerou estar perante um universo em que a exiguidade dos rendimentos já impe tais provações que a exigência de um sacrifício adicional, como seja a sua redução, tem um peso excessivamente gravoso.

18. Com efeito, não concebem os requerentes que se possa entender que cortar remunerações a trabalhadores que auferem vencimentos líquidos inferiores a 600 euro mensais não configure uma restrição excessiva do direito consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição à retribuição do trabalho de forma a garantir uma existência condigna.

19. É que, como afirmou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 396/2011, se as circunstâncias de verdadeira excecionalidade que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

levaram Portugal a solicitar ajuda financeira internacional não se encontra[va]m superadas e por isso, se justifica[v]am, neste contexto das medidas de consolidação orçamental introduzidas, não se ignora também que estas mesmas medidas não podem deixar de ser aferidas à luz dos princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança que, em qualquer Estado de Direito, sustentam as relações entre o Estado e os cidadãos.

20. Acresce ainda que só por mero artifício se pode considerar em 2014 que tais medidas têm caráter temporário. Mesmo admitindo que a plurianualidade das medidas inscritas na LOE não lhes confere a natureza de cavaleiros orçamentais, dado que a sua renovação fica sempre dependente da LOE para cada ano subsequente, há que aferir se as normas em causa, na medida em que ferem direitos fundamentais, são excecionais e transitórias ou se pretendem assumir um caráter definitivo. Esta questão é decisiva, na medida em que dela pode depender o juízo quanto à conformidade constitucional dessas normas.

21. O juízo de não inconstitucionalidade dos cortes salariais assentava na sua temporalidade com parâmetros bem definidos. Tratava-se de atingir, por via dessas medidas, até 2013, os objetivos de redução do défice assumidos no PAEF. Acontece que na LOE 2014 desapareceu qualquer referência a esses limites e parâmetros. O ano de 2013 já passou sem que os supostos objetivos tenham sido assumidos; o PAEF termina em maio de 2014 sem que os cortes salariais sejam limitados em função da cessação desse Programa. Não existe pois na LOE 2014 nenhum elemento juridicamente vinculante do caráter transitório dos cortes efetuados, o que obriga, no entender dos requerentes, a rever o juízo de constitucionalidade que teve lugar em anos anteriores quanto à sua natureza transitória.

22. Entendem pois os requerentes, em conclusão, que o artigo 33.º da LOE 2014 restringe o direito à retribuição do trabalho (artigo 59.º, n.º 1, a) da Constituição) em violação do princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrado no artigo 13.º.

Da inconstitucionalidade do artigo 75.º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. O artigo 75.º da LOE 2014 impõe que nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados apenas seja permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA ou por outro sistema de proteção social, nos casos em que aqueles complementos sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares. Tal disposição aplica-se (nos termos do n.º 2 desse artigo) ao pagamento de complementos de pensão aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas.

25. O princípio da proteção da confiança como exigência indeclinável do princípio do Estado de Direito democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição tem sido densificado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional em termos que não deixam dúvidas quanto à inconstitucionalidade do artigo 75.º da LOE 2014.

26. O Acórdão n.º 287/90, citado em diversos acórdãos posteriores (*v.g.* Acórdãos n.º 396/2011 e n.º 862/2013), clarifica os dois critérios conformadores da inadmissibilidade de medidas legítimas à luz de tal princípio: a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas não possam contar, e ainda quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes.

27. E mais adiante, citando jurisprudência firmada em diversos Acórdãos, o Acórdão n.º 396/2011 conclui que para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da confiança 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 perspetiva de continuidade do comportamento estadual; por último, é ainda necessário que não



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

M

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

28. Vejamos então: os beneficiários dos complementos de pensão que serão afetados pela aplicação do artigo 75.º da LOE 2014 são trabalhadores do Metropolitano de Lisboa e da Carris que, ao abrigo do regime legal vigente, negociaram a antecipação das respetivas reformas, com penalizações, tendo como contrapartida os complementos de reforma atribuídos pelas empresas aos respetivos pensionistas.

29. Como é evidente, nenhum trabalhador aceitaria antecipar a sua reforma se tivesse a mínima suspeita de que no seu horizonte de vida alguma medida legislativa pudesse vir a alterar negativamente o quadro legal em que fez assentar as suas expetativas.

30. As expetativas de continuidade eram absolutas; eram legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; e obviamente, todos os trabalhadores nessa situação traçaram os seus planos de vida baseados na convicção da continuidade do comportamento estadual.

31. Resta a questão de saber se é invocável algum interesse público que possa ser considerado prevalecente para afastar neste caso a tutela do proteção da confiança. Não se vislumbra qual possa ser.

32. O número de trabalhadores afetados pelas medidas em apreço não permite que se considere que está aqui em causa o cumprimento dos acordos internacionais que têm servido de justificação às medidas penalizadoras dos rendimentos do trabalho e das pensões, nem assumem qualquer dimensão digna de nota quanto à sustentabilidade da segurança social. Não se trata manifestamente de uma medida idónea, indispensável, ou proporcional.

33. E deve ter-se por uma medida arbitrária e violadora do princípio da igualdade, na medida em que visa penalizar os trabalhadores de empresas públicas de transportes pelos prejuízos de exploração dessas empresas, quando esses prejuízos resultam claramente de uma opção estadual a que os trabalhadores são alheios.

34. Nestes termos, o artigo 75.º da LOE 2014 deve ser declarado inconstitucional por violação do princípio da igualdade (artigo 13.º) e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



por violação do princípio da proteção da confiança decorrente do Estado de Direito Democrático (artigo 2.º).

35. Segundo o n.º 7 do artigo 75.º, o regime fixado tem natureza imperativa, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre contratos de trabalho ou instrumentos de regulação coletiva de trabalho e quaisquer outras normas legais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas. É assim posto em causa o direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.º 3 da Constituição), na medida em que são revogadas normas livremente acordadas entre as partes e é afastada a possibilidade de negociações futuras sobre a matéria

Da inconstitucionalidade do artigo 115.º

36. O artigo 115.º da LOE 2014 estabelece que as prestações do sistema previdencial concedidas no âmbito das eventualidades de doença e desemprego são sujeitas a uma contribuição nos seguintes termos:

- a) 5% sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença;
- b) 6% sobre o montante dos subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego.

A aplicação deste regime não prejudica, em qualquer caso, a garantia do valor mínimo das prestações, nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos.

37. Esta cláusula de salvaguarda do valor mínimo das prestações, destinada a contornar a declaração de inconstitucionalidade do corte dos subsídios de doença e de desemprego, não toma esta medida, salvo melhor opinião, conforme à Constituição.

38. No Acórdão n.º 187/2013, precisamente sobre estas medidas, o Tribunal Constitucional entendeu que uma tal opção legislativa é de todo desrazoável, quando é certo que ela atinge os beneficiários que se encontram em situação de maior vulnerabilidade por não disporem de condições para obterem rendimentos do trabalho para fazer face às necessidades vitais do seu agregado familiar e abrange as prestações sociais que precisamente revestem uma função sucedânea da remuneração salarial, de que o trabalhador se viu privado, e que era



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

suposto corresponderem no limite ao mínimo de assistência material que se encontrava já legalmente garantido.

39. Importa não esquecer que os beneficiários destas prestações já viram os seus rendimentos substancialmente reduzidos em função da situação de doença ou de desemprego em que involuntariamente se encontram. O valor do subsídio de desemprego corresponde a 65% da remuneração média, não podendo ultrapassar o valor de 2,5 IAS, e é reduzido em 10% ao fim de seis meses (redução que já atinge hoje a maioria dos desempregados devido ao peso relativo do desemprego de longa duração); e o valor do subsídio de doença oscila entre os 55% e os 75% da remuneração média, conforme a duração da incapacidade para o trabalho, sendo de notar que em situação de doença os encargos tendem a aumentar.

40. Não é admissível que cidadãos que se encontram em situação de falta ou de diminuição de meios de subsistência e que por isso são credores de proteção social (artigo 63.º, n.º 3, da Constituição) vejam os seus meios de subsistência ainda mais reduzidos por um encargo para o qual não se apresenta justificação.

41. A restrição do direito à segurança social nestes casos só seria constitucionalmente justificável se se vislumbrasse um interesse geral protegido que devesse prevalecer sobre os direitos individuais sacrificados. E não se vislumbra.

42. Os cortes de 5% e de 6% respetivamente sobre os subsídios de desemprego e de doença não são manifestamente um meio idóneo para resolver ou minorar significativamente eventuais problemas de sustentabilidade da segurança social, e quando representam um sacrificio adicional para quem já se encontra numa situação de particular fragilidade, entram no domínio da desproporcionalidade, por inadmissibilidade e injustificação.

43. Entendem por isso os requerentes que o artigo 115.º da LOE 2014 é inconstitucional por violação do princípio da proporcionalidade decorrente do Estado do Direito Democrático (artigo 2.º da Constituição)  
Da inconstitucionalidade do artigo 117.º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. O artigo 117.º da LOE 2014 reduz as pensões de sobrevivência atribuídas aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou beneficiários do regime geral de segurança social que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a 2000 euro, resultando mesmo em alguns casos na supressão total da pensão de sobrevivência.

45. As normas em acusa configuram uma redução retrospectiva de pensões já em pagamento, afetando direitos já consolidados na esfera patrimonial dos seus titulares, sendo que estes se encontram numa situação (viuvez ou orfandade) credora de proteção nos termos do n.º 3 do artigo 63.º da Constituição.

46. Acresce que as pensões de sobrevivência atribuídas no âmbito do sistema de proteção social dos trabalhadores da administração pública são prestações do sistema contributivo integradas na proteção da eventualidade morte e destinam-se a compensar os seus beneficiários da perda de rendimentos determinada pelo falecimento de um familiar. Trata-se portanto de uma pensão que é formada pelos trabalhadores, através de contribuições efetuadas pelos seus salários, na expectativa de que, depois da sua morte, os seus familiares terão direito a uma determinada prestação.

47. A redução do valor das prestações atribuídas no âmbito de sistemas contributivos, seja qual for o seu valor, corresponde a uma violação da relação jurídica de segurança social estabelecida entre o Estado e o cidadão beneficiário, tanto mais grave neste caso, porquanto se trata da quebra de um compromisso estabelecido com um cidadão entretanto falecido o que obviamente já não poderá formar outros direitos à luz de novas regras.

48. Enquanto solução legislativa desenquadrada de qualquer lógica de sustentabilidade global do sistema de segurança social e ao incidir sobre uma categoria isolada de pensionistas, o artigo 117.º da LOE 2014 incorre no vício de inconstitucionalidade semelhante ao que foi declarado no Acórdão n.º 862/2013 que declarou inconstitucional o Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII sobre mecanismos de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social por violação do princípio da confiança insito no princípio do Estado de Direito Democrático plasmado no artigo 2.º da Constituição.

### **3. Pedido formulado no âmbito do Processo n.º 137/2014**

O Provedor de Justiça pede a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma constante da alínea r) do n.º 9 do artigo 33.º, na parte aplicável aos trabalhadores de empresas de capitais maioritariamente públicos, e dos n.ºs 1, 5, e 6 do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Fundamenta o pedido nos seguintes termos:

- 1.º O artigo 33.º da LOE2014 mantém para o ano em curso a redução, inaugurada em 2011, das remunerações daqueles que exerçam funções no setor público, ocorrendo, ainda assim, uma sua configuração em novos moldes, refletida em modificações substantivas das regras aplicáveis nos precedentes exercícios orçamentais, em virtude não só da ampliação do universo de sujeitos abrangidos pela medida (por força do acréscimo da base de incidência), como também da elevação dos coeficientes médio e máximo de redução.
- 2.º Estando pendentes iniciativas que têm em vista a declaração de inconstitucionalidade in totum de tal solução legal, cabe ao Provedor de Justiça, neste exato contexto, formular um pedido subsidiário, prevenindo a possibilidade de aquelas iniciativas não merecerem o respaldo do Tribunal Constitucional.
- 3.º Julga-se assim ser de destacar, de entre as várias situações funcionais abarcadas no âmbito da redução remuneratória em apreço, aquela cuja previsão se explicita na alínea r), do n.º 9, do citado artigo 33.º, pelas razões que passo a densificar.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.º Com efeito, entre outros destinatários da medida de redução remuneratória em causa e por força do disposto no normativo aqui questionado, esta aplica-se igualmente aos «trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal».

5.º Neste horizonte, a apreciação de desconformidade constitucional da disposição citada atém-se na inclusão, no âmbito subjetivo de incidência da medida, dos trabalhadores de empresas do setor público de capitais maioritariamente públicos, confluindo parceiros privados na formação do restante capital.

6.º Concretizando, tem-se especificamente em vista a situação dos trabalhadores integrados naquele lastro empresarial abrangido na previsão da norma questionada, em que há associação de capitais públicos e privados, sendo que os poderes públicos detêm a maioria do capital.

7.º Ante este círculo assim circunscrito e na ausência de norma que determine a entrega, por parte das entidades processadoras das respetivas remunerações das quantias correspondentes às reduções remuneratórias daqueles trabalhadores nos cofres públicos, por exemplo em termos análogos aos que estabelece o n.º 10 do mesmo artigo 33.º, considero estar violado, na presente situação, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso que adensa e densifica o princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da Constituição).

8.º Efetivamente, conforme pode ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2001, publicado no Diário da República, II série, de 26 de junho de 2001, «o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral de limitação do poder público, pode ancorar-se no princípio geral do Estado de Direito. Impõem-se, na realidade, limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado-legislador e o Estado-administrador adequar a sua projetada ação aos fins pretendidos, e não configurar as medidas que tomam como desnecessária ou excessivamente restritivas.»



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

9.º Sendo indubitável a diferenciação da vinculação ao princípio da proporcionalidade por parte do Estado-legislador e do Estado-administrador, com reflexos no alcance do seu controlo jurisdicional, nestas duas distintas esferas do exercício do poder público, e sempre com amparo no citado aresto do Tribunal Constitucional, «[n]ão pode contestar-se que o princípio da proporcionalidade, mesmo que originariamente relevante sobretudo no domínio do controlo da atividade administrativa, se aplica igualmente ao legislador. Dir-se-á mesmo – como o comprova a própria jurisprudência deste Tribunal – que o princípio da proporcionalidade cobra no controlo da atividade do legislador um dos seus significados mais importantes.»

10.º Neste enquadramento, o princípio da proporcionalidade impõe que a solução normativa se revele «como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei», assim como medida necessária, «porque os fins visados pela lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos» para os direitos dos cidadãos, e não surja ainda como uma medida «desproporcionada[...], excessiva[...], em relação aos fins obtidos», situando-se em um patamar de justa medida (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, págs. 392-393).

11.º Do exposto sobressaem já as três dimensões que determinam e balizam o princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de conformidade ou adequação, necessidade ou exigibilidade e, ainda, de justa medida ou proporcionalidade em sentido estrito.

12.º No tocante especificamente à norma vertida na alínea r), do n.º 9, do artigo 33.º da LOE2014, com a demarcação acima explicitada, entende-se desrespeitado o princípio da proporcionalidade, insito no artigo 2.º da Lei Fundamental, na vertente cimeira da adequação da medida legislativa em causa, de sentido indubitavelmente ablativo, à prossecução do seu escopo.

13.º A afirmação antecipada procede da indagação dos objetivos prosseguidos pela medida contida no citado artigo 33.º e pela inclusão, na respetiva esfera de eficácia subjetiva, dos trabalhadores de empresas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de capitais maioritariamente públicos, tal como esses fins foram expressamente assumidos e divulgados no âmbito do procedimento legislativo que culminou com a publicação da LOE2014.

14.º Subsequente e cumulativamente, procede de uma apreciação de manifesta incompatibilidade da solução normativa que flui da alínea r), do n.º 9, do artigo 33.º da LOE2014, na parte relevante, com a finalidade perseguida pelo legislador. Vejamos.

15.º Não se mostra complexo prefigurar a medida legislativa de redução das remunerações, aqui em causa, como dirigida, em um quadro de esforço de consolidação orçamental, a uma finalidade contabilística de redução da despesa pública.

16.º Efetivamente, pode ler-se no Relatório que acompanhou a Proposta de lei relativa ao OE2014 (in: Diário da Assembleia da República, II Série-A, n.º 11, 2.º suplemento, de 15 de outubro de 2013; de agora em diante, Relatório do OE2014) ser «necessário prosseguir o ajustamento concedendo a prioridade ao lado da despesa (...). É precisamente neste contexto que se situa o ajustamento da medida de redução das remunerações de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado» (pág. 31).

17.º A esta luz, afirmada inequivocamente do lado da despesa, não pode racionalmente compreender-se como adequada uma medida do legislador que, atingindo trabalhadores de empresas de capitais maioritariamente públicos e sem que esteja determinada a entrega nos cofres públicos dos montantes correspondentes às reduções remuneratórias que atingem aqueles trabalhadores, se revela apta, em absoluto contraste com o seu afirmado desiderato, a gerar distribuição, na proporção devida, de dividendos ou outras vantagens patrimoniais pelos parceiros privados na mesma empresa, detentores do capital remanescente, frustrando-se, na medida equivalente, o escopo de redução da despesa pública a que deve vir integralmente dirigido o esforço que o legislador também fez recair sobre este específico círculo de trabalhadores.

18.º Vale por dizer: a supressão parcial da remuneração destes trabalhadores não satisfaz integralmente fins públicos de alívio da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

despesa pública mas igualmente permite considerar verificadas vantagens diretas e quantificáveis para entidades privadas.

19.º No incompressível imperativo de afirmação de um direito materialmente justo, que a radicação do princípio da proporcionalidade indubitavelmente condensa, apresenta-se assim como manifestamente irrazoável uma medida de ablação remuneratória que em sobrecarga dos referidos trabalhadores não serve in totum, como a razão necessariamente o impõe, o fim de consolidação orçamental do lado da despesa pública, revelando-se em uma vantagem patrimonial para as entidades privadas cotitulares do capital social, no que pode ser concebido, verdadeiramente, como uma espécie de enriquecimento sem causa destas últimas, inaceitável em um Estado de Direito.

20.º Neste patamar de compreensão, ante a relação medida-objetivo em debate, não se antevê, conforme já referido, complexidade na avaliação da realidade que subjaz à opção legislativa em presença, sendo manifesta a radicação, no presente caso, de uma medida legislativa de contenção da despesa pública.

21.º Nesse sentido e na situação específica vertente, os efeitos da norma em causa extravasam o proclamado objetivo, sendo, desse modo, contraditórios com o escopo definido, em uma solução normativa que gera tanto mais perplexidade quanto é certo, neste nosso tempo, o esforço que impende ante a obrigação de consolidação orçamental, sendo incompreensível que uma medida consignada a esse efeito não prossiga integralmente o seu fim.

22.º Para tanto, repete-se, em uma suposição de legitimidade a montante, que aqui não compete debater, da redução remuneratória per se, bastaria a conformação em termos normativamente adequados que salvaguardasse a entrega, na sua integralidade, dos montantes correspondentes à diminuição salarial sofrida pelos trabalhadores em causa.

23.º Por outro lado, não se perde de vista que, como é também destacado pelo Tribunal Constitucional (vejam-se os Acórdãos n.ºs 396/2011, 353/2012 e 187/2013, publicados no Diário da República, respetivamente, na II série, de 17 de outubro de 2011, e na I série, de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20 de julho de 2012 e de 22 de abril de 2013), o fator determinante na aplicação da medida de redução remuneratória – justificada, em um contexto de excecionalidade de gestão financeira dos recursos públicos, por imperativo do interesse público de garantir a sustentabilidade das finanças públicas mediante a redução da despesa pública — é a circunstância de estarem em causa remunerações pagas por dinheiros públicos a trabalhadores que se inscrevem em todas as áreas da Administração Pública.

24.º Adensando este posicionamento da jurisprudência constitucional, embora não tenha sido analisada especificamente a conformidade constitucional da redução remuneratória quando aplicada também a categorias específicas de trabalhadores que não se inscrevem na Administração Pública no seu conceito mais estrito, o Tribunal Constitucional, nos fundamentos que aduziu logo no Acórdão n.º 396/2011, considerou em bloco a categoria dos que recebem por verbas públicas.

25.º Este entendimento densifica a compreensão de que nos situamos, ante a solução normativa questionada, em uma lógica de estratégia de consolidação orçamental, não sendo racionalmente admissível que uma medida, como aquela dirigida aos trabalhadores de empresas de capitais maioritariamente públicos, extravase a referida lógica financeira.

26.º Nesse sentido, pode afirmar-se existir erro manifesto de apreciação do legislador na sua adoção, pela sua não inteira correspondência com o fim perspetivado e que justificou a determinação legislativa de reduções remuneratórias.

27.º Ora, como afirmou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 187/2001, anterior mente citado, «a própria averiguação jurisdicional da existência de uma inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade por uma determinada norma, depende justamente de se poder detetar um erro manifesto de apreciação da relação entre a medida e seus efeitos (...).»

28.º Valorando, pelos motivos expostos, estar-se perante uma situação de erro manifesto, como as prefiguradas por esse Tribunal na passagem



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acabada de transcrever, considero que a norma constante da alínea r), do n.º 9, do artigo 33.º, na parte aplicável aos trabalhadores de empresas de capitais maioritariamente públicos, viola o princípio da proporcionalidade, no segmento da adequação, tanto bastando para um juízo positivo de inconstitucionalidade.

[...]

29.º Por força do disposto no artigo 117.º da LOE2014, são fixadas as regras de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014, bem como as regras de recálculo ou redução das pensões de sobrevivência já atribuídas.

30.º Neste recorte normativo e em linha de harmonia com a delimitação previamente feita a respeito da medida vertida no artigo 33.º da LOE2014, não compete similarmente aqui suscitar a questão da bondade constitucional da introdução de uma condição de recursos nas pensões de sobrevivência abrangidas, nomeadamente ante o princípio da proteção da confiança, matéria sobre a qual esse Tribunal foi já chamado a pronunciar-se no âmbito de processos pendentes.

31.º As regras em apreço aplicam-se nas situações em que os destinatários das determinações normativas em causa auferiram um valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000,00, abrangendo as pensões de sobrevivência a cargo tanto da Caixa Geral de Aposentações (CGA) como do Centro Nacional de Pensões (CNP).

32.º Adensando o legislador o sentido de valor global mensal percebido a título de pensão, para efeitos do disposto no artigo 117.º, cujas normas são objeto do presente pedido, vem determinado no n.º 7 deste preceito o que passo a citar: «considera-se valor global mensal percebido a título de pensão o montante correspondente ao somatório do valor mensal de subvenção mensal vitalícia e subvenção de sobrevivência com todas as pensões de aposentação, reforma e equiparadas, pensões de velhice e invalidez, bem como pensões de sobrevivência, que sejam pagas, ao titular da pensão a atribuir ou a recalcular, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza, institucional, associativa ou empresarial, do seu âmbito territorial, nacional, regional ou municipal, e do grau de independência ou



M

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autonomia, incluindo entidades reguladoras, de supervisão ou controlo e caixas de previdência de ordens profissionais, diretamente ou por intermédio de terceiros, designadamente companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões.»

33.º Mais se dispõe no n.º 15 do artigo 117.º, o seguinte: «A aplicação do regime do presente artigo depende de o cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto ser titular de, pelo menos, uma prestação prevista no n.º 7 excluindo pensões de sobrevivência.»

34.º Ante a sucessão das medidas adotadas no âmbito dos últimos exercícios orçamentais, sob a vigência do programa de assistência económica e financeira ao Estado português, as regras contidas no artigo 117.º da LOE2014 consubstanciam uma medida inovatória e constitutiva, que introduz, com efeitos a 1 de janeiro de 2014, uma condição de recursos nas pensões de sobrevivência pagas com dinheiros públicos, a ser valorada na sua atribuição, como determinando o recálculo, em conformidade, das pensões já em pagamento.

35.º Trata-se, por conseguinte, de uma modificação em sentido regressivo, que afeta tanto posições jurídicas já constituídas como em formação dos titulares das pensões visadas, materializada na diminuição do respetivo quantum.

36.º Nos termos da lei orçamental, são destinatários da medida não todos os pensionistas de sobrevivência, mas apenas aqueles que percebem já um determinado montante global mensal a título de pensão – mais concretamente, pelo menos uma das prestações previstas no acima citado n.º 7, excluindo a própria pensão de sobrevivência, conforme flui, por seu turno, do n.º 15 do artigo 117.º, igualmente supra aludido.

37.º De igual modo, admitindo-se, aqui como ali, em um horizonte hipotético, que a medida ablativa agora questionada não suscite um juízo de ilegitimidade constitucional quanto à sua aceitação de princípio e, em identidade de atitude intelectual, percebendo-a tal como normativamente construída e derramada no artigo 117.º da LOE2014, entendo que a mesma não passa incólume à luz de um juízo de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidade com a Lei Fundamental, por violação do princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição).

38.º E não cumpre com esse princípio constitucional tanto na dimensão de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir como na de recálculo ou redução das pensões de sobrevivência já atribuídas, pelas razões que passo a densificar.

39.º Assente a ablação legislativamente gizada, de sentido regressivo, em um pressuposto de licitude da aposição de condição de recursos à atribuição ou manutenção do pagamento das pensões de sobrevivência, verifica-se que o círculo de pensionistas de sobrevivência afetados é composto por aqueles que auferem já determinado montante mensal (igual ou superior a € 2000, segundo o limiar fixado na lei) a título de pensão paga por quaisquer entidades públicas.

40.º De outro modo dito, o legislador elegeu como único grupo de cidadãos visados aqueles pensionistas de sobrevivência que percebam rendimentos de pensões a cargo de quaisquer entidades públicas (com as exceções consignadas no n.º 8 do artigo 117.º), isentando do âmbito subjetivo da ablação os pensionistas de sobrevivência que, não sendo titulares de uma das pensões ou prestações relevantes para efeitos da aplicação da medida contestada, auferiram igualmente valor global mensal igual ou superior a € 2000,00 a título de outras fontes de rendimento.

41.º Temos assim, dentro do universo dos pensionistas de sobrevivência, uma diferenciação entre estes pensionistas, com distinção de deveres, uns suportando uma amputação no seu direito à pensão, em virtude de auferirem um valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000,00, que não onera em idêntica medida outros titulares de pensões de sobrevivência a cargo da CGA e do CNP e que preenchem idêntica condição de recursos, pelo simples facto de estes provirem de outra fonte que não as pensões abrangidas para efeitos do cômputo de rendimento mensal relevante para a aplicação da medida vertida no artigo 117.º.

42.º As normas constantes do preceito em causa denotam pois uma desigualdade entre pensionistas de sobrevivência com idêntica condição



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de recursos, em função do tipo ou natureza dos rendimentos auferidos, sacrificando o legislador exclusivamente os direitos de certos pensionistas de sobrevivência.

43.º Este tratamento diferenciador dentro do próprio universo dos pensionistas de sobrevivência cujas pensões são pagas por dinheiros públicos não se coaduna com o princípio constitucional da igualdade, o qual reclama que, mesmo em uma circunstância de desequilíbrio das contas públicas, as medidas adotadas para lhe fazer face não devem ser assumidas pelo legislador como recaindo, ante um universo de pensionistas de sobrevivência que preenchem idêntica condição de recursos, somente sobre uma parte desses pensionistas, sob pena de um tratamento injustificadamente desigual.

44.º 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 um fundamento razoável, sinonimizando, nesta sua dimensão, a proibição do arbítrio.

45.º Na situação vertente não se vislumbra critério objetivo, constitucionalmente relevante, que possa com racionalidade justificar a diferenciação de tratamento apontada.

46.º Com efeito, a medida questionada pode ser enquadrada, mais genericamente, na necessidade de «garantir a compatibilização do sistema de pensões com a sustentabilidade das finanças públicas» (veja-se o Relatório do OE2014, pág. 56), contabilizando-se como medida de consolidação orçamental do lado da despesa.

47.º Estando em causa uma medida contabilisticamente entendida como dirigida à redução da despesa pública, afetando as pensões de sobrevivência de determinados pensionistas, não se vislumbra a existência de qualquer diferença justificativa do tratamento desigual de que são objeto, atenta a situação dos demais pensionistas de sobrevivência da CGA e CNP com similares recursos que não a título, desde logo, de pensões ou a título de pensões, outras que não as pagas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

por entidades públicas, com o sentido que deflui do n.º 7 do artigo 117.º da LOE2014.

48.º Logo, a medida é iníqua, neste confronto da posição de certos pensionistas de sobrevivência com a dos demais pensionistas de sobrevivência em situação materialmente idêntica, com ofensa para o princípio da igualdade enquanto proibição do arbítrio.

49.º Conforme se expressam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (In: Constituição da República Portuguesa Anotada, cit., pág. 339): «A proibição do arbítrio constitui um limite externo da liberdade de conformação ou de decisão dos poderes públicos, servindo o princípio da igualdade como princípio negativo de controlo: nem aquilo que é fundamentalmente igual deve ser tratado arbitrariamente como desigual, nem aquilo que é essencialmente desigual deve ser arbitrariamente tratado como igual. Nesta perspetiva, o princípio da igualdade exige positivamente um tratamento igual de situações de facto iguais e um tratamento diverso de situações de facto diferentes.»

50.º Este entendimento encontra-se, outrossim, bem cimentado no horizonte da jurisprudência do Tribunal Constitucional.

51.º Com efeito e com amparo na jurisprudência constitucional mais próxima, pode ler-se no Acórdão n.º 187/2013 o seguinte: «De acordo com o sentido reiterado e uniforme da jurisprudência deste Tribunal, só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, percetíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem (Acórdão n.º 47/2010).»

52.º Mais adiante, no mesmo aresto e com referência à orientação geral do Tribunal Constitucional quanto ao princípio da igualdade, releva ainda a seguinte passagem: «Este princípio, na sua dimensão de proibição do arbítrio, constitui um critério essencialmente negativo (Acórdão n.º 188/90) que, não eliminando a liberdade de conformação legislativa (...), comete aos tribunais não a faculdade de se substituírem



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ao legislador, «ponderando a situação como se estivessem no lugar dele e impondo a sua própria ideia do que seria, no caso, a solução razoável, justa e oportuna (do que seria a solução ideal do caso)», mas sim a de «afastar aquelas soluções legais de todo o ponto insuscetíveis de se credenciarem racionalmente» (Acórdão n.º 270/09, que remete para os Acórdãos da Comissão Constitucional, n.º 458, Apêndice ao Diário da República, de 23 de agosto de 1983, pág. 120, e do Tribunal Constitucional n.º 750/95).»

53.º A esta luz, o tratamento diferenciado injustificado de que é alvo o círculo de pensionistas de sobrevivência destinatários das medidas legislativas vertidas no artigo 117.º da LOE2014 configura um caso de flagrante e intolerável desigualdade (na terminologia da abundante jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o alcance do controlo jurisdicional do princípio da igualdade).

54.º Trata-se efetivamente de uma medida legislativa arbitrária que denuncia um estatuto diminuído de determinados pensionistas de sobrevivência ante os demais, acoplando a essa sua condição e unicamente em razão de serem titulares de outras pensões (com o recorte definido no n.º 7 do artigo 117.º) uma obrigação especial perante os encargos públicos, situação que é tanto mais gravosa quanto é certa a imposição constitucional de cobertura pelo sistema de segurança social das situações de maior vulnerabilidade, designadamente, a velhice, a invalidez, a viuvez e a orfandade, bem como a consagração do direito à segurança económica de que são titulares as pessoas idosas (vejam-se o n.º 3 do artigo 63.º e o n.º 1 do artigo 72.º, da Lei Fundamental).

55.º Com efeito, ante o desenho, no artigo 117.º da LOE2014, do universo de pensionistas de sobrevivência onerados com um encargo suplementar, por conta da medida de ablação, nas condições e termos recortados na lei, das pensões homólogas de que sejam titulares, perfila-se indubitavelmente um tratamento discriminatório dos mesmos, porquanto a condição de recursos introduzida é aferida exclusivamente em atenção a um determinado rendimento mensal a título de pensão, sem que subsista substancial diferença entre a situação daqueles



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

pensionistas de sobrevivência e a dos pensionistas de sobrevivência sem rendimentos de outras pensões pagas por entidades públicas, mas com recursos mensais, a outros títulos, igual ou superior a € 2000.

56.º É deste modo cristalina a ausência de um critério de justiça na moldagem da medida questionada, a qual se centra em um universo dos cidadãos – os pensionistas – reclamando, dentro desse universo, aos pensionistas de sobrevivência com certos rendimentos a título de determinadas pensões, um esforço adicional, a bem de todos.

57.º Ora, o princípio da igualdade vincula o legislador tanto quando este reconhece direitos como quando impõe encargos.

58.º Por outro lado e sendo certo que a diferenciação ocorre em atenção aos efeitos substancialmente desiguais para grupos de pessoas em situação materialmente idêntica, é impertinente, em uma análise de conformidade constitucional sob o horizonte do princípio da igualdade, a circunstância de o legislador ter ou não querido ou sequer prefigurado a possibilidade de tratamento diferenciado, tal como este se revela pela exegese das normas questionadas.

59.º Na situação vertente, mesmo que seja aceite a legitimidade do fim em uma medida de introdução da condição de recursos nas pensões de sobrevivência, a delimitação do âmbito subjetivo da medida revela uma diferenciação de tratamento que não assenta, por seu turno, em uma distinção objetiva de situações.

60.º Sem que se vislumbre fundamento material para a distinção, a medida revela-se outrossim desproporcionada à satisfação do seu objetivo, colocando sobre um universo bem delimitado e circunscrito de pensionistas de sobrevivência, com exclusão de outros pensionistas de sobrevivência, um encargo adicional, especialmente oneroso pelo desvalor manifestado em um patamar de justiça da medida.

61.º É assim indubitável uma carga especialmente coativa sobre aquele universo circunscrito de pensionistas de sobrevivência, a qual decorre da desigualdade substancial dos efeitos da medida legislativa em apreço para grupos de pessoas em situação materialmente idêntica.

62.º Esta quebra da justa medida nas soluções propugnadas ante a introdução de uma condição de recursos nas pensões de sobrevivência é



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto mais grave quanto se denota a ausência de anualidade da medida dirigida à sua redução, pois a mesma, sendo de execução imediata, apresenta-se como tendo sido prefigurada pelo legislador como permanente e definitiva.

63.º O legislador não observou, assim, um dos princípios constitucionais a que está vinculado, a medida legislativa questionada consubstanciando uma solução manifesta- mente injusta, que não salvaguarda o valor fundamental da igualdade.

64.º Socorrendo-me uma vez mais do posicionamento do Tribunal Constitucional, ora tal como patente no Acórdão n.º 862/2013, publicado no Diário da República, I série, de 7 de janeiro de 2014, «apesar de um inequívoco reconhecimento de que o legislador possui liberdade para alterar as condições e requisitos de fruição e cálculo das pensões, mesmo em sentido mais exigente, ele tem de respeitar vários limites constitucionalmente impostos, nomeadamente os que derivam do princípio do Estado de Direito. Deste modo, as alterações que o legislador pretenda levar a cabo têm de se fundar em motivos justificados – designadamente a sustentabilidade financeira do sistema –, não podem afetar o mínimo social, os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, e da proteção da confiança.»

65.º No caso vertente e pelos motivos expostos, as normas em causa são inconstitucionais, justamente, por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição.

65.º Consequencialmente, as demais normas contidas no mesmo artigo 117.º ficam prejudicadas e devem ser declaradas inconstitucionais na medida em que prossigam reduções estabelecidas pelos n.ºs 1, 5 e 6 do mesmo artigo».

4. Notificado para, querendo, se pronunciar sobre os pedidos, o autor da norma limitou-se a oferecer o merecimento dos autos.

Por despacho do Presidente do Tribunal foi ordenada a incorporação de todos os processos e conferida prioridade à sua apreciação e decisão.



v

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Foi apensa uma “Nota”, enviada pelo Governo, intitulada “Fundamentos sobre a constitucionalidade da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2014”, acompanhada por sete anexos.

Elaborado o memorando a que alude o artigo 63.º, n.º 1, da Lei do Tribunal Constitucional e fixada a orientação do Tribunal, cabe decidir.

### **II – Fundamentação**

#### **Enquadramento preambular e descrição geral das medidas de consolidação orçamental previstas na Lei n.º 83-C/2013**

5. A orientação estratégica prevista na Proposta de Orçamento do Estado para 2014 (doravante, Proposta de OE 2014), apresentada pelo Governo à Assembleia da República em 15 de outubro de 2013, prossegue o esforço de consolidação orçamental previsto no programa de ajustamento económico e financeiro (doravante: «Programa») acordado entre o governo português e o FMI, a Comissão Europeia e o BCE, nos termos do qual os limites quantitativos para o défice orçamental em 2012, 2013 e 2014 foram inicialmente fixados em 4,5%, 3,0% e 2,3%, respetivamente.

A Proposta de OE 2014 surge na sequência da sétima avaliação dos progressos feitos pelas autoridades portuguesas na aplicação das medidas acordadas ao abrigo do «Programa», assim como da eficácia e do impacto económico e social dessas medidas, efetuada nos termos do artigo 3.º, n.º 9, da Decisão de Execução 2011/344/UE do Conselho, e na sequência da Decisão de Execução do Conselho, de 9 de outubro de 2012, que altera a Decisão de Execução 2011/344/UE relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal, em que se reviu os limites quantitativos para o défice orçamental, que passaram para 5.5% em 2013 e 4% em 2014 (cfr. Jornal Oficial da União Europeia, série L, n.º 118, de 12 de maio de 2010, pág. 1, e n.º 295, de 25 de outubro de 2010, pág. 14)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segundo o Governo, “esta alteração do limite do défice decorre, essencialmente, da evolução menos favorável do mercado de trabalho e da composição do PIB, persistindo em 2013 a contribuição negativa da procura interna. Ambos os fatores resultam em receitas fiscal e contributiva inferiores ao inicialmente previsto, e no aumento das despesas com prestações sociais, em particular com o subsídio de desemprego” (Relatório do OE 2014, pág. 34).

No pressuposto de que, a “menos de um ano para a conclusão do Programa de Ajustamento Económico”, não só se mantém “a conjuntura de excecionalidade que lhe está subjacente”, como se colocam “desafios sem precedentes nas exigências de consolidação orçamental”, a estratégia seguida na Proposta de OE 2014 visa a construção das “bases da sustentabilidade das finanças públicas” no contexto do “cumprimento das obrigações (...) resultantes dos tratados europeus e os compromissos específicos assumidos perante a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, no quadro do Programa”, enquanto “condições essenciais para o regresso do Estado português ao financiamento nos mercados internacionais” (Relatório OE 2014, págs. 30-31 e 40-41).

De acordo com o Governo, o ajustamento orçamental prosseguido na Proposta de OE 2014 parte da consideração de que “2014 será um ano de transição entre o Programa de Ajustamento Económico e o novo enquadramento orçamental a que estão sujeitos os países da União Europeia e, mais especificamente, os países da área do euro”, em particular o que resulta do “Pacto de Estabilidade e Crescimento, na sua vertente corretiva”, que prevê a abertura de “um procedimento por défice excessivo (...) se o défice orçamental exceder 3% do PIB e/ou o rácio da dívida exceder 60% do PIB (valor de referência) ou não apresentar uma diminuição significativa, a um ritmo satisfatório”, isto é, “um vigésimo por ano, em média de 3 anos, para o valor de referência” (Relatório OE 2014, pág. 38).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Assumindo que a redução do défice orçamental de 5,8%, estimado para 2013, para 4,0% em 2014 exige, em função da conjuntura prevista, a “tomada de medidas com um impacto equivalente a 2,3% do PIB”, o Governo recusou a possibilidade de tal ajustamento ocorrer “através de aumento generalizado da carga fiscal” por considerar que o mesmo teria “custos económicos e sociais excessivos difíceis de comportar”, optando por focar o esforço orçamental “na redução de despesa pública” no âmbito do “processo de revisão estrutural da despesa” (Relatório OE 2014, págs. 39, 42 e 45).

Assim, tendo em vista o abaixamento do “défice orçamental nominal (...) de 5,5% para 4%” e a concomitante necessidade de execução de medidas de consolidação orçamental no valor global de 3.901 milhões de euro, a Proposta de OE 2014 contempla um conjunto de “medidas permanentes” no valor de 3.718 milhões de euro, sendo 3.184 milhões pelo lado da redução da despesa e 534 milhões pelo lado do aumento da receita (Relatório OE 2014, pág. 45).

De acordo com a prioridade orçamental concedida à diminuição da despesa pública, as medidas de redução dos encargos previstas para 2014 representam 86% do esforço de consolidação e equivalem a 1,9% do PIB, sendo complementadas pelas medidas previstas do lado da receita, que representam 14% daquele esforço, equivalendo a 0,3% do PIB (Relatório OE 2014, págs. 45-47).

6. De entre as “medidas permanentes” de redução da despesa previstas na Proposta de OE 2014, destacam-se, pelo seu maior impacto orçamental, o conjunto das medidas relativas às *despesas com o pessoal* e o conjunto das medidas respeitantes às *prestações sociais* (Relatório OE 2014, págs. 46-47).

As medidas relativas às *despesas com o pessoal* substituem as “medidas de carácter transitório que vigoram desde o exercício orçamental de 2011” e inserem-se “no seu natural desenvolvimento”, tendo em vista alcançar os objetivos de consolidação” através da prioridade concedida ao “lado da despesa. Têm por



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

objetivo prosseguir o esforço de “ajustamento das despesas com o pessoal” – as quais representaram, em 2013, 22% da despesa pública total, valor equivalente a quase 11% do PIB” – e destinam-se a promover um “princípio global de equidade entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado”. Globalmente, as medidas de redução das despesas com o pessoal representam 1.320 milhões de euro, valor correspondente a 0,8% do PIB (Relatório OE 2014, págs. 43 e 47-48).

Entre as medidas destinadas à redução das despesas com o pessoal, destacam-se, pelo seu maior impacto orçamental, as seguintes:

a) *Medidas relativas à alteração da política de rendimentos*, contabilizadas em 643 milhões de euro, valor que representa 0,4% do PIB, modeladas de acordo com o objetivo de “dirimir uma inadequada política de rendimentos na Administração Pública”, corrigindo o “padrão de iniquidade entre o público e o privado” resultante do facto de existir “no setor público (...) um prémio salarial superior para funções de menor exigência e/ou responsabilidade” e de serem aí tendencialmente inferiores “as remunerações associadas a funções de maior complexidade e exigência”. Inscrevem-se no âmbito da “reforma da Administração Pública”, dando resposta à necessidade de “melhorar, dentro da margem financeira possível, a competitividade das remunerações públicas do Estado relativamente a alguns grupos profissionais prioritários e ajustar para os níveis de mercado a remuneração de outros grupos, relativamente aos quais o Estado pagará, porventura, acima do que é a prática no privado” e consistem na aplicação de uma “redução progressiva entre 2,5% e 12%, com carácter transitório, às remunerações mensais superiores a € 600 de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado (SEE), bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos”. Substituem a “redução de carácter transitório entre 3,5% e 10% para rendimentos mensais acima de € 1500 introduzida pelo Orçamento do Estado para 2011 (e mantidas desde 1 de janeiro de 2011)”, que “concentrava os cortes em apenas cerca de 50% dos trabalhadores”, e visam assegurar “que o esforço de contenção é melhor distribuído por um maior grupo de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

trabalhadores”, protegendo “os verdadeiramente com menos recursos (abaixo dos € 600)”, que correspondem a “cerca de 10% dos funcionários públicos”. São acompanhadas da manutenção das medidas introduzidas pelos Orçamentos de Estado de 2011, 2012 e 2013, que, como regra geral, preveem: i) a proibição de quaisquer valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões; ii) a proibição de atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos (Relatório OE 2014, págs. 32, 47 e 49-50).

b) *Redução do número de efetivos*, através da manutenção para 2014 do objetivo de uma redução anual mínima de 2% no número de trabalhadores das Administrações Públicas (central, local e regional), designadamente por aposentação, e aplicação do horário semanal de trabalho de 40 horas com o objetivo, entre outros, de reduzir os encargos de funcionamento dos serviços, designadamente com o pagamento de horas extraordinárias. A estas medidas estima-se corresponder um impacto de 153 milhões de euro, correspondente a 0,1% do PIB (Relatório OE 2014, págs. 47 e 51-52).

c) *Execução de programas de rescisões por mútuo acordo*, a que corresponderá uma poupança orçamental estrutural de 102 milhões de euro, correspondente a 0,1% do PIB (Relatório OE 2014, págs. 47 e 52).

d) *Utilização do sistema de requalificação de trabalhadores*, através de proposta de Lei sobre a Requalificação que proceda à adequação do Decreto n.º 117/XII ao decidido pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 472/2013, estimando-se com esta medida um impacto de redução da despesa em 59 milhões de euro (Relatório OE 2014, págs. 47 e 53).

7. As medidas relativas às prestações sociais, representam uma poupança estimada em 891 milhões de euro, valor correspondente a 0,5% do PIB. Tais medidas incluem:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

a) *Aplicação de uma condição de recursos a todos os beneficiários de subvenções vitalícias e subvenções de sobrevivência*, apuradas por indexação às remunerações dos cargos políticos. A “condição de recursos é verificada anualmente e considera um rendimento médio mensal, excluindo a subvenção, superior a € 2000 ou um património mobiliário superior a 240 vezes o valor do indexante dos apoios sociais”, sendo a subvenção “suspensa para os beneficiários que cumpram pelo menos uma das condições de recurso”; para os “restantes, o valor da subvenção fica limitado à diferença entre o valor de referência de € 2000 e o rendimento médio mensal” (Relatório OE 2014, pág. 54).

b) *Medidas sobre o Sistema de Pensões*, previstas para fazer face ao atual “peso desta rubrica no PIB”, que “praticamente duplicou, passando de 10,8% em 1999 para 19,4% em 2013”, por efeito do “alargamento do universo de beneficiários, por exemplo por razões demográficas”, e do “aumento do número de prestações sociais”, conduzindo a que, em 2013, a despesa em pensões haja representado “cerca de 30% da despesa pública”, correspondendo 75% a “despesas com pensões de velhice, doença ou sobrevivência” e 9% a “prestações associadas a situações de desemprego”. Introduzidas no pressuposto de que “o sistema de pensões português não é de capitalização mas sim de repartição” – o “que significa que são os atuais empregados que financiam as pensões dos beneficiários” – e que “a opção por não reduzir o valor das pensões implica[ria] sobrecarregar a geração atual de trabalhadores com mais impostos ou com mais contribuições”, as medidas sobre o sistema de pensões previstas constituem “respostas de curto prazo para forma a garantir a compatibilização do sistema de pensões com a sustentabilidade das finanças públicas”, repartindo “os custos deste ajustamento pela geração de pensionistas e de trabalhadores, segundo princípios de equidade intergeracional” (Relatório OE 2014, págs. 54-56). De entre as medidas sobre o sistema de pensões concretizadas na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013, cumpre destacar, pelo seu impacto orçamental, as seguintes:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i) *Ajuste da Idade de Acesso à Pensão de Velhice com base no Fator de Sustentabilidade*, com um impacto orçamental estimado de 205 milhões euro, valor correspondente a 0,1 % do PIB, prosseguido através da alteração da Lei de Bases da Segurança Social e do regime de pensões no sentido da atualização “do fator de sustentabilidade dos atuais 4,78% para cerca de 12%, bem como da “alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice em vigor (65 anos), por indexação ao fator de sustentabilidade” de modo a que, em 2014, sejam necessários “mais 12 meses de trabalho para além dos 65 anos para compensar a redução do montante das pensões em resultado da aplicação do novo fator de sustentabilidade de 12%” (Relatório OE 2014, págs. 47 e 58-59);

ii) *Introdução de condição de recursos nas pensões de sobrevivência*, com um impacto orçamental estimado de 100 milhões de euro, valor correspondente a 0,1 % do PIB, através da qual se procede à redução, a partir de 1 de janeiro de 2014, das “pensões de sobrevivência pagas pela Caixa Geral de Aposentações e pelo Centro Nacional de Pensões aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) ou de beneficiários do RGSS”, operando tal redução através de uma fórmula que parte da consideração, para efeitos de atribuição de pensões de sobrevivência, do “valor mensal global das pensões que corresponde ao somatório do valor mensal de todas as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência que sejam pagas ao titular da pensão por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza, institucional, associativa ou empresarial, do seu âmbito territorial, nacional, regional ou municipal, e do grau de independência ou autonomia, incluindo entidades reguladoras, de supervisão ou controlo e caixas de previdência de ordens profissionais, diretamente ou por intermédio de terceiros, designadamente companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões”. A fórmula é integrada por duas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distintas taxas progressivas de formação da pensão, sendo uma “aplicável genericamente por morte de beneficiários do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) em vigor até 31 de dezembro de 2005 ou que tenha sido subscritor inscrito até 31 de agosto de 1993” e outra, mais elevada, “aplicável por morte de beneficiário do RGSS ou de contribuinte da CGA inscrito após 31 de agosto de 1993 e que não tenha sido aposentado até 31 de dezembro de 2005” (Relatório OE 2014, pág. 47).

8. As medidas de redução da despesa, no valor global de 3.184 milhões de euro, são complementadas, no âmbito do universo do “total das medidas permanentes” constantes da Proposta de OE 2014, por um conjunto de medidas destinadas a fazer aumentar em 534 milhões de euro a *receita orçamental*, o que tem em vista “promover uma maior igualdade na distribuição do impacto das medidas de consolidação orçamental entre os diversos setores da sociedade portuguesa” através do reforço de “um princípio que já havia existido no ano transato” (Relatório OE 2014, págs. 32 e 46-47).

De entre as medidas previstas pelo lado da receita, destacam-se as seguintes:

a) *Medidas Fiscais*, contemplando estas, no essencial, as relativas a:

i) *Reforma do Imposto sobre Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)*, no âmbito da qual se prevê, nomeadamente, a redução gradual da taxa aplicável, atualmente fixada em 25%, para 23% em 2014, embora compensada pela continuidade da sujeição das “empresas com lucros mais elevados (...) a uma taxa adicional, a título de derrama estadual, de 3% sobre os lucros superiores a 1,5 milhões de euro” e das empresas com lucros superiores a 7,5 milhões de euro (...) a uma taxa adicional de 5%”, bem como pelo “aumento da tributação autónoma incidente sobre as viaturas automóveis detidas pelas empresas” (Relatório OE 2014, págs. 64-66);



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ii) *Imposto de Selo*, através de nova apresentação de “um pedido de autorização para legislar no sentido de criar uma nova taxa, até 0,3%, para incidir na generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário”;
  - iii) *Impostos especiais sobre o consumo*, através da aproximação dos níveis de tributação de todas as formas de tabaco;
  - iv) *Imposto Único de Circulação*, através da “introdução de um adicional de IUC, incidente sobre as viaturas ligeiras de passageiros movidos a gasóleo, tradicionalmente sujeitos a um regime fiscal mais favorável, nomeadamente em sede de Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), de modo a reequilibrar a sua situação tributária com as viaturas equivalentes a gasolina”;
  - v) *Redução em 50% da isenção* concedida aos fundos de investimento imobiliário e aos fundos de pensões, em sede de IMI e IMT (Relatório OE 2014, pág. 64).
- b) *Outras medidas do lado da receita*, em cujo âmbito se integram:
- i) *Alteração nas Contribuições para ADSE, SAD e ADM*, através do reforço das contribuições dos beneficiários titulares tendo em vista a autossustentabilidade dos subsistemas de saúde, com um impacto orçamental estimado de 132 milhões de euro, valor correspondente a 0,1 % do PIB;
  - ii) *Alteração ao Código dos Regimes Contributivos*, através da reavaliação do regime de proteção social dos trabalhadores independentes;
  - iii) *Contribuição sobre o setor energético*, através da criação de uma contribuição extraordinária com o objetivo de financiar mecanismos que contribuam para a sustentabilidade sistémica do mesmo, com um impacto orçamental estimado de 100 milhões de euro, valor correspondente a 0,1 % do PIB;
  - iv) *Aumento da Contribuição da Entidade Patronal para a Caixa Geral de Aposentações*, no sentido de “todas as entidades, independentemente da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, passa[rem] a contribuir para a CGA, mensalmente, com 23,75% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço, o que representa um acréscimo de 3,75 p.p. relativamente a 2013 (Relatório OE 2014, págs. 47, 69 e 71).

9. A Proposta de OE 2014 inclui ainda um conjunto de medidas sectoriais, destinadas a contribuir para o esforço de consolidação orçamental prosseguido, entre as quais cumpre destacar as seguintes:

a) *Medidas relativas às Receitas da Segurança Social*, em cujo âmbito se inclui “obrigatoriedade contributiva aos beneficiários de prestações sociais – doença e desemprego, assim como a contribuição extraordinária de solidariedade (âmbito pensões)” –, representando tais contribuições “cerca de 52,4% dos recursos orçamentados para o ano de 2014”.

b) *Medidas previstas para o setor da economia*, integrando estas, no eixo relativo às “Infraestruturas, Transportes e Comunicações”, a “suspensão dos pagamentos relativos a complementos de pensões – integralmente suportados pelas próprias empresas e que não resultam de contribuições dos trabalhadores – nas empresas que tenham apresentado um resultado líquido negativo nos 3 últimos anos, medida com a qual se estima, já em 2014, uma diminuição dos encargos das EPR [Entidades Públicas Recllassificadas] em 11,3 milhões de euro” (Relatório OE 2014, págs. 116 e 170).

10. O último dado relevante para o enquadramento das medidas consagradas nas normas impugnadas diz respeito aos pressupostos com base nos quais foi definida a estratégia orçamental do Governo concretizada na Lei n.º 83-C/2013.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De acordo com o *Relatório da Lei do Orçamento de Estado*, o cenário macroeconómico para 2014 aponta para um “crescimento do PIB em 0,8%, em consequência de uma contribuição menos negativa da procura interna”, bem como para “a manutenção do contributo positivo da procura externa líquida”. Dada “a manutenção de um elevado crescimento das exportações, é de esperar que o ajustamento das contas externas continue”, devendo “a balança corrente (...) atingir um excedente equivalente a 1,9% do PIB, reforçando assim o resultado de 2013”. De acordo ainda com o referido Relatório, “a taxa de desemprego deverá situar-se nos 17,7%, acompanhada pela manutenção de uma produtividade aparente do trabalho positiva (apesar de em desaceleração) e uma queda do emprego inferior à registada em 2013”. O “consumo público, por sua vez, deverá diminuir em 2,8% no próximo ano, como resultado da continuação do processo de ajustamento da despesa pública”, prevendo-se “que o investimento apresente uma evolução positiva de 1,2%, resultante de uma melhoria do investimento empresarial, em conjunto com condições de financiamento mais favoráveis da economia portuguesa”. O “consumo privado deverá apresentar uma recuperação de 0,1% em 2014”, e “a inflação deverá atingir 1%, o que traduz uma “subida (...) de cerca de 0,4 p.p. face a 2013” (Relatório do OE 2014, págs.18-19).

### **A) Normas do artigo 33.º (redução remuneratória aos trabalhadores do setor público)**

11. Os requerentes nos Processos n.ºs 14/14 e 47/14 suscitam a inconstitucionalidade das normas do artigo 33.º da LOE de 2014 com fundamento na violação do direito à retribuição consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), do princípio geral da igualdade, previsto no artigo 13.º, n.º 1, e os princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança, ambos insitos no princípio do Estado de direito a que se refere o artigo 2.º, todos da Constituição.

As normas constantes do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 têm o seguinte teor:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

### Artigo 33.º

#### **Redução remuneratória**

1 — Durante o ano de 2014 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 675, quer estejam em exercício de funções naquela data quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

a) Para valores de remunerações superiores a € 675 e inferiores a € 2000, aplica-se uma taxa progressiva que varia entre os 2,5 % e os 12 %, sobre o valor total das remunerações;

b) 12 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 2000.

2 — Exceto se a remuneração total ilíquida agregada mensal percebida pelo trabalhador for inferior ou igual a € 2000, caso em que se aplica o disposto no número anterior, são reduzidas em 12 % as diversas remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias nos seguintes casos:

a) Pessoas sem relação jurídica de emprego com qualquer das entidades referidas no n.º 9, nestas a exercer funções a qualquer outro título, excluindo-se as aquisições de serviços previstas no artigo 73.º;

b) Pessoas referidas no n.º 9 a exercer funções em mais de uma das entidades mencionadas naquele número.

3 — As pessoas referidas no número anterior prestam, em cada mês e relativamente ao mês anterior, as informações necessárias para que os órgãos e serviços processadores das remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias possam apurar a taxa de redução aplicável.

4 — Para efeitos do disposto no presente artigo:

a) Consideram-se remunerações totais ilíquidas mensais as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados;



M

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou o reembolso de despesas efetuado nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social, e nomeadamente os montantes abonados ao pessoal das forças de segurança a título de comparticipação anual na aquisição de fardamento;

c) A taxa progressiva de redução para aplicar aos valores de remuneração entre os € 675 e os € 2000 é determinada por interpolação linear entre as taxas definidas para os valores de remuneração de referência imediatamente abaixo e acima do valor de remuneração em análise, determinada da seguinte forma:

d) Na determinação da taxa de redução, os subsídios de férias e de Natal são considerados mensalidades autónomas;

e) Os descontos devidos são calculados sobre o valor pecuniário reduzido por aplicação do disposto nos n.ºs 1 e 2.

5 — Nos casos em que da aplicação do disposto no presente artigo resulte uma remuneração total ilíquida inferior a € 675, aplica-se apenas a redução necessária a assegurar a percepção daquele valor.

6 — Nos casos em que apenas parte das remunerações a que se referem os n.ºs 1 e 2 é sujeita a desconto para a CGA ou para a segurança social, esse desconto incide sobre o valor que resultaria da aplicação da taxa de redução prevista no n.º 1 às prestações pecuniárias objeto daquele desconto.

7 — Quando os suplementos remuneratórios ou outras prestações pecuniárias forem fixados em percentagem da remuneração base, a redução prevista nos n.ºs 1 e 2 incide sobre o valor dos mesmos, calculado por referência ao valor da remuneração base antes da aplicação da redução.

8 — A redução remuneratória prevista no presente artigo tem por base a remuneração total ilíquida apurada após a aplicação das reduções previstas nos artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e na Lei n.º 47/2010, de 7 de setembro, alterada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pelas Leis n.ºs 52/2010, de 14 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, para os universos neles referidos.

9 — O disposto no presente artigo é aplicável aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:

- a) O Presidente da República;
- b) O Presidente da Assembleia da República;
- c) O Primeiro-Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) Os juizes do Tribunal Constitucional e os juizes do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, os magistrados do Ministério Público e os juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz;
- g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;
- h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
- i) Os membros dos Governos Regionais;
- j) Os eleitos locais;
- k) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;
- l) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República;
- m) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR), incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- n) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;
- o) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime comum e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;
- p) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º e nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária;
- q) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, incluindo as entidades reguladoras independentes;
- r) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal;
- s) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas de direito público e das fundações públicas de direito privado e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;
- t) O pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10 — As entidades processadoras das remunerações dos trabalhadores em funções públicas referidas na alínea p) do número anterior, abrangidas pelo n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, bem como os órgãos ou serviços com autonomia financeira processadores das remunerações dos trabalhadores em funções públicas referidos nas alíneas q) e s) do número anterior, procedem à entrega das quantias correspondentes às reduções remuneratórias previstas no presente artigo nos cofres do Estado, ressalvados os casos em que as remunerações dos trabalhadores em causa tenham sido prévia e devidamente orçamentadas com aplicação dessas mesmas reduções.

11 — O disposto no presente artigo é ainda aplicável a todos os contratos a celebrar, por instituições de direito privado, que visem o desenvolvimento de atividades de docência, de investigação ou com ambas conexas, sempre que os mesmos sejam expressamente suportados por financiamento público, no âmbito dos apoios ao Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), continuando a aplicar-se as reduções entretanto determinadas aos diferentes tipos de contratos em vigor, celebrados naqueles termos.

12 — O abono mensal de representação previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 40-A/98, de 27 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 153/2005, de 2 de setembro, e 10/2008, de 17 de janeiro, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, é reduzido em 4 %, sem prejuízo das reduções previstas nos números anteriores.

13 — O disposto no presente artigo não se aplica aos titulares de cargos e demais pessoal das empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e das entidades públicas empresariais que integrem o setor público empresarial se, em razão de regulamentação internacional específica, daí resultar diretamente decréscimo de receitas.

14 — Não é aplicável a redução prevista no presente artigo nos casos em que pela sua aplicação resulte uma remuneração ilíquida inferior ao montante previsto para o salário mínimo em vigor nos países onde



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

existem serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

15 — Salvo o disposto no n.º 11, o regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, 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.

**12. Os requerentes alegam, em resumo, o seguinte:**

- a) As normas em causa consubstanciam uma restrição do direito constitucional à retribuição, na medida em que representam uma diminuição sensível da contrapartida remuneratória pelo trabalho prestado;
- b) Ao impor-se esta medida adicional de sacrifício (redução remuneratória) pelo quarto ano consecutivo aos trabalhadores do setor público, em termos agora alargados (a partir dos 675 euro mensais) e agravados (atingindo os 12% a partir dos 2000 euro), ultrapassam-se vários dos limites a que uma “ablação diferencial” desta natureza estará sempre sujeita;
- c) No quarto ano de aplicação, a medida discriminatória já não pode justificar-se pela sua eficácia em relação a reformas que pudessem requerer mais tempo;
- d) Na sua aplicação a todos os que, pela quarta vez, suportam continuamente a redução remuneratória, esta medida levará a que o sacrifício exigido de cada um deles, só a este título, se eleve para um valor compreendido entre 14% a 40% da sua remuneração anual;
- e) Por outro lado, a ponderação do nível de sacrifício imposto (especialmente) a quem auferir salários no limiar inferior da tabela, a partir de 675 euro, e o grau de satisfação dos interesses que se pretende atingir com isso- a consolidação orçamental em poucas décimas- só pode conduzir à conclusão da intolerabilidade daquele sacrifício;
- f) Tendo em conta que essas medidas cumulam, para além do enorme aumento de impostos sofrido pela generalidade dos cidadãos, com a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diminuição de rendimento e de cortes salariais que já incidiram nos anos anteriores exclusivamente sobre estes trabalhadores, com a supressão efetiva dos 13.º e 14.º meses no ano de 2012 (não obstante a sua declarada inconstitucionalidade) e com a redução indireta de retribuição em que se traduz no aumento do horário de trabalho para as 40 horas semanais e nos sucessivos aumentos de contribuição para a ADSE;

g) Além de que a eventual violação do princípio da proteção da confiança por parte das reduções remuneratórias deve ser apreciada segundo um critério mais apertado, tendo em conta que as reduções remuneratórias que incidem exclusivamente sobre os trabalhadores em funções públicas e das empresas públicas sempre haviam sido perspetivadas como transitórias e com um horizonte temporalmente delimitado e pré-estabelecido;

h) Os cortes salariais impostos na LOE 2014 obrigam a um novo juízo quanto à sua idoneidade ou adequação para atingir os fins visados, quanto à sua exigibilidade, necessidade ou indispensabilidade, e quanto à sua proporcionalidade em sentido estrito, isto é, quanto a saber se tais medidas se incluem na justa medida ou se devem considerar-se excessivas.

i) A dimensão do sacrifício imposto pelos cortes salariais, que pode ascender a 12% dos vencimentos, não é menor que a que foi imposta com o corte de um dos subsídios de férias ou de Natal declarado inconstitucional pelo acórdão n.º 353/2012;

j) Quanto à questão da idoneidade ou adequação da medida, é hoje manifesto que os cortes salariais não foram um meio idóneo para a redução imediata do défice das contas públicas;

l) A questão fundamental que se coloca, porém, relativamente aos cortes salariais previstos na LOE 2014 é a de saber se não estão largamente ultrapassados os limites do sacrifício a que aludiu o acórdão n.º 396/2011 e se não se verifica situação idêntica à que justificou a declaração de inconstitucionalidade do corte dos subsídios de férias e de Natal de 2013.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m) Quando se alargam os cortes salariais de modo a abranger trabalhadores que auferem salários mensais ilíquidos no montante de 675 euro, estão ultrapassados todos os limites constitucionalmente admissíveis, visto que estes cortes incidem sobre rendimentos de tal modo exíguos que violam claramente o princípio constitucional da proporcionalidade.

### **Âmbito temporal de vigência**

13. Ao invés do que sucedeu com o artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, a norma constante do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, não se limita a fazer transitar para o ano de 2014 a norma instituída pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011), e transposta para o ano de 2012 pelo artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), que operou, pela primeira vez, uma redução, entre 3,5% e 10%, das remunerações superiores a € 1.500 que devessem ser pagas através de dinheiros públicos.

De acordo com o regime seguido pela redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e renovada para os anos de 2012 e 2013 pelas Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, respetivamente, a afetação dos rendimentos salariais era de: "a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 1500 e inferiores a € 2000; b) 3,5 % sobre o valor de € 2000 acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exced[esse] os € 2000, perfazendo uma taxa global que varia[va] entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2000 até € 4165; e c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 4165".



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em relação às normas pretéritas suas congêneres, a norma constante do n.º 1 do artigo 33.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, procedeu a uma revisão do regime de afetação da retribuição base mensal dos trabalhadores do setor público que vigorou nos anos de 2011 a 2013, concretizando-a através da simultânea reconfiguração de dois dos elementos que, de forma inalterada, vinham integrando aquele regime: i) o valor a partir do qual as retribuições pagas por dinheiros públicos ficam sujeitas a redução; e ii) os limites mínimo e máximo do coeficiente de redução aplicável de forma progressiva a partir daquele valor.

Apesar de o elenco dos sujeitos abrangidos se manter inalterado quanto ao cargo titulado – no sentido de que o n.º 9 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 reproduz, sem modificações, a enumeração que antes constava do n.º 9 do artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012 –, as alterações introduzidas pela Lei n.º 83-C/2013 procedem ao abaixamento do valor a partir do qual as remunerações mensais passam a ficar sujeitas a redução, produzindo por essa via uma ampliação do universo dos trabalhadores do setor público afetados pela medida, que passa a integrar os titulares de retribuições salariais superiores a € 675 e iguais ou inferiores a € 1.500, até agora isentas de qualquer oneração.

O abaixamento do valor mensal a partir do qual a redução salarial passa agora a operar foi acompanhado da revisão dos limites mínimo e máximo da taxa para esse efeito aplicável – que passam dos 3,5% e 10% previstos nas Leis n.º 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, para os 2,5% e 12% fixados no n.º 1 do artigo 33.º da Lei 83-C/2013, respetivamente –, assim como da ampliação do escalão remuneratório sujeito à aplicação do coeficiente máximo, que deixa de se cingir, conforme previsto nas Leis n.º 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, aos titulares de retribuições a partir de € 4.165, para passar a abranger todos titulares de remunerações iguais ou superiores a € 2.000.

Por força do n.º 1 do artigo 33.º da Lei 83-C/2013, a redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público desde 2011 transita,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assim, para 2014 com relevantes modificações tanto subjetivas como objetivas, consistindo estas, por um lado, no alargamento do universo dos sujeitos afetados em razão do valor da remuneração auferida, e, por outro, na intensificação da medida da redução imposta aos titulares de retribuições já atingidas pelo regime constante das Leis n.º 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012.

Deste ponto de vista, o alcance inovatório do n.º 1 do artigo 33.º da Lei 83-C/2013 traduzir-se-á na imposição, pela primeira vez, de uma redução remuneratória aos trabalhadores do setor público que auferem rendimentos salariais de valor compreendido entre € 675 e € 1.500 e no concomitante agravamento, para o quarto ano consecutivo da respetiva vigência, da afetação da remuneração base mensal a que os trabalhadores do setor público com rendimentos salariais de valor superior a € 1.500 se encontram sujeitos desde 2011.

14. Em relação às medidas de redução da retribuição base mensal que vigoraram no âmbito do setor público no âmbito das Leis n.º 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, o conteúdo inovatório do regime constante do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 encontra-se desenvolvido do seguinte modo: as remunerações entre € 675 e € 1500, que se encontravam isentas de qualquer redução no âmbito das anteriores leis orçamentais, passaram a sofrer uma redução que resulta da aplicação de uma taxa progressiva incidente sobre o valor da remuneração e que se estende de 2,5%, no escalão mais baixo, até 8,41%, no segmento correspondente a € 1500. As remunerações que se situam no intervalo entre € 1500 e € 2000, a que se aplicava anteriormente a taxa mínima de 3,5%, têm uma redução acima de 8,41% e que vai até 12% nas remunerações correspondentes a este último montante. As remunerações superiores a € 2000 e inferiores a € 4165, que estavam sujeitas a uma taxa variável entre 3,5% e 10%, suportam agora a taxa máxima de 12%. Essa mesma taxa é aplicável a todas as outras remunerações mais elevadas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Ao contrário do que sucedeu com as normas feitas sucessivamente constar dos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, e 27.º, n.º 1, das Leis do Orçamento de Estado para 2011, 2012 e 2013, respetivamente, a norma inscrita no n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 não se limita a indicar o termo inicial do período a que reporta a redução salarial aí determinada.

Apesar de, tal como as precedentes disposições, não conter a especificação do termo final do período em que perdurará a afetação remuneratória aí prevista, a norma constante do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 estabelece que essa afetação vigorará “durante o ano de 2014”, o que, em relação à formulação antes adotada, traduz uma mensuração mais concreta e explícita da temporalidade da medida, no sentido em que a sua duração é feita expressamente coincidir com a do ano civil a que se reporta.

Porém, se, do ponto de vista da aferição da temporalidade da redução remuneratória fixada, esta maior precisão da cláusula constante do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 tende a facilitar, quando em si mesma considerada, uma conclusão favorável à transitoriedade da medida, já a circunstância, expressamente invocada pelos autores do pedido que deu origem ao Processo n.º 47/2014, de se tratar agora “do quarto ano consecutivo de imposição de cortes salariais” e de este se não encontrar integralmente abrangido pelo período de vigência do PAEF, associada ao facto, alegado pelos autores do pedido que deu origem ao Processo n.º 14/2014, de existirem no discurso político associado à elaboração da Proposta que deu origem à referida Lei certos sinais indicadores “de ter sido abandonada toda e qualquer delimitação temporal do respetivo alcance”, poderá conferir à (re)consideração do tema da plurianualidade das disposições orçamentais relativas aos trabalhadores do setor público uma nova dimensão problemática.

16. Tanto a questão relativa à determinação do período de vigência de normas inseridas em leis orçamentais que impõem uma redução da remuneração



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

dos trabalhadores do setor público, como a respeitante à determinação dos termos em que o sentido da resposta se deverá projetar sobre o juízo da respetiva conformidade constitucional vêm sendo continuamente debatidas na jurisprudência deste Tribunal, tendo começado por colocar-se no âmbito da fiscalização da constitucionalidade do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011).

Considerando que a resposta à questão de saber se as reduções impostas pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010 operavam a título definitivo ou a título meramente transitório constituía “um muito relevante fator de valoração, atuante transversalmente em todos os campos problemáticos de aplicação dos parâmetros constitucionais” então invocados, o acórdão n.º 396/2011, que se pronunciou sobre essa disposição, começou por recusar a possibilidade de extrair da ausência de uma cláusula de temporalidade uma conclusão favorável à definitividade da medida, tomando por base a natureza orçamental das normas em causa e os preceitos constitucionais relativos à vigência das leis do orçamento.

O Tribunal assumiu o entendimento de que se tratava de disposições que tinham a função de dar “suporte normativo a uma dada previsão de despesas, e sendo a sua aplicação indispensável à sua correta execução, elas repercut[iam-se] diretamente no próprio quadro contabilístico do orçamento, integrando-se substancialmente neste diploma, como sua componente essencial”.

Concluiu-se, assim, que as normas constantes do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, na medida em que “não se projeta[vam], com independência, para fora da aprovação e execução do Orçamento do Estado”, tinham “caráter orçamental”, pelo que, “por força de regra constitucional (artigo 106.º, n.º 1, da Constituição)”, não poderiam gozar senão de vigência “anual”, o que tornava desnecessária até a determinação autónoma do “termo final da sua vigência”, pois este encontrar-se-ia “definido constitucional e legislativamente (artigo 4.º, n.º 1, da Lei de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto)”.  
✓

Apesar de assim concluir, o Tribunal considerou, todavia, não poder “ignorar-se que as reduções remuneratórias estabelecidas na lei do Orçamento do Estado de 2011 t[inham] como objetivo final a diminuição do défice orçamental para um valor precisamente quantificado, respeitador do limite estabelecido pela União Europeia, no quadro das regras da união económica e monetária”, para cujo alcance “fo[ra] estabelecida uma calendarização por etapas anuais”, prevendo-se para 2013 a “satisfação plena de tal objetivo”.

Neste contexto, poder-se-ia dizer que “as medidas de diminuição da despesa pública inscritas no Orçamento de 2011 mais não representa[riam] do que uma parcela, uma fase, de um programa cuja realização integral se estende[ria] por um horizonte temporal mais alargado”.

Porém, na medida em que o legislador não optara “por estabelecer expressamente para as reduções remuneratórias uma vigência correspondente à do PEC (2010-2013)”, aquele dado “não invalida[ria] a conclusão de que elas vigorar[iam] segundo a sua natureza de medidas de carácter orçamental” –, isto é, “anualmente, caducando no termo do ano em curso” –, apenas levando “a dar como praticamente certa, porque necessária para o cumprimento das vinculações assumidas, a repetição de medidas de idêntico sentido, para vigorar nos anos correspondentes aos da execução do programa que as justifica e em que se integram, ou seja, até 2013”.

De qualquer forma, segundo o Tribunal, esta prognose, a ser tida em conta, “apenas pode[ria] fundar a conclusão de que estas medidas ter[iam] uma duração *plurianual*, sem pôr em causa o seu carácter *transitório*, de acordo com a sua razão de ser e natureza, de resposta normativa a uma conjuntura excepcional,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se pretende corrigir, com urgência e em prazo o mais breve possível, para padrões de normalidade”.

17. O problema relativo à determinação do âmbito temporal de vigência das normas que afetam o valor da remuneração dos trabalhadores do setor público inscritas em leis orçamentais voltou a colocar-se no âmbito da fiscalização da constitucionalidade do artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), que determinou a suspensão “durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), como medida excecional de estabilidade orçamental” do pagamento de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e/ou 14.º meses aos trabalhadores do setor público cuja remuneração base mensal fosse superior a € 1.100 (n.º 1), bem como a redução dos referidos subsídios ou prestações aos trabalhadores daquele setor cuja remuneração base mensal fosse “igual ou superior a € 600 e não exced[esse] o valor de € 1.100 (n.º 2)”.

Neste caso, decidido pelo acórdão n.º 353/2012, a questão colocada consistiu em saber se a inscrição daquela medida numa lei orçamental determinaria a sujeição do respetivo âmbito temporal de vigência aos limites para esta legal e constitucionalmente fixados, ou, pelo contrário, tal âmbito deveria ser estabelecido a partir da cláusula de temporalidade inserta na própria norma do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, hipótese em que passaria a contemplar, não apenas o ano de 2012, mas também os de 2013 e 2014 por ser esse o período de vigência do PAEF.

Tendo prevalecido este último entendimento, o Tribunal considerou então que “como os artigos 21.º e 25.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, remet[iam] para o período de vigência do PAEF, a duração da suspensão de pagamentos neles decretada, tal medida não pod[eria] deixar de ter, pelo menos, a duração de 3 anos, abrangendo os anos de 2012, 2013 e 2014”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

**18.** No âmbito da apreciação da conformidade constitucional das normas constantes dos artigos 27.º, n.º 1, e 29.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, decidida pelo acórdão n.º 187/2013, o problema da transitoriedade das disposições orçamentais relativas aos trabalhadores do setor público foi novamente colocado, tendo surgido aí em ambas as configurações em que havia sido considerado já nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012.

Atentando na “coincidente estrutura temporal das normas constantes dos artigos 27.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, por um lado, e dos artigos 29.º, n.º 1, e 45.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro”, por outro, o Tribunal entendeu não existir razão “para divergir do juízo sobre a temporalidade das medidas impugnadas subjacente aos julgamentos” efetuados através dos referidos acórdãos.

No que particularmente diz respeito à redução das remunerações dos trabalhadores do setor público, considerou-se ainda que, apesar da respetiva plurianualidade se ter tornado, em face do disposto no artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, “senão prospetiva, pelo menos retrospectivamente mais evidente”, persistiam “as razões que, no contexto normativo subjacente ao 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro”, haviam conduzido o Tribunal “a não pôr em causa o seu caráter transitório e temporário”, continuando esta conclusão a poder extrair-se com clareza, no âmbito da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, da “circunstância de se tratar de uma medida inscrita na estratégia de consolidação orçamental, através da redução da despesa, tendo em vista o cumprimento dos limites quantitativos para o défice”.

Concluiu assim o Tribunal que, apesar de a redução do valor da retribuição mensal imposta pelo artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012, ao contrário da suspensão do pagamento do subsídio de férias então prevista no respetivo artigo 29.º, não ter “normativamente expressa uma duração correspondente à do PAEF”,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se justificava, perante o respetivo enquadramento orçamental, a “qualificação unitária” de ambas como “medidas com caráter transitório”, sujeitas à exigência de “renovação (...) em cada orçamento” como condição de obtenção, em face da “regra da anualidade orçamental”, de uma “aplicação plurianual”.

Para o Tribunal, em suma, ambas as medidas previstas na Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, apresentavam “em comum uma vigência temporária, não definitiva”, o que permitia reconhecer nelas “a característica tida em conta nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012”.

19. Procurando determinar-se se é possível manter, em face do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, o mesmo juízo sobre a transitoriedade das medidas relativas aos trabalhadores do setor público anteriormente emitido, a primeira nota a salientar é a de que a norma agora sob fiscalização, se por um lado beneficia, em relação às precedentes disposições, de uma maior precisão quanto ao respetivo período de vigência, que lhe é conferida por uma cláusula de temporalidade expressamente coincidente com a duração do ano a que se reporta, por outro reitera pelo quarto ano consecutivo a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o respetivo n.º 9. Fã-lo, não obstante se encontrar oficialmente previsto para maio de 2014 o termo do Programa de Assistência Económica e Financeira e, a mais disso, com apoio num discurso justificativo que, apesar de manter a ligação aos “objetivos de consolidação orçamental” a que se autovinculou o Estado Português, dá sinais de romper com o horizonte temporal que vinha sendo reiteradamente considerado, apontando, através da invocação de fundamentos relacionados com o “processo de revisão estrutural da despesa” pública e do objetivo de “ajustar para os níveis de mercado as remunerações” de certos grupos da Administração Pública, para o caráter permanente da medida, ainda que sujeita a ulterior reformulação (Relatório OE 2014, págs. 31, 45 e 50).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

Conforme inequivocamente resulta da anterior jurisprudência do Tribunal, a *transitoriedade* cujo estabelecimento vem integrando o juízo de conformidade constitucional das disposições orçamentais relativas à retribuição mensal dos trabalhadores do setor público supõe mais do que a mera *revisibilidade* da medida.

Tal como vem sendo extraído daquelas disposições, o caráter temporário da afetação do valor das remunerações base mensais pagas por dinheiros públicos resulta diretamente da sua *vocação plurianual*, por se tratar de uma medida funcionalmente indexada à execução do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), e se destinar, por isso, a vigorar, através da sucessiva renovação orçamental, durante o período, certo e pré-determinado, de vigência daquele.

Assim entendida, a *plurianualidade* da redução das retribuições auferidas pelos trabalhadores do setor público é aquela que resulta da duração do ciclo orçamental condicionado pelas obrigações de consolidação assumidas no âmbito daquele Programa, o que se mostra compatível ainda com renovação da medida no Orçamento de Estado para 2014.

O ano de 2014 é ainda, tal como sucedeu com os três anos anteriores, um ano orçamentalmente dependente do cumprimento dos compromissos específicos a que o Estado Português se autovinculou no âmbito dos contratos de financiamento celebrados com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, o que, em termos objetivos, permite reconduzir a afetação do valor das contraprestações remuneratórias, agora renovada, à integral realização do esforço de consolidação orçamental iniciado em 2011 e, conseqüentemente, ao critério com base no qual vem sendo desde então estabelecida a temporalidade da medida.

Por assim ser, o desfasamento temporal que, em parte, se verifica entre o PAEF – que findará antes de completado o ano de 2014 — e a redução



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

remuneratória prevista no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 – que perdurará até ao termo do ano em causa — não assumem uma relevância decisiva.

Considerando que o PAEF, apesar de formalmente ter findado em maio, sujeita a constrangimentos financeiros, em particular aos que resultam dos limites fixados ao défice, todo o exercício de 2014, mantém-se inalterada a possibilidade de relacionar funcionalmente a afetação remuneratória renovada na Lei n.º 83-C/2013 com as obrigações de sustentabilidade orçamental resultantes dos compromissos assumidos no âmbito daquele Programa, o que, por seu turno, permite concluir pela subsistência do circunstancialismo que conduziu a qualificar como não definitiva a afetação salarial sucessivamente imposta pelas leis orçamentais para 2011, 2012 e 2013.

Tal conclusão, para além de reforçada pela própria regra da anualidade a que se encontra constitucionalmente vinculado o Orçamento de Estado (artigo 106.º, n.º 1, da CRP) – que impõe que o planeamento da gestão financeira que naquele se encontra vertido assuma como período temporal de referência o do ano civil a que diz respeito e ao mesmo globalmente reporte a previsão e a programação das despesas e das receitas –, é, além do mais, sintónica com o facto de, nas suas anteriores pronúncias, o Tribunal ter estendido ao ano de 2014 o juízo de prognose sobre a plurianualidade das medidas orçamentais relativas às contrapartidas remuneratórias dos trabalhadores do setor público impostas no âmbito da estratégia de consolidação determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português, na sequência do pedido de ajuda financeira externa.

**20.** Se o facto de a vigência do PAEF se não prolongar por todo o período em que vigorará a redução remuneratória determinada pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 não constitui fundamento idóneo para impor a reversão do juízo sobre a transitoriedade da medida, há ainda que verificar se à respetiva subsistência não se oporão já os indicadores que, no discurso do autor da Proposta de Orçamento, apontam para o respetivo caráter permanente ou definitivo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Apesar da concomitante referência ao “caráter transitório” da redução remuneratória prevista (Relatório, pág. 49), tais indicadores são relativamente inequívocos.

Embora sem deixar de relacioná-la com a necessidade de adoção de medidas suscetíveis de assegurar a redução do défice orçamental para o valor de 4% fixado para 2014 pela versão atualizada do PAEF, nem, mais amplamente, com “as obrigações de consolidação orçamental” e a necessidade de assegurar as condições de acesso aos “meios de financiamento” de que “depende a solvabilidade e o cumprimento das tarefas constitucionais fundamentais do Estado”, o enquadramento feito no Relatório que acompanhou a Proposta do OE 2014 insere a “redução progressiva, entre 2,5% e 12%”, das remunerações mensais superiores a determinado valor limite de “todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado (SEE), bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos” no âmbito do que designa por “*Medidas relativas à alteração da política de rendimentos*” dos trabalhadores do setor público. Quanto aos termos em que é modelada, é-lhe apontado o objetivo de “dirimir uma inadequada política de rendimentos na Administração Pública”, através da correção do “padrão de iniquidade” considerado existir entre o público e o privado” em resultado do facto de existir “no setor público (...) um prémio salarial superior para funções de menor exigência e/ou responsabilidade” e de serem aí tendencialmente inferiores “as remunerações associadas a funções de maior complexidade e exigência”. Para além disso, inscreve aquela redução no âmbito do “processo de revisão estrutural da despesa”, contabilizando como “medida permanente” de redução da despesa pública a diminuição, estimada em 643 milhões de euro, das “despesas com o pessoal” desse modo obtida (Relatório OE 2014, págs. 31, 46-47 e 49).

Este conjunto de referências introduz uma componente inovatória na exposição de motivos que vem acompanhando as sucessivas medidas de natureza



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orçamental relativas às contrapartidas remuneratórias devidas no âmbito da relação de emprego público.

Já não se trata, como até aqui, de uma argumentação construída exclusivamente em torno da invocação de “condições excepcionais e extremamente adversas”, em relação à “indispensável sustentabilidade” e “reequilíbrio das contas públicas” (Relatório OE 2011, pág. 45), da “urgente necessidade de corrigir os desequilíbrios orçamentais e o profundo agravamento das finanças públicas” no âmbito dos “compromissos assumidos no contexto do PAEF” (Relatório OE 2012, págs. 21 e 23), ou até mesmo da “necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores”, honrando “os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português” e salvaguardando “a realização das suas tarefas fundamentais perante os seus cidadãos” (Relatório OE 2013, pág. 2), mas, para além disso, do simultâneo e inédito relacionamento das medidas, quer com o programa de revisão estrutural da despesa, quer com o processo de reforma da Administração Pública.

Ao contrário dos fatores até aqui considerados, estes rompem o horizonte temporal definido a partir do período de vigência do PAEF, fazendo supor, até pela concomitante convocação do enquadramento resultante do “Pacto de Estabilidade e Crescimento, na sua vertente corretiva”, que a “alteração da política de rendimentos” dos trabalhadores do setor público persistirá para além do termo de 2014, tendendo a assumir, sem prejuízo de ulteriores reformulações, caráter permanente ou definitivo (Relatório OE 2014, pág. 38).

**21.** Apesar de assim ser, a questão que, do ponto de vista do controlo da constitucionalidade, pode com relevância ser colocada é a de saber se, na configuração em que se encontra *normativamente* concretizada – isto é, enquanto medida de natureza orçamental destinada a vigorar durante o ano de 2014 —, a afetação remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 deixa de poder relacionar-se, por via do enquadramento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

delineado no Relatório que acompanhou a Proposta, com os objetivos de “consolidação orçamental” e “sustentabilidade das finanças públicas” que aí lhe são igualmente assinalados (Relatório, pág. 29), para passar a assumir, em sintonia com outros dos indicadores naquele contidos, a prevalecente condição de instrumento de prossecução de uma política de revisão da tabela salarial da Administração Pública e/ou de um programa de redução estrutural e permanente da despesa gerada pelo pagamento das contraprestações remuneratórias devidas no âmbito da relação de emprego público.

Ainda que, do ponto de vista político-governativo, a redução das remunerações mensais devidas no âmbito da relação de emprego público se tenha convertido em parte de uma estratégia, mais ampla, de reconfiguração do “padrão” salarial vigente naquele setor e, mais extensamente ainda, de diminuição permanente dos encargos que a esse título recaem sobre o Estado-empregador, o certo é que essa eventual alteração de perspectiva não encontra, no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, a necessária tradução normativa. Pelo contrário, nele se estabelece expressamente um período de duração correspondente ao ano de 2014.

Por isso, quando considerada a partir dos objetivos que lhe são feitos corresponder no imediato, a redução remuneratória prevista na Lei n.º 83-C/2013 continua a dispor, nos termos em que se encontra orçamentalmente concretizada, de suficiente ligação à “linha de atuação programada, de caráter plurianual”, orientada para “a realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas” (acórdão n.º 187/2013) com base na qual o Tribunal vem concluindo pela transitoriedade da medida.

Embora nos encontremos já no limite desse programa, o certo é que estamos em face de uma medida que, sem prejuízo da sua anunciada integração em objetivos mais amplos – cuja eventual concretização normativa futura poderá, a seu tempo, ser apreciada – se dirige ainda, em termos imediatos, e em linha com as



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anteriores, à viabilização do cumprimento das metas orçamentais definidas no PAEF para o ano de 2014.

Tal enquadramento, que a Lei n.º 83-C/2013 amplia mas não abandona, permite concluir, assim, pela natureza transitória ou temporária da redução remuneratória prevista, no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, para vigorar “durante o ano de 2014”, e, conseqüentemente, pela constância do fator de ponderação deste ponto de vista tido em conta no âmbito da formulação dos anteriores juízos de constitucionalidade.

### **Introdução ao problema da constitucionalidade**

22. Entendendo terem decaído as “razões excludentes da inconstitucionalidade” que conduziram o Tribunal a abster-se de censurar a redução da remuneração mensal base dos trabalhadores do setor público prevista nas anteriores Leis Orçamentais, os requerentes do Processo n.º 14/2014 consideram impor-se, perante as normas constantes do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, a reversão daquele juízo quanto à violação dos princípios da igualdade (artigo 13.º, n.º 1, da Constituição), da proporcionalidade e da proteção da confiança (artigo 2.º da Constituição). Para além do argumento retirado da ideia, que se considerou já sem base normativa, de que aquela redução adquiriu caráter necessariamente permanente e definitivo, essa conclusão justificar-se-á: i) do ponto de vista da igualdade, pelo facto de se tratar em qualquer caso de uma “medida adicional de sacrifício”, imposta no âmbito da relação de emprego público “pelo quarto ano consecutivo” e “em termos agora alargados (a partir dos € 675 mensais) e agravados (atingindo os 12% a partir dos € 2.000)”, sem que subsista a “eficácia” que lhe foi anteriormente reconhecida no confronto com reformas mais demoradas; e ii) do ponto de vista da proporcionalidade, pelo facto de, através da simultânea “redução do esforço fiscal doutros contribuintes”, o legislador dar sinais de que existem “alternativas igualmente eficientes para promover os fins prosseguidos”, ao mesmo tempo que eleva para um nível intolerável o grau do sacrifício imposto,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fazendo-o coincidir com o efeito da acumulação da afetação remuneratória com um conjunto de outras medidas penalizadoras, designadamente a “redução indireta de retribuição em que se traduzem tanto o aumento do horário de trabalho para as 40 horas semanais como os sucessivos aumentos de contribuição para a ADSE”, para com isso alcançar, no que diz respeito à diminuição do valor dos salários situados no limiar da tabela, uma compensação orçamental não superior a “poucas décimas”.

A perspetiva seguida pelos requerentes do Processo n.º 47/2014 é, no essencial, semelhante.

Apontando, de igual modo, para o definhamento dos pressupostos em que assentaram as anteriores decisões do Tribunal Constitucional que “concluíram pela não inconstitucionalidade dos cortes salariais impostos pelos Orçamentos de Estado anteriores”, os requerentes deste processo consideram que a medida prevista no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 se tornou, à luz da ponderação ali realizada, incompatível com o “princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional”, não apenas por ter adquirido caráter necessariamente permanente e definitivo, mas ainda por não ser já possível classificá-la, perante a sucessiva revisão dos limites previstos para o défice, como “um meio idóneo” e “adequado” para a consolidação das contas públicas, nem invocar mais a sua “indispensabilidade” para aquele efeito já que, através da previsão do aumento dos encargos com as parcerias público-privadas e do desagramento fiscal a produzir pela reforma do IRC, a própria LOE 2014 contempla simultaneamente “medidas de sentido contrário a esse objetivo”. Este circunstancialismo, agravado pela acumulação dos “cortes salariais” agora impostos com os cortes anteriormente determinados e com o conjunto das outras “medidas de austeridade” previstas para os trabalhadores do setor público, bem como pelo alargamento da redução remuneratória aos “trabalhadores que auferem salários mensais ilíquidos no montante de € 675”, deverá conduzir o Tribunal a um julgamento de sentido idêntico ao que recaiu sobre o “corte dos subsídios de férias e de Natal para o ano



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2013” por se encontrar também agora ultrapassado o “limite do sacrificio” que vem sendo imposto aos “cidadãos que auferem remunerações públicas”.

**23.** Na análise da conformidade constitucional das medidas de natureza orçamental que, no contexto definido por referência ao PAEF, vêm afetando as contrapartidas remuneratórias devidas no âmbito da relação de emprego público, o Tribunal tem partido da ideia de que não existe na Constituição “qualquer regra que estabeleça *a se*, de forma direta e autónoma, uma garantia de irredutibilidade dos salários”.

Todavia, o Tribunal vem recusando a possibilidade de situar em terreno constitucionalmente neutro a problemática relativa à afetação das contrapartidas pecuniárias devidas no âmbito da relação de emprego público. Conforme se afirmou no acórdão n.º 187/13, “uma vez fixado, por critérios de direito ordinário, o conteúdo do direito ao salário (sem precisa determinação constitucional), uma mudança legislativa que afete negativamente esse conteúdo tem que encontrar justificação bastante, à luz dos princípios constitucionais pertinentes, sob pena de inconstitucionalidade”.

E isto porque a Lei Fundamental permanece “sensível às variações, para menos, do nível da concretização legislativa que possa conhecer o direito à retribuição, proporcionando um controlo, não quanto à redutibilidade, em si mesma considerada, mas quanto aos termos da sua efetivação – isto é, quanto às suas razões e medida”.

Esse controlo – escreveu-se ainda – “atua por intervenção mediadora dos princípios da proteção da confiança, da igualdade e da proporcionalidade, que densificam a ideia de sujeição do poder público a princípios e regras jurídicas”, pressupondo “o esclarecimento das razões, necessariamente de interesse público, que conduziram o Estado a intervir unilateralmente naquele sentido no âmbito da relação de emprego público”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Será, portanto, através de parâmetros valorativos extraídos dos referidos princípios constitucionais, que condicionam a liberdade conformadora do legislador ordinário e limitam, em geral, as possibilidades de autorrevisibilidade legislativa que, à semelhança do que sucedeu no âmbito da fiscalização das reduções remuneratórias resultantes das Leis n.º 55-A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012, cumprirá apreciar a validade constitucional das soluções normativas agora expressas no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013.

É essa análise a que se procederá de seguida, começando por centrá-la no princípio da igualdade.

### **Violação do princípio da igualdade**

**24.** Conforme estavelmente resulta da jurisprudência do Tribunal e uma vez mais se afirmou no acórdão n.º 187/2013, «só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, perceptíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem (acórdão n.º 47/2010)».

Em consonância com a fórmula em que pode assim sintetizar-se o princípio da igualdade, o Tribunal vem estruturando o problema de constitucionalidade suscitado pela confrontação com esse princípio das normas orçamentais que determinam a ablação parcial das contrapartidas remuneratórias devidas no âmbito da relação de emprego público, através da identificação de dois planos de análise, distintos mas interligados, respeitando o primeiro à averiguação da razão de ser da diferenciação produzida por tais medidas – isto é, à “existência de um fundamento para a própria opção de diferenciar” (acórdão n.º 187/2013) – e o segundo à avaliação da medida em que, considerada aquela razão, a diferenciação surge em concreto determinada.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

**25.** No acórdão n.º 396/2011, o Tribunal configurou o problema de constitucionalidade, do ponto de vista da igualdade, a partir do “facto de os destinatários das medidas (...) serem apenas as pessoas que trabalham para o Estado e demais pessoas coletivas públicas, ou para quaisquer das restantes entidades referidas no n.º 9 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro”, ficando de fora “os trabalhadores com remunerações por prestação de atividade laboral subordinada nos setores privado e cooperativo, os trabalhadores por conta própria, bem como todos quantos auferem rendimentos de outra proveniência”.

Tendo por indiscutível que “com as medidas [então] em apreciação, a repartição dos sacrifícios impostos pela situação excecional de crise financeira não se faz de igual forma entre todos os cidadãos com igual capacidade contributiva”, mas por igualmente certo que a questão do “combate ao défice, pelo lado da receita (privilegiadamente fiscal), ou, antes, pelo lado da despesa (bem como a combinação adequada dos dois tipos de medidas e a seleção das que, de entre eles, merecem primazia) foi (e continua a ser) objeto de intenso debate político e económico”, o Tribunal considerou que não lhe cabia apreciar a maior ou menor bondade, deste ponto de vista, das medidas implementadas”, mas apenas verificar se as soluções nelas consagradas seriam “arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente” a categoria dos cidadãos por elas abrangidos.

Depois de assim enquadrar o problema de constitucionalidade, o Tribunal reconheceu a existência de um fundamento legítimo para a diferenciação implicada na redução, em 3,5% a 10%, das remunerações base superiores a € 1.500 aos trabalhadores do setor público, fazendo-o coincidir, por um lado, com a inexistência de “razões de evidência” suscetíveis de neutralizar a ideia segundo a qual, “pelo lado da despesa, só a diminuição de vencimentos garantia eficácia certa e imediata” para a redução do “peso da despesa do Estado, com a finalidade de reequilíbrio orçamental”, e, por outro, com a circunstância de, em vista deste fim, quem recebe por verbas públicas não se encontrar “em posição de igualdade com os



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

restantes cidadãos". Essas razões conduziram ao entendimento de que o "sacrifício adicional" transitoriamente exigido a essa categoria de pessoas não consubstanciava, naquele contexto de excecionalidade, "um tratamento injustificadamente desigual".

26. Quer a questão relativa à caracterização do fundamento para a imposição aos trabalhadores do setor público de um tratamento diferenciado, quer a respeitante à validação da medida da desigualdade originada pela afetação das contrapartidas remuneratórias devidas no âmbito daquela relação foram ulteriormente debatidas no acórdão n.º 353/2012, que confrontou com o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos as normas que, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2012, intensificavam o nível de afetação da irredutibilidade salarial resultante da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, ao associar à redução ali prevista, e já transposta para o ano de 2012 pelo artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, a suspensão total ou parcial do pagamento do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º meses, para remunerações mensais base a partir de € 600.

Recusando a possibilidade de reconhecer nos argumentos extraídos da superioridade média das retribuições auferidas pelos trabalhadores do Estado e outras entidades públicas e/ou da maior garantia de subsistência do respetivo vínculo laboral - então invocados no Relatório do Orçamento de Estado para 2012 - um fundamento material e racional suficientemente fundado para excluir a arbitrariedade daquela diferenciação, o Tribunal considerou subsistir, como razão justificativa para o tratamento diferenciado dos que auferem remunerações e pensões do Orçamento do Estado, apenas "a eficácia das medidas adotadas na obtenção de um resultado de inegável e relevante interesse público".

Situando no âmbito relativo à pertinência orçamental daquelas retribuições e das medidas que as afetavam o fundamento material para a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diferenciação introduzida na repartição dos encargos públicos, o Tribunal entendeu ainda defensável a asserção segundo a qual, “pela sua certeza e rapidez na produção de efeitos”, a opção tomada se revelava “particularmente eficaz”, “numa perspectiva de redução do déficit a curto prazo”, mostrando-se desse modo “coerente com uma estratégia de atuação, cuja definição cabe[ria] dentro da margem de livre conformação política do legislador”.

Ao perspetivar o fundamento para a diferenciação a partir da natureza e especificidade da conjuntura subjacente e dos efeitos tidos em vista pelo legislador ordinário, o Tribunal concluiu, assim, pela admissibilidade de “alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia”, excluindo a possibilidade de, no “contexto económico e financeiro” então presente, ser considerada “injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros”.

O juízo positivo quanto à existência de um fundamento material para a opção de diferenciar não foi, todavia, estendido à *dimensão* em que aquela diferenciação surgia então concretizada.

Na medida em que nenhum destes sacrifícios teria então “equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que aufer[iam] rendimentos provenientes de outras fontes, independentemente dos seus montantes”, o Tribunal considerou que a “diferença de tratamento [era] de tal modo acentuada e significativa que as razões de eficácia da medida adotada na prossecução do objetivo da redução do déficit público para os valores apontados nos memorandos de entendimento não te[riam] uma valia suficiente para justificar a dimensão de tal diferença, tanto mais que poderia configurar-se o recurso a soluções alternativas para a diminuição do déficit, quer pelo lado da despesa (*v.g.*, as medidas que constam dos referidos memorandos de entendimento), quer pelo lado da receita (*v.g.* através de medidas de caráter mais abrangente e efeito equivalente à redução de rendimentos)”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

Concluiu o Tribunal “que o diferente tratamento imposto a quem auferir remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa[va] os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional”.

**27.** O problema da legitimidade constitucional das normas orçamentais relativas aos trabalhadores do setor público voltou a colocar-se, no acórdão n.º 187/2013, do ponto de vista do princípio da igualdade, no contexto da Lei n.º 66-B/2012, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013. Estava em causa, por um lado, a redução, entre 3,5% e 10%, das remunerações mensais base superiores a € 1.500 que essa Lei, através do respetivo artigo 27.º, fizera transitar para o ano de 2013, reproduzindo sem alterações a fórmula introduzida pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010 e transposta para o ano de 2012 pelo artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011; e, por outro, a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês determinada pelo artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, que era aplicável aos trabalhadores do setor público cuja remuneração base mensal fosse superior a € 1.100 e apenas parcialmente aos trabalhadores daquele setor cuja remuneração base se situasse entre os € 600 e os € 1.100 mensais.

Se, quanto à caracterização do fundamento subjacente à diferenciação implicada nas medidas orçamentais então impugnadas, o Tribunal considerou não haver razões para divergir do juízo seguido nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012 – reconhecendo aí um “critério ponderativo, racionalmente credenciado”, que aponta, “quanto à repartição dos encargos públicos em contextos de emergência financeira”, para “a consideração diferenciada da posição daqueles que auferem rendimentos pagos por verbas públicas” –, já no plano da validação da medida da diferenciação num e noutro caso implicada, o juízo que incidiu sobre a cumulação da medida de redução remuneratória com a suspensão, total ou parcial, do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês foi o oposto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Depois de centrar o problema de constitucionalidade no efeito cumulativo produzido - e, como tal, na questão de saber se a medida da diferença constitucionalmente tolerada se esgotara na redução remuneratória temporária determinada pela Lei n.º 55-A/2010 e subsequentemente reiterada, ou seria ainda respeitada, no âmbito da "Lei do Orçamento do Estado para 2013, pela cumulação daquela redução com a suspensão do pagamento de um dos subsídios -, o Tribunal lembrou que a igualdade proporcional implica a "consideração do grau de diferenciação imposto, quer na sua relação com a finalidade desse modo prosseguida (...), quer no âmbito da comparação a estabelecer entre os sujeitos afetados pela medida e os sujeitos que o não são e, do ponto de vista daquela finalidade, entre uns e outros e o Estado".

Em resultado destas ponderações, o Tribunal respondeu negativamente à questão de saber se o grau de desigualdade produzido pela decisão de associar às reduções remuneratórias salariais providas do exercício orçamental de 2011 a suspensão do subsídio de férias se continha dentro da "justa medida" da diferenciação admissível. Na base da decisão, esteve essencialmente a consideração de que o argumento da eficácia imediata das medidas de suspensão de subsídio (quando entravamos no terceiro exercício orçamental para cumprimento do programa de assistência financeira) não tinham agora consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento (em relação ao Orçamento de Estado para 2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas". Daí a conclusão de que as razões que permitiriam reconhecer a impossibilidade de o legislador encontrar medidas sucedâneas, num contexto de urgência de obtenção de resultados - e que o acórdão n.º 396/2011 aceitara, por referência à redução salarial prevista na Lei do Orçamento de 2011 -, não apresentavam já "o mesmo grau de convencimento em relação aos períodos orçamentais ulteriores".

Quanto ao segmento dos trabalhadores do setor público cuja remuneração base mensal, por se situar entre os € 600 e €1.500, não sofria qualquer redução, e que se encontravam por isso excluídos do efeito cumulativo da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida, o Tribunal considerou que, tal como se afirmara já “no acórdão n.º 353/2012, perante a solução legislativa que resultava do artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro”, nos encontrávamos na presença de “retribuições de tal modo exíguas que um sacrifício adicional por via da supressão, ainda que parcial, de complementos salariais que integram a retribuição, [era] já de si excessivamente gravoso”, o que justificava, do “ponto de vista do princípio da igualdade, dificuldades acrescidas de validação constitucional, tendo em conta que rendimentos muitíssimo superiores, inclusive rendimentos do trabalho”, se mantinham imunes às medidas.

**28.** No presente processo e face aos termos em que os pedidos surgem formulados, a questão da legitimação constitucional, perante o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, das normas do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 continua a exigir uma averiguação prévia quanto à racionalidade do fundamento subjacente à diferenciação que essas normas estabelecem e também quanto à razoabilidade da medida dessa diferenciação.

Este duplo escrutínio suporá, por seu turno, a consideração dos critérios que convergem na norma impugnada, isto é, tanto daquele que se refere, num primeiro momento, à opção de reiterar a medida, como daquele outro que, dizendo respeito à respetiva modelação, se relaciona já com os termos em que a afetação foi concretizada, por comparação com os adotados nas Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012.

O conjunto das ponderações com que o Tribunal é deste modo confrontado obriga à consideração da medida impugnada a partir das múltiplas conexões contextuais, tanto factuais como normativas – certas delas ambivalentes ou até de sentido inverso – que a mesma agora apresenta.

**29.** Conforme decorre do já exposto a propósito da definição do âmbito de vigência temporal da medida, a redução remuneratória imposta pelo artigo 33.º da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

Lei n.º 33-C/2013 assume, no Relatório do Orçamento de Estado para 2014, uma finalidade mais ampla do que aquela que lhe foi apontada no âmbito das leis orçamentais anteriores, aparecendo agora como um instrumento de “revisão estrutural da despesa” suportada com o funcionamento da Administração Pública e de correção do “padrão de iniquidade [salarial] entre o público e o privado” (págs. 45 e 49).

Essas razões encontram-se desenvolvidamente expostas naquele Relatório (págs. 31-32, 41, 47-50), onde a adoção da medida relativa à remuneração dos trabalhadores do setor público é justificada nos seguintes termos:

«[...]»

O cumprimento das obrigações de sustentabilidade orçamental resultantes dos tratados europeus e os compromissos específicos assumidos perante a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, no quadro do Programa e recentemente reafirmados no oitavo e nono exames regulares, são condições essenciais para o regresso do Estado português ao financiamento nos mercados internacionais. Sublinhe-se que as condições de financiamento têm sofrido evoluções de incerteza que introduzem fatores de risco adicionais e impõem uma disciplina financeira mais acentuada e capaz de garantir um ambiente de maior estabilidade. Torna-se por isso evidente, em especial neste derradeiro ano de execução do Programa de Ajustamento, que cumprir com as obrigações de consolidação orçamental não constitui apenas uma imposição decorrente de normas que vinculam o Estado, mas também uma condição essencial da possibilidade de aceder a meios de financiamento dos quais depende a solvabilidade e o cumprimento das tarefas constitucionais fundamentais do Estado.

Tendo presente este contexto é, pois, imprescindível proceder à substituição das medidas de contenção da despesa constantes dos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013 por outras suscetíveis de assegurar o necessário efeito orçamental. Recorde-se que o conjunto de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N

medidas de consolidação inicialmente fixado para 2012 permitiria uma redução na despesa na ordem dos 2400 milhões de euro. A inviabilização de parte dessas medidas nos anos seguintes impôs o recurso à via do agravamento fiscal, como referido no Relatório do Orçamento do Estado para 2013, deixando por resolver o problema estrutural que consiste em realizar o ajustamento preferencialmente pela via da despesa. No entanto, um novo aumento generalizado de impostos, num período de recuperação económica do país, teria custos económicos e sociais difíceis de comportar. Assim, é agora necessário prosseguir o ajustamento concedendo a prioridade ao lado da despesa, como aliás sempre esteve previsto no Memorando de Entendimento.

É precisamente neste contexto que se situa o ajustamento da medida de redução das remunerações de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado que, substituindo as medidas de carácter transitório que vigoram desde o exercício orçamental de 2011 (antes mesmo da assinatura do Memorando), se inserem todavia no seu natural desenvolvimento, tendo em vista alcançar os objetivos de consolidação atrás enunciados.

Assim, será aplicada uma redução remuneratória progressiva entre 2,5% e 12%, com carácter transitório, às remunerações mensais superiores a 600 euro de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado, sem qualquer exceção, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos. Serão todavia protegidos os rendimentos mensais até 600 euro, uma vez que se estabelece que os trabalhadores com remunerações iguais ou inferiores a este valor não são sujeitos à redução e que se assegura que os trabalhadores sujeitos à medida nunca receberão uma remuneração mensal ilíquida inferior a 600 euro. Acima dos 2.000 euro, a taxa de redução aplicável é de 12%.

Importa sublinhar que a aplicação da redução às remunerações se efetiva por reformulação da norma que estabelecia as reduções remuneratórias introduzidas pelo Orçamento do Estado para 2011 (e mantidas desde a sua entrada em vigor), que pressupunham uma redução entre 3,5% e 10% para rendimentos mensais superiores a 1500



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

euro, passando essa redução a ser entre 2,5% e 12% para rendimentos mensais superiores a 600 euro.

Refira-se que a redução do limite inferior, a partir do qual as medidas são aplicáveis, teve o único propósito de, mantendo embora a isenção absoluta dos rendimentos ilíquidos inferiores a 600 euro, dirimir uma inadequada política de rendimentos na Administração Pública. Com efeito, o estudo solicitado pelo Governo a uma consultora internacional demonstra que as práticas salariais da Administração Pública diferem substancialmente do padrão que é observado no setor privado, sugerindo um padrão de iniquidade entre o público e o privado. Depreende-se que no setor público existe um prémio salarial superior para funções de menor exigência e/ou responsabilidade e que as remunerações associadas a funções de maior complexidade e exigência tenderão a ser inferiores às do setor privado. Também recentemente a OCDE reconheceu a existência de um elevado diferencial entre salários no setor privado e salários no setor público

Acresce ainda que, segundo relatório mais recente do Banco de Portugal se verifica que, desde o início do Programa de Ajustamento, uma grande parte dos trabalhadores do setor privado sofreram uma redução na sua remuneração. Nesse sentido, entende-se que, na atual conjuntura, a redução remuneratória a aplicar deverá manter a progressividade mas deverá tender também a ser mais equitativa, quer dentro das Administrações Públicas quer face ao setor privado, tal como sugerido pela análise acima referida.

[...]

*Um aumento generalizado da carga fiscal teria custos excessivos*

[...]

Assim, a margem de manobra para prosseguir a redução do défice por esta via está hoje mais reduzida. Um aumento significativo de impostos teria assim custos económicos e sociais excessivos difíceis de comportar, dado que a carga fiscal é já elevada em Portugal. O aumento da carga fiscal desde o início do Programa de Ajustamento foi dos mais elevados na Europa. Novos aumentos expressivos de carga fiscal num período de início de recuperação económica como o da atual conjuntura



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seriam contraproducentes. O foco do ajustamento orçamental em 2014 deve, portanto, ser concentrado na redução da despesa pública.

[...]

Em 2013, as despesas com pessoal totalizarão cerca de 17 mil milhões de euro, ou seja, 22% da despesa pública total. Este valor equivale a quase 11% do PIB, o que numa perspetiva histórica representa o segundo valor mais baixo desde o início da área do euro (...). No entanto, este é ainda um valor superior às médias da área do euro e da União Europeia (...). O ajustamento das despesas com pessoal deve, portanto, continuar até que Portugal consiga dimensionar a sua Administração Pública para níveis compatíveis com a sua capacidade financeira.

[...]

As iniciativas propostas pelo Governo têm como princípio global a equidade entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado, que têm sido os principais visados dos desenvolvimentos negativos no mercado de trabalho. Em reação às reduções na procura, várias empresas têm procurado reduzir os custos salariais essencialmente por três vias:

- Redução das remunerações: segundo estimativas do Banco de Portugal no último Boletim Económico relativas aos trabalhadores que mantêm o mesmo empregador em 2011 e 2012, observou-se “um aumento da fração de trabalhadores com reduções de remuneração, que ascendeu a 22,2 e 23,0%, respetivamente.” Os dados indicam ainda que 39,4% dos trabalhadores tiveram pelo menos uma redução remuneratória neste período;
- Rotação de trabalhadores: a contratação de trabalhadores com menores salários do que os trabalhadores que saem da empresa é também um mecanismo de redução dos custos salariais. No mesmo documento, o Banco de Portugal calcula que a “remuneração média dos trabalhadores que entraram em 2012 foi mais baixa, em cerca de 110 euro ou 11%, do que a remuneração média dos trabalhadores que cessaram contrato em 2011”. Este processo envolveu 776 mil



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

v

trabalhadores, ou seja, aproximadamente 16% da população empregada;

- Aumento do desemprego: excetuando a não-renovação de contratos a termo da Administração Pública, este é um fenómeno que decorre do ajustamento do setor privado, seja através do despedimento de trabalhadores ou de falências de empresas. A taxa de desemprego tem aumentado desde 2010, ano em que se registou 10,8%, prevendo-se um valor de 17,7% em 2014. Esta variação equivale a aproximadamente 350.000 trabalhadores. No entanto, no setor público o risco de desemprego é quase nulo para a maioria dos trabalhadores em funções públicas.

Por este motivo, as medidas no âmbito dos recursos humanos da Administração Pública foram definidas de forma a [a]lterar a política de rendimentos do setor público, tanto ao nível das remunerações como dos suplementos, alargando o esforço de consolidação orçamental à generalidade dos trabalhadores.

[...]

### *Alteração da Política de Rendimentos*

Uma reforma da Administração Pública deve melhorar, dentro da margem financeira possível, a competitividade das remunerações públicas do Estado relativamente a alguns grupos profissionais prioritários e ajustar para os níveis de mercado a remuneração de outros grupos, relativamente aos quais o Estado pagará, porventura, acima do que é a prática no privado. O estudo solicitado pelo Governo a uma consultora internacional veio demonstrar genericamente que as práticas salariais da Administração Pública diferem substancialmente do padrão que é observado no setor privado, sugerindo um padrão de iniquidade entre o público e o privado. Depreende-se que no setor público existe um prémio salarial superior para funções de menor exigência e/ou responsabilidade e que as remunerações associadas a funções de maior complexidade e exigência tenderão a ser inferiores às do setor privado.

Recorda-se que, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2011, em período de crise e dada a urgência do ajustamento, foi decidido aplicar um corte



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de carácter temporário e progressivo entre 3,5% e 10%, afetando os rendimentos mais elevados. Essa redução remuneratória foi mantida até 2013. Para 2014, dado que a recuperação económica e, em particular, no mercado de trabalho está a ser mais lenta do que a prevista aquando do início do programa de ajustamento, entende-se que, na atual conjuntura, a redução remuneratória a aplicar deve manter a progressividade mas tendendo a ser mais equitativa, quer dentro das Administrações Públicas quer face ao setor privado, tal como sugerido pela análise acima referida.

[...]

Assim, será aplicada uma redução progressiva entre 2,5% e 12%, com carácter transitório, às remunerações mensais superiores a 600 euro de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Setor Empresarial do Estado (SEE), bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos.

Serão todavia protegidos os rendimentos mensais até 600 euro, aplicando-se apenas a redução necessária para a percepção desse valor.

Esta medida substitui a redução de carácter transitório entre 3,5% e 10% para rendimentos mensais acima de 1500 euro introduzida pelo Orçamento do Estado para 2011 (e mantidas desde 1 de janeiro de 2011).

[...]

Com esta alteração, assegura-se que o esforço de contenção é melhor distribuído por um maior grupo de trabalhadores. A medida em vigor desde 2011 concentrava os cortes em apenas cerca de 50% dos trabalhadores.

Em contraste, a regra agora proposta é mais equitativa no sentido em que protege os verdadeiramente com menos recursos (abaixo dos 600 euro), cerca de 10% dos funcionários públicos, e distribui a necessidade de redução pelos restantes de forma progressiva até valores de remuneração de 2000 euro.

[...]

A aplicação de uma taxa fixa a partir dos 2.000 euro tem como objetivo não agravar ainda mais a fraca competitividade das remunerações



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicas do Estado relativamente ao setor privado para os grupos com maiores qualificações e responsabilidade. Com efeito, tal como enunciado acima, trata-se de grupos para os quais as condições oferecidas são menos competitivas que as do setor privado. Para além disso, estes trabalhadores são os que sofreram o maior agravamento fiscal nos últimos anos. Por isso, taxas de redução ainda mais elevadas constituiriam uma dupla penalização excessiva».

**30.** Apesar do mais amplo enquadramento fundamentador que agora é dado à redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, é patente que a opção persiste relacionada, em termos diretos e imediatos, com a prossecução do mesmo interesse público que conduziu à adoção das medidas congêneres previstas nas Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012, isto é, com a “consecução de fins de redução da despesa pública e de correção de um excessivo desequilíbrio orçamental” (acórdão n.º 396/2011), de acordo com um plano, plurianual mas temporalmente delimitado, definido a partir o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, o qual se estende ainda ao exercício orçamental de 2014, fixando, de acordo com a concretização calendarizada aí prevista para aqueles objetivos, o limite quantitativo de 4% ao défice previsto para este ano.

Ora, conforme se afirmou no acórdão n.º 353/2012 e se repetiu no acórdão n.º 187/2013, o PAEF “implicou a satisfação de determinadas condições prévias por parte das autoridades portuguesas”, sendo constituído por um «conjunto de instrumentos jurídicos, os quais foram aprovados, por um lado, pelo Governo Português e, por outro lado, pelo Conselho Executivo do Fundo Monetário Internacional, bem como pelo Governo Português e pela Comissão Europeia (em nome da União Europeia) e pelo Banco Central Europeu». Tais instrumentos jurídicos são “vinculativos para o Estado Português”, impondo “a adoção pelo mesmo das medidas neles contempladas como condição do cumprimento faseado dos contratos de financiamento celebrados entre as mesmas entidades”. Deles resulta que «Portugal deve adotar um conjunto de medidas e de iniciativas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

legislativas, inclusivamente de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a estabilidade financeira e a competitividade, as quais deverão ocorrer durante um período de 3 anos».

No plano da identificação do interesse público prosseguido pelo legislador orçamental, a afetação das remunerações pagas por verbas públicas mantém-se, assim, objetivamente atribuível ao esforço de consolidação para que o Estado foi convocado por força do PAEF, não sendo tal conclusão afetável pelas mais amplas linhas de atuação programática com que a medida surge concomitantemente relacionada.

E isto porque, apesar de associada agora ao mais vasto programa de diminuição estrutural da despesa e, de forma mais concreta, ao processo de revisão da política salarial na Administração Pública, a redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, tal como se encontra concretizada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, não se inscreve no âmbito de qualquer reforma sistemática, nem é efetivamente enquadrada por medidas estruturais que permitam convertê-la em instrumento de prossecução de qualquer daqueles objetivos. Pelo contrário: ao manter como referência, quanto ao seu âmbito subjetivo de aplicação, um universo que remete para o mais lato dos sentidos admitidos pela delimitação conceitual da tradicional noção de “função pública” – isto é, aquele que abrange, «não só todos os funcionários e agentes do Estado e demais pessoas coletivas de direito público mas também os titulares de cargos públicos, incluindo os próprios titulares dos órgãos de soberania» (acórdão n.º 187/2013) —, a redução remuneratória imposta pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 conserva integralmente as características de medida instrumental para a redução do défice público.

Por isso, à luz, quer do enquadramento objetivo que continua a resultar do PAEF, quer dos termos em que se encontra uma vez mais normativamente concretizada, a redução remuneratória imposta para 2014 aos trabalhadores do setor público (apenas) permite que nela continue a reconhecer-se uma medida



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transitória, instrumentalmente pré-ordenada “à realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade”, tendo em vista a prossecução do “interesse público real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas e, por essa via, com as possibilidades de realização das tarefas fundamentais a seu cargo” (acórdão n.º 187/2013).

Apesar de politicamente subjacente, a perspetiva mais ampla seguida pelo legislador de 2013 não encontra nos preceitos orçamentais sob sindicância expressão normativa que justifique – ou até mesmo autorize – a reconfiguração do campo de ponderação em que o Tribunal consecutivamente situou a apreciação das medidas de afetação salarial introduzidas em exercícios orçamentais condicionados pelo cumprimento das obrigações estabelecidos no PAEF, mantendo, por isso, plena atualidade o reconhecimento de que, naquele contexto, “não é patentemente desrazoável que o legislador” atribua “às despesas com as remunerações dos trabalhadores com funções públicas um “particularismo suficientemente distintivo e relevante para justificar um tratamento legal diverso do concedido a situações equiparáveis (sob outros pontos de vista)”.

A opção concretizada na afetação dessas remunerações e o tratamento diferenciado que ela configura encontram, assim, agora como antes, “suficiente suporte na sua peculiar relação com os fins das normas questionadas” (acórdão n.º 187/2013). Na medida em que são remunerados através de verbas públicas (e apenas nessa medida), os trabalhadores do setor público posicionam-se de forma diferenciada perante o objetivo da consolidação orçamental definido a partir do cumprimento dos limites quantitativos anuais fixados para o défice, constituindo este um interesse público suficientemente perceptível e constitucionalmente fundado para que nele possa continuar a fixar-se o ponto de referência implícito na *ratio* do tratamento distintivo a que aqueles trabalhadores se mantêm sujeitos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Embora sem contestar a subsistência do interesse público que justificou a diferenciação gerada em matéria salarial, os requerentes põem em causa a possibilidade de se continuar a estabelecer entre esse interesse público e a desigualdade produzida pela redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público a relação de “equitativa adequação” (acórdão n.º 330/93) necessária à justificação constitucional da própria decisão de renovar a medida.

Ao quarto ano consecutivo de aplicação, a afetação das contrapartidas remuneratórias devidas no âmbito da relação de emprego público não poderá já, na perspetiva dos requerentes, beneficiar da justificação com que, no confronto com medidas sucedâneas ou alternativas, começou por ser acolhida.

Esse argumento já foi ponderado, como se referiu, no acórdão n.º 187/2013, a propósito de saber se “a medida da diferença constitucionalmente tolerada se esgot[ara] na redução remuneratória temporária determinada pela Lei n.º 55-A/2010”, (...) ou, apesar de ultrapassada já, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2012, pela associação àquela da suspensão do pagamento dos dois subsídios (acórdão n.º 353/2012), [seria] ainda respeitada, na Lei do Orçamento do Estado para 2013, pela cumulação daquela redução com a suspensão do pagamento de um dos subsídios”.

Perante a invocação pelo legislador, quando impôs a redução de vencimentos aos servidores do Estado na Lei do Orçamento para 2011 e, no ano seguinte, adicionou a essa a medida a ablação dos subsídios de férias e de Natal, da necessidade urgente de corrigir os desequilíbrios orçamentais e o profundo agravamento das finanças públicas, e da absoluta relevância de tais medidas para assegurar as metas exigentes a que Portugal se vinculou e para preservar a manutenção e sustentabilidade do Estado Social e garantir o financiamento da economia portuguesa” (Relatório OE 2012, págs. 21-22), o Tribunal considerou que, no terceiro exercício orçamental consecutivo, “o argumento da eficácia imediata das medidas de suspensão de subsídio” não tinha já “consistência valorativa suficiente



W

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para justificar o agravamento (em relação ao Orçamento de Estado para 2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas”. E concluiu que não servia então de “justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal”, que essa fosse ainda a medida com “efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a única opção (...) para garantir a prossecução do objetivo traçado”.

No entanto, apesar de o tempo decorrido desde a entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010 implicar um acréscimo de exigência colocada ao legislador “no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta”, o Tribunal tem expressamente assumido nos acórdãos anteriores que, neste contexto financeiro, continua a ser “certamente admissível alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar (...) injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros” (acórdão n.º 353/2012).

Constituindo o ano de 2014 um exercício orçamental condicionado ainda pelo esforço de consolidação orçamental imposto no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, não existem razões para alterar este entendimento.

**32.** Poderá ainda contrapor-se o argumento, invocado por ambos os grupos de requerentes, segundo o qual o legislador orçamental, ao promover, em simultâneo com a manutenção da afetação salarial dos trabalhadores do setor público, o desagravamento fiscal de uma certa categoria de contribuintes, dá ele próprio sinais de que aquela afetação se tornou dispensável para o esforço de prossecução da sustentabilidade das finanças públicas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O desagravamento fiscal a que os requerentes se referem é aquele que resultará da reforma do *Imposto sobre Rendimento das Pessoas Coletivas* (IRC), no âmbito da qual se prevê, nomeadamente, a redução gradual da taxa aplicável, atualmente fixada em 25%, para 23%, em 2014, embora compensada pela continuidade da sujeição das “empresas com lucros mais elevados (...) a uma taxa adicional, a título de derrama estadual, de 3% sobre os lucros superiores a 1,5 milhões de euro” e das empresas com lucros superiores a 7,5 milhões de euro (...) a uma taxa adicional de 5%”, bem como pelo “aumento da tributação autónoma incidente sobre as viaturas automóveis detidas pelas empresas” (Relatório OE 2014, págs. 64 e 66);

Não parece, todavia, que esta medida forneça uma contraindicação decisiva para sustentar justificadamente a conclusão de que não permanece a situação financeira que levou às reduções salariais. A diminuição da taxa de IRC é apresentada como visando o incremento da disponibilidade financeira das empresas — sobretudo das pequenas e médias empresas —, tendo em vista a criação de novos postos de trabalho e/ou a preservação dos postos de trabalho atualmente existentes. A lograr-se esse objetivo — e o Tribunal não tem razões para, à partida, negar a adequação da diminuição da taxa de IRC para contribuir para os alcançar — isso terá um impacto duplamente positivo, em ambos os lados da contabilização orçamental, tanto pela diminuição das prestações de desemprego, como pelo aumento de receitas fiscais, adveniente de alguma dinamização da atividade económica.

Aliás, de vários quadrantes políticos se advoga um *mix* de políticas públicas, nesta matéria, conjugando medidas de austeridade com medidas potenciadoras do investimento e da retoma de um nível de consumo interno propiciador de crescimento económico.

Ainda que o impacto orçamental das duas medidas em confronto fosse porventura equivalente — e não é o caso —, as implicações económicas que a cada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

uma delas se encontra associada manter-se-iam ainda suficientemente diversificadas de tal modo que não será possível considerar o desagravamento fiscal em sede de IRC como alternativa aos cortes salariais ou como motivo justificativo da desnecessidade da sua implementação.

**33.** Não sendo possível, em suma, considerar dispensável, do ponto de vista do interesse público na consolidação orçamental, *qualquer* afetação das remunerações pagas por verbas públicas, nem sendo comprovável jurisdicionalmente o argumento, invocado pelos requerentes do Processo n.º 47/2013, de que aquela afetação não constituiu um meio idóneo e adequado para a redução do défice das contas públicas – isto é, que sem aquela afetação esse défice não teria sido superior ao efetivamente registado nos anos de 2012 de 2013 –, a legitimação constitucional da decisão de renovar aquela afetação deverá permanecer, assim, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2014, como um problema relativo à compatibilidade com o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos do tratamento diferencial imposto aos trabalhadores do setor público, na dimensão em que surge agora concretizado.

Ou seja, não é no fundamento, mas na medida de diferenciação, que reside o ponto fulcral da admissibilidade constitucional da redução remuneratória que está agora em juízo.

Este segundo nível de escrutínio, tendo por objeto a valoração, com acolhimento de exigências de proporcionalidade, da extensão da diferenciação, desenvolve-se em torno da ideia segundo a qual a “desigualdade do tratamento deverá, quanto à medida em que surge imposta, ser proporcional, quer às razões que justificam o tratamento desigual – não poderá ser excessiva, do ponto de vista do desígnio prosseguido —, quer à medida da diferença verificada existir entre o grupo dos destinatários da norma diferenciadora e o grupo daqueles que são excluídos dos seus efeitos ou âmbito de aplicação” (acórdão n.º 187/2013).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Daqui resulta que, no âmbito da averiguação da licitude constitucional da extensão em que é imposta a desigualdade de regime gerada pela afetação salarial dos trabalhadores do setor público, o juízo a formular será diretamente influenciado pela ideia de que, “para além de certa medida, esse acréscimo de sacrificio traduz um tratamento inequitativo e desproporcionado, não podendo ser justificado pelas vantagens comparativas que esse modo de consolidação orçamental possa apresentar quando comparado com alternativas disponíveis”. E isto porque, conforme se escreveu ainda no acórdão n.º 187/2013, “apesar do reconhecimento de uma diferença justificativa de (alguma) desigualdade de tratamento, não pode ignorar-se que subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados (...), de outro ponto de vista também digno de consideração (o da justa repartição dos encargos públicos), uma dimensão de igualdade a que a solução de diferenciação não poderá ser insensível”.

**34.** É logo no primeiro plano, o da relação meio-fim, que começam por situar-se os argumentos de inconstitucionalidade invocados em ambos os pedidos. Tendo por objeto a medida da diferenciação imposta, este ponto de vista exige, desde logo, que a variação de tratamento introduzida ocorra na proporção em que se manifesta, em cada fase do processo de consolidação, a premência do interesse público que a justifica.

Na perspetiva seguida pelos requerentes, o tempo já decorrido desde a entrada em vigor da Lei n.º 55-C/2010 e a exigência que logo aí se formou no sentido da adoção de medidas alternativas, se não constitui um fundamento suficiente para subtrair à liberdade constitutiva do legislador orçamental a possibilidade de renovar para 2014 a afetação das contrapartidas remuneratórias dos trabalhadores do setor público, deverá, pelo menos, impedi-lo de ampliar a medida da diferença implicada no regime de redução da retribuição mensal sucessivamente constante dos artigos 19.º, 20.º e 27.º das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012, respetivamente. Ora, é esse o efeito, quer do abaixamento de € 1.500 para € 675 do valor a partir do qual as remunerações base mensais ficam



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h

sujeitas a redução, quer da elevação de 10% para 12% do coeficiente máximo de redução aplicável.

Para além da impossibilidade de reconhecer na atual conformação do interesse público na consolidação orçamental uma variação proporcional à medida daquela desigualdade, os requerentes invocam ainda um argumento extraído do plano relativo à medida do sacrifício imposto aos trabalhadores do setor público no confronto com a situação dos demais titulares de rendimentos provenientes do trabalho, de acordo com o qual o tratamento agora imposto, ao cumular-se, quer com a perda de rendimento determinada nos anos anteriores, quer com a “redução remuneratória indireta”, em que entendem traduzir-se tanto o aumento da carga horária para as 40 horas como a elevação da contribuição para a ADSE, agrava a diferença entre os sujeitos afetados e aqueles que o não são, colocando-a para lá dos limites admissíveis de diferença do grau de sacrifício que a uns e outros é imposto.

Assim configurado, o problema da compatibilidade do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 com o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos passa a ser o de saber se a medida da diferença constitucionalmente tolerada, tida por respeitada na redução salarial entre 3,5% e 10% imposta aos trabalhadores do setor público com remunerações totais ilíquidas mensais superiores a € 1.500 pela Lei n.º 55-A/2010, mas ultrapassada já, no contexto da Leis do Orçamento de Estado para 2012 e para 2013, pela cumulação com aquela redução da suspensão, total ou parcial, do pagamento, respetivamente, dos dois ou de um subsídio aos trabalhadores com remunerações base mensais de valor igual ou superior a € 600, pode ser observada, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2014, pelo agravamento que se manifesta, quer na elevação para 12% da taxa máxima aplicável, quer na sujeição a redução das remunerações base mensais de valor compreendido entre os € 675 e os € 1.500.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. No plano normativo, o contexto no âmbito do qual se determina para 2014 a redução progressiva, entre 2,5% e 12%, das remunerações base mensais superiores a € 675 de todos os trabalhadores do setor público, não é substancialmente diverso daquele em que se situou a apreciação da validade constitucional da dimensão da desigualdade resultante do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, isto é, daquela que então correspondia à manutenção da redução, entre 3,5% e 10%, das remunerações base mensais de valor superior a € 1.500, associada à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente, prevista de forma integral para aos trabalhadores do setor público cuja remuneração base mensal fosse superior a € 1.100 e apenas em parte para os trabalhadores daquele setor cuja remuneração base se situasse entre os € 600 e os € 1.100 mensais.

As medidas de alcance geral introduzidas pela Lei n.º 66-B/2012 transitam, no essencial, para o ano de 2014. Trata-se de um conjunto de medidas tomadas, quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, e que continuarão a aplicar-se cumulativamente com a redução de vencimentos.

Algumas destas últimas continuarão a repercutir-se especialmente na situação profissional e nível remuneratório dos trabalhadores em funções públicas, ou, mais em geral, nos rendimentos do trabalho. É o caso da redução adicional na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário em dia normal de trabalho, aplicável aos trabalhadores cujo período normal de trabalho não exceda as sete horas por dia ou as trinta e cinco horas por semana, equivalente a 12,5 % da remuneração na primeira hora e a 18,75% da remuneração nas horas ou frações subseqüentes (artigo 45.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013) e da redução para 25% do valor do acréscimo remuneratório devido por cada hora de trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado (artigo 45.º, n.º 2, da Lei n.º 66-B/2012). É o caso, também, da proibição, como regra geral, de quaisquer valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões (artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013) e da atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

institutos públicos (artigo 41.º da Lei n.º 83-C/2013). Estas medidas surgem agora associadas ao aumento da duração do período normal de trabalho de referência dos trabalhadores em funções públicas para oito horas diárias e quarenta horas semanais, entretanto estabelecido pela Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, “com o objetivo, entre outros, de reduzir os encargos de funcionamento dos serviços, designadamente com o pagamento de horas extraordinárias” (Relatório OE 2014, págs. 51-52). No âmbito ainda das medidas de racionalização dos custos com pessoal, mantém-se prevista a redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo (artigo 55.º da Lei n.º 83-C/2013), bem como a redução em 50% do valor das subvenções pagas aos trabalhadores que, no âmbito da mobilidade especial, se encontram de licença extraordinária (artigo 38.º da Lei n.º 83-C/2013). Para além disso, mantém-se a redução no seu conjunto, no mínimo, em 3% do número de trabalhadores do setor público empresarial face aos existentes em 31 de dezembro de 2013, com exceção dos hospitais que sejam entidades públicas empresariais (artigo 60.º da Lei n.º 83-C/2013). Mantém-se, por último, inalteradas as regras de atribuição do abono de ajudas de custo nas deslocações em serviço, bem como a redução de subsídio de residência/habitação atribuído a titulares de cargos públicos que resultaram das modificações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, pelo artigo 41.º da Lei n.º 66-B/2012. Para 2014, as medidas previstas pelo lado da despesa com pessoal incluem a aplicação do regime de requalificação de trabalhadores em funções públicas instituído pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, publicada na sequência do decidido pelo acórdão do Tribunal Constitucional n.º 472/2013, estimando-se com esta medida um impacto de redução da despesa em 59 milhões de euro (Relatório OE 2014, págs. 47 e 53).

Pelo lado da receita, transita para 2014 o forte agravamento fiscal resultante do conjunto de medidas introduzidas pelo artigo 186.º da Lei n.º 66-B/2012, designadamente as medidas relativas à redução dos escalões de IRS e à redução das deduções à coleta. Para além disso, e sob invocação da finalidade de “promover uma maior igualdade na distribuição do impacto das medidas de consolidação orçamental entre os diversos setores da sociedade portuguesa” através



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do reforço de um princípio que se considerou haver já “existido no ano transato”, prevê-se para 2014 um outro conjunto de medidas pelo lado da receita que, para além da reforma do Imposto sobre Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), já referida, incluem a: i) alteração do Imposto de Selo, a concretizar através de nova apresentação de “um pedido de autorização para legislar no sentido de criar uma nova taxa, até 0,3%, para incidir na generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário”; ii) alteração dos artigos 101.º, 104.º e 106.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, com o objetivo de aproximar os níveis de tributação de todas as formas de tabaco (artigo 195.º da Lei n.º 83-C/2013); alteração ao Código do Imposto Único de Circulação, através da “introdução de um adicional de IUC, incidente sobre as viaturas ligeiras de passageiros movidos a gasóleo, tradicionalmente sujeitos a um regime fiscal mais favorável (cf. artigo 201.º da Lei n.º 83-C/2013); alteração ao artigo 49.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, através da redução em 50% da isenção concedida aos fundos de investimento imobiliário e aos fundos de pensões, em sede de IMI e IMT (artigo 206.º da Lei n.º 83-C/2013). Para além destas, preveem-se ainda outras medidas do lado da receita, em cujo âmbito se integra a alteração nas contribuições para ADSE, SAD e ADM, através do reforço das contribuições dos beneficiários titulares (cfr. artigo 46.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na versão resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 105/2013, de 30 de julho), tendo em vista a autossustentabilidade dos subsistemas de saúde, com um impacto orçamental estimado de 132 milhões de euro, valor correspondente a 0,1 % do PIB, bem como a *contribuição sobre o setor energético*, através da criação de uma contribuição extraordinária com o objetivo de financiar mecanismos que contribuam para a sustentabilidade sistémica do mesmo- artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013 (Relatório OE 2014, págs. 32, 47, 64 e 67).

36. Se, no plano normativo, o contexto em que se inscreve a apreciação da medida da diferenciação imposta pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 não diverge substancialmente daquele que serviu de base à ponderação implicada no juízo formulado no acórdão n.º 187/2013, já no plano da execução avultam



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

algumas diferenças.

Quanto à premência da prossecução da finalidade que justificou a desigualdade de tratamento introduzida no âmbito da irredutibilidade salarial, não só não se poderá dizer que ela se encontra atenuada pela evolução posterior, como o esforço de consolidação orçamental daquele ponto de vista imposto é agora mais exigente.

Na linha da estratégia implementada e em conformidade com a calendarização de objetivos acordada com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, está prevista a fixação do défice orçamental em valores sucessivamente mais baixos. Na sequência da sétima avaliação dos progressos feitos pelas autoridades portuguesas na aplicação das medidas acordadas ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira, o limite quantitativo para o défice orçamental foi revisto para 4% em 2014. Sob o pressuposto de que o défice nominal se fixará no valor final de 5,5% em 2013, considerou-se ser necessária, para atingir nessa conjuntura o valor de 4% estabelecido para 2014, a execução de medidas de consolidação orçamental no valor global de 3.901 milhões de euro, com um impacto equivalente a 2,3% do PIB” (Relatório OE 2014, pág. 39).

É no contexto desse esforço adicional, prosseguido através da prioridade assumidamente concedida à redução da despesa, que se enquadram as medidas relativas às *despesas com o pessoal*. Estas, que globalmente representam 1.320 milhões de euro, valor correspondente a 0,8% do PIB, contemplam em especial a redução remuneratória determinada pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, contabilizada em 643 milhões de euro, valor que representa 0,4% do PIB (Relatório OE 2014, pág. 47).

37. É, pois, neste contexto, caracterizado pela persistência – ou acentuação até – do conjunto de medidas de racionalização dos custos com o pessoal introduzido pela Lei n.º 66-B/2012 e, simultaneamente, por acrescidas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



exigências quanto ao défice, ainda que acompanhadas pela previsão do crescimento de 0,8% do PIB, que, agora para o ano de 2014, continuará a sujeitar-se quem recebe remunerações salariais de entidades públicas um esforço adicional que não é exigido aos titulares de outras espécies de rendimentos.

Esta opção de diferenciação, que decorre da prioridade concedida à redução da despesa pública, em particular da relativa aos encargos com o pessoal, no âmbito do processo de consolidação das finanças públicas e se baseia na assunção de que entre os trabalhadores do setor público e trabalhadores do setor privado existe uma desigualdade à partida, a estes desfavorável, encontra-se explicitada no Relatório do Orçamento do Estado para 2014.

É elucidativa a seguinte passagem (págs. 48-49):

“As iniciativas propostas pelo Governo têm como princípio global a equidade entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado, que têm sido os principais visados dos desenvolvimentos negativos no mercado de trabalho. Em reação às reduções na procura, várias empresas têm procurado reduzir os custos salariais essencialmente por três vias:

- Redução das remunerações: segundo estimativas do Banco de Portugal no último Boletim Económico relativas aos trabalhadores que mantêm o mesmo empregador em 2011 e 2012, observou-se “um aumento da fração de trabalhadores com reduções de remuneração, que ascendeu a 22,2 e 23,0%, respetivamente.” Os dados indicam ainda que 39,4% dos trabalhadores tiveram pelo menos uma redução remuneratória neste período;
- Rotação de trabalhadores: a contratação de trabalhadores com menores salários do que os trabalhadores que saem da empresa é também um mecanismo de redução dos custos salariais. No mesmo documento, o Banco de Portugal calcula que a “remuneração média dos trabalhadores que entraram em 2012 foi mais baixa, em cerca de 110 euro ou 11%, do que a remuneração média dos trabalhadores que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cessaram contrato em 2011". Este processo envolveu 776 mil trabalhadores, ou seja, aproximadamente 16% da população empregada;

- Aumento do desemprego: excetuando a não-renovação de contratos a termo da Administração Pública, este é um fenómeno que decorre do ajustamento do setor privado, seja através do despedimento de trabalhadores ou de falências de empresas. A taxa de desemprego tem aumentado desde 2010, ano em que se registou 10,8%, prevendo-se um valor de 17,7% em 2014. Esta variação equivale a aproximadamente 350.000 trabalhadores. No entanto, no setor público o risco de desemprego é quase nulo para a maioria dos trabalhadores em funções públicas.

Por outro lado, o legislador afastou, em termos que foram já explanados, a opção política de fazer face à situação de restrição financeira através de um aumento generalizado da carga fiscal, que considerou terem custos económicos e sociais excessivos (cfr. *supra* n.º 34).

**38.** Conforme resulta da jurisprudência acima referida, se, por um lado, é inequívoco que o Tribunal entendeu ser admissível alguma desigualdade de regime entre os trabalhadores do setor público e do setor privado no âmbito da contribuição para o esforço de consolidação orçamental determinado por circunstâncias que se viu já estenderem-se ao ano de 2014 -, tendo julgado, por isso, não inconstitucionais as medidas que determinaram a redução, entre 3,5% e 10%, das remunerações base mensais de valor superior € 1.500 (acórdão n.º 396/2011) -, por outro, é igualmente certo que se concluiu pela inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade, não só das medidas que, na Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, determinavam, para além da referida redução, a suspensão parcial ou total do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores com remunerações base mensais de valor igual ou superior a € 600 (acórdão n.º 353/2012), como ainda daquelas que, na Lei n.º 66-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B/2012, se propuseram associar àquela redução a suspensão parcial ou total do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês àqueles mesmos trabalhadores.

Em relação às correspondentes disposições anteriores, as normas constantes do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 impõem um grau de diferenciação entre trabalhadores do setor público e do setor privado e entre os rendimentos provenientes de remunerações pagas por entidades públicas e outro tipo de rendimentos que é:

- i) superior ao que resultava do artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, na medida em que a redução se estende agora às remunerações base mensais de valor superior a € 675 e o limite máximo da taxa de redução progressivamente aplicável foi elevado de 10% para 12%;
- ii) não tão acentuadamente diferenciador como aquele que foi imposto pelos artigos 20.º e 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, na medida em que a parcela do rendimento afetado é menor do que a que resultava da cumulação da redução prevista no artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, com a suspensão parcial ou total do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores com remunerações base mensais de valor igual ou superior a € 600
- iii) de sentido ambivalente em relação ao que decorria dos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012 na medida em que a proporção em que o rendimento é agora afetado é, em determinados segmentos, superior e noutros segmentos inferior àquela que resultava da cumulação da redução prevista no artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, com a suspensão parcial ou total do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês aos trabalhadores com remunerações base mensais de valor igual ou superior a € 600.

**39.** Quando confrontado com o esforço adicionalmente exigido dos trabalhadores do setor público através da redução da remuneração base mensal determinada pelos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012, respetivamente, aquele que, por força do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, é imposto para 2014 revela-se claramente mais acentuado, verificando-se essa acentuação em relação à totalidade dos segmentos em que pode desdobrar-se o universo de sujeitos afetados pela medida. Nesta análise, é possível distinguir, para o efeito de quantificação do esforço da contribuição exigida aos trabalhadores do setor público, cinco distintos escalões de rendimento.

Assim, num primeiro escalão podemos enquadrar as remunerações mensais de valor igual ou inferior a € 675,00, que se mantêm excluídas do âmbito de incidência de qualquer coeficiente de redução.

Num segundo escalão, enquadram-se as remunerações base mensais de valor superior a € 675 até € 1.500, que, apesar de isentadas da redução determinada pelos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente, são agora sujeitas, por força do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, a uma redução até 8,41%. No interior deste escalão, a redução determinada pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, sendo progressiva, ocorre nas seguintes proporções: i) 2,67%, relativamente a remunerações de valor igual a € 700; ii) 3,39% em relação a remunerações de valor igual a € 800; iii) 4,11% quanto a remunerações de valor igual a € 900; iv) 4,83% em relação a remunerações de valor igual a € 1.000; v) 6,26% relativamente a remunerações de valor igual a € 1.200; vi) 7,69% em relação a remunerações de valor igual a € 1.400; e vii) 8,41% em relação a remunerações de valor igual a € 1.500.

Temos, depois, um terceiro escalão, onde se enquadram as remunerações base mensais superiores a € 1.500 e inferiores a € 2.000, às quais os artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente, impuseram um corte de 3,5%, que o artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 eleva agora para um valor situado entre 8,42% a 11,99%. No caso de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

remunerações base mensais no valor de € 1.750, o coeficiente de redução sobe de 3,5% para 10,20%.

Num quarto escalão, enquadram-se as remunerações mensais iguais ou superiores a € 2.000 até € 4.165, as quais, sob a vigência dos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente, ficaram sujeitas a um corte remuneratório entre 3,5% e 10%, corte esse que o artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 eleva agora para a taxa fixa de 12%. No caso de remunerações base mensais no valor de € 2.000, o coeficiente de redução agrava-se de 3,5% para 12%.

Finalmente, num quinto escalão, enquadram-se as remunerações mensais superiores € 4.165, as quais foram sujeitas pelos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente, a uma redução de 10%, que se eleva para os 12% por força do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013.

**40.** No âmbito da análise comparativa do esforço adicional exigido aos trabalhadores do setor público, de acordo com as sucessivas modelações a que o mesmo vem sendo sujeito por parte do legislador orçamental, é ainda útil confrontar a extensão da desigualdade de tratamento implicada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 com aquela que, por constituir o resultado da acumulação da redução remuneratória determinada no 27.º da Lei n.º 66-B/2012 com a suspensão, total ou parcial, do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês, determinada pelo respetivo artigo 29.º, foi considerada excessiva, e por isso incompatível com o “princípio da igualdade proporcional e da justa repartição dos encargos públicos”, pelo acórdão n.º 187/2013.

Tal confrontação, conforme se perceberá, conduzir-nos-á, contudo, a resultados de sentido oposto consoante o escalão que se considere ou, nalguns



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h

casos – que constituem, de resto, a maioria-, consoante o segmento a que se atenda no interior de cada escalão.

Assim, num primeiro escalão, enquadram-se as remunerações mensais de valor igual ou superior a € 600 até € 675, que eram atingidas pela perda remuneratória determinada pela Lei n.º 66-B/2012, deixando de o ser no âmbito da Lei n.º 83-C/2013.

No segundo escalão, onde se enquadram as remunerações mensais de superior a € 675 até € 1.100, a fórmula adotada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 conduz à simultânea verificação de agravamento e atenuação do nível de sacrificio globalmente imposto pela Lei n.º 66-B/2012, tudo dependendo do segmento em concreto considerado. Assim: *i)* em relação a remunerações no valor de € 700, o coeficiente de afetação eleva-se de 2,24% para 2,67%; *ii)* em relação a remunerações no valor de € 800, a taxa de redução baixa dos 3,93% para os 3,39%; *iii)* em relação a remunerações no valor de € 900, a taxa de redução baixa de 5,54% para 4,11%; *iv)* relativamente a remunerações no valor de € 1.000, o coeficiente de redução baixa de 6,29% para 4,83%; *v)* em relação a remunerações no valor de € 1.100, a taxa de redução baixa de 7,14% para 5,54%. Continuando a ter por referência a medida da diferenciação originada pela cumulação entre si das medidas previstas nos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012, assiste-se, assim, neste escalão, a um desagravamento, entre 0,54% a 1,6%, do sacrificio daquelas resultante, acompanhado por um agravamento, de 0,54%, no segmento mais baixo.

No terceiro escalão, que compreende as remunerações de valor superior a € 1.100 até € 1.500, verifica-se a mesma ambivalência: *i)* em relação a remunerações no valor de € 1.200, a taxa de redução baixa de 7,14% para 6,26%; *ii)* em relação a remunerações no valor de € 1.400, a mesma taxa eleva-se dos 7,14% para os 7,69%; e *iii)* relativamente a remunerações no valor de € 1.500, o coeficiente de afetação sobe de 7,14% para 8,41%. Reportando-nos, uma vez mais, à intensidade da afetação da irredutibilidade remuneratória decorrente do efeito



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumulado das medidas previstas nos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012, observa-se, assim, neste terceiro escalão, um agravamento, entre 0,46% e 1,27%, do sacrifício por aquelas imposto, acompanhado de um desagravamento de cerca de 0,88% no segmento mais baixo.

Temos, depois, um quarto escalão, que enquadra as remunerações mensais superiores a € 1.500 e inferiores a € 2.000, onde a ambivalência persiste: i) em relação a remunerações no valor de € 1.600, a taxa de redução baixa de 10,39% para 9,13%; ii) em relação a remunerações no valor de € 1.700, o coeficiente de redução baixa de 10,39% para 9,84%; iii) relativamente a remunerações no valor de € 1.800, a taxa de redução sobe de 10,39% para 10,56%; e iv) em relação a remunerações no valor de € 1.900, a mesma taxa de redução eleva-se de 10,39% para 11,28%. Neste escalão, verifica-se, assim, em simultâneo, um desagravamento, entre 0,55% e 1,6%, no segmento mais baixo, e um agravamento, entre 0,17 e 0,39%, no segmento mais alto.

Num quinto escalão, enquadram-se as remunerações mensais iguais ou superiores a € 2.000, até € 4.165, onde a ambivalência se verifica uma vez mais: i) em relação a remunerações no valor de € 2.000, a taxa de redução sobe de 10,39% para 12%; ii) em relação a remunerações no valor de € 2.500, o coeficiente de redução baixa de 12,71% para 12%; iii) relativamente a remunerações no valor de € 3.000, a taxa de redução baixa de 14,26% para 12%; iv) em relação a remunerações no valor de € 3.500, a mesma taxa de redução baixa de 15,37% para 12%; e v) relativamente a remunerações no valor de € 4.165, a taxa de redução baixa de 16,43% para 12%. Neste escalão, verifica-se, assim, um agravamento de 1,61% no segmento mais baixo, acompanhado de um desagravamento, entre 0,71% e 4,43%, nos demais segmentos.

Finalmente, num sexto escalão, enquadram-se as remunerações mensais superiores € 4.165, relativamente às quais se verifica um desagravamento generalizado do grau de sacrifício globalmente imposto pela Lei n.º 66-B/2012,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h

correspondente à descida da taxa de redução de 16,43%, desta decorrente, para a taxa máxima de 12% fixada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013.

**41.** Quando analisada no contexto definido pelas sucessivas modelações da medida do tratamento diferencial imposto aos trabalhadores do setor público, a solução constante do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/83 introduz, por um lado, um relevante acréscimo na dimensão do sacrifício em confronto com o resultante dos termos dos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, e nem sempre mitiga a extensão da desigualdade que passou a verificar-se, no âmbito da Lei n.º 66-B/2012, por efeito da cumulação daquela redução remuneratória com a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês.

Aquele agravamento na passagem de um regime para o outro manifesta-se nos aspetos seguintes: i) os trabalhadores do setor público com remunerações base mensais de valor compreendido entre € 675 e € 1500 deixam de beneficiar da isenção que lhes advinha da fórmula seguida nos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente, passando a ficar sujeitos a uma redução entre os 2,5% e os 8,41%; ii) os trabalhadores do setor público com remunerações base mensais de valor superior a € 1.500 veem agravado o coeficiente de redução previsto nos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, atingindo essa variação, em determinados segmentos, os 8,5 pontos percentuais.

Já o confronto da dimensão da desigualdade de regime implicada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 com a medida do tratamento diferencial que, no contexto da Lei n.º 66-B/2012, passou a corresponder à cumulação daquela redução com a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês revela que o desagravamento introduzido na passagem do segundo para o primeiro, para além de meramente residual abaixo dos € 3.000, é acompanhado pelo acréscimo do sacrifício imposto num relevante conjunto de segmentos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

salariais, o que faz com que um amplo conjunto de trabalhadores do setor público – como, por exemplo, aqueles cujas remunerações base mensais ascendam a € 700, € 1400, € 1500 e € 2000 – vejam intensificada, mesmo em relação à Lei n.º 66-B/2012, a medida do esforço adicional que desse modo lhes é imposto.

42. Quer por produzir a elevação de parte dos coeficientes de afetação que globalmente resultavam da Lei n.º 66-B/2012, quer por ser quase inexpressiva a diminuição que advém à parte restante ao longo de todo o universo situado abaixo dos € 3000, a medida da diferenciação implicada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 não se distancia com relevo, quanto à quantificação do sacrifício adicional imposto aos trabalhadores do setor público, daquela que, por ter sido considerada excessiva e injustificada, foi censurada pelo acórdão n.º 187/2013.

Se, por outro lado, a cotejarmos com a redução tida por constitucionalmente admissível no acórdão n.º 396/2011, é manifesta a acentuação do grau de sacrifício causado às posições que já eram afetadas pela Lei n.º 55-A/2010. Verifica-se, na verdade, que, em todos os níveis remuneratórios superiores a € 1500, sobe significativamente a taxa de redução, com destaque para os segmentos inferiores aos que agora ficam sujeitos à taxa máxima.

Mas a diferença que ressalta com mais evidência é a incidência de reduções, pela Lei n.º 83-C/2013, sobre montantes remuneratórios que delas estavam isentos, pela Lei n.º 55-A/2010. Referimo-nos às retribuições dentro do espectro delimitado por € 675 e € 1500. É certo que continuam a ficar de fora as remunerações de menor valor e que a taxa aplicável, no limiar mais baixo (2,5%), em si mesma e em montante absoluto, não atinge expressão muito significativa. Simplesmente, são afetados rendimentos salariais de tal modo exíguos que qualquer redução tem um forte impacto patrimonial subjetivo negativo e causa um grau de sacrifício qualitativamente muito superior à sua quantificação objetiva.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



E relembre-se que, no acórdão n.º 396/2011, a isenção de que gozavam as remunerações inferiores a € 1500 foi ponderada no juízo de proporcionalidade e de contenção dentro dos “limites do sacrificio” então emitido e que o acórdão n.º 187/2013, quanto à remunerações situadas entre € 675 e € 1500, sujeitas agora a redução entre 2,5% e 8,41 %, considerou serem “de tal modo exíguas que um sacrificio adicional por via da supressão, ainda que parcial, de complementos salariais que integram a retribuição, [era] já de si excessivamente gravoso”, o que justificava, do “ponto de vista do principio da igualdade, dificuldades acrescidas de validação constitucional, tendo em conta que rendimentos muitíssimo superiores, inclusive rendimentos do trabalho”, se mantinham imunes às medidas.

**43.** Por isso, a manutenção do juízo formulado no acórdão n.º 396/2011, ou a alteração do emitido no acórdão n.º 187/2013, quanto à compatibilidade das medidas orçamentais previstas nos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012 com o principio da igualdade proporcional e da justa repartição dos encargos públicos, só poderá resultar da convocação de outros pontos de vista, que igualmente concorrem para a avaliação da constitucionalidade das medidas orçamentais relativas aos trabalhadores do setor público.

Continuando a sujeitar-se essa avaliação ao postulado, que resulta da anterior jurisprudência do Tribunal (pelo qual ao legislador não se encontra vedada a opção de, na prossecução do interesse público na consolidação orçamental, diferenciar, a título excecional e temporário, aqueles que auferem remunerações do Orçamento do Estado, mas a medida da diferenciação que em tal contexto seja imposta terá que ser proporcional ao fim visado e sensível à dimensão de igualdade) são duas as possibilidades que se abrem a partir daqui.

**44.** A primeira consiste em atribuir às exigências que se colocam no plano da execução orçamental relativa ao ano de 2014 um peso valorativo acrescido.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

O esforço de consolidação orçamental decorrente das obrigações assumidas pelo Estado Português no âmbito do PAEF impõe, de acordo com os limites progressivamente mais exigentes fixados para o défice, que o legislador atinja em 2014 o mais baixo dos valores ali previstos, o que, de acordo com os dados invocados, pressupõe, por seu turno, a adoção de medidas no valor global de 3.901 milhões de euro, com um impacto equivalente a 2,3% do PIB.

Por outro lado, apesar da simultânea previsão do crescimento em 0,8% do PIB, não cabe a este Tribunal contestar a afirmada orientação de que o interesse público na construção das bases da sustentabilidade das finanças públicas deve preferencialmente ocorrer através de medidas de contenção da despesa, sem prejuízo de se reiterar que medidas de incidência universal – como são as de carácter tributário – oferecem melhores garantias de fugir, à partida, a uma censura decorrente da aplicação do princípio da igualdade.

A este circunstancialismo – que caracteriza, no plano da execução, o contexto em que se inscreve a apreciação da redução remuneratória determinada pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 – poderia reconhecer-se suficiente peso valorativo para atenuar a relevância que o argumento extraído do tempo já decorrido desde o início do ciclo orçamental orientado para o cumprimento do programa de assistência financeira assumiu no julgamento realizado no acórdão n.º 187/2013. Poder-se-ia entender que a circunstância de ser agora mais baixo o limite fixado para o défice constitui fundamento suficientemente idóneo para restabelecer a relação de equitativa adequação entre o grau de diferenciação e o fim visado, legitimando o legislador a consagrar uma medida de natureza não diversa e de alcance não menos inigualitário daquela que foi censurada no referido aresto, não obstante estarmos agora no quarto exercício orçamental consecutivo de consolidação orçamental e haver uma maior grau de exigência em relação ao legislador para encontrar outras alternativas possíveis de contenção de custos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A este ponto de vista – que deixa de pé a avaliação do grau do sacrifício adicionalmente imposto aos trabalhadores do setor público no confronto com aquele que é exigido dos demais titulares de rendimentos – outro poderá, no entanto, ser contraposto.

Em sentido mais próximo do seguido no julgamento realizado no acórdão n.º 187/2013, poderá entender-se que, tal como o previsto para 2013, também o limite que o Programa de Assistência Económica e Financeira fixa ao défice para 2014, apesar de mais baixo, era já antes imposto, “num primeiro momento, pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, depois pelo “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”, acordado com a Comissão Europeia, e do “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras”, assinado com o FMI”. E que por isso, “no quarto ano de exercício orçamental consecutivo”, visando “dar cumprimento ao programa de assistência financeira, o argumento da eficácia imediata” que serviu de fundamento ao recurso às medidas de afetação salarial dos trabalhadores do setor público permanece sem “consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento”, agora na extensão implicada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, “dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas”.

Tal entendimento, ao opor-se à possibilidade de considerar a extensão da desigualdade imposta pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 justificada do ponto de vista do interesse prosseguido, inviabilizaria, assim, um juízo favorável ao cabimento constitucional da medida, no âmbito da dimensão interna do princípio da igualdade.

É esta a ponderação a que o Tribunal entende dar prevalência.

**45.** Na verdade, a medida de diferenciação então considerada – a resultante do efeito cumulado das previsões dos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012 – não é substancialmente mais acentuada do que aquela que se encontra



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agora implicada na solução constante do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013. O grau de sacrificio desta resultante é, conforme já notado, apenas residualmente menor abaixo dos € 3000, sendo em determinados segmentos superior até ao que resultava da referida acumulação.

Não excluindo que o legislador, “em excepcionais circunstâncias económico-financeiras, e como meio de rapidamente diminuir o défice público, possa recorrer a uma medida de redução dos rendimentos de trabalhadores da Administração Pública, ainda que essa medida se traduza num tratamento desigual, relativamente a quem auferir rendimentos provenientes do setor privado da economia”, o Tribunal considerou que, tal como fora já decidido no acórdão n.º 353/2012, os “efeitos cumulativos e continuados dos sacrificios impostos às pessoas com remunerações do setor público, sem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, corresponde a uma diferença de tratamento que não encontra já fundamento bastante no objetivo da redução do défice público. E implica por isso uma violação do princípio da igualdade proporcional, assente na ideia de que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade e não pode revelar-se excessiva”.

46. Acresce que a aplicação de uma taxa progressiva nas remunerações até € 2000, em termos de este último escalão sofrer a incidência do limite percentual máximo do corte, em contraponto com a sujeição das remunerações mais elevadas a uma redução proporcional, decorrente da aplicação da taxa fixa de 12%, tem como consequência um desequilíbrio na proporção do sacrificio que é imposto aos titulares de remunerações situadas entre € 1500 e € 2000 por referência aos que auferem vencimentos mais elevados, implicando que aqueles sofram, em relação aos anos anteriores, um agravamento mais acentuado e até superior, em termos pecuniários, ao que é aplicável a remunerações mais elevadas e, especialmente, em relação a remunerações de montantes superiores a € 4000.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A alteração de incidência da taxa de redução remuneratória tem o declarado objetivo de introduzir uma alteração da política salarial na Administração Pública, partindo de dados que apontam genericamente para práticas salariais no setor público que diferem substancialmente do padrão que é observado no setor privado, de que resulta que sejam pagas no setor público, comparativamente com o setor privado, remunerações mais elevadas para funções de menor exigência e remunerações mais baixas para funções de maior complexidade e exigência (Relatório do OE 2014, pág. 49).

Deste modo, a substituição da taxa de caráter progressivo entre 3,5% e 10%, afetando mais intensamente os rendimentos mais elevados, em vigor desde 1 de janeiro de 2011, por uma taxa progressiva entre 2,5% e 12% para remunerações até € 2000 e que se fixa em 12% acima desse valor, visa, segundo o legislador, manter a progressividade na redução remuneratória mas em termos mais equitativos, quer dentro da Administração Pública, quer face ao setor privado. A aplicação de uma taxa fixa a partir dos € 2000- como se afirma - tem também como "objetivo não agravar ainda mais a fraca competitividade das remunerações públicas do Estado relativamente ao setor privado para os grupos com maiores qualificações e responsabilidade", por se tratar de grupos aos quais as condições oferecidas são menos competitivas que as do setor privado (Relatório do OE 2014, pág. 49).

Tratando-se, no entanto, de uma medida que o proponente da norma continua a entender como sendo de natureza transitória e prevalentemente destinada a promover o reequilíbrio orçamental numa conjuntura de emergência financeira, ela acaba por acentuar relativamente a níveis remuneratórios intermédios o caráter desproporcional da redução salarial no confronto com titulares de outros rendimentos.

E essa ilação adquire especial validade no que se refere à extensão da redução a remunerações que se situam entre os € 675 e € 1000, por se tratar aí de rendimentos muito exíguos, que anteriormente haviam sido excluídos do corte



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salarial – relativamente aos quais o Tribunal considerou já que qualquer sacrifício adicional seria excessivamente gravoso (acórdão n.º 187/13)-, e que seria de todo desrazoável que pudessem ser agora afetados a pretexto da necessidade de corrigir potenciais desajustamentos do atual sistema retributivo da Administração Pública.

### 47. Em conclusão:

Do ponto de vista da quantificação do esforço adicional exigido aos trabalhadores do setor público no âmbito da consolidação orçamental, a extensão da desigualdade de tratamento implicada na solução consagrada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 corresponde a uma acentuação significativa do grau de diferenciação originado pelos termos em que a redução das respetivas remunerações base mensais se encontrava prevista nos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente.

Ainda que se admita que esses termos não definem um limite inultrapassável, a verdade é que a redução agora estabelecida não constitui, quando globalmente considerada, uma versão relevantemente atenuada da desigualdade gerada pela Lei n.º 66-B/2012, quando a tal redução foi associada a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês. Apenas no escalão das remunerações mais elevadas – as superiores a € 4.165 – se produz um desagravamento generalizado e de valor significativo (4,43%).

Por assim ser, a solução legislativa consagrada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 só poderia ser objeto de um julgamento distinto daquele que foi realizado no acórdão n.º 187/2013, se a caracterização dos planos normativos e/ou orçamental em que se inscreve a medida impugnada se tivesse alterado ao ponto de tornar constitucionalmente admissível a fixação da medida da desigualdade prevista para 2014 num ponto equivalente àquele que foi censurado no referido aresto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Não se verificando, no plano normativo, a concorrência de quaisquer fatores de desagravamento da situação remuneratória dos trabalhadores do setor público relativamente aos verificados no contexto da Lei n.º 66-B/2012, aquela alteração apenas poderia relacionar-se com as acrescidas exigências da consolidação orçamental resultantes do mais baixo limite fixado para o défice.

Ainda que a tais exigências fosse reconhecida consistência valorativa suficiente para, no quarto ano de execução orçamental, restabelecer a relação de equitativa adequação da medida da diferenciação ao interesse público visado, não se regista a superveniência de quaisquer dados suscetíveis de justificar a solução no sentido oposto ao que ali foi encontrado para a questão da igualdade externa, isto é, daquela que apesar de tudo subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados pela opção legislativa e à qual o módulo da diferenciação não poderá ser por isso insensível.

Sendo de manter os critérios definidos pelo acórdão n.º 187/2013, a medida da diferenciação que diretamente resulta dos novos valores das taxas de redução e da alteração da sua base de incidência, ainda que desacompanhada de qualquer afetação dos subsídios, não poderá deixar de se considerar excessiva, e por isso constitucionalmente ilícita, perante o princípio da justa repartição dos encargos públicos.

Tal conclusão será particularmente evidente em relação aos trabalhadores do setor público com remunerações mensais base de valor compreendido entre € 675 e € 1.500, pelas razões já anteriormente expostas.

### **B) Normas do artigo 75.º (complementos de pensão)**

48. Os autores dos pedidos correspondentes aos Processos n.ºs 14/14 e 47/14 suscitam a questão da constitucionalidade da norma do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, referente a complementos de pensão, por considerarem que a mesma



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contende com o princípio da proteção da confiança, insito no princípio do Estado de direito democrático, com o princípio da igualdade e com o princípio da proporcionalidade, também decorrente do princípio do Estado de direito democrático. Vem ainda invocada a violação do direito de contratação coletiva, uma vez que o n.º 7 daquele preceito determina que o regime aí fixado tem natureza imperativa, prevalecendo, por isso, sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

O artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014) estabelece o seguinte:

### **Artigo 75.º**

#### **Complementos de pensão**

- 1 — Nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da presente lei, apenas é permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA ou por outro sistema de proteção social, nos casos em que aqueles complementos sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares, nos termos da legislação aplicável.
- 2 — O disposto no número anterior aplica-se ao pagamento de complementos de pensão aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas.
- 3 — O pagamento de complementos de pensão pelas empresas a que se refere o n.º 1, fora das condições estabelecidas nos números anteriores, encontra-se suspenso.
- 4 — Excetua-se do disposto nos números anteriores o pagamento de complementos de pensão pelas empresas que já os realizavam em 31 de dezembro de 2013, nos casos em que a soma das pensões auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

da CGA e de outros sistemas de proteção social seja igual ou inferior a € 600 mensais.

5 — Nos casos a que se refere o número anterior, o valor mensal do complemento de pensão encontra-se limitado ao valor mensal de complemento de pensão pago a 31 de dezembro de 2013 e à diferença entre os € 600 mensais e a soma das pensões mensais auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social.

6 — O pagamento de complementos de pensão é retomado num contexto de reposição do equilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial, após a verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos.

7 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre contratos de trabalho ou instrumentos de regulação coletiva de trabalho e quaisquer outras normas legais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas.

**49.** Os pedidos vêm sustentados, em síntese, nas seguintes razões:

a) O artigo 75.º da LOE 2014 impõe que nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados apenas seja permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA ou por outro sistema de proteção social, nos casos em que aqueles complementos sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares;

b) Trata-se de uma conditio impossibilis, dada a fática inexistência de tais fundos em diversos casos, notória e documentável, acoplada, no tocante à delimitação do âmbito de aplicação temporal, por outra condição (a reposição do equilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial, após a verificação de três anos consecutivos de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- resultados líquidos positivos) cuja verificação é impossível face à esperança de vida dos trabalhadores afetados;
- c) Pelo que o alcance das normas é, pura e simplesmente, a ablação unilateral pelo Estado de montantes negociados e devidos;
- d) Os complementos de reforma surgem na sequência de negociação de reformas antecipadas em empresas, com a respetiva penalização, sendo que os trabalhadores abrangidos não teriam feito essa opção e teriam preferido aguardar pelo fim das respetivas carreiras contributivas, se tivessem a mínima suspeita de que no seu horizonte de vida alguma medida legislativa pudesse vir a alterar negativamente o quadro legal em que fez assentar as suas expetativas;
- e) As expetativas de continuidade eram absolutas, legítimas, justificadas e fundadas em boas razões e todos os trabalhadores nessa situação traçaram os seus planos de vida baseados na convicção da continuidade do comportamento estadual;
- f) As normas do artigo 75.º da LOE 2014 contêm soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição intergeracional e intrageracional, merecendo por isso o mesmo destino que as normas que estiveram em apreciação no acórdão n.º 862/2013 desse Tribunal, isto é, a declaração de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança;
- g) Mas, para além disso, aquelas normas do artigo 75.º da LOE 2014 violam também o princípio da igualdade. Visivelmente, o legislador isolou categorias ou classes específicas de pensionistas, com apenas algumas dezenas ou poucas centenas de pessoas e introduziu diferenciações que nem sequer parecem ter um fundamento racional, desse modo violando a versão mais elementar do princípio geral da igualdade como proibição do arbítrio;
- h) Designadamente, a norma prevista no n.º 3 do artigo 75.º da LOE 2014 tem consequências demolidoras para os trabalhadores já reformados e pensionistas do Metropolitano de Lisboa e Carris,



W

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conduzindo, pelo menos ao nível do Metropolitano de Lisboa, a cortes no valor total bruto da pensão recebida que pode ultrapassar os 60%;

i) Ora, é inequívoco que é o Estado que define os objetivos das empresas do setor público empresarial e que condiciona/aprova a política tarifária, no entendimento, partilhado por todos os governos, de que as tarifas praticadas em redes urbanas de grandes cidades têm sempre uma componente social que não permite cobrir os custos de produção do transporte;

j) Por conseguinte, a existência de resultados líquidos negativos não é imputável aos trabalhadores ou aos ex-trabalhadores, que nada poderiam fazer para que eles fossem ou deixassem de ser negativos. Nesse contexto, escolher como “razão” ou critério da diferenciação entre grupos de pensionistas a circunstância da existência ou não de resultados líquidos negativos da respetiva empresa torna a medida completamente arbitrária e remete-a para o domínio da irracionalidade;

l) As normas do artigo 75.º da LOE 2014 violam também o princípio da proporcionalidade. Desde logo porque, conforme se alegou a propósito do artigo 33.º, o próprio legislador, pelos seus comportamentos noutras zonas da política orçamental, mostra que existe margem para medidas alternativas menos drásticas para estas categorias específicas de beneficiários da proteção social. Consequentemente, há violação do segmento da necessidade;

m) O número de trabalhadores afetados pelas medidas em apreço não permite que se considere que está aqui em causa o cumprimento dos acordos internacionais que têm servido de justificação às medidas penalizadoras dos rendimentos do trabalho e das pensões, nem assumem qualquer dimensão digna de nota quanto à sustentabilidade da segurança social. Não se trata manifestamente de uma medida idónea, indispensável, ou proporcional;

n) E há também violação do segmento da proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que o sacrifício imposto, particularmente quando analisado pelo ângulo individual de cada uma das pessoas atingidas, é de tal forma intenso que não é justificado pela obtenção de ganhos de consolidação orçamental manifestamente escassos;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o) Segundo o n.º 7 do artigo 75.º, o regime fixado tem natureza imperativa, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre contratos de trabalho ou instrumentos de regulação coletiva de trabalho e quaisquer outras normas legais, especiais ou excepcionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas. É assim posto em causa o direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.º 3, da Constituição), na medida em que são revogadas normas livremente acordadas entre as partes e é afastada a possibilidade de negociações futuras sobre a matéria.

### **Âmbito e alcance do artigo 75.º**

50. A previsão do artigo 75.º reporta-se diretamente às empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos «nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da» Lei n.º 83-C/2013, e determina, observados determinados pressupostos, a suspensão do pagamento de complementos às pensões atribuídas por sistemas de proteção social, nomeadamente pelo sistema previdencial da segurança social e pela CGA, que não sejam «integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares, nos termos da legislação aplicável» até que se mostre reposto o equilíbrio financeiro das empresas em causa. O significado e alcance desta norma encontram-se a partir daquele âmbito de aplicação subjetivo e objetivo, indiciando a sua estrutura e a sua ratio tratar-se de disposição não especificamente orçamental, mas antes de norma de natureza conjuntural dirigida a disciplinar aspetos particulares do sistema normativo próprio do setor público empresarial. No mesmo sentido concorre, de resto, a ausência de qualquer limite temporal quanto à cessação da produção de efeitos.

Recorde-se que o regime jurídico do citado setor foi poucos meses antes da aprovação da Lei n.º 83-C/2013 objeto de uma significativa reforma – constante do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro – tendo em vista prosseguir, entre



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

outros, o objetivo de reforçar as condições de eficiência e eficácia, operacional e financeira, de todas as empresas nele integradas e de, por essa via, contribuir para o controlo do endividamento do setor público, e de submeter a um mesmo regime as matérias nucleares referentes a todas as organizações empresariais direta ou indiretamente detidas por entidades públicas, de natureza administrativa ou empresarial, independentemente da forma jurídica que assumam (cfr. o preâmbulo do citado decreto-lei). Nesse contexto, uma primeira alteração a assinalar respeitou a um efetivo alargamento do âmbito subjetivo de aplicação do regime das empresas públicas, passando a abranger todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante (artigo 3.º). Uma segunda alteração relevante consistiu no alargamento do âmbito sectorial de aplicação deste regime jurídico, introduzindo o conceito de setor público empresarial, o qual integra o setor empresarial do Estado, assim como o setor empresarial local (artigo 2.º, n.º 1).

Por outro lado, estabelecem-se regras claras referentes à limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras, de forma a impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento da dívida e do desequilíbrio das contas do setor público. E pretende-se estabelecer um regime jurídico mais exigente, mas também mais claro, transparente e eficaz, no que respeita ao controlo da legalidade e da boa gestão pública na alocação de recursos públicos para a prossecução de atividades em modo empresarial (cfr. artigos 43.º a 45.º).

Cumprе notar igualmente que o setor empresarial do Estado integra as empresas públicas e as empresas participadas por entidades públicas estaduais (artigos 2.º, n.º 2, 7.º e 8.º, n.º 1), determinando as participações públicas de carácter local em empresas comerciais que estas últimas também integrem o setor empresarial local (artigos 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 133/2013 e 1.º, n.º 3, 3.º, 4.º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais).

**51.** A relação entre o interesse na sustentabilidade das contas do setor público e a situação financeira das empresas públicas encontra-se ainda subjacente ao próprio regime definido na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, republicada com as alterações subsequentes pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

De acordo com o respetivo artigo 10.º, o «Orçamento do Estado subordina-se ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações», sendo que a equidade intergeracional incluirá necessariamente a incidência orçamental, entre outras, «das necessidades de financiamento do setor empresarial do Estado» (n.º 2, alínea e). Para além disso, o relatório da proposta de Lei do Orçamento do Estado, que «contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta», incluirá obrigatoriamente, entre outras informações, a análise dos principais elementos relativos à situação do endividamento global do conjunto das empresas públicas (incluindo as regionais e locais), bem como às «transferências orçamentais para as empresas públicas e outras instituições não integradas no setor público administrativo» (artigo 37.º, n.º 1, alíneas h) e q).

Em consonância com tal previsão, o Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento para 2014 contém informação detalhada sobre a situação das empresas públicas, aí se afirmando, a propósito do setor empresarial do Estado, os seguintes objetivos (págs. 72-73):

(i) Em matéria de redução dos gastos operacionais, dar «continuidade à reestruturação das empresas públicas e à criação de condições para assegurar a sustentabilidade económica e financeira destas empresas, bem como contribuir para a diminuição da despesa do Estado, sem colocar em causa a prestação do serviço público»;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ii) No que se refere ao endividamento, conter «o acréscimo do endividamento financeiro para a generalidade das empresas [...], limitando o crescimento do endividamento das empresas públicas [...]. Mais ainda, pretendendo-se dar início a um processo de reforço do capital próprio de algumas empresas públicas reclassificadas, consubstanciado na atribuição de dotações de capitais e/ou conversão de créditos do Estado em capital, os limites de acréscimo do endividamento deverão contemplar as referidas operações financeiras de recapitalização.»

No mesmo Relatório reconhece-se igualmente que a «execução das medidas de reestruturação do SEE [setor empresarial do Estado] em curso, tais como redução dos gastos correntes, reestruturação do financiamento, extinção, fusão, privatização e concessão de empresas tem reflexos no esforço de consolidação orçamental e redução dos níveis de dívida pública» (pág. 77).

De todo o modo, conforme também se clarifica no citado Relatório, o «impacto da materialização dos riscos operacionais do SEE no Orçamento do Estado» será, no entanto, «diferente consoante se trate de empresas integradas, ou não, no perímetro de consolidação das Administrações Públicas». No primeiro caso – que corresponderá à situação das empresas públicas reclassificadas –, «o impacto será por via da consolidação dos resultados das empresas do perímetro», enquanto no segundo caso – que dirá respeito à situação das empresas não reclassificadas –, «o retorno para o acionista público será mediante um eventual aumento de prejuízos ou redução dos resultados traduzidos em dividendos» (pág. 78).

**52.** Segundo o artigo 2.º, n.º 5, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, são entidades públicas reclassificadas aquelas que, independentemente da sua natureza e forma, sejam incluídas no setor público administrativo no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais SEC 95 a que se refere o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1996, (Jornal Oficial, série L, n.º 310, de 30 de novembro de 1996). Conforme referido no Relatório OE 2014, pág. 79:

«A reclassificação de empresas do setor empresarial do Estado dentro do perímetro de consolidação das Administrações Públicas (na ótica de contabilidade nacional) poderá ocorrer caso se verifique um de três critérios relacionados com o nível de inserção em mercados concorrenciais e com o grau de dependência do acionista público:

- (i) Nível de receitas mercantis inferior a 50% dos encargos com o desenvolvimento da sua atividade, critério que determina a necessidade de contratualização da prestação de serviço público relativamente às empresas públicas que beneficiam de indemnizações compensatórias, o que abrange essencialmente as empresas dos setores da cultura, transportes e infraestruturas;
- (ii) Classificação como empresa instrumental de investimento público em função da sua área de atuação principal;
- (iii) Empresas dependentes do acionista público em função do elevado endividamento bancário e das dificuldades de acesso aos mercados financeiros.»

As entidades públicas reclassificadas são, assim, equiparadas a Serviços e Fundos Autónomos, sendo integradas no universo do Orçamento do Estado e sendo-lhes por essa via distribuídas dotações orçamentais em termos idênticos aos que se verificam relativamente aos serviços e organismos que integram a Administração. Por assim ser, o Relatório assume a necessidade de, «adicionalmente aos riscos de financiamento do Estado», serem considerados «os riscos do serviço da dívida destas empresas que continuam a apresentar elevadas necessidades de financiamento para 2014», prevendo que o Orçamento do Estado para 2014 integre «uma dotação correspondente às necessidades evidenciadas no orçamento das empresas em resultado do processo de racionalização de custos e encargos e potenciação das receitas em curso». Assim, no caso das empresas de capitais maioritariamente públicos reclassificadas dentro do perímetro das



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrações Públicas, os riscos relevantes para o Orçamento do Estado decorrem da sua própria atividade na medida em que, quer os resultados operacionais, quer a dívida, se encontram refletidos na conta das Administrações Públicas e, conseqüentemente, na respetiva dívida pública.

A reclassificação de entidades públicas assume, no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira, considerável importância, já que tem como consequência a inclusão dos défices e excedentes das entidades reclassificadas para o cálculo do défice e da dívida pública global, consolidada, nos termos da legislação e práticas da União Europeia. Neste cenário, justifica-se uma especial atenção por parte do legislador orçamental à situação económica das entidades em causa. As empresas públicas reclassificadas mantêm todas as obrigações legais decorrentes do regime jurídico do setor público empresarial e das empresas públicas, bem como do Código das Sociedades Comerciais, às quais acrescem as obrigações decorrentes da equiparação a serviços e fundos autónomos, por força da Lei de Enquadramento Orçamental.

O mesmo Relatório identifica ainda, e autonomamente, numa outra passagem, o risco de reclassificação de novas entidades, nos termos seguintes (pág. 79):

«[É] de referir que se prevê a entrada em vigor da atualização do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (o designado SEC 2010) já em 2014, e que os seus efeitos irão retroagir, em termos de séries estatísticas, a 2010. Uma alteração fundamental incide sobre a forma de apuramento do “Critério da Mercantilidade”, o que poderá implicar a inclusão de um número adicional de empresas públicas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas, no âmbito de aplicação do supramencionado sistema.»

Recorde-se que presentemente - no quadro da SEC 95 - são consideradas não mercantis as entidades que não vendam a sua produção a preços



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

economicamente significativos, de tal modo que a principal fonte de financiamento não pode ser a receita associada a um preço, tarifa ou taxa pelos bens e serviços que presta. Englobam-se ainda neste domínio, as instituições que têm receitas próprias de valor inferior a 50% dos seus custos de produção.

**53.** Em relação às empresas públicas não reclassificadas, importa referir que, além do aludido risco de reclassificação, a apresentação de resultados líquidos negativos não é indiferente para o esforço financeiro do Estado (assim como de qualquer outro investidor público) nas suas empresas. Com efeito, ocorrendo tal circunstância, não é só a impossibilidade de distribuir dividendos que está em causa. A mesma acresce, por via dos resultados transitados, a diminuição do capital próprio da empresa e a conseqüente necessidade de compensação, seja por via do endividamento, seja pela via do reforço de capital. Qualquer uma destas vias importa, a prazo, despesa pública, efetiva (dotações de capital, conversão de créditos ou assunção de passivos) ou potencial (concessão de garantias a terceiros pelo financiamento concedido à empresa).

De resto, é essa também a razão justificativa do instituto da «perda de metade do capital» previsto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais:

«1 - Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido [...], devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.

2 - Considera-se estar perdida metade do capital social quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social.

3 - [...].»



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54. Na Lei n.º 83-C/2013 os objetivos de racionalização do funcionamento das empresas públicas e de contenção do seu endividamento são prosseguidos por diversas vias. A solução consignada no artigo 75.º é uma delas.

Nesse preceito, o legislador pretende adotar uma solução em linha com as preocupações em matéria de endividamento e de equilíbrio financeiro das empresas públicas expressas no Decreto-Lei n.º 133/2013 (e também na Lei n.º 50/2012, em especial, no seu artigo 40.º): a um tempo, prevenir e corrigir situações de descapitalização, restabelecendo a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira de empresas que tenham iniciado um ciclo de exploração deficitária. Daí a utilização do índice previsto no seu n.º 1: a apresentação de resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data da entrada em vigor da LOE 2014.

Com efeito, dada a já aludida correlação entre resultados líquidos negativos e diminuição do capital próprio da empresa, a concretização da situação prevista no n.º 1 do artigo em apreço constitui um «alarme» que sinaliza a necessidade de racionalizar os gastos e perdas incorridos pela empresa. Nessa perspetiva, a suspensão do pagamento aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores já aposentados de complementos correspondentes a benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão devida nos termos da legislação sobre segurança social representa uma medida de contenção de gastos com pessoal.

Saliente-se que esta mesma lógica vale, na proporção das participações sociais detidas por entidades públicas, igualmente em relação às empresas participadas. De resto, o Relatório OE 2014 identifica, a propósito, um risco específico que confirma justamente esta proposição (pág. 81):

«A carteira de participações do Estado inclui várias empresas cuja composição dos capitais próprios indicia uma situação de dificuldade económica que, nos termos do artigo 35.º do Código das Sociedades



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comerciais, poderá eventualmente originar a necessidade de reforço dos respetivos capitais por parte dos acionistas, o que pode constituir um risco potencial de encargo para o Orçamento do Estado.»

**55.** O questionado artigo 75.º impõe a suspensão do pagamento de complementos de pensão aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas das empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013. Tal pagamento só será retomado após três anos consecutivos de resultados líquidos positivos.

Contudo, e para salvaguarda de situações mais gritantes, o legislador excecionou os pagamentos a trabalhadores que já recebiam complementos de pensão a 31 de dezembro de 2013, nos casos em que a soma das pensões auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social seja igual ou inferior a € 600 mensais. Nestas situações, o valor mensal do complemento de pensão encontra-se limitado ao valor mensal de complemento de pensão pago a 31 de dezembro de 2013 e à diferença entre os € 600 mensais e a soma das pensões mensais auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social.

**56.** Nos pedidos de fiscalização são referidas em especial duas empresas – a Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (Metropolitano de Lisboa), e a Companhia Carris de Ferro, S.A. (Carris) –, chegando a afirmar-se que, embora haja várias empresas do setor público empresarial com complementos de pensão atribuídos aos seus reformados e pensionistas, a condição prevista naquele artigo 75.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013 da apresentação de resultados líquidos negativos restringe a sua aplicação ao Metropolitano de Lisboa e à Carris, conduzindo a avultados cortes no valor bruto das pensões.



V

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por outro lado, existe uma referência expressa no Relatório OE 2014 à «viabilização financeira do SEE na área dos transportes», nomeadamente a medidas destinadas a «consolidar o equilíbrio operacional e a estancar o aumento do endividamento (pág. 170). Nesse contexto, é referida, entre as medidas a adotar, «a suspensão dos pagamentos relativos a complementos de pensões – integralmente suportados pelas próprias empresas e que não resultam de contribuições dos trabalhadores – nas empresas que tenham apresentado um resultado líquido negativo nos 3 últimos anos, medida com a qual se estima, já em 2014, uma diminuição dos encargos das EPR (empresa pública reclassificada) em 11,3 milhões de euros» (ibidem).

Contudo, estes dados, só por si, não determinam um âmbito de aplicação subjetivo do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 mais restrito do que aquele que decorre da sua letra. Acresce, que, como mencionado, a razão de ser do mesmo preceito postula a sua aplicação a todas as empresas do setor público empresarial, desde que o pressuposto específico da apresentação consecutiva de resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data da entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013, se verifique. E, em qualquer caso, o Tribunal não dispõe de informação suficiente para determinar quais as empresas e, no âmbito destas, quais os trabalhadores e ex-trabalhadores que serão afetados e em que termos.

### **Questões de constitucionalidade**

#### **Violação do princípio da confiança**

**57.** No que respeita ao princípio da proteção da confiança, corolário do princípio do Estado de direito democrático, e que constitui o lado subjetivo da garantia de estabilidade e segurança jurídica, este Tribunal tem uma jurisprudência constante e reiterada (cfr., em especial, a formulação do Acórdão n.º 128/2009, reiterada em numerosas decisões posteriores).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

**58.** No caso em apreço, para aferir do respeito daquele princípio por parte do legislador, cumpre considerar eventuais situações de confiança correspondentes à expectativa de continuidade do pagamento dos complementos de pensão fundadas em contrato individual de trabalho ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

Contudo, em ambas as hipóteses podem suscitar-se dúvidas quanto à imputação da situação de confiança ao Estado, mormente ao Estado-legislador. Com efeito, e desde logo, o compromisso ou a assunção da responsabilidade é da empresa, não do Estado diretamente.

Acresce que, relativamente às empresas participadas e às empresas do setor empresarial local – qualquer uma destas duas categorias de empresas integra o setor público empresarial a que se refere o n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 83-



✓

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C/2013 – o Estado, mesmo que considerado enquanto mero acionista, não exerce uma influência dominante. Consequentemente, nem sequer se pode falar, ainda que indiretamente, em comportamento estadual. É o primeiro teste de aplicação do princípio de proteção da confiança que dá um resultado negativo. Com efeito, relativamente a essas situações, verifica-se que o autor da norma – o Estado nas suas vestes de legislador – não encetou qualquer comportamento capaz de gerar nos trabalhadores expectativas de continuidade. Quem o fez foram empresas dominadas e controladas por entidades públicas na órbita da administração autárquica – que detém autonomia em relação ao Estado central- como é o caso das empresas locais (artigo 19.º, n.º 4, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto); ou empresas dominadas e controladas por particulares – e, como tal, fruto da liberdade de iniciativa económica, como é o caso das empresas participadas (artigo 14.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 133/2013).

Mas mesmo no respeitante às empresas públicas do setor empresarial do Estado – sociedades de capitais maioritária ou exclusivamente públicos e entidades públicas empresariais –, não é possível pura e simplesmente desconsiderar a respetiva personalidade e autonomia.

No setor empresarial do Estado, a função acionista é exercida pelo titular da participação social, que, no caso das empresas públicas, cabe ao membro do Governo responsável pela área das finanças, em articulação com o membro do Governo responsável pelo respetivo setor de atividade, e integra, designadamente, poderes de definição das orientações a aplicar no desenvolvimento da atividade empresarial reportada a cada triénio e de definição dos objetivos e resultados, em especial, económicos e financeiros, a alcançar em cada ano e triénio, no respeito pelas orientações estratégicas e sectoriais que tenham sido emitidas pelo Governo no exercício da sua função política (artigos 37.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 133/13).

O conteúdo e o exercício da função acionista não interfere, no entanto, com a autonomia de gestão da empresa pública e os titulares dos órgãos de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administração gozam de liberdade de conformação quanto aos métodos, modelos e práticas de gestão concretamente aplicáveis ao desenvolvimento da respetiva atividade (artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 133/13).

Por outro lado, as empresas públicas regem-se prevalecentemente pelo direito privado e desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, impondo-se nas relações estabelecidas entre as entidades públicas titulares do capital social ou estatutário e as empresas públicas detidas a total observância das regras da concorrência (artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 133/13). As especificidades que se poderão observar decorrem unicamente de certas condicionantes de direito público que implicam um regime especial de orientação e controlo externo, que é essencialmente realizado por via do exercício da função acionista.

O que não impede que as empresas públicas, enquanto pessoas jurídicas distintas do Estado ou das entidades públicas que detêm a influência dominante, realizem os seus interesses próprios (sociais e estatutários) e atuem segundo opções autónomas dos respetivos dirigentes.

Por outro lado, estes mesmos princípios eram aplicáveis no quadro do precedente regime empresarial do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro – agora revogado pelo Decreto-Lei n.º 133/13 –, e no domínio do qual terão sido contratualizados os complementos de pensão a que se referem as normas do artigo 75.º da LOE de 2014.

Nesse sentido, há que reconhecer um distanciamento das empresas públicas face à «entidade pública mãe» que não tem paralelo com o que resulta da criação de entidades públicas de administração indireta, as quais são instituídas num contorno de direito administrativo e que se encontram submetidas a um regime jurídico público de orientação e controlo (a superintendência e a tutela).



W

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ora, pela sua própria natureza, o artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, sem prejuízo da sua função e conseqüente relevância orçamental, respeita à regulação da matéria conxionada com o endividamento e a autossustentabilidade das empresas públicas e enquadra-se no relacionamento jurídico de âmbito societário entre as sociedades de mão pública e os seus sócios públicos. Nessa mesma medida, tal preceito também postula uma separação e uma distância entre o Estado-legislador e o Estado-empresário, retirando desse modo base para a imputação ao primeiro de uma eventual situação de confiança criada pelo segundo. Os critérios de gestão que permitiram a atribuição dos complementos de pensão são totalmente estranhos às razões que ditam a suspensão do seu pagamento nos termos do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013.

Por outro lado, não existe qualquer evidência de que tenha sido o Estado-administrador, enquanto titular da função acionista, a induzir as empresas visadas a formalizar, através de contratação coletiva, o pagamento de complementos de pensão.

**59.** No tocante ao segundo teste de aplicação do princípio da tutela da confiança legítima – a legitimidade, justificação e as boas razões das expetativas de quem confia – a resposta também não é positiva.

Em primeiro lugar, há que ter presente a natureza não retributiva dos complementos em questão, conjugada com a circunstância de também não serem devidos nos termos da legislação sobre segurança social. Trata-se, com efeito, de prestações que acrescem às pensões já atribuídas pelo sistema previdencial da segurança social, pela CGA ou por outro sistema de proteção social – sistemas esses de natureza contributiva, porque têm na sua base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir do trabalhador e o direito deste às prestações (artigo 54.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) – e que são financiadas diretamente pelas próprias empresas. Daí a sua qualificação como meros benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão legalmente devida nos termos da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislação sobre segurança social. A sua justificação, numa estrita racionalidade empresarial, é a de partilhar com o fator trabalho os resultados positivos da empresa. Tal benefício pode fazer sentido na ótica da gestão global da empresa, mas implica sempre uma partilha de rendimentos que à partida, e numa estrita racionalidade empresarial, não têm de ser alocados ao fator trabalho.

Apurando-se resultados líquidos negativos, o pagamento do benefício em causa agrava o prejuízo e compromete a viabilidade económica e financeira da empresa. A prazo, o seu pagamento torna-se não apenas insustentável, como põe em causa a própria subsistência da empresa, já que os resultados negativos transitados abatem ao capital próprio da empresa, descapitalizando-a e diminuindo o seu valor patrimonial líquido.

Na medida em que os complementos de pensão se processam no âmbito interno da empresa e a garantia do seu pagamento depende das receitas correntes, existe um efetivo risco – que os beneficiários e as organizações representativas dos trabalhadores não podem desconhecer – de a empresa poder ficar sem condições financeiras para assegurar, de forma permanente e definitiva, o cumprimento dessas responsabilidades. Cessando o pressuposto de solvabilidade de que depende o pagamento dos complementos, deixa igualmente de ser legítima a expectativa referente à continuidade da sua atribuição.

**60.** No caso de empresas cujo capital seja participado, maioritariamente ou não, por entidades públicas – como as que são abrangidas pela previsão do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 –, há ainda que atender às especiais exigências postas pelo princípio da neutralidade competitiva dos poderes públicos. Isto vale, pelas razões anteriormente indicadas, sobretudo para as empresas públicas reclassificadas, mas atento o aludido risco de reclassificação, também não é irrelevante quanto às que (ainda) não sejam reclassificadas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A Constituição garante a coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção (artigo 80.º, alínea b)) e a liberdade de iniciativa e organização no quadro de uma economia mista (artigo 80.º, alínea c)). Por outro lado, incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social, assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral (artigo 81.º, alínea f)).

Como dizem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, as três formas de iniciativa são concorrenciais nas áreas em que “coabitam”, não podendo o poder público tirar proveito da sua condição e dos seus poderes públicos para criar vantagens para as suas empresas (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, 2007, pág. 958). O princípio da concorrência não exclui as empresas públicas e a ordenação constitucional da economia garante a existência de um setor público mais ou menos extenso. Todavia, a ordem constitucional económica impede que as empresas que fazem parte do setor público empresarial sejam favorecidas pelo Estado relativamente às suas concorrentes de outros setores (*idem*, pág. 970). Portanto, o Estado-legislador não pode deixar de cumprir os imperativos da constituição económica mesmo em relação às empresas do setor público empresarial. De resto, no estrito plano das regras de concorrência, torna-se tão relevante o desvalor das medidas legislativas que atribuam exclusivos ou privilégios às empresas públicas que atuem em economia de mercado, como, inversamente, o daquelas que imponham encargos ou sujeições às empresas públicas que se tornem suscetíveis de distorcer o funcionamento do mercado.

Isso mesmo encontra-se consagrado no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 133/2013 (que, neste particular, não inovou substancialmente relativamente ao que dispunha o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 558/99, desde a sua redação originária):



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«1 - As empresas públicas desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia.

2 - As relações estabelecidas entre as entidades públicas titulares do capital social ou estatutário e as empresas públicas detidas ou participadas processa-se em termos que assegurem a total observância das regras da concorrência, abstendo-se aquelas entidades de praticar, direta ou indiretamente, todo e qualquer ato que restrinja, falseie ou impeça a aplicação destas regras.»

Por ser assim, as empresas públicas também estão submetidas à Lei da Concorrência, tal como as empresas participadas ou as demais empresas privadas, não lhes podendo ser atribuídos auxílios públicos indevidos (artigos 2.º, 4.º, n.º 1, e 65.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio; e também, quanto às empresas locais, o artigo 34.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e, quanto às empresas participadas, o artigo 14.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro). Isto, naturalmente, sem prejuízo de eventuais missões particulares que lhes tenham sido confiadas (artigo 4.º, n.º 2, da Lei da Concorrência). O conceito de «auxílio público» corresponde grosso modo ao de apoios, incluindo as transferências correntes e de capital, e a cedência de património público, concedidos a título de subvenção pública (cfr. o artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).

Entre tais apoios importa autonomizar as chamadas «indenizações compensatórias», que, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, correspondem a pagamentos efetuados com verbas do orçamento do Estado a entidades públicas e privadas, de acordo com o regime legalmente previsto, destinados a compensar custos de exploração resultantes de serviços de interesse geral. Tais indenizações obedecem a uma lógica de prossecução de interesse público. Quaisquer outros tipos de subsídios públicos à exploração,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

designadamente os que visem pura e simplesmente salvaguardar o equilíbrio financeiro das empresas, só podem eventualmente ser justificados em termos do princípio da concorrência desde que obedeçam a idêntica lógica de interesse público; de outro modo, configurarão um favorecimento particular de certas empresas em detrimento de outras.

O que tem como consequência que, cessando a autossustentabilidade económica e financeira da empresa que atribui complementos de pensão previstos no artigo 75.º, deve igualmente cessar a sua atribuição até que a empresa recupere a capacidade de autofinanciamento da sua atividade produtiva corrente. Daí não poderem considerar-se legítimas as expetativas quanto à continuidade do pagamento dos complementos de pensão antes de verificado esse facto.

**61.** Por fim, e não obstante ser já segura a inexistência de uma situação de confiança legítima a tutelar frente ao disposto no artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, é também certo que este preceito supera o teste do interesse público: no balanceamento ou ponderação a realizar entre os interesses desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que os regula e o interesse público que justifica essa alteração, este último deve prevalecer.

O interesse público que se visa garantir com a adoção do regime jurídico em análise é, imediatamente, o de acautelar a sustentabilidade das empresas do setor público empresarial e, mediamente, o equilíbrio orçamental e a diminuição do défice público, ainda no quadro da vigência do PAEF, escopos estes que não podem deixar de ser encarados como de grande relevância para o financiamento do Estado português. Trata-se de interesses públicos concretos, individualizados e constitucionalmente credenciados.

Sendo inquestionável que a medida legal em análise é ditada pela necessidade de salvaguardar interesses constitucionalmente protegidos, há ainda que avaliar se essa salvaguarda, nos termos em que é concretamente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

operacionalizada, não acarreta sacrifícios desproporcionados aos trabalhadores afetados. Impõe-se, pois, uma ponderação entre aqueles interesses públicos e as legítimas expectativas dos particulares, numa perspectiva de proporcionalidade, em particular da dimensão de proibição do excesso.

Ao permitir diminuir a despesa das empresas visadas, a medida em causa contribui para a consolidação das contas públicas, através da redução das transferências do Orçamento do Estado para tais empresas, a fim de compensar a situação deficitária. A observância das exigências de neutralidade competitiva anteriormente analisadas mostram, por outro lado, que a necessidade ou não dispensabilidade da medida é em concreto defensável.

Os pressupostos de início e termo da suspensão – respetivamente, apresentação de resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013 e verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos – mostram-se ajustados à finalidade da medida, em especial à salvaguarda do equilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial (artigo 75.º, n.ºs 1 e 6).

Acresce que o legislador optou por não sacrificar em definitivo o complemento de pensão concedido em cada empresa; limita-se a suspender o respetivo pagamento apenas na medida em que a empresa devedora não seja financeiramente autossustentável. Deste modo, a lei salvaguarda não apenas os interesses dos beneficiários como a própria autonomia de gestão da empresa devedora.

Por todo o exposto, deve entender-se que as razões de interesse público que ditaram o artigo 75.º, n.º 4, da Lei n.º 83-C/2013 sempre seriam aptas a justificar, em ponderação, a suspensão do pagamento de complementos de pensão que até à aprovação da citada Lei vinham sendo pagos por empresas do setor público empresarial financeiramente não autossustentáveis.



**Violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade**

62. A exposição anterior permite evidenciar também que as soluções do artigo 75.º da Lei nº 83-C/2013 não são nem arbitrárias nem excessivas.

Contrariamente ao que defendem os requerentes, não é exato que o legislador tenha isolado «categorias específicas de pensionistas» e introduzido diferenciações sem um qualquer fundamento racional. O citado artigo 75.º visa acautelar a sustentabilidade das empresas do setor público empresarial, prevenindo e minorando os impactos orçamentais negativos associados ao seu desequilíbrio financeiro. Por ser assim, justifica-se que apenas sejam visadas as empresas de tal setor que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei nº 83-C/2013, uma vez que em relação a elas já se verifica terem iniciado um ciclo de exploração deficitária justificativo da adoção de medidas racionalizadora dos gastos e perdas incorridos. E é precisamente esse o contexto que explica a suspensão do pagamento aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores já aposentados de complementos correspondentes a benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão devida nos termos da legislação sobre segurança social: tal medida consubstancia um esforço de contenção de gastos com pessoal que, em rigor, não revestem natureza operacional, uma vez que são alheios à atividade produtiva que constitui o objeto da empresa.

Por outro lado, na perspetiva do princípio da proibição do excesso, já se assinalou que, ao permitir diminuir a despesa corrente das empresas visadas, a medida em causa contribui não só para o respetivo saneamento financeiro como para a consolidação das contas públicas, através da redução das transferências, atuais ou potenciais, do Orçamento do Estado para tais empresas, a fim de compensar a situação deficitária. Ela é por isso adequada e necessária aos fins legítimos que visa atingir. Além disso, ponderando aqueles interesses públicos com



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

os interesses dos particulares que são afetados pela medida, e tendo em conta igualmente quer o seu caráter não definitivo, quer a circunstância de a mesma medida respeitar a dimensão negativa da garantia do mínimo de existência, não se mostra que a opção do legislador em apreciação seja desproporcionada, desequilibrada ou desrazoável.

### **Violação do direito de contratação coletiva**

63. Por último, importa considerar o argumento relativo à violação do direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.º 3, da Constituição). Segundo os requerentes, tal direito é posto em causa em virtude da natureza imperativa conferida ao regime do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 pelo seu n.º 7, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre instrumentos de regulação coletiva de trabalho. Com efeito, defendem que, na medida em que são revogadas normas livremente acordadas em sede de contratação coletiva e é afastada a possibilidade de negociações futuras sobre a matéria, o citado direito fundamental é violado.

O Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de contratação coletiva é um direito que os trabalhadores apenas podem exercer através das associações sindicais, sendo, além disso, um direito que se acha colocado sob reserva da lei: a Constituição garante-o, de facto, «nos termos da lei» (artigo 56.º, n.º 3). Isto significa que a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva - delimitando-o ou restringindo-o -, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja, pelo menos, a lei há de garantir uma reserva da convenção coletiva.

Nesse sentido se pronunciou, mais recentemente, na linha de anterior jurisprudência, o acórdão n.º 602/2013, onde se refere:



v

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«A delimitação desse núcleo intangível do direito de contratação coletiva não pode ser feita a partir da lei, sob pena de “inversão da hierarquia normativa e de esvaziamento da força jurídica do preceito constitucional” (cfr. VIEIRA DE ANDRADE e FERNANDA MAÇÃS, *Contratação Coletiva e Benefícios Complementares de Segurança Social*, in *Scientia Iuridica*, Maio-Agosto 2001, n.º 290, pág. 29 e segs.). A determinação desse núcleo essencial, por via interpretativa, há de resultar dos “contributos firmes” dados pela Constituição, concretamente, do n.º 1 do artigo 56.º da Constituição, que comete às associações sindicais a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores, e dos artigos 58.º e, sobretudo, 59.º, “na medida em que estabelece um vasto elenco de direitos dos trabalhadores e de imposições dirigidas ao Estado sobre as condições da prestação de trabalho”, do qual se pode extrair um “núcleo duro, típico, das matérias que se reportam às relações laborais e que constituirão o objeto próprio das convenções coletivas” (idem, págs. 34 e 35).

Na concretização deste domínio de «reserva de convenção coletiva», o Tribunal Constitucional já afirmou a não inconstitucionalidade da subtração por lei ao domínio da contratação coletiva da matéria do procedimento disciplinar (Acórdão n.º 94/92); da matéria das prestações complementares de segurança social (Acórdão n.º 517/98, citado); do regime da cessação do contrato de trabalho (Acórdão n.º 581/95 e Acórdão n.º 391/2004, citado); do método de cálculo da pensão de aposentação (Acórdão n.º 54/2009); ou da eficácia temporal das convenções coletivas (Acórdão n.º 338/2010).»

No acórdão n.º 517/98 - debruçando-se sobre o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de dezembro, que proibia que os instrumentos de regulamentação coletiva estabelecessem e regulassem «benefícios complementares dos assegurados pelas instituições da previdência» - o Tribunal concluiu ser admissível o entendimento de que a Constituição remete para a lei a definição das matérias que podem constituir objeto de negociação e contratação coletiva. Aquela norma não conteria, por isso, qualquer restrição do direito de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contratação coletiva, limitando-se antes a proceder à «delimitação negativa do âmbito material» de um tal direito, sem ultrapassar os seus poderes de conformação.

E isso era assim porque se tratava de matéria que não integrava o núcleo material reservado da contratação coletiva, conforme a seguir se explicitou:

«É que, e desde logo, a matéria das prestações complementares de segurança social não faz parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, pois que, como bem resulta do confronto do artigo 59º (que trata dos direitos dos trabalhadores) com o artigo 63º da Constituição (atinentes à segurança social), o direito a prestações da segurança social (maxime, o direito à pensão de reforma) não é, de facto, um direito exclusivo dos trabalhadores, mas, antes, um direito dos cidadãos. A isto acresce que existe fundamento material para excluir da contratação coletiva a matéria respeitante às prestações de reforma, complementares das asseguradas pelas instituições estaduais de segurança social.

De facto, atento o elevado esforço financeiro que implica a montagem de esquemas complementares de segurança social, os trabalhadores só verdadeiramente terão a garantia de que essas prestações complementares (maxime, a prestação complementar de reforma) lhes serão pagas, se o seu pagamento for posto a cargo de entidades com aptidão e capacidade (designadamente financeira) para gerir um esquema de seguro. É que, quando por esse pagamento fica responsável a própria empresa empregadora (como no caso acontece), pode acontecer que, em dado momento, esta deixe de ter disponibilidades financeiras para satisfazer os respetivos encargos. E, para além disso, a empresa empregadora, ao assumir essa obrigação, pode ir afetar grandemente os seus ativos financeiros, desse modo pondo em risco a sua subsistência e os direitos dos credores.»



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mas, no mesmo aresto, o Tribunal não deixou de considerar uma perspetiva alternativa, considerando que a idêntica conclusão deverá chegar também quem entenda que a matéria de prestações complementares de segurança social, por estar intimamente conexcionada com a das relações laborais, se encontra ainda naturalmente no âmbito da contratação coletiva. E que, para além disso, o direito de contratação coletiva, por se enquadrar no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, está sujeito ao regime do artigo 18.º, pelo que apenas pode ser restringido «nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» e não «diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial» do direito. É que, de acordo com um tal entendimento, o artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, ao remeter para a lei, constituiria credencial bastante para que a lei pudesse restringir o referido direito de contratação coletiva. Questão é que, como então se considerou relativamente ao artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, se não atinja o seu conteúdo essencial e que as restrições se apresentem necessárias para a salvaguarda de outros direitos e interesses.

Neste outro contexto, o Tribunal exprimiu este ponto de vista:

«Com efeito, muito embora se considere [na perspetiva ora adotada] que o âmbito da contratação coletiva abrange naturalmente as prestações complementares de segurança social, forçoso se afigura reconhecer que tal matéria não constitui o cerne do objeto da negociação das condições da prestação de trabalho, sempre se apresentando como questão lateral, já que é ao Estado que incumbe, em primeira linha, garantir o direito à segurança social. Não pode, pois, como acima se referiu, ser tida como pertencendo ao núcleo duro do direito, ou seja, como fazendo parte do seu conteúdo essencial.

Por outro lado, existem fortes interesses em presença que permitem considerar como necessária, adequada e proporcionada a restrição em causa:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(a) o interesse das empresas e do aparelho produtivo, já que, perante uma negociação complexa, facilmente aquelas podem ser levadas, por imediatismo, a ceder em aspetos que, não implicando custos imediatos, se virão a traduzir em custos elevados e inoportáveis no futuro, pondo em causa a própria sobrevivência a médio prazo;

(b) o interesse dos próprios trabalhadores, uma vez que, renunciando a vantagens imediatas, podem ver, no futuro, inviabilizadas as esperadas compensações financeiras de tipo previdencial, por impossibilidade de cumprimento por parte das respetivas empresas;

(c) o interesse público, pois que o incumprimento dos compromissos em matéria de prestações complementares pode criar graves problemas de ordem social, que o Estado, em última análise, acaba por ser chamado a resolver.

Concluindo este ponto: a norma sub iudicio não viola, pois, os artigos 56º, nºs 3 e 4, 17º e 18º, n.º 2, da Constituição da República.»

64. A referida alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de dezembro – sobre que se pronunciou o acórdão n.º 517/98 -, foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 209/92, de 2 de outubro, passando a consignar que «[o]s instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho não podem [...] estabelecer e regular benefícios complementares dos assegurados pelo sistema de segurança social, salvo se ao abrigo e nos termos da legislação relativa aos regimes profissionais complementares de segurança social ou equivalentes, bem como aqueles em que a responsabilidade pela sua atribuição tenha sido transferida para instituições seguradoras».

O diploma foi entretanto revogado pelo artigo 21.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto – o diploma que aprovou o Código do Trabalho de 2003. Este último, assim como o Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro – e que se encontra presentemente em vigor – afastou a proibição expressa de os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho estabelecerem



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e regularem «benefícios complementares dos assegurados pelas instituições de previdência».

Em sede de «limites do conteúdo de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho» dispõe hoje o artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho de 2009 (neste particular não se afastando do que anteriormente estatuiu o artigo 533.º, n.º 2, do Código do Trabalho de 2003):

«O instrumento de regulamentação coletiva de trabalho pode instituir regime complementar contratual que atribua prestações complementares do subsistema previdencial na parte não coberta por este, nos termos da lei.»

A remissão para os «termos da lei» tem por objeto os regimes complementares de iniciativa coletiva e os regimes profissionais complementares previstos na Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), que, por força do respetivo artigo 85.º, devem ser administrados «por entidades públicas, cooperativas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, criadas para esse efeito nos termos legalmente previstos» (cfr., em especial, o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais).

Trata-se, em todo o caso, de regimes complementares que se encontram especialmente regulados e integram também o sistema de segurança social, dando concretização prática a um princípio de complementaridade que, como um dos princípios gerais do sistema, se traduz na «articulação de várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha de responsabilidades” - artigo 15º da Lei n.º 4/2007.

A permissão de atribuição de prestações complementares do subsistema previdencial através de contratação coletiva, que consta do atual artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho – em termos, aliás, similares aos previstos, ainda que com uma diferente formulação verbal, no antigo artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 209/92 –, não abrange claramente os complementos de pensões, que, como se observou já, são meros benefícios que não constituem retribuição, nem pensão legalmente devida nos termos da legislação da segurança social (cfr. supra n.º 55). Enquanto que os regimes complementares têm um suporte jurídico-institucional e financeiro externo à empresa e estão estreitamente associados aos fins da segurança social, os complementos de pensões têm um suporte interno, na medida em que a responsabilidade e garantia pelo pagamento das prestações se situa no âmbito da empresa e apenas pode ser realizada através das receitas correntes, e está fora de qualquer modalidade de segurança social (assinalando os riscos que a contratação destas prestações têm para as empresas e a continuidade dos direitos dos trabalhadores, ILÍDIO DAS NEVES, Os regimes complementares de segurança social, in Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXXVI, n.º 4, Outubro-Dezembro de 1994, págs. 279-280).

65. Como não pode deixar de reconhecer-se, o artigo 75.º da Lei do OE de 2104 não põe em causa o pagamento de prestações no âmbito dos regimes complementares instituídos nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, mas apenas os complementos de pensões que se encontrem fora desse enquadramento legal.

Independentemente de todas as dúvidas que a admissibilidade legal destes complementos possa suscitar, atentos os termos do artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho (e da legislação precedente desde a publicação do Decreto-Lei



h

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n.º 209/92), certo é que no plano constitucional, seguindo a jurisprudência do acórdão n.º 517/98, se entende que a matéria das prestações complementares de segurança social não faz parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, ou seja, não integra o seu conteúdo essencial. Conforme afirmado nesse mesmo aresto, «a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva — delimitando-o ou restringindo-o —, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja: pelo menos, a lei há de garantir uma reserva de convenção coletiva», sendo este núcleo determinado em função dos direitos dos trabalhadores e das imposições dirigidas ao Estado sobre as condições da prestação de trabalho previstos nos artigos 56.º, n.º 1, 58.º e 59.º da Constituição.

Encontrando-se a reserva da contratação coletiva materialmente delimitada pelo elenco de direitos dos trabalhadores constitucionalmente consagrados, dela se encontra necessariamente excluída a matéria atinente à segurança social a que se refere o artigo 63.º, que constitui um direito de natureza diferente do da contratação coletiva e com distintos destinatários (também, neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE e FERNANDA MAÇAS, ob. cit., págs. 34-35). E esta asserção se é válida para os regimes profissionais complementares, sê-lo-á, com maior evidência, em relação a benefícios que se não enquadram no sistema da segurança social e relativamente aos quais até pode existir fundamento material para os excluir da contratação coletiva pelo risco quanto à solvabilidade das empresas e à garantia do pagamento das prestações.

E, de qualquer modo, as considerações feitas no citado Acórdão n.º 517/98 relativamente à proibição legal da instituição por via de convenção coletiva de «benefícios complementares dos assegurados pelas instituições de previdência» mostram-se aplicáveis — até por maioria de razão — à suspensão imperativa do pagamento de tais benefícios determinada por razões de sustentabilidade financeira das empresas por eles responsáveis. Com efeito, valem aqui também as razões justificativas de uma eventual restrição do direito fundamental de contratação



V

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coletiva indicadas nesse acórdão com referência ao interesse das empresas e do aparelho produtivo e ao interesse público (na conjuntura atual, em que o país se encontra ainda ao abrigo do PAEF, e considerando que está em causa o equilíbrio financeiro de empresas do setor público empresarial, este interesse mostra-se especialmente reforçado). Por outro lado, também não podem ser negligenciados nem o interesse dos trabalhadores atuais das empresas em dificuldades – que, antes de mais, pretendem ver garantido o seu posto de trabalho – nem o interesse das empresas concorrentes e dos seus trabalhadores – que aspiram a uma real igualdade de oportunidades – nem, tão pouco, o interesse dos contribuintes em geral – que não devem ser chamados a financiar os benefícios particulares objeto de contratação coletiva em determinadas empresas. Acrescem as ponderações anteriormente realizadas, a propósito da proporcionalidade da solução normativa consignada no artigo 75.º da Lei nº 83-C/2013 (cfr. *supra* n.º 62).

Em conclusão: a norma aqui em apreciação não viola nem o artigo 56.º, n.º 3, nem o artigo 18.º, n.º 2, ambos da Constituição.

### **C) Normas do artigo 115.º (contribuição sobre prestações de doença e desemprego)**

66. Os autores dos pedidos nos Processos n.ºs 14/14 e 47/14 suscitam a questão de constitucionalidade das normas do artigo 115.º, referente a prestações de doença e de desemprego, com base na violação do princípio da proporcionalidade decorrente do Estado de direito democrático (artigo 2.º) e também, no primeiro caso, com base no princípio da igualdade (artigo 13.º a Constituição).

O artigo 115.º da Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE de 2014) estabelece o seguinte:

#### **Artigo 115.º**

#### **Contribuição sobre prestações de doença e de desemprego**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5

1 — Sem prejuízo da cláusula de salvaguarda prevista no número seguinte, as prestações do sistema previdencial concedidas no âmbito das eventualidades de doença e desemprego são sujeitas a uma contribuição nos seguintes termos:

a) 5 % sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença;

b) 6 % sobre o montante dos subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego.

2 — A aplicação do disposto no número anterior não prejudica, em qualquer caso, a garantia do valor mínimo das prestações, nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos.

3 — O disposto na alínea a) do n.º 1 não se aplica a subsídios referentes a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias.

4 — O disposto na alínea b) do n.º 1 não se aplica às situações de majoração do subsídio de desemprego, previstas no artigo seguinte.

5 — A contribuição prevista no presente artigo reverte a favor do IGFSS, I. P., sendo deduzida pelas instituições de segurança social do montante das prestações por elas pagas, constituindo uma receita do sistema previdencial.

**67.** Os pedidos vêm sustentados na seguinte ordem de considerações:

a) A aplicação de uma contribuição sobre prestações do sistema previdencial nas eventualidades de doença e desemprego de 5% e de 6%, respetivamente, ainda que com a garantia do valor mínimo previsto nos correspondentes regimes jurídicos é de todo desrazoável e continua a afrontar a Constituição;

b) Importa não esquecer que os beneficiários destas prestações já viram os seus rendimentos substancialmente reduzidos em função da situação de doença ou de desemprego em que involuntariamente se encontram, sendo que o valor do subsídio de desemprego corresponde a 65% da remuneração média, não podendo ultrapassar o valor de 2,5



V

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IAS, e é reduzido em 10% ao fim de seis meses (redução que já atinge hoje a maioria dos desempregados devido ao peso relativo do desemprego de longa duração) e o valor do subsídio de doença oscila entre os 55% e os 75% da remuneração média, conforme a duração da incapacidade para o trabalho, sendo de notar que em situação de doença os encargos tendem a aumentar;

c) Não é admissível que cidadãos que se encontram em situação de falta ou de diminuição de meios de subsistência e que por isso são credores de proteção social (artigo 63.º, n.º 3, da Constituição) vejam os seus meios de subsistência ainda mais reduzidos por um encargo para o qual não se apresenta justificação;

d) Os cortes de 5% e de 6%, respetivamente, sobre os subsídios de desemprego e de doença não são manifestamente um meio idóneo para resolver ou minorar significativamente eventuais problemas de sustentabilidade da segurança social, e quando representam um sacrifício adicional para quem já se encontra numa situação de particular fragilidade, entram no domínio da desproporcionalidade;

e) A aplicação, de forma repetida, de um tratamento mais gravoso a quem é constitucionalmente merecedor de mais proteção, num contexto em que se desagravam outros e se reduz o esforço exigido noutras direções, ofende não apenas o princípio da proporcionalidade em várias das suas dimensões, mas também (nomeadamente o da necessidade) e ainda o princípio da igualdade, por aplicação - repetida e duplicada -.

**68.** O questionado artigo 115.º sujeita os montantes dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença ou de desemprego a uma "contribuição", respetivamente, de 5% e de 6%, com exceção das situações previstas nos seus n.ºs 3 e 4 (subsídios referentes a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias e situações de majoração do subsídio de desemprego previstas no artigo 118.º), salvaguardando, contudo, o valor mínimo das prestações, nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos (nº 2). A referida contribuição será deduzida pelas instituições de segurança social do



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

montante das prestações por ela pagas e constituirá uma receita do sistema previdencial (n.º 5).

Através desta disposição, reedita-se para o ano de 2014 a norma constante 117.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), que igualmente instituiu uma contribuição sobre prestações de doença e desemprego, com a diferença específica de ter passado estabelecer-se, por efeito no n.º 2 do artigo 115.º, a garantia do valor mínimo das prestações que resulte do regime legal aplicável a qualquer das situações.

Por sua vez, a norma agora em apreciação reproduz a do artigo 10.º da Lei n.º 51/2013, de 24 de julho, que procede à primeira alteração à Lei do Orçamento de Estado para 2013, e que surge na sequência do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/13, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, a referida disposição do artigo 117.º daquela Lei.

**69.** As prestações de desemprego encontram-se previstas e reguladas no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 68/2009, de 20 de março, 72/2010, de 18 de junho, 64/2012, de 15 de março, 13/2013, de 18 de janeiro, e 167-E/2013, de 31 de dezembro, bem como pelas Leis n.ºs 5/2010, de 5 de maio, e 66-B/2012, de 21 de dezembro.

Nos termos do diploma mencionado, constituem prestações de desemprego o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial (artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 220/2006). A contribuição prevista no artigo 115.º abrange, no entanto, apenas as *prestações do sistema previdencial* e, portanto, as prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da eventualidade de desemprego, e não já o subsídio social de desemprego, que integra o subsistema de solidariedade do sistema de proteção social de cidadania e que cobre a proteção social nas situações em que não seja atribuível o subsídio de desemprego ou em



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



que os beneficiários tenham esgotado os períodos de concessão de desemprego (cfr. artigos 41.º, n.º 1, alínea c), e 52.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 220/2006).

A titularidade do direito ao subsídio de desemprego que, por ser uma prestação do sistema previdencial, interessa considerar, é reconhecida, em termos gerais, segundo o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, aos beneficiários cujo contrato de trabalho tenha cessado de forma involuntária, reúnam as respetivas condições de atribuição à data do desemprego e residam em território nacional.

O montante mínimo do subsídio de desemprego está previsto no artigo 29.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 220/2006, alterado pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, que estabelece o seguinte: “o montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior a duas vezes e meia o valor do indexante dos apoios sociais (IAS) nem inferior ao valor desse indexante, sem prejuízo do disposto nos números seguintes”.

Ora, à luz do artigo 113.º da Lei n.º 83-C/2013, encontra-se suspenso durante o ano de 2014 o regime de atualização anual do IAS, mantendo-se em vigor o valor de € 419,22, estabelecido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro, alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro. Nestes termos, o valor mínimo garantido, por força do n.º 2 do artigo 115.º da Lei OE 2014, é correspondente ao referido montante de € 419,22.

**70.** Por seu turno, o regime jurídico de proteção social na eventualidade de doença encontra-se plasmado no Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 146/2005, de 26 de agosto, 302/2009, de 22 de outubro, pela Lei n.º 28/2011, de 16 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho. Nos termos destes diplomas, a proteção na eventualidade de doença realiza-se mediante a atribuição de prestações destinadas a compensar a perda de remuneração presumida, em consequência de incapacidade temporária para o trabalho e abrange, em regra, os beneficiários do subsistema previdencial



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

integrados no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes (artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 28/2004).

O montante mínimo do subsídio de doença decorre do artigo 19.º do diploma acima referido, e “não pode ser inferior a 30% do valor diário da retribuição mínima mensal estabelecida para o setor de atividade do beneficiário”. Além disso, “nos casos em que a remuneração de referência do beneficiário seja inferior ao valor mínimo estabelecido no número anterior o montante diário do subsídio de doença é igual ao montante diário daquela remuneração”. Nestes termos, e tendo em conta que a remuneração mínima mensal garantida foi substituída, por força dos artigos 2.º e 8.º, n.º 1, da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, pelo Indexante dos Apoios Sociais (IAS), o limite mínimo do subsídio de doença será, em qualquer caso, € 4,19 diários (€ 125,70 mensais), correspondentes a 30% do valor diário do IAS ou 100% da remuneração de referência líquida se esta for inferior àquele valor.

**71.** Estamos, em qualquer dos casos, perante prestações contributivas (incluídas no regime geral de segurança social contributivo e obrigatório) e substitutivas de rendimentos do trabalho (subsistema previdencial). Afiguram-se, por isso, como concretizações do direito fundamental dos trabalhadores a assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego, previsto no artigo 59.º, n.º 1, alínea e), da CRP; bem como do direito à segurança social, consagrado no artigo 63.º da Constituição, cujo n.º 3 estabelece que o “sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Desta forma, o subsídio de desemprego “consiste numa espécie de compensação ou indemnização por não satisfação do direito ao trabalho” e deveria, em condições ideais, ser universal, não ter limite temporal (manter-se enquanto



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persistir a situação de desemprego involuntário) e permitir uma existência condigna. Contudo, “é evidente que tratando-se de um direito prestacional, de natureza positiva, a sua realização depende do legislador e da sua implementação administrativa e financeira” (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 774).

Quanto ao subsídio de doença, e apesar de não haver, na Constituição, uma referência expressa à assistência material por doença não profissional, parece resultar da conjugação do artigo 59.º, n.º 1, alínea e), com o artigo 63.º, n.º 3, da CRP uma exigência constitucional de previsão legal de formas de assistência material aos trabalhadores que, não estando desempregados, se encontram, por outro fundamento impedidos temporariamente da prestação de trabalho, e em situação de carência ou insegurança material.

Em suma, e como se reafirmou no acórdão n.º 187/13, “a Constituição assegura diretamente um direito dos trabalhadores a assistência material quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego e dirige um comando ao legislador no sentido de este prever, no sistema de segurança social, formas de assistência material aos trabalhadores em situação de doença. Foi este o imperativo a que o legislador deu execução, no âmbito do subsistema previdencial, através dos regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de desemprego e doença”.

Dada a essencialidade deste tipo de prestações, “o direito a uma prestação pública que garanta aos carenciados uma existência minimamente digna deve ser considerado como um direito positivo imediatamente vinculante e justiciável, mesmo à margem da lei” (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 818), como também decorre da jurisprudência constitucional (veja-se, por exemplo, o acórdão n.º 509/02).

72. Não existe motivo, por outro lado, para alterar a caracterização jurídica da contribuição sobre prestações de desemprego e de doença que foi já



✓

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efetuada pelo Tribunal Constitucional em relação à medida similar inscrita na LOE 2013.

No acórdão n.º 187/13 entendeu-se que a contribuição deveria ser qualificada como “medida de redução de despesa, tendo em conta que, (...) é exclusivamente no interior do sistema público, que se processa e paga o subsídio, que se obtém o resultado orçamental pretendido, por minoração do conteúdo da posição creditória dos beneficiários de uma prestação previdencial. O valor da contribuição é, na verdade, descontado na importância a receber pelo beneficiário, por compensação parcial entre crédito e débito, tudo se passando como se a prestação a que o beneficiário tem direito fosse reduzida no seu montante.

[...] A circunstância de se tratar de uma *contribuição* que obedece a uma taxa fixa, de montante reduzido, invariável e não progressiva, sem qualquer isenção na base, incidente sobre uma prestação decorrente de situações eventuais e não certas, como a pensão por reforma ou aposentação, reforça o entendimento de que estamos perante uma situação que se não enquadra no universo tributário, tratando-se antes de uma redução do montante dos subsídios a que têm direito”.

Porém - acrescentou ainda o Tribunal -, mesmo que se entendesse tratar-se de uma medida de natureza tributária, “a sobrecarga contributiva fixada nestes termos, que vai onerar precisamente as categorias de sujeitos que se encontram numa posição de vulnerabilidade - em razão da qual foi organizado o sistema de proteção -, não suscita em si um problema de invalidade constitucional por referência ao direito à segurança social (artigo 63º, n.º 3, da Constituição), constituindo antes um desvio ao funcionamento do sistema, na medida em que introduz uma nova modalidade de financiamento da segurança social que abarca os próprios beneficiários das prestações sociais. Podendo apenas discutir-se, em tese geral, a razoabilidade ou a proporcionalidade da medida”.



V

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Assim sendo, mesmo na perspectiva de que estamos perante uma receita do sistema previdencial – e tal como se concluiu naquele aresto -, a questão que é colocada reconduz-se a saber se é constitucionalmente legítimo operar a diminuição do montante pecuniário que é devido nas situações de doença ou desemprego. E a resposta a essa questão não será diversa daquela que puder ser formulada quando se entenda, diferentemente, que o artigo 115º da Lei do Orçamento não pretendeu mais do que instituir uma medida de redução de despesa.

73. A questão nova que os pedidos de declaração de inconstitucionalidade colocam, relativamente à precedente norma do artigo 117.º, é a de saber se a inclusão de uma cláusula de salvaguarda no n.º 2 do artigo 115.º da LOE 2014, que impede que a aplicação da contribuição sobre prestações de doença e de desemprego possa prejudicar, em qualquer caso, a “garantia do valor mínimo das prestações, nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos”, afasta a possível violação do princípio da proporcionalidade.

O proponente da norma, na Nota enviada ao Tribunal em que justifica a constitucionalidade da Lei n.º 83-C/2013, considera que o único obstáculo à viabilização constitucional da medida colocado pelo acórdão n.º 187/13 relativamente à correspondente disposição do artigo 117.º consistia na não previsão de um “limiar abaixo do qual os subsídios de doença e de desemprego não poderiam ser restringidos”, e exprime a ideia de que esse óbice se encontra inteiramente corrigido, na nova formulação do artigo 115.º da Lei n.º 83-C/2013, na medida em que se prevê agora (concretamente no seu n.º 2) que da aplicação das contribuições sobre os montantes dos subsídios concedidos nas eventualidades de doença e de desemprego, “em caso algum poderá ser atingido o valor mínimo das prestações já efetivado nos termos da lei” (págs. 23-24).

Essa poderá não ser, no entanto, a única interpretação possível do acórdão que declarou a inconstitucionalidade do antigo artigo 117.º da LOE 2013.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

Tendo feito notar que a contribuição sobre subsídios de doença e desemprego, implicando, na prática, uma redução dos montantes pecuniários a que os beneficiários têm direito, poderá determinar que a prestação a auferir fique, em certos casos, aquém do nível mínimo que foi já objeto de concretização legislativa, o Tribunal deu especial ênfase à ausência de uma qualquer cláusula de salvaguarda que evite esse resultado e que impeça, portanto, que os montantes pecuniários correspondentes aos subsídios de doença e de desemprego, por força da dedução agora prevista, possam ficar abaixo do limite mínimo que o legislador fixou, em geral, para o conteúdo da prestação devida para qualquer dessas situações.

E considerou que uma tal solução pode confrontar-se, desde logo, com o princípio da proporcionalidade, especificamente na vertente relativa à idoneidade da medida para a prossecução dos fins visados pela lei. Isso porque, tendo pretendido o legislador reforçar o financiamento da segurança social e contrariar o défice resultante da diminuição de receitas contributivas e do aumento de despesa com as prestações sociais, dificilmente se poderia conceber como adequada uma medida que, "sem qualquer ponderação valorativa, atinja aqueles beneficiários cujas prestações estão já reduzidas a um montante que o próprio legislador, nos termos do regime legal aplicável, considerou corresponder a um mínimo de sobrevivência para aquelas específicas situações de risco social".

E por essa mesma ordem de considerações, o Tribunal questionou - como argumento adicional - se não poderia estar aí em causa a garantia da existência condigna, tendo em conta que os limites mínimos que o legislador fixa para as prestações compensatórias da perda da remuneração, no âmbito do sistema previdencial, ainda que não tenham por referência os critérios de fixação do salário mínimo nacional, não deixam de constituir a expressão de um mínimo de existência socialmente adequado.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No entanto, o Tribunal focou também a atenção na desrazoabilidade da medida quando “ela atinge os beneficiários que se encontram em situação de maior vulnerabilidade por não disporem de condições para obterem rendimentos do trabalho para fazer face às necessidades vitais do seu agregado familiar, e abrange as prestações sociais que precisamente revestem uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado”.

E este outro fundamento parece ter pleno cabimento independentemente da ultrapassagem da garantia do valor mínimo das prestações, no ponto em que o Tribunal associa a desrazoabilidade à especial vulnerabilidade dos destinatários da medida em decorrência de as prestações que lhe são atribuídas, implicarem já, pelo seu próprio regime, uma diminuição pecuniária substancial em relação aos normais rendimentos do trabalho, e não tanto à maior debilitação que resulta de essas prestações, por efeito da contribuição, se situarem abaixo do nível mínimo legalmente concretizado. E, assim, o argumento, porque está relacionado com a situação específica dos beneficiários dos subsídios de doença e de desemprego, mostra-se ser invocável mesmo em face da cláusula de salvaguarda que o n.º 2 do artigo 115.º da LOE de 2104 visou introduzir.

**74.** O princípio da razoabilidade surge relacionado com o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, e orienta-se para a avaliação da razoabilidade da imposição na perspetiva das suas consequências na esfera pessoal daquele que é afetado. Nesse plano, a questão não se coloca na adequação da gravidade do sacrifício imposto em relação à importância ou premência da realização dos fins prosseguidos, mas na circunstância de ocorrer uma afetação inadmissível ou intolerável do ponto de vista de quem a sofre e por razões atinentes à sua subjetividade. Deste modo, “o controlo da razoabilidade concentra-se na gravidade, qualitativa ou quantitativa, que a medida provoca na esfera do(s) afetado(s), havendo inconstitucionalidade sempre que, independentemente da adequação da relação meio-fim [...], os encargos impostos excedem o que é legitimamente tolerável pela liberdade e autonomia pessoal em Estado de Direito. Logo, no



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

controlo da razoabilidade já não é a adequação da relação entre bens que é averiguada, mas sim a razoabilidade da relação entre um dever de direito público e a pessoa do obrigado” (REIS NOVAIS, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004, págs. 187-189).

Este critério atinente ao princípio da proporcionalidade tem particular acuidade quando se fala de uma contribuição que incide sobre cidadãos que se encontram dependentes, quanto à sua capacidade de ganho, do sistema previdencial da segurança social e viram os seus rendimentos, por via disso, substancialmente reduzidos.

Recorde-se que, por aplicação da cláusula de salvaguarda agora instituída pelo n.º 2 do artigo 115.º da lei n.º 83-C/2013, o montante mínimo do subsídio de desemprego corresponde ao valor do Indexante dos Apoios Sociais (€ 419,22) e pode não atingir mais do que 80% desse valor no caso do subsídio social de desemprego (€ 335,38), enquanto que o montante mínimo do subsídio de doença não ultrapassa 30% do valor diário do Indexante dos Apoios Sociais (€ 125,70 mensais), montantes que se aproximam ou se situam mesmo abaixo do limiar de risco de pobreza:

(cfr. <http://www.pordata.pt/Portugal/Limiar+de+risco+de+pobreza-2167>)

E mesmo para as situações a que se não torne aplicável esse limite, as prestações que sofrem a incidência da contribuição têm, em regra, um valor muito reduzido e respeitam a beneficiários que se encontram em situação especialmente fragilizada. Note-se que o valor do subsídio de desemprego corresponde a 65% da remuneração média, não podendo ultrapassar o valor de 2,5 IAS (€ 1.048,05), e é reduzido em 10% ao fim de seis meses; por seu turno, o subsídio de doença oscila entre os 55% e os 75% da remuneração média, conforme a duração da incapacidade para o trabalho.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O próprio regime destas prestações, tal como normativamente configurado, já acarreta, pois, inevitavelmente, uma séria afetação do padrão de vida dos atingidos por uma situação de desemprego ou doença, pelo que a incidência desta medida de redução representa, não uma primeira afetação negativa (como a redução que recai sobre as remunerações), mas uma nova diminuição do rendimento disponível, agravando carências já anteriormente causadas pelas situações que justificam as prestações. Prestações que, além do mais, têm caráter precário, o que constitui um constrangimento suplementar na condução de vida e na autonomia pessoal dos beneficiários.

Para além disso o grau de afetação provocado pela contribuição sobre o subsídio de desemprego e de doença é particularmente intenso comparativamente com as reduções remuneratórias para os trabalhadores da Administração Pública e do Setor Empresarial do Estado, que abrangem apenas as remunerações superiores a € 675 e a que se aplica uma taxa percentual progressiva a partir de 2,5%, e que só atinge 5% e 6% a partir de remunerações de € 1000 e de € 1200 (artigo 33.º, n.º 1, da Lei OE 2014); como também em relação à Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), cujo limite mínimo de incidência é de € 1.000, com uma taxa percentual de 3,5% até ao valor de € 1800 (artigo 76.º da LOE de 2014, na redação da Lei n.º 13/2014, de 14 de março).

**75.** Nestes termos, mesmo que se entenda que as razões de consolidação orçamental legitimam alguma redução dos montantes destas prestações, o critério de fixação, no n.º 2 do artigo 115.º, dos patamares mínimos de incidência penaliza excessivamente os credores de prestações mais baixas.

Não podendo deixar de se considerar, além do mais, que a atribuição dos subsídios de desemprego e de doença não tem um cunho assistencialista, mas representa antes a efetivação de um direito integrado no sistema de segurança social constitucionalmente consagrado, no quadro de um sistema de gestão coletiva de riscos. E, tal como se afirmou no acórdão n.º 187/13, o que se tem em vista com



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

essas prestações “não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência econômica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego”.

Revestindo estas prestações uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado, por ter caído nas situações de desemprego ou de doença, impor-se-ia que se não atingissem, sem uma justificação reforçada, aqueles que auferem prestações de menor valor e cuja redução só poderia constituir uma iniciativa extrema, de ultima *ratio*, fundada na sua absoluta indispensabilidade e insubstituibilidade.

Uma diferente opção legislativa é desrazoável na medida em que afeta especialmente cidadãos que se encontram em situação de particular vulnerabilidade.

O Tribunal pronuncia-se, nestes termos, pela inconstitucionalidade da norma do artigo 115.º

### **D) Normas do artigo 117.º (pensões de sobrevivência)**

**76.** Os requerentes nos Processos n.ºs 14/14, 47/14 e 137/14 pedem a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de normas contidas no artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014, com fundamento na violação do princípio da proteção da confiança, insito no princípio do Estado de direito (artigo 2.º), do princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1), e do princípio da proporcionalidade, também decorrente do princípio do Estado de direito, e ainda com base em restrição ao direito à propriedade (artigo 62.º) e ao direito à segurança social (artigo 63.º).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

É o seguinte o teor das normas do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro:

### «Artigo 117.º

#### **Pensões de sobrevivência dos cônjuges e ex-cônjuges**

1 — As pensões de sobrevivência a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014, pela CGA e pelo CNP, aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou beneficiários do regime geral de segurança social que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000 são calculadas por aplicação das taxas de formação da pensão da seguinte tabela:

Valor mensal global das pensões percebidas pelo titular (euro)	Taxa de formação da pensão (%)	
	A	B
De 2 000 a 2 250 .....	44,0	53,0
De 2 250,01 a 2 500 .....	43,0	51,0
De 2 500,01 a 2 750 .....	40,0	48,0
De 2 750,01 a 3 000 .....	38,0	45,0
De 3 000,01 a 4 000 .....	34,0	41,0
Mais de 4 000 .....	33,0	39,0

2 — Os valores da taxa de formação da pensão da tabela do número anterior aplicam-se, no âmbito do regime de proteção social convergente e do regime geral de segurança social, nos seguintes termos:

a) A pensão de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor até 31 de dezembro de 2005 ou de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

subscritor inscrito na CGA, até 31 de agosto de 1993, falecido no ativo, que se aposentaria com base naquele regime legal é calculada, segundo as regras do Estatuto das Pensões de Sobrevivência, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março, com base nos valores da col. A;

b) A pensão de sobrevivência a atribuir por morte de beneficiário do regime geral de segurança social ou de contribuinte do regime de proteção social convergente inscrito na CGA após 31 de agosto de 1993 não aposentado até 31 de dezembro de 2005 é calculada, segundo as regras do regime de proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, com base nos valores da col. B;

c) A pensão de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor a partir de 1 de janeiro de 2006 ou de subscritor, falecido no ativo, que se aposentaria com base naquele regime legal é calculada com base na aplicação dos valores da col. A ao montante da 1.ª parcela da pensão de aposentação ou reforma e dos valores da col. B ao montante da 2.ª parcela da mesma pensão, distribuindo-se o valor assim obtido pelos herdeiros hábeis na mesma proporção estabelecida no regime de proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro.

3 — Nos casos em que o cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto do regime de proteção social convergente concorra com outros herdeiros do contribuinte falecido, a pensão daquele corresponde a uma parte do montante resultante da aplicação das regras dos números anteriores proporcional à percentagem da pensão de aposentação ou equiparada do falecido que lhe caberia de acordo com as regras de distribuição da pensão de sobrevivência do regime legal que lhe seja concretamente aplicável.

4 — Nos casos em que o cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto do regime geral concorra com ex-cônjuges, a pensão daquele corresponde à parte que lhe cabe de acordo com as regras de individualização do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de



V

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

outubro, do montante da pensão calculada de acordo com as percentagens constantes da col. B acrescidas de uma majoração de 16,66 %.

5 — As pensões de sobrevivência em pagamento pela CGA, aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000 são recalculadas, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, nos termos estabelecidos nos n.ºs 1, 2 e 3.

6 — O valor líquido das pensões de sobrevivência dos cônjuges pensionistas do regime geral, em pagamento em 31 de dezembro de 2013, que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000 é reduzido na percentagem resultante da proporção entre as percentagens previstas no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, e as aplicáveis ao cônjuge nos termos dos n.ºs 1, 2 e 4.

7 — Para efeito do disposto no presente artigo, considera-se valor global mensal percebido a título de pensão o montante correspondente ao somatório do valor mensal de subvenção mensal vitalícia e subvenção de sobrevivência com todas as pensões de aposentação, reforma e equiparadas, pensões de velhice e invalidez, bem como pensões de sobrevivência, que sejam pagas, ao titular da pensão a atribuir ou a recalcular, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza, institucional, associativa ou empresarial, do seu âmbito territorial, nacional, regional ou municipal, e do grau de independência ou autonomia, incluindo entidades reguladoras, de supervisão ou controlo e caixas de previdência de ordens profissionais, diretamente ou por intermédio de terceiros, designadamente companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões.

8 — As pensões e outras prestações não previstas no número anterior não relevam para determinação do valor global mensal percebido a título de pensão, nomeadamente as seguintes:

a) Pensões de reforma extraordinária e de invalidez e abonos e prestações suplementares de invalidez atribuídos a:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- i) Deficientes das Forças Armadas (DFAS), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro;
  - ii) Grandes deficientes das Forças Armadas (GDFAS), nos termos do 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;
  - iii) Grandes deficientes do serviço efetivo normal (GDSEN), de acordo com o Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho;
  - b) Pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País, reguladas no Decreto-Lei n.º 466/99, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 161/2001, de 22 de maio;
  - c) Pensões por condecorações, previstas nos Decretos-Leis n.ºs 316/2002, de 27 de dezembro, 414-A/86, de 15 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 85/88, de 10 de março, e 131/95, de 6 de junho, e no Decreto Regulamentar n.º 71-A/86, de 15 de dezembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2003, de 29 de maio;
  - d) Pensões de ex-prisioneiros de guerra, previstas na Lei n.º 34/98, de 18 de julho, e no Decreto-Lei n.º 161/2001, de 22 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 170/2004, de 16 de julho;
  - e) Acréscimo vitalício de pensão, complemento especial de pensão e suplemento especial de pensão atribuídos aos antigos combatentes ao abrigo das Leis n.ºs 9/2002, de 11 de fevereiro, 21/2004, de 5 de junho, e 3/2009, de 13 de janeiro.
- 9 — As pensões e outras prestações referidas no número anterior transmitidas por morte do seu beneficiário originário, designadamente do autor dos factos que determinam a sua atribuição, ficam excluídas do âmbito de aplicação do presente artigo, designadamente das regras de cálculo e de recalculo estabelecidas nos n.ºs 1 e 5.
- 10 — As pensões de sobrevivência de ex-cônjuge divorciado ou separado judicialmente de pessoas e bens e de pessoa cujo casamento com contribuinte do regime de proteção social convergente ou com beneficiário do regime geral de segurança social tenha sido declarado nulo ou anulado são atribuídas ou recalculadas, em função do regime legal considerado no respetivo cálculo, nos seguintes termos:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) As atribuídas com base no regime legal introduzido pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, são calculadas ou recalculadas no valor estritamente necessário para assegurar que o montante dessas pensões não exceda o valor da pensão de alimentos que o seu titular recebia do contribuinte ou beneficiário à data do falecimento deste;

b) As restantes, atribuídas com base em regimes anteriores, são recalculadas nos mesmos termos das pensões de sobrevivência do cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto.

11 — Da aplicação do disposto no presente artigo não pode resultar para os pensionistas de sobrevivência referidos nos n.ºs 1, 3 e 4 e na alínea b) do número anterior um valor global mensal a título de pensão ilíquido inferior a € 2000.

12 — Na determinação da taxa de formação da pensão a aplicar, o 14.º mês ou equivalente e o subsídio de Natal são considerados mensalidades autónomas.

13 — O valor correspondente à diferença entre a pensão de sobrevivência do cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto determinada com base na taxa de formação de pensão da tabela do n.º 1 e a que resultaria da aplicação das taxas de formação da pensão previstas no Estatuto das Pensões de Sobrevivência, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março, ou no regime de proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, não é objeto de distribuição pelos outros herdeiros hábeis do contribuinte ou beneficiário falecido.

14 — As medidas dos números anteriores são acumuláveis com a redução das pensões da CGA, operada no quadro da convergência deste regime com as regras de cálculo do regime geral de segurança social na parte em que o valor daquelas, calculadas sem aplicação das regras da convergência, exceda o desta.

15 — A aplicação do regime do presente artigo depende de o cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto ser titular de, pelo menos, uma prestação prevista no n.º 7 excluindo pensões de sobrevivência.”



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

77. Os pedidos invocam, em resumo, as seguintes razões:

a) Opta-se, para essas pensões e para os seus titulares, por um tratamento mais gravoso, a ponto de atingir a desapropriação total, quando se imporia uma proteção diferencial (artigo 63.º, n.º 4);

b) Prevê-se no artigo 117.º da Lei nº 83-C/2013 a ablação, parcial ou total, de prestações a atribuir ou pagas a título de pensão de sobrevivência, sendo este nível sacrificial é injustificável para situações de viuvez e análogas;

c) Em alguns casos, as normas em causa consubstanciam uma redução retrospectiva, operada através de recálculo, de pensões de sobrevivência já em pagamento, pelo que afetam direitos consolidados na esfera patrimonial dos seus titulares, o que constitui uma afetação gravosa e inédita do direito à pensão protegido constitucionalmente;

d) As normas do artigo 117.º da Lei nº 83-C/2013 contém soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição intergeracional e intrageracional do ónus dessa sustentabilidade, merecendo por isso o mesmo destino que as normas que estiveram em apreciação no acórdão n.º 862/2013 desse Tribunal, isto é, a declaração de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança;

e) Para além disso, o legislador isolou categorias ou classes específicas de pensionistas e submeteu-os a tratamento diferenciado cujo impacto, comparando com a situação dos grupos de pensionistas que não são atingidos, se mostra claramente desequilibrado em relação às razões da diferenciação;

f) As normas violam ainda o princípio da proporcionalidade, desde logo porque o próprio legislador, pelos seus comportamentos noutras zonas da política orçamental, mostra que existe margem para medidas alternativas menos drásticas para estas categorias específicas de beneficiários da proteção social;

g) O artigo 117.º da Lei nº 83-C/2013 reduz as pensões de sobrevivência atribuídas aos cônjuges sobreviventes e aos membros



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobrevivos de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou beneficiários do regime geral de segurança social que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a 2000 euro, resultando mesmo em alguns casos na supressão total da pensão de sobrevivência;

h) A redução do valor das prestações atribuídas no âmbito de sistemas contributivos, seja qual for o seu valor, corresponde a uma violação da relação jurídica de segurança social estabelecida entre o Estado e o cidadão beneficiário;

i) O legislador elegeu como único grupo de cidadãos visados aqueles pensionistas de sobrevivência que percebam rendimentos de pensões a cargo de quaisquer entidades públicas (com as exceções consignadas no n.º 8 do artigo 117.º), isentando do âmbito subjetivo da ablação os pensionistas de sobrevivência que, não sendo titulares de uma das pensões ou prestações relevantes para efeitos da aplicação da medida contestada, auferam igualmente valor global mensal igual ou superior a € 2.000,00 a título de outras fontes de rendimento;

l) As normas constantes do preceito em causa denotam pois uma desigualdade entre pensionistas de sobrevivência com idêntica condição de recursos, em função do tipo ou natureza dos rendimentos auferidos, sacrificando o legislador exclusivamente os direitos de certos pensionistas de sobrevivência.

### **Enquadramento**

**78.** Da fundamentação do pedido formulado no Processo n.º 14/2014 resulta que as normas do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 que os requerentes questionam são as normas que preveem “a desapropriação”, “a ablação, parcial ou total, de prestações a atribuir ou pagas a título de pensão de sobrevivência”, normas essas que em alguns casos “consustanciam uma redução retrospectiva, operada através de recálculo, de pensões de sobrevivência já em pagamento”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Os requerentes do Processo n.º 47/2014, ainda que também peçam a declaração da inconstitucionalidade de todas as normas do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014, questionam apenas, como resulta da fundamentação do seu pedido, as normas daquele artigo que reduzem “as pensões de sobrevivência atribuídas aos cônjuges sobrevivivos e aos membros sobrevivivos de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou beneficiários do regime geral de segurança social que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a 2000 euro” normas que “configuram uma redução retrospectiva de pensões já em pagamento”.

No Processo n.º 137/2014, vem pedida a declaração da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1, 5 e 6 do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 e, consequencialmente, das demais normas contidas no mesmo artigo. Da análise da fundamentação do pedido resulta que as normas questionadas pelo requerente são as que fixam “as regras de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014, bem como as regras de recálculo ou redução das pensões de sobrevivência já atribuídas”, que abrangem as pensões de sobrevivência a cargo tanto da Caixa Geral de Aposentações como do Centro Nacional de Pensões e que têm por destinatários aqueles que auferam um valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000.

Do confronto do teor do artigo 117.º com os pedidos e respetivos fundamentos resulta que ao Tribunal caberá conhecer da conformidade constitucional das seguintes normas do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro):

- i) As normas que estabelecem o regime de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014, pela CGA e pelo CNP, aos cônjuges sobrevivivos e aos membros sobrevivivos de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

beneficiários do regime geral de segurança social que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000, insitas nos n.ºs 1 a 4, 7 e 15 do artigo 117.º;

ii) a norma que determina o recálculo, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, nos termos estabelecidos para o cálculo nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 117.º, das pensões de sobrevivência em pagamento pela CGA aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000, insita no n.º 5 do artigo 117.º;

iii) a norma que determina a redução do valor ilíquido das pensões de sobrevivência dos cônjuges pensionistas do regime geral que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2000, em pagamento em 31 de dezembro de 2013, na percentagem resultante da proporção entre as percentagens previstas no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, e as aplicáveis ao cônjuge nos termos dos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 117.º, insita no n.º 6 do artigo 117.º;

iv) a norma que determina os termos em que são atribuídas ou recalculadas as pensões de sobrevivência de ex-cônjuge divorciado ou separado judicialmente de pessoas e bens e de pessoa cujo casamento com contribuinte do regime de proteção social convergente ou com beneficiário do regime geral de segurança social tenha sido declarado nulo ou anulado, insita no n.º 10 do artigo 117.º.

É, pois, com este objeto que deverão ser analisados os pedidos de inconstitucionalidade.

**79.** A proteção por morte dos beneficiários ativos ou pensionistas do regime geral de segurança social – a que corresponde o regime de pensões de sobrevivência – é definida e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, alterado por último pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, que reconhece a titularidade do direito às pensões aos cônjuges, ex-cônjuges e pessoas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que viviam com o beneficiário em união de facto, e ainda aos descendentes e ascendentes, de acordo com as condições especialmente estabelecidas nos artigos 11.º a 14.º desse diploma (cfr. artigos 7.º e 8.º).

Por sua vez, no regime de proteção social convergente, a pensão de sobrevivência é regulada pelo Estatuto das Pensões de Sobrevivência, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março, com múltiplas alterações posteriores, que contempla o mesmo âmbito subjetivo de proteção, nos termos das disposições dos artigos 40.º a 44.º desse diploma. Nesse domínio interessa, no entanto, ter em atenção a implementação de mecanismos de convergência dos regimes da função com os regimes de segurança social, especialmente através do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto, que determina que a pensão de aposentação dos subscritores da Caixa Geral de Aposentações inscritos a partir da data de entrada em vigor do diploma (1 de setembro de 1993) seja calculada nos termos das normas legais aplicáveis ao cálculo das pensões dos beneficiários do regime geral da segurança social, e da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que impôs, a partir de 1 de janeiro de 2006, a inscrição obrigatória de novos subscritores no regime geral da segurança social e alterou a fórmula de cálculo das pensões, que passou a ser constituída por uma parcela correspondente ao tempo de serviço prestado até 31 de dezembro de 2005 (P1) e uma parcela correspondente ao tempo de serviço posterior àquela data (P2).

As regras de determinação do montante das pensões de sobrevivência do regime de proteção social convergente passaram a ser consideradas, nos termos dessas disposições, em função de três diferentes situações: (i) pensões de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor até 31 de dezembro de 2005 ou de subscritor inscrito na CGA até 31 de agosto de 1993, falecido no ativo, que se aposentaria com base naquele regime; (ii) pensões de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor a partir de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1 de janeiro de 2006 ou de subscritor, falecido no ativo, que se aposentaria com base naquele regime legal; (iii) pensões de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente inscrito na CGA após 31 de agosto de 1993 não aposentado até 31 de dezembro de 2005.

Preliminarmente, cabe ainda referir que a pensão de sobrevivência consiste numa prestação pecuniária mensal cujo montante é igual a metade da pensão de aposentação ou reforma que o contribuinte se encontre a receber na data da sua morte ou a que teria direito se na mesma data fosse aposentado ou reformado, no caso das pensões reguladas pelo Estatuto das Pensões de Sobrevivência (artigos 27.º e 28.º), ou cujo montante corresponde a 60% ou 70%, quando atribuídas a cônjuges ou a ex-cônjuges (consoante forem um ou mais do que um), do valor da pensão de invalidez ou de velhice que o beneficiário recebia ou que lhe seria calculada à data do seu falecimento, no caso das pensões do regime geral da segurança social (artigos 24.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 322/90).

**80.** A análise do regime das pensões de sobrevivência, quer no âmbito do regime de proteção social convergente, quer no domínio do regime geral de segurança social, permite concluir que a pensão de sobrevivência tem por objetivo compensar os familiares da perda dos rendimentos de trabalho determinada pela morte do beneficiário, encontrando-se por isso a sua atribuição relacionada com o impacto económico que a morte do beneficiário teve no agregado familiar.

Assim se compreende que alguns dos titulares do direito à pensão de sobrevivência tenham de demonstrar factos de onde se presume ou resulta que a morte do beneficiário implicou a diminuição dos meios de subsistência e só têm direito à pensão quando a sua subsistência possa estar em causa. É o caso do cônjuge separado judicialmente de pessoas e bens ou divorciado e da pessoa cujo casamento tenha sido declarado nulo ou anulado, dos enteados dos beneficiários falecido, dos descendentes além do 1.º grau e dos ascendentes (artigos 7.º, n.º 2, e 11.º, 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 322/90 e artigos 41.º, 43.º e 44.º do Estatuto



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

das Pensões de Sobrevivência). Em situação equivalente encontram-se os descendentes menores e ainda os descendentes com idade igual ou superior a 18 anos que provem a inscrição e frequência em atividade escolar ou de formação profissional, relativamente aos quais se pode depreender a impossibilidade de obtenção de rendimentos por meios próprios (artigos 12.º do Decreto-Lei n.º 322/90 e 42.º do Estatuto das Pensões de Sobrevivência).

Já a atribuição da pensão de sobrevivência aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto não está dependente de qualquer «condição de recursos» económicos ou de «condição de rendimentos». Quer no regime geral de segurança social, quer no regime do Estatuto das Pensões de Sobrevivência, os cônjuges sobreviventes e os membros sobreviventes de união de facto, para acederem à pensão de sobrevivência, não têm qualquer requisito adicional relativo à demonstração da diminuição dos meios de subsistência (artigos 7.º, n.º 1, alínea a), e 11.º *a contrario*, do Decreto-Lei n.º 322/90 e artigos 40.º, n.º 1, alínea a), e 41.º, n.º 1, *a contrario*, do Estatuto das Pensões de Sobrevivência).

O Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 651/2009, considerou que esta situação parece coadunar-se com a «natureza que detém, no sistema de segurança social, a pensão de sobrevivência, enquanto forma de tutela própria do sub-sistema previdencial».

Entendeu-se, então, que «o termo sobrevivência não é aqui denotativo de especiais condições de carência, que pressupusessem que a correspondente pensão só fosse atribuída naqueles casos em que se mostrasse necessária para a assistência a familiares (do beneficiário falecido) destituídos de quaisquer recursos de existência. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 322/90, a finalidade destas prestações sociais é apenas a de “compensar os familiares do beneficiário da perda de rendimentos de trabalho determinada pela morte deste”. A lei presume, portanto, que o beneficiário falecido contribuía, através dos proventos resultantes do seu trabalho, para a economia do seu agregado familiar; e pretende que a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

prestação da pensão – possibilitada pela lógica contributiva do princípio previdencial – venha a compensar a diminuição de rendimentos daqueles familiares que, sobrevivendo ao beneficiário, de algum modo dele economicamente dependiam. Por isso mesmo, entende-se normalmente que a prestação desta pensão tem natureza substitutiva da prestação de alimentos. O elenco dos familiares sobreviventes que a ela têm direito, tanto no regime geral de segurança social quanto no regime próprio do funcionalismo público, são justamente aqueles que viviam, ou que a lei presume que viviam, a cargo do trabalhador falecido: cônjuges, ex-cônjuges, descendentes, ascendentes. Em relação aos ex-cônjuges (ou a cônjuges separados judicialmente de pessoas e bens), tal como em relação aos ascendentes e descendentes maiores de 18 anos, exige a lei que se faça prova da existência de elos de dependência económica. Mas já não assim quanto ao cônjuge ou aos descendentes menores de 18 anos: nestes casos, parte-se do princípio segundo o qual a morte do beneficiário terá, para os familiares em causa, acarretado necessariamente uma perda de rendimentos que a pensão de sobrevivência visa compensar».

Neste mesmo aresto, entendeu o Tribunal que «a previsão, por lei, deste tipo de prestação social prossegue, no sub-sistema contributivo e previdencial de segurança, uma finalidade bem precisa: a de compensar aqueles familiares que vivendo, real ou presumidamente, “a cargo” do beneficiário falecido, acabam por sofrer com a sua morte acentuadas e inevitáveis perdas de rendimentos».

**81.** O artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 estabelece um duplo mecanismo de *cálculo* do montante das pensões de sobrevivência a atribuir, a partir de 1 de janeiro de 2014, pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) e pelo Centro Nacional de Pensões (CNP), aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou beneficiários do regime geral de segurança social, e de *recálculo* ou *redução* das pensões de sobrevivência que estejam já em pagamento, em relação àqueles mesmos sujeitos, a partir dessa data (artigo 117.º, n.ºs 1 e 5).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

O cálculo ou redução é efetuado com base na taxa de formação das pensões a que se refere a coluna A ou a coluna B para cada um dos níveis de rendimentos em pensões percebidas pelo titular, segundo a tabela constante do n.º 1 desse artigo. As diferentes taxas previstas em cada uma dessas colunas refletem o diverso regime de cálculo da pensão que poderá estar em causa: a coluna A aplica-se quando a pensão de aposentação que serviu de base à pensão de sobrevivência foi fixada exclusivamente segundo o regime do Estatuto da Aposentação; a coluna B aplica-se às pensões do regime geral da segurança social. Às pensões de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente cuja posição tenha sido influenciada pelas regras do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto, e da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, aplica-se a coluna B ou as colunas A e B, conforme a aposentação ou reforma tenha ocorrido com base no regime geral da segurança ou no regime misto do Estatuto da Aposentação e do regime geral (cfr. *supra* n.º 79).

Genericamente, a taxa de formação da pensão da coluna A é aplicável por morte de beneficiários do regime de proteção social convergente (CGA) em vigor até 31 de dezembro de 2005 ou que tenha sido subscritor inscrito até 31 de agosto de 1993. A taxa de formação da pensão da coluna B é aplicável por morte de beneficiário do regime geral da segurança social ou de contribuinte da CGA inscrito após 31 de agosto de 1993 e que não tenha sido aposentado até 31 de dezembro de 2005. A pensão de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente com base no regime legal vigente a partir de 1 de janeiro de 2006, é calculada com base nos valores da coluna A para a primeira parcela da pensão de aposentação e nos valores da coluna B para a segunda da mesma pensão.

O regime é, no entanto, apenas aplicável a beneficiários que percebam “valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2.000”, considerando-se valor global mensal percebido a título de pensão o montante correspondente ao somatório do valor mensal de subvenção mensal vitalícia e subvenção de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

sobrevivência com todas as pensões de aposentação, reforma e equiparadas, pensões de velhice e invalidez, bem como pensões de sobrevivência, que sejam pagas, ao titular da pensão a atribuir, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza, institucional, associativa ou empresarial e do grau de independência ou autonomia (artigo 117.º, n.ºs 1 e 7). As pensões e outras prestações não previstas no n.º 7 do artigo 117.º não relevam para determinação do valor global mensal percebido a título de pensão, nomeadamente as referidas nos n.ºs 8 e 9 do mesmo artigo.

Por outro lado, a aplicação do regime de cálculo ou redução do montante das pensões de sobrevivência depende de o cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto ser titular de, pelo menos, uma das prestações supra referidas, excluindo pensões de sobrevivência (artigo 117.º, n.º 15). Ou seja, para que se aplique o regime do artigo 117.º, os cônjuges sobreviventes e os membros sobreviventes de união de facto têm que ser titulares de uma pensão de sobrevivência – que é objeto do novo cálculo ou redução – e de uma outra ou mais prestações de pensão de diferente natureza. Não sendo aplicável quando o interessado seja apenas titular de uma pensão de sobrevivência, ainda que em cumulação com rendimentos não provenientes de prestações de pensão, ou quando não tenha uma pensão de sobrevivência, ainda que seja titular de pensões de aposentação ou de reforma.

Acresce que da aplicação do regime previsto no artigo 117.º não pode resultar para pensionistas de sobrevivência cuja pensão a atribuir deva ser calculada segundo as novas taxas de formação um “valor global mensal a título de pensão ilíquido inferior a € 2.000” (artigo 117.º, n.º 11).

### **82.** Interessa ainda considerar a seguinte nota.

Para determinação da taxa de formação aplicável às pensões em pagamento será necessário somar a pensão de sobrevivência, tal como tem sido processada e paga, segundo as regras do Estatuto das Pensões de Sobrevivência ou



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

do regime geral da segurança social, a qualquer outra pensão de aposentação ou reforma que o titular detenha. É a taxa correspondente ao valor global mensal auferido a título de pensão (e, por isso, resultante do somatório dessas pensões), segundo a tabela constante do n.º 1 do artigo 117.º, que irá incidir sobre a pensão de sobrevivência para efeito de recálculo e redução.

Relativamente às pensões a atribuir haverá que proceder correspondentemente a esse duplo procedimento de cálculo. A pensão de sobrevivência será calculada segundo as regras aplicáveis nos termos gerais (e, portanto, com base em 50% e 60% ou 70%, consoante se trate do regime de proteção social convergente ou do regime geral da segurança social), e é o valor assim obtido que é somado a outra pensão de aposentação ou reforma que exista para determinar a taxa de formação que deve ser tida em consideração. A pensão de sobrevivência será fixada definitivamente em função da taxa que resultar da aplicação da nova tabela.

**83.** O que resulta do regime legal é o seguinte:

- i) a pensão de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor até 31 de dezembro de 2005 ou de subscritor inscrito na CGA até 31 de agosto de 1993, falecido no ativo, que se aposentaria com base naquele regime legal, é calculada com base na aplicação de uma taxa de formação da pensão que varia entre 44% e 33% em função do valor global mensal a título de pensão, e não segundo a taxa de 50% prevista no Estatuto das Pensões de Sobrevivência;
- ii) a pensão de sobrevivência a atribuir por morte de beneficiário do regime geral de segurança social ou de contribuinte do regime de proteção social convergente inscrito na CGA após 31 de agosto de 1993 não aposentado até 31 de dezembro de 2005, é calculada com base na aplicação de uma taxa de formação da pensão que varia entre 53% e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

39%, em função do valor global mensal a título de pensão, e não segundo a taxa de 60% ou 70% aplicável no regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322/90;

iii) a pensão de sobrevivência a atribuir por morte de contribuinte do regime de proteção social convergente aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor a partir de 1 de janeiro de 2006 ou de subscritor, falecido no ativo, que se aposentaria com base naquele regime legal, é calculada com base na aplicação de uma taxa de formação da pensão que varia entre 44% e 33% (e não com a taxa de 50%), ao montante da 1.ª parcela da pensão de aposentação ou reforma e com base na aplicação de uma taxa de formação da pensão que varia entre 53% e 39% ao montante da 2.ª parcela da mesma pensão (e não com a taxa de 60% ou 70%).

O mesmo critério torna-se aplicável às pensões de sobrevivência em pagamento por força do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 117.º

Por outro lado, o efeito da redução no rendimento mensal do titular da pensão de sobrevivência dependerá da proporção que a pensão de sobrevivência representa no seu rendimento global, uma vez que o cálculo ou recálculo incide sobre a pensão de sobrevivência e não sobre o “valor mensal global das prestações percebidas pelo titular”, considerado para a determinação da taxa de formação da pensão aplicável, ou sobre o rendimento mensal do titular da pensão. O que significa que quanto maior for o peso da pensão de sobrevivência no valor mensal global das prestações percebidas pelo titular maior será o impacto da “redução” operada pelo artigo 117.º

**84.** O proponente da norma refere-se ao novo regime de cálculo, recálculo e redução do montante das pensões de sobrevivência previsto no artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, como correspondendo à introdução de uma “condição de recursos nas pensões de sobrevivência”, explicitando, a esse propósito, no Relatório que acompanhou a proposta desse diploma, o seguinte (pág. 59):



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

Para efeitos de atribuição de pensões de sobrevivência, considera-se o valor mensal global das pensões que corresponde ao somatório do valor mensal de todas as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência que sejam pagas ao titular da pensão por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza, institucional, associativa ou empresarial, do seu âmbito territorial, nacional, regional ou municipal, e do grau de independência ou autonomia, incluindo entidades reguladoras, de supervisão ou controlo e caixas de previdência de ordens profissionais, diretamente ou por intermédio de terceiros, designadamente companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões.

Neste contexto, as pensões de sobrevivência pagas pela Caixa Geral de Aposentações e pelo Centro Nacional de Pensões aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) ou de beneficiários do RGSS são reduzidas, a partir de 1 de janeiro de 2014, em função do valor global mensal global das pensões (...).

[...]

O efeito desta medida é estimado em 100 milhões de euro.

Por outro lado, as pensões de sobrevivência surgem incorporadas, a par das pensões de aposentação e reforma, no conjunto de medidas sobre o sistema de pensões, a que no Relatório sobre o OE 2014 se faz alusão nos seguintes termos:

Nos últimos 15 anos, Portugal assistiu a um forte crescimento das transferências sociais realizadas através de regimes contributivos e não contributivos (prestações sociais que não em espécie). O peso desta rubrica no PIB praticamente duplicou, passando de 10,8% em 1999 para 19,4% em 2013. A este desenvolvimento esteve associado não só um alargamento do universo de beneficiários, por exemplo por razões demográficas, como o aumento do número de prestações sociais.

O aumento da proteção social foi uma das faces mais visíveis do desenvolvimento do Estado Social, tendência generalizada na maioria dos países europeus desde os anos 60. No entanto, em Portugal esse



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desenvolvimento foi mais tardio e o crescimento das prestações sociais teve uma expressão acentuada entre 1999 e 2013. (...) Portugal é hoje o terceiro país da União Europeia que mais gasta, em percentagem do PIB, nesta rubrica de despesa, superado apenas por Itália e França.

[...]

Mais de 75% da despesa com estas prestações são despesas com pensões de velhice, doença ou sobrevivência, seguido de 9% de prestações associadas a situações de desemprego. Nas últimas duas décadas, o crescimento da despesa em pensões tem-se intensificado, decorrente não só do envelhecimento da população mas também da maturidade do próprio sistema de pensões públicas, com os novos pensionistas a receberem pensões superiores correspondentes a carreiras contributivas mais longas e até completas. Em 2013, a despesa em pensões representa cerca de 30% da despesa pública. O sistema de pensões é, por isso, uma questão central de debate sobre o modelo de prestações sociais que o Estado tem, ou não, capacidade para conceder, tendo em conta que não se perspetiva que a evolução da receita contributiva acompanhe a tendência pelo lado da despesa. Este é um ponto fundamental a considerar quando está em causa a sustentabilidade não só dos sistemas de segurança social como das próprias finanças públicas portuguesas.

De acordo com as projeções divulgadas em 2012 pelo grupo de trabalho da Comissão Europeia que acompanha as matérias relacionadas com o impacto do envelhecimento da população na despesa pública, em particular em pensões, estima-se que, no período 2010-2060, Portugal será um dos países onde o risco do aumento do peso da despesa com pensões ameaçar a sustentabilidade do sistema será menor (Gráfico II.3.12).

[...]

Este é um reflexo das medidas sobre os sistemas de pensões introduzidas anteriormente, como é o caso da reforma de 2007 que introduziu, entre outras medidas, o fator de sustentabilidade (igual à razão entre a esperança de vida aos 65 anos em 2006 e no ano anterior ao da passagem à reforma). A lógica deste fator foi a de que cada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

geração de novos reformados/aposentados receba benefícios ajustados para refletir o aumento do número de anos em que se espera receber benefícios, aliviando parcialmente os trabalhadores mais jovens de pagar impostos mais elevados para financiar aumentos de longevidade. Contudo, este ajustamento só é aplicável aos que se reformaram ou aposentaram a partir de 2007. Em paralelo, as regras de cálculo para as pensões atribuídas pela CGA passaram a considerar uma segunda parcela que segue as regras do regime geral da Segurança Social, mas apenas para a proporção de descontos nos anos subsequentes a 2005. Assim, eliminou-se parcialmente, e apenas para o futuro, diferenças significativas e temporalmente desalinhas, entre os dois regimes, no tempo de descontos, na idade e na remuneração de referência ao apuramento do valor da pensão.

No entanto, estas medidas dirigiram-se ao problema da sustentabilidade do sistema de pensões no longo prazo, não resolvendo o problema financeiro de curto e médio prazo. É de notar ainda que estas projeções tiveram por ano base 2010, quando as projeções demográficas (essencialmente por via da maior imigração líquida) e de crescimento económico eram mais favoráveis, com repercussões na evolução do peso da despesa em pensões no PIB. Mas já em 2010, Portugal era o quinto país da União Europeia que maior despesa tinha com o sistema de pensões (Gráfico II.3.13). Desde 2010, a despesa em pensões continua a aumentar, atingindo quase 15% do PIB em 2013, apesar do congelamento das pensões exceto as de mais baixos valores, e da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (Gráfico II.3.14).

[...]

A despesa com pensões é, assim, de uma dimensão de tal ordem, tanto a nível nacional como comparando com a realidade internacional, que são exigidas respostas de curto prazo de forma a garantir a compatibilização do sistema de pensões com a sustentabilidade das finanças públicas.

O sistema de pensões português não é de capitalização mas sim de repartição, o que significa que são os atuais empregados que financiam as pensões dos beneficiários. Uma opção por não reduzir o valor das



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensões implica sobrecarregar a geração atual de trabalhadores com mais impostos ou com mais contribuições.

Assim, foi opção do Governo repartir os custos deste ajustamento pela geração de pensionistas e de trabalhadores, segundo princípios de equidade intergeracional, de forma a poder corrigir distorções específicas ou situações de desigualdade que ainda existem no regime de pensões.

O novo regime de cálculo e redução de pensões de sobrevivência é encarado, neste contexto, como uma medida de redução da despesa que tem em vista não apenas cumprir os compromissos internacionais de redução do défice orçamental e minimizar os custos a suportar pela economia, mas também criar as condições de sustentabilidade futura das finanças públicas e do sistema de pensões (Relatório, pág. 44).

**85.** Sublinhe-se que o estabelecimento de uma «condição de recursos económicos», entendida como uma exigência relacionada com o rendimento disponível das pessoas que pretendam aceder a determinada prestação social, está de algum modo coberta pelo *princípio da diferenciação positiva*, previsto no artigo 10.º da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, que permite a flexibilização e modulação das prestações, em função, entre outros fatores, dos rendimentos. E não constitui uma inovação no sistema jurídico. O reconhecimento e manutenção do direito a algumas prestações dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade dependem da verificação de condições de recursos, como é o caso das prestações por encargos familiares, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego e subsídios sociais no âmbito da parentalidade.

Neste âmbito e relativamente a este tipo de prestações, o 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, estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das



✓

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condições de recursos a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito (n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º), caracterizando a *condição de recursos* como correspondendo “ao limite de rendimentos e de valor dos bens de quem pretende obter a prestação de segurança social ou apoio social, bem como do seu agregado familiar, até ao qual a lei condiciona a possibilidade da sua atribuição” (artigo 2.º, n.º 1).

Para esse efeito, são considerados, entre outros, os rendimentos de trabalho dependente, rendimentos empresariais e profissionais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, pensões e prestações sociais (artigo 3.º, n.º 1), sendo que o direito às prestações e aos apoios sociais fica dependente ainda 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 (IAS) (artigo 2.º, n.º 4).

Por outro lado, como se deixou já esclarecido, a «condição de recursos» tem já aplicação no quadro da atribuição das pensões de sobrevivência relativamente a titulares que não sejam os cônjuges e membros de união de facto, cujo direito depende da demonstração de uma situação de «dependência económica» em relação ao beneficiário falecido (cfr. *supra* n.º 80).

**86.** A inovação resultante do artigo 117.º reside na introdução de uma «condição de recursos» nas pensões de sobrevivência dos cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto - titulares até aqui dispensados da demonstração do requisito de dependência económica do beneficiário falecido - e na sua reconfiguração como uma exclusiva medida de redução de despesa pela qual se pretende, não já instituir ou limitar as condições de acesso à atribuição da pensão, mas antes reduzir os montantes das pensões a atribuir ou em pagamento, tomando como referência não a disponibilidade geral de obtenção de rendimentos ou o valor dos bens patrimoniais do titular, mas o valor global mensal auferido a título de pensão, abrangendo outras pensões de aposentação ou reforma.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

Essa solução afasta-se do regime aplicável às subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos e às respectivas subvenções de sobrevivência, em pagamento e a atribuir, a que se refere o artigo 77.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014. Neste caso, o valor das subvenções mensais vitalícias 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, com as especificidades previstas naquele artigo (n.º 1).

Em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar no ano imediatamente anterior àquele a que respeita a subvenção, esta prestação, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de cada ano (i) é suspensa, se o beneficiário tiver um rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, superior a € 2.000 e (ii) fica limitada à diferença entre o valor de referência de € 2.000 e o rendimento mensal médio, excluindo a subvenção, nas restantes situações (n.º 2).

Contrariamente, a norma do artigo 117.º consigna a redução das pensões de sobrevivência, por efeito do cálculo ou recálculo da pensão a atribuir ou em pagamento, tendo em conta não todos os rendimentos do titular, mas apenas os rendimentos resultantes da cumulação com outras pensões de aposentação ou reforma.

**87.** Uma outra questão que se coloca prende-se com a vigência temporal da norma.

O n.º 1 do artigo 117.º determina que o novo regime de cálculo do montante das pensões de sobrevivência se aplica às pensões de sobrevivência “a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014” não determinando a data da cessação da sua vigência. Por seu turno, o n.º 5 estabelece que as pensões de sobrevivência em pagamento pela CGA “são recalculadas, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014” e o n.º 6 que o valor ilíquido das pensões de sobrevivência dos cônjuges



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

pensionistas do regime geral de segurança social “em pagamento em 31 de dezembro de 2013 (...) é reduzido”.

Se estivermos perante medidas de caráter orçamental, estas, por força da regra do n.º 1 do artigo 106.º da Constituição, gozam de vigência anual, não sendo necessário determinar expressamente o termo final da sua vigência.

Tudo indica, no entanto, que as normas impugnadas visam instituir, com caráter de permanência, um novo regime jurídico de determinação do montante das prestações, mediante a alteração das taxas de formação da pensão, e que se destina a vigorar para o futuro. De facto, as normas impugnadas, ainda que se enquadrem no conjunto de medidas de redução de despesa, não se limitam, à semelhança do que sucede com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, a determinar para o ano de 2014 uma redução das pensões num valor percentual a partir de um certo montante, antes consagram uma reconfiguração normativa da taxa de formação da pensão (n.º 1) de modo a influenciar as regras de cálculo do montante da pensão a atribuir (n.ºs 2 a 4), e o recálculo e a conseqüente redução das pensões em pagamento (n.ºs 5 e 6). O único limite é que, por efeito do próprio regime legal, as novas taxas de formação apenas se aplicam a beneficiários que recebam pensões no valor global mensal igual ou superior a € 2000 (n.º 1).

Não estamos perante uma medida com eficácia temporal restrita, predefinida, concebida para ocorrer a uma situação excecional e transitória de emergência económica, e que deva apenas vigorar no corrente no ano orçamental ou que possa ser renovada, com esse mesmo objetivo, nos anos orçamentais subseqüentes. Mas antes perante uma medida estrutural que, como se depreende também do Relatório do OE para 2014 (pág. 44), se destina a criar condições de sustentabilidade futura do sistema de pensões.

Pode afirmar-se, tal como se considerou no acórdão n.º 396/2011 a propósito da redução dos subsídios equiparados a ajudas de custo dos magistrados



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judiciais e do Ministério Público operada pela Lei do Orçamento de Estado de 2011, que a «correlação com a lei do orçamento é apenas genética. Uma vez editado, este regime desprende-se do seu local de nascimento, ganha vida própria, sobrevive por si, sem dependência funcional da lei que operou essa inserção», o que significará que basta a inércia do legislador para que os efeitos das normas impugnadas perdurem.

Assim, o artigo 117.º, na medida em que regula matéria alheia à função específica e mais estrita do orçamento, enquanto instrumento de programação anual económico-financeira da atividade do Estado, e se projeta para fora da execução do Orçamento do Estado, não têm caráter meramente orçamental, e não lhe pode ser atribuída apenas vigência anual.

### **Questões de constitucionalidade**

#### **Direito à segurança social e direito à pensão**

**88.** Os requerentes do Processo n.º 14/2014 defendem que as normas em causa consubstanciam uma redução retrospectiva de pensões de sobrevivência já em pagamento, pelo que afetam direitos consolidados na esfera patrimonial dos seus titulares, o que constitui uma afetação gravosa e inédita do direito à pensão protegido constitucionalmente e do direito à segurança social.

Também os requerentes do Processo n.º 47/2014 alegam que a redução do valor de prestações atribuídas no âmbito de sistemas contributivos, como é o caso das pensões de sobrevivência atribuídas no âmbito do sistema de proteção social dos trabalhadores da administração pública, seja qual for o seu valor, corresponde a uma violação da relação jurídica de segurança social estabelecida entre o Estado e o cidadão beneficiário.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u

Coloca-se, nestes termos, a questão de saber se a redução de pensões de sobrevivência por efeito da aplicação de novas taxas de formação é suscetível de afetar o direito à pensão como manifestação do direito à segurança social constitucionalmente garantido.

A este propósito a jurisprudência constitucional portuguesa tem entendido que os requisitos exigidos para se adquirir o direito à pensão, bem como as regras de cálculo ou a quantia efetiva a receber, ainda que cobertos pelo princípio da proteção da confiança, poderão ceder, dentro de um limitado condicionalismo, perante o interesse público justificativo da revisibilidade das leis.

Esse mesmo ponto de vista foi reafirmado no acórdão n.º 187/13 em relação à norma da Lei do Orçamento do Estado de 2103 que suspendeu parcialmente o pagamento do subsídio de férias de aposentados e reformados. Aí se ponderou que “o reconhecimento do direito à pensão e a tutela específica de que ele goza não afastam, à partida, a possibilidade de redução do montante concreto da pensão. O que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão. Este resulta da aplicação de critérios legalmente estabelecidos, mas de valor infraconstitucional”.

E esta asserção é válida quando estejam em causa *direitos a constituir* cobertos por expectativas, eventualmente tuteladas do ponto de vista jurídico, dos futuros pensionistas – situação versada no mencionado acórdão n.º 3/2010 -, como quando se trate *direitos já constituídos*, isto é, de posições jurídicas de cidadãos que adquiriram definitivamente o estatuto de pensionistas, com um conteúdo já perfeitamente definido pelas regras legais em vigor, no momento relevante para o seu cálculo – questão que estava especialmente em foco no acórdão n.º 187/13. Visto que o que está essencialmente em causa, em qualquer dos casos, é a existência de um interesse público relevante – a necessidade de garantir a sustentabilidade económico-financeira do Estado e do sistema de pensões –, que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

possa justificar o reconhecimento de uma ampla liberdade de conformação por parte do legislador.

Foi ainda esta linha de entendimento que o Tribunal adotou no acórdão n.º 862/13, quando apreciou um diploma da Assembleia da República que, em vista à convergência entre pensões do sistema geral de segurança social e da proteção social dos trabalhadores da Administração Pública, determinava para os atuais beneficiários a redução e recálculo do montante de pensões de aposentação da CGA e de pensões de sobrevivência fixadas nos termos do Estatuto das Pensões de Sobrevivência.

Também nesse caso, o Tribunal considerou que a “Constituição não fixa, com caráter de regra suscetível de aplicação direta e imediata, o sistema de pensões e demais prestações do sistema de segurança social, assim como os critérios da sua concessão e valor pecuniário, cabendo ao legislador ordinário, em função das disponibilidades financeiras e das margens de avaliação e opções políticas decorrentes do princípio democrático, modelar especificamente esses elementos de conteúdo das pensões”.

O legislador – acrescenta-se ainda – “possui margem de manobra para delinear o conteúdo concreto ou final do direito à pensão, respeitados os limites constitucionais pertinentes. Assim, afirmar o reconhecimento, autónoma e imediatamente decorrente do texto constitucional, do direito à pensão, não significa que se possa afirmar o direito a uma determinada pensão. Não pode por isso falar-se de uma absoluta intangibilidade do direito à pensão, mas sim que o referido direito [quando adquire um conteúdo preciso através da legislação ordinária], passa a beneficiar da proteção específica correspondente, nomeadamente dos princípios estruturantes do Estado de Direito, como a proteção da confiança ou da proporcionalidade, apenas podendo ser suprimidos ou diminuídos com observância desses mesmos princípios”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

Assim, o legislador não está proibido de alterar a forma como materializa o direito à pensão, podendo alterar ou até mesmo reduzir o seu montante, tendo em consideração a evolução das circunstâncias económicas ou sociais, estando embora proibido de eliminar o instituto “pensão de reforma, aposentação, invalidez e sobrevivência” ou, ainda, o seu conteúdo essencial.

Por outro lado, todas estas considerações são transponíveis para a pensão de sobrevivência visto que se trata de uma prestação que pretende cobrir uma das eventualidades que integra o âmbito material de proteção do sistema previdencial ou do sistema de proteção social convergente, a par da pensão de aposentação ou de reforma, e que se encontra igualmente sujeita a um princípio de contributividade.

**89.** À luz destes critérios, não pode dizer-se que as normas questionadas violem o direito à segurança social e o direito à pensão, no seu conteúdo constitucionalmente relevante.

Por força do novo regime legal, as taxas de formação da pensão de sobrevivência diminuem, por comparação com as taxas de formação previstas no Estatuto das Pensões de Sobrevivência e no regime de proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral de segurança social, entre 6% e 17%, para as pensões de sobrevivência calculadas de acordo com os valores da coluna A da tabela do n.º 1 do artigo 117.º, e entre 7% e 21 %, para as pensões de sobrevivência calculadas de acordo com os valores da coluna B da mesma tabela.

Por outro lado, a redução da pensão apenas opera quando o titular aufera um valor cumulado, a título de pensões, igual ou superior a € 2000.

Nestes termos, as alterações legislativas em questão estão muito longe de traduzir a supressão da proteção mínima aos cônjuges sobreviventes, membros sobreviventes de união de facto e ex-cônjuges, que, por força da morte do beneficiário,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

viram diminuída a sua capacidade económica, pelo que o que interessa essencialmente verificar é se os termos em que a redução é efetivada se mostra conforme com os princípios da proteção da confiança, da proporcionalidade e da igualdade que vêm também convocados como parâmetros de constitucionalidade.

### **Violação do direito à propriedade**

90. Os requerentes no Processo n.º 14/2014 alegam que, na medida em que existe uma parcela das contribuições pagas, identificada e quantificada, expressamente destinada à pensão de sobrevivência, está também em causa uma eventual restrição ilegítima de um direito análogo a um direito, liberdade e garantia, pois, através das presentes medidas de “reconfiguração”, o Estado apropria-se da contrapartida para a qual, e em nome da qual, recolheu específicas verbas, desviando-as – podendo-o fazer na totalidade – da finalidade anunciada aos que a suportaram, em regra ao longo de uma vida. Há, por isso, uma restrição desproporcionada do direito à propriedade que se traduz numa violação do artigo 62.º

O Tribunal Constitucional, em termos que são plenamente transponíveis para o caso em apreço, deu já resposta a esta questão no acórdão n.º 187/13, a propósito da norma da Lei do Orçamento de Estado para 2013 que suspendeu parcialmente o pagamento do subsídio de férias a aposentados e reformados.

Afirmou-se, com base em elementos de direito comparado que foram então analisados, o seguinte:

[...] Por um lado, doutrina e jurisprudência têm procurado fundar a tutela dos pensionistas no direito de propriedade nas situações em que os catálogos de direitos fundamentais que definem o parâmetro de validade das medidas legislativas e/ou administrativas passíveis de pôr em causa os direitos adquiridos dos pensionistas não contêm disposições relativas a direitos económicos, sociais e culturais,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nomeadamente, ao direito à segurança social. Por outro lado, os critérios doutrinários e jurisprudenciais avançados para delimitar as consequências da tutela das prestações sociais – incluindo as pensões – em face do direito fundamental à propriedade privada acabam por reconduzir-se, de forma mais ou menos direta, à avaliação da conformidade das medidas passíveis de afetar as posições jurídicas em causa com os princípios da proteção da confiança e, acima de tudo, da proporcionalidade, nomeadamente na sua vertente de proibição do excesso.

63. No quadro constitucional português, e ainda que se admita a existência de uma dimensão proprietária no direito dos pensionistas, a sua proteção no específico âmbito de tutela do artigo 62.º é duvidosa, tendo em conta que existe uma norma dedicada ao direito à segurança social, aí se incluindo o direito à pensão – artigo 63.º (recusando essa possibilidade, Miguel Nogueira de Brito, *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*, Coimbra, 2007, pág. 963, com fundamento em que isso conduziria a uma alteração do conceito constitucional de propriedade). Acresce que não existe, no nosso sistema de segurança social, uma relação direta entre a pensão auferida pelo beneficiário e o montante das quotizações que tenha deduzido durante a sua vida ativa (embora haja uma relação sinalagmática entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações – artigo 54º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). Isso porque o sistema previdencial não assenta num sistema de capitalização individual, mas num sistema de repartição, pelo qual os atuais pensionistas auferem pensões que são financiadas pelas quotizações dos trabalhadores no ativo e pelas contribuições das respetivas entidades empregadoras (artigo 56º da mesma Lei), de tal modo que não pode considerar-se que as pensões de reforma atualmente em pagamento correspondam ao retorno das próprias contribuições que o beneficiário tenha efetuado no passado. Regime que se torna extensivo à proteção social da função pública por via da convergência com o sistema de segurança social, que foi já implementado, na sequência do disposto no artigo 104º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A

junho.

A obtenção de mais forte tutela a partir do direito de propriedade, como direito ao montante da pensão fixado, encontraria fundamento se pudesse ser estabelecida a equiparação plena dos efeitos ablatórios da suspensão do pagamento de parte da pensão à expropriação por utilidade pública. Pois então estaríamos indiscutivelmente situados no núcleo essencial do que é reconhecidamente uma dimensão do direito de propriedade de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Mas essa equiparação não tem fundamento. Reduções parciais do quantitativo de uma prestação social não podem ser consideradas uma expropriação parcial, por dois motivos essenciais. Não se trata, em primeiro lugar, da subtração, através de um ato jurídico, de uma posição jurídica concreta, mas da determinação, em termos gerais e abstratos, do conteúdo de toda uma categoria de direitos. Não pode esquecer-se, em segundo lugar, que estamos perante uma posição com uma forte componente social, tanto do ponto de vista genético como funcional, correspondente à participação num fundo comum de solidariedade, organizado pelo Estado, a partir de contribuições de todos os trabalhadores e das entidades empregadoras, e parcialmente financiado por transferências de verbas do orçamento geral do Estado. O que, inequivocamente afasta esta posição das que têm uma exclusiva fonte pessoal, da esfera própria do titular.

[...]

Desta jurisprudência decorre que a aplicação do novo regime de cálculo com a conseqüente redução do montante das pensões de sobrevivência apenas poderia colocar a questão da violação do direito à propriedade se se reconhecesse a existência de «um estrito princípio de corresponsabilidade no âmbito da relação jurídica de segurança social, de modo a que existisse efetiva equivalência entre o montante das contribuições e o valor das prestações».

A análise do regime legal conduz, no entanto, «a concluir que o cálculo do montante da pensão não corresponde à aplicação de um princípio de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspetividade que pudesse resultar da capitalização individual das contribuições, mas radica antes num critério de repartição que assenta num princípio de solidariedade, princípio este que aponta para a responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e se concretiza, num dos seus vetores, pela transferência de recursos entre cidadãos – cfr. artigo 8.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), da Lei n.º 4/2007» (neste sentido, JOÃO LOUREIRO, *Adeus ao Estado social? O insustentável peso do não-ter*, BFD 83 (2007), págs. 168-169).

Para além de que, contrariamente ao que vem alegado, o regime de cálculo, recálculo e redução das pensões de sobrevivência, instituído pelo artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014, não determina em nenhum caso a ablação total da pensão de sobrevivência.

Rejeitada que seja a inclusão desta medida no âmbito de proteção do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, uma pronúncia definitiva sobre a questão de constitucionalidade fica sempre dependente do resultado da aplicação dos parâmetros de aferição que resultam dos princípios constitucionais da proteção da confiança, da proporcionalidade e da igualdade, que servem também de fundamento ao pedido.

### **Violação do princípio da proteção da confiança**

91. São conhecidos, e foram já aqui recordados, os critérios a que o Tribunal Constitucional dá relevância para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança».

Como se deixou exposto, o artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 estabelece, mediante a aplicação de novas taxas de formação da pensão, um novo regime de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir e de recálculo e redução das pensões de sobrevivência em pagamento, e, desse modo, atinge *direitos adquiridos*, isto é, direitos que se encontram já reconhecidos ou podem sê-lo por se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encontrarem reunidos todos os requisitos legais necessários de atribuição da pensão, e *direitos em formação*, que correspondem aos períodos contributivos e valores de remunerações registadas em nome do beneficiário, quando ainda não tenha ocorrido o facto determinante da concessão da pensão.

E não pode deixar de reconhecer-se que os destinatários das normas que são titulares de um direito à pensão já constituído e consolidado na sua esfera jurídica têm expetativas legítimas de receberem mensalmente o montante da pensão calculado nos termos do regime vigente à data da atribuição do direito.

No plano normativo, o legislador tem também atuado de forma capaz de gerar expetativas de continuidade quanto à manutenção da ordem jurídica, não apenas porque tem proclamado nas leis de bases do sistema de segurança social um princípio de salvaguarda de direitos adquiridos, quer quanto aos prazos de garantia, quer quanto aos quantitativos de pensões que resultem remunerações registadas na vigência de leis anteriores (cfr., por último, o artigo 100.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), mas também porque sempre que introduziu alterações legislativas com reflexo na determinação do montante da pensão, como sucedeu recentemente com a Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, limitou a respetiva produção de efeitos a situações decorrentes de óbitos de beneficiários que ocorram após a data da entrada em vigor da lei (artigo 16.º, n.ºs 1 e 3).

E poderá dizer-se que os destinatários das normas não dispõem de mecanismos de autotutela e de adaptação da sua própria conduta às novas circunstâncias, visto que o âmbito de aplicação do artigo 117.º apenas abrange os cônjuges sobreviventes e os membros sobreviventes de união de facto que cumulem a pensão de sobrevivência com pensões de aposentação, reforma, velhice ou invalidez, e, portanto, apenas aquele conjunto de pessoas que, sendo beneficiárias de uma pensão de sobrevivência, cessaram também já a sua vida ativa e estão normalmente impossibilitados de obter, por outros meios, fontes de rendimentos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

complementares, encontrando-se em situação equivalente a quem seja unicamente titular de algum destes outros tipos de pensões.

De todo modo, no caso das pensões de sobrevivência, o valor jurídico da confiança tem um menor peso comparativamente com medidas legislativas que afetem o montante das pensões que sejam diretamente substitutivas de rendimentos do trabalho, como é o caso das pensões de aposentação ou de reforma. Isso porque a atribuição da pensão de sobrevivência não é necessariamente vitalícia e pode ser extinta por qualquer das vicissitudes a que se referem os artigos 47.º do Estatuto das Pensões de Sobrevivência e 41.º do Decreto-Lei n.º 322/90, e não confere a garantia da manutenção do seu montante, na medida em que a individualização das pensões, através da repartição por entre os titulares do direito, pode ser objeto de novo cálculo ou de nova repartição dos montantes por efeito da verificação de uma causa de extinção do direito à pensão ou do aparecimento de um novo titular (artigos 34.º do Estatuto das Pensões de Sobrevivência e 28.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 322/90).

A relativização das expectativas é ainda mais evidente no que se refere aos direitos em formação, não só porque os destinatários das normas ainda não viram o seu direito à pensão de sobrevivência reconhecido, muito menos o direito a um determinado montante da pensão, mas também porque a própria atribuição da pensão depende de um facto incerto quanto ao *an* e ao *quando*, na medida em que está desde logo condicionado pela sobrevivência do cônjuge ou unido de facto ao beneficiário do regime de proteção social convergente ou do regime geral de segurança social, cuja obrigação contributiva está na base da relação jurídica prestacional.

Para além de que, como necessária decorrência da revisibilidade das leis, os direitos em formação não se encontram protegidos com o mesmo grau de intensidade dos direitos adquiridos em relação a alterações legislativas que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

envolvam a modificação para futuro do regime de determinação do montante da pensão.

92. Por outro lado, face a todo o condicionalismo que rodeou a implementação do novo regime de cálculo e redução das pensões de sobrevivência – e, em especial, a situação de emergência económica e financeira, que determinou já uma diminuição conjuntural das pensões, incluindo as atribuídas no âmbito do sistema complementar, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem agora mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma excecional e transitória descontinuidade do comportamento estadual.

Como se fez já notar, segundo o proponente da norma, a introdução de uma condição de recursos nas pensões de sobrevivência inscreve-se no âmbito mais geral da concretização da estratégia de consolidação orçamental e é justificada mais concretamente como uma medida relativa ao sistema de pensões, tendo em vista a sustentabilidade do sistema de segurança social e a sustentabilidade do sistema de pensões, mas também a aplicação de um princípio de equidade intergeracional.

Para além de outras medidas já anteriormente adotadas (introdução do fator de sustentabilidade e de mecanismos de convergência de pensões) que visam solucionar a sustentabilidade do sistema no longo prazo, pretende-se agora dar resposta no médio e curto prazo ao problema financeiro colocado pelo acentuado crescimento da despesa com as prestações sociais, especialmente as relacionadas com a atribuição de pensões (aqui se incluindo as pensões de velhice, doença ou sobrevivência), de modo a garantir a compatibilização do sistema de pensões com a própria sustentabilidade das finanças públicas.

Paralelamente, tendo em conta que o sistema de pensões assenta num princípio de repartição e não de capitalização, com a consequência de serem os atuais empregados a financiar com as suas quotizações as pensões em pagamento,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

tornou-se necessário, na perspectiva do legislador, repartir os custos pela geração de pensionistas e de trabalhadores, dando concretização prática a um princípio de equidade intergeracional (Relatório do OE de 2014, págs. 55-57).

Do exposto resulta que os interesses públicos a salvaguardar com a medida, não só se encontram perfeitamente identificados pelo legislador, como se revestem de grande relevo, por efeito do incremento da despesa com prestações sociais associado ao alargamento do universo do beneficiários, por razões demográficas e aumento do número de prestações, e à maior maturidade das pensões, por envelhecimento da população e maior longevidade das carreiras contributivas.

**93.** Os requerentes nos Processos n.º 14/2014 e 47/2014 alegam ainda que as normas do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 contêm “soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição intrageracional e intergeracional” e que a solução legislativa se encontra “desenquadrada de qualquer lógica de sustentabilidade global do sistema de segurança social” e incide sobre uma “categoria isolada de pensionistas”, tornando-se-lhes aplicável o juízo de inconstitucionalidade formulado no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013.

Não parece ser esse o caso.

Esse aresto apreciou a inconstitucionalidade de disposições de um diploma da Assembleia da República que, visando a convergência de pensões dos sistemas da Caixa Geral de Aposentações e do regime geral da segurança social, previam a redução de 10% do valor das pensões de aposentação e de sobrevivência que foram fixadas de acordo com o Estatuto da Aposentação e o Estatuto das Pensões de Sobrevivência, e o recálculo das pensões de aposentação e sobrevivência



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

mediante a aplicação de uma taxa de formação de 80% ao valor da parcela um (P1) das pensões fixadas com base no regime da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro.

Analisando o interesse público prosseguido por essas disposições à luz do princípio da proteção da confiança, o Tribunal considerou que a consolidação orçamental visada por essas medidas vem reportada exclusivamente a uma parte do sistema público de pensões – ao regime previdencial da CGA -, e não ao sistema público de pensões ou ao Estado social globalmente considerado, além de que a necessidade de financiamento do défice estrutural da CGA não podia ser imputado apenas aos seus atuais ou futuros beneficiários, mas resultava de uma opção político-legislativa que fechou a CGA a novas inscrições a partir de 1 de janeiro de 2005 (artigo 2.º da Lei n.º 60/2005).

Por outro lado, entendeu-se que os pensionistas de qualquer dos dois regimes se consideram titulares de um direito à pensão com igual consistência jurídica e as eventuais desigualdades ao nível da disciplina legal vindas do passado, ainda que com reflexos financeiros na atualidade, não poderiam ser corrigidas apenas com sacrifício exclusivo dos direitos constituídos de apenas um grupo de beneficiários.

E deu-se como assente que as soluções sacrificiais motivadas por razões de insustentabilidade financeira dirigidas apenas aos beneficiários de uma das componentes do sistema, são necessariamente assistémicas ou avulsas e enfermam de um desvio funcional: visam fins – evitar o aumento das transferências do Orçamento do Estado – que não se enquadram no desenho constitucional de um sistema público de pensões unificado.

Por isso se concluiu, no acórdão, que a adoção daquelas medidas concretas não revestiam um peso importante para efeitos da prossecução dos interesses públicos da sustentabilidade, do equilíbrio intergeracional e da convergência dos regimes de proteção social, já que a prossecução destes



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

interesses, pelo seu caráter estrutural, exige medidas pensadas num contexto global dos regimes de proteção social.

Importa reconhecer que estas considerações não são transponíveis para o caso em apreço.

Desde logo porque o diploma não visa a correção de eventuais desigualdades ao nível da disciplina legal das pensões de sobrevivência dos dois regimes públicos, mas pretende introduzir, em ambos os regimes, regras comuns de cálculo das pensões a atribuir e de redução das pensões em pagamento, tendo em vista a diminuição imediata da despesa com pensões de sobrevivência.

Não está, por isso, em causa um problema de financiamento de um dos sistemas de pensões, mas de consolidação orçamental e de sustentabilidade do sistema público de pensões em contraponto com um princípio da equidade intergeracional.

O Tribunal Constitucional, no referido aresto, não exclui a possibilidade de revisão dos valores das pensões na ótica da sustentabilidade financeira e da salvaguarda da justiça do sistema, tanto no plano intrageracional como no plano intergeracional, mas considerou que essas soluções teriam de ser equacionadas de forma integrada e coerente no âmbito do sistema de proteção social considerado na sua globalidade, e não através de medidas isoladas e de caráter unilateral que afetem apenas um conjunto de beneficiários.

Essa censura não pode ser feita às normas do artigo 117.º da Lei do Orçamento de Estado para 2014.

Não há pois, nenhuma evidência, em todo este contexto, de uma infração ao princípio da proteção da confiança.

### **Violação do princípio da proporcionalidade**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

94. Admitindo que as expetativas de manutenção do montante da pensão de sobrevivência possam ter de ceder face a interesses públicos contrapostos de maior peso, resta verificar se se poderá ter como violado o princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas vertentes de adequação, necessidade ou justa medida.

Como observa REIS NOVAIS, o princípio da *idoneidade* ou da *aptidão* significa que as medidas legislativas devem ser aptas a realizar o fim prosseguido, ou, mais rigorosamente, devem, de forma sensível, contribuir para o alcançar.

No entanto, o controlo da idoneidade ou adequação da medida, enquanto vertente do princípio da proporcionalidade, refere-se exclusivamente à aptidão objetiva e formal de um meio para realizar um fim e não a qualquer avaliação substancial da bondade intrínseca ou da oportunidade da medida. Ou seja, uma medida é idónea quando é útil para a consecução de um fim, quando permite a aproximação do resultado pretendido, quaisquer que sejam a medida e o fim e independentemente dos méritos correspondentes. E, assim, a medida só será suscetível de ser invalidada por inidoneidade ou inaptidão quando os seus efeitos sejam ou venham a revelar-se indiferentes, inócuos ou até negativos tomando como referência a aproximação do fim visado (*Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004, págs. 167-168).

No caso vertente, não pode deixar de reconhecer-se que a medida em causa, ao permitir diminuir no imediato a despesa com o pagamento de pensões de sobrevivência, pode contribuir para a salvaguarda, a médio e curto prazo, da sustentabilidade do sistema de pensões e das próprias finanças públicas e mostra-se ser apta para a prossecução dos fins que visa atingir.

Quanto a saber se para atingir esse objetivo, o meio efetivamente escolhido é o *necessário* ou *exigível*, tudo depende da representação de alternativas viáveis, de eficácia equivalente, em prazo idêntico, e de menor gravosidade para os



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h

direitos atingidos. Mas essa avaliação tem que conter-se no campo das opções primárias tomadas pelo legislador democraticamente legitimado, não podendo ir ao ponto de questionar a estratégia orçamental adotada como via para a atenuação do desequilíbrio das contas públicas. Como se afirmou no acórdão n.º 396/2011, não cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a bondade da estratégia seguida, nem entrar no debate sobre se o reequilíbrio das contas públicas se deve fazer preferencialmente pelo lado da receita ou pelo lado da despesa, mas apenas «ajuizar se as soluções impugnadas são arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos».

Ora, no quadro de uma opção de redução da despesa pública que abranja também as prestações sociais (tendo em consideração que 75% da despesa com prestações sociais são despesas com pensões de velhice, doença e sobrevivência e a despesa em pensões é de cerca de 30 % da despesa pública), não pode afirmar-se, num critério de evidência, que a solução impugnada - visando especialmente pensões de sobrevivência - seja desnecessária ou dispensável, quando é certo que entretanto foram já implementadas medidas de redução de pensões de aposentação e de reforma, sob a forma de uma contribuição extraordinária de solidariedade, e de redução remuneratória em relação aos trabalhadores do setor público.

A questão que pode colocar-se, neste plano, é a de saber se, cumprindo-se os critérios da adequação e necessidade quanto à aplicação de um novo regime de cálculo do montante das pensões de sobrevivência, se justifica que, de entre os titulares desse direito, sejam apenas afetados os cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto que cumulem essa pensão com outra ou outras pensões de aposentação ou reforma. Mas essa é uma questão que, podendo ter impacto no juízo de proporcionalidade (na medida em que a extensão da medida à generalidade dos beneficiários poderia propiciar uma menor onerosidade na esfera individual), tem sobretudo a ver com a conformidade da medida com o princípio da igualdade, matéria que será objeto de apreciação num momento ulterior.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

Não parece, por outro lado, que a medida possa ser considerada excessiva ou desproporcionada.

Como se deixou já exposto, o novo regime de cálculo e redução de pensões de sobrevivência implica que a taxa de formação varie entre 44% e 33%, em função valor global mensal a título de pensão, para as pensões que devam ser calculadas segundo o Estatuto das Pensões de Sobrevivência, a que se aplicava a taxa de 50%, e entre 53% e 39%, em função valor global mensal a título de pensão, para as pensões do regime geral da segurança social, a se aplicava a taxa de 60% ou 70%. Essas mesmas taxas de formação são aplicáveis, corresponsivamente, à 1.<sup>a</sup> parcela e à 2.<sup>a</sup> parcela da pensão de aposentação ou reforma de contribuintes do regime de proteção social convergente que se tenham aposentado ou reformado com base no regime legal em vigor a partir de 1 de janeiro de 2006.

Opera-se nestes termos uma diminuição das taxas de formação entre 6% e 17% ou entre 7% e 21 % por referência à pensão de aposentação ou de reforma que serve de base à determinação do montante da pensão de sobrevivência ou por referência simultânea a cada das parcelas em que se decompõe o cálculo dessa pensão quando seja aplicável o regime de convergência definido pela Lei n.º 60/2005.

O impacto desta redução no rendimento mensal do titular da pensão de sobrevivência dependerá da proporção que a pensão de sobrevivência representa no seu rendimento global, uma vez que só incide sobre a pensão de sobrevivência e não sobre o valor mensal global das prestações percebidas pelo titular. E, por outro lado, o regime só se aplica a beneficiários que afixaram em cumulação com outras pensões um montante total igual ou superior a € 2 000;

Contrariamente ao que é afirmado pelos requerentes no Processo n.º 14/2014, em nenhum caso o novo regime implica a ablação total da pensão de sobrevivência. Para além disso, o legislador utiliza uma escala regressiva de modo a



evitar que possa ocorrer uma redução muito acentuada da pensão de sobrevivência nas situações em que seja mais elevado o rendimento proveniente da atribuição de outras pensões.

Tudo ponderado, é de concluir que a redução não tem uma expressão tal que possa vir a colidir, de modo intolerável e demasiado opressivo, com decisões de vida que os pensionistas tenham tomado, e não acarreta uma medida de sacrifício que possa ser tida por desproporcionada ou demasiado onerosa, em face da vantagem associada aos fins de interesse público a atingir.

Nestes termos, não pode considerar-se que as normas impugnadas importem a violação do princípio da proporcionalidade, insito no artigo 18.º da Constituição.

#### **Violação do princípio da igualdade**

95. Em face da fundamentação deduzida nos requerimentos formulados nos Processos n.ºs 14/14 e 137/14, é também necessária uma ponderação da específica posição jurídica dos pensionistas, no que se refere ao *princípio da igualdade*, tomando-se como termo de referência comparativo os pensionistas de sobrevivência que sejam titulares de outras fontes de rendimento, tendo em consideração que o âmbito subjetivo da medida se encontra circunscrito àqueles que cumulem a pensão de sobrevivência com, pelo menos, uma pensão de aposentação ou reforma, com exclusão de quaisquer outras situações de cumulação de rendimentos.

Recorde-se que a atribuição de prestações pecuniárias denominadas pensões de sobrevivência tem por objetivo compensar os familiares de beneficiário (do sistema de proteção de convergência ou do regime geral de segurança social) da perda dos rendimentos de trabalho determinada pela morte deste, e está relacionada, desse modo, com o impacto económico que essa eventualidade tem no respetivo agregado familiar.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

W

No entanto, alguns dos titulares do direito à pensão têm que demonstrar que a morte do beneficiário implicou a diminuição dos meios de subsistência, o que sucede – como já se explicitou – com o cônjuge separado judicialmente de pessoas e bens ou divorciado e da pessoa cujo casamento tenha sido declarado nulo ou anulado, os enteados dos beneficiários falecidos, os descendentes além do 1.º grau e os ascendentes. Já no que se refere aos cônjuges, unidos de facto e descendentes menores de 18 anos presume-se que a morte do beneficiário acarreta necessariamente uma perda de rendimentos, pelo que o acesso à pensão de sobrevivência não está dependente de qualquer requisito adicional relativo à demonstração de carência.

Nestes termos, o regime legal estabelecia já uma condição de recursos em função do grau de dependência económica dos familiares em relação ao beneficiário falecido, e que só era excecionada relativamente àqueles que, pela sua específica situação pessoal, seriam presumivelmente afetados pela diminuição de rendimentos resultante da morte do beneficiário.

Neste quadro geral de referência, e em face a um especial interesse público de consolidação orçamental e de sustentabilidade do sistema de pensões, poderá compreender-se que um mecanismo equivalente, ainda que para efeito da determinação do montante da pensão, e não da delimitação do direito à pensão, se torne aplicável aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto. Tanto mais que também os titulares de pensões de aposentação ou de reforma foram já afetados, também com fundamento na deficitária conjuntura financeira, por medidas de redução de pensões por via da aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade.

**96.** Por outro lado, contrariamente ao que vem alegado pelo requerente no Processo n.º 137/14, poderá encontrar-se algum fundamento racional e materialmente aceitável na diferenciação que é estabelecida entre os titulares de pensão de sobrevivência em cumulação com pensões de aposentação ou de reforma



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- que são os diretos destinatários da norma - e aqueles que cumulem essa mesma pensão com rendimentos não provenientes de prestações por invalidez ou velhice, como será o caso daqueles que, mantendo-se na vida ativa, auferam rendimentos do trabalho, e que são isentos de qualquer afetação.

Pode admitir-se que este conjunto de normas, embora seja tido como uma condição de recursos - tal como é caracterizado no Relatório do Orçamento de Estado para 2014 - vise regular estritamente situações de cumulação de pensões - constituindo como que uma medida restritiva de cumulação de pensões - qualificação que o Governo lhe passou a atribuir na "Nota" que integra a documentação posteriormente entregue e apensa aos autos.

A delimitação do âmbito aplicativo do artigo 117.º nos termos em que é feita não deixa de suscitar alguma perplexidade, visto que quem cumule uma pensão de sobrevivência com rendimentos do trabalho, apenas ficará sujeito à redução da pensão quando cesse a atividade e passe a auferir também uma pensão de aposentação ou de reforma e se encontre, por isso, numa situação de maior vulnerabilidade e com uma maior limitação para reorientar as suas perspetivas de vida.

Constitui, no entanto, ainda um critério de diferenciação admissível, estando em causa uma medida essencialmente dirigida à sustentabilidade do sistema de pensões, que o legislador pretenda introduzir uma condição de recursos que seja aferida, não pela capacidade económica geral do pensionista, mas pelo nível de rendimentos que este auferir globalmente a título de pensões, por estarem aí em causa verbas do orçamento da segurança social e da CGA que constituem despesa pública. Ainda que se não trate da aplicação de uma típica condição de recursos, em que devam ser considerados todos os rendimentos do titular, mas de uma condição de recursos indexada apenas aos montantes percebidos por acumulação de pensões, pode detetar-se ainda nessa opção legislativa uma relação de substancialidade entre os fins prosseguidos e os meios utilizados.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2

Em todo o caso, a solução cabe ainda na liberdade de conformação legislativa, no ponto em que é ao legislador que pertence definir e qualificar as situações de facto ou as relações de vida que hão de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou diferenciadamente. E só poderiam considerar-se violados os limites externos da discricionariedade legislativa quando a medida legislativa não tivesse adequado suporte material ou fosse destituída de uma racionalidade coerente face à estratégia de atuação que se entendeu adotar.

**97.** A conformidade constitucional com o princípio da igualdade levanta maiores dificuldades no âmbito da relação interna, isto é, no círculo dos destinatários das normas tal como se encontra legalmente delimitado.

Como se viu, a taxa de formação da pensão de sobrevivência para efeito do cálculo ou redução a que se refere o artigo 117.º depende do «valor global mensal a título de pensão» percebido pelos cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto, mas, uma vez fixada a taxa aplicável no caso concreto, o correspondente valor percentual só opera para determinar o montante da pensão de sobrevivência. Ou seja, a redução incide apenas sobre o montante da pensão de sobrevivência, embora a extensão dessa redução seja influenciada pelo valor que o titular auferir globalmente em resultado do recebimento de outras pensões de aposentação ou de reforma.

Daqui decorre que o impacto da medida no rendimento mensal do titular da pensão de sobrevivência dependerá da proporção que esta representa no seu rendimento global, uma vez que a redução só afeta a pensão de sobrevivência e não o rendimento mensal do titular da pensão. E, deste modo, valores globais de pensão perfeitamente idênticos podem sofrer reduções muito diferenciadas, pois, quanto maior for o peso da pensão de sobrevivência no valor mensal global das prestações percebidas pelo titular maior será o impacto da redução operada pelo artigo 117.º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

A título exemplificativo, uma pensão de sobrevivência em pagamento pela CGA a um cônjuge sobrevivente de contribuinte do regime de proteção social convergente, cuja pensão de sobrevivência foi fixada de acordo com as regras do Estatuto das Pensões de Sobrevivência, que não concorra com outros herdeiros e que perceba valor global mensal a título de pensão de € 2.600 será recalculada, de acordo com o estabelecido no n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 do artigo 117.º, com base na aplicação da taxa de formação da pensão de 40 % (e não de 50 %).

No entanto, se o valor global mensal a título de pensão for formado pela soma de uma pensão de aposentação de € 2.000 com uma pensão de sobrevivência de € 600, a aplicação da nova taxa de formação da pensão determina o recálculo da pensão de sobrevivência para € 480, equivalendo a uma redução na pensão de sobrevivência de € 120 e à conseqüente diminuição do valor total para € 2.480. E na situação inversa, em que valor global mensal a título de pensão seja constituído pela soma de uma pensão de aposentação de € 600 com uma pensão de sobrevivência de € 2.000, a nova taxa de formação da pensão implica o recálculo da pensão de sobrevivência para € 1.600, correspondendo a uma redução na pensão de sobrevivência de € 400 e à diminuição do valor total para € 2.200.

No primeiro caso, a pensão de sobrevivência é reduzida em 20% e o valor global mensal a título de pensão é reduzido em 4,6%; no segundo caso, a pensão de sobrevivência também é reduzida em 20% mas o valor global mensal a título de pensão é reduzido em 15,4%;

Assim, pensionistas abrangidos pelo regime do artigo 117.º, com o mesmo valor global mensal a título de pensão e a mesma taxa de formação da pensão de sobrevivência, poderão ver a sua pensão de sobrevivência reduzida em montantes diferentes em função do peso que esta pensão tem no valor acumulado de prestações, com reflexo no cômputo global que o titular acaba por auferir.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V

Tendo em conta que a medida é qualificada como uma condição de recursos ou, numa outra perspetiva, como medida restritiva de acumulação de pensões, não se descortina o fundamento material para o tratamento diferenciado de posições juridico-subjetivas que são de idêntica natureza. Tanto que se trata de uma diferenciação que não justificável à luz da *ratio* que o próprio regime jurídico prossegue, dado que este tem em vista limitar os montantes a pagar a título de pensão de sobrevivência em razão do cúmulo com outras prestações sociais que sejam atribuídas ao mesmo titular por invalidez ou velhice.

Neste sentido, a medida introduz diferenças de regime injustificáveis, face aos fins que a norma legal pretende prosseguir, e é constitucionalmente censurável do ponto de vista do princípio da igualdade.

**98.** Neste plano de análise uma questão é ainda colocada pela norma do n.º 15 do artigo 117.º

Este preceito circunscreve o âmbito de aplicação do regime previsto nesse artigo aos cônjuges sobreviventes ou membros sobreviventes de união de facto que sejam “titulares de, pelo menos, uma prestação prevista no n.º 7 excluindo pensões de sobrevivência”, o que significa que o cálculo ou redução da pensão de sobrevivência segundo o regime aí definido se torna aplicável apenas aos titulares que afirmam também outra ou outras pensões de aposentação, reforma ou equivalente, e não àqueles que apenas disponham de uma pensão de sobrevivência não cumulável com qualquer outra daquelas prestações.

De facto, a norma do n.º 7, para que remete aquele n.º 15, já antes transcrita, tem em vista definir o que se entende, para efeitos do disposto no artigo, por “valor global mensal percebido a título de pensão”, consignando que esse é o “montante correspondente ao somatório do valor mensal de subvenção mensal vitalícia e subvenção de sobrevivência com todas as pensões de aposentação, reforma e equiparadas, pensões de velhice e invalidez, bem como pensões de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

sobrevivência, que sejam pagas, ao titular da pensão a atribuir ou a recalculá-la, por quaisquer entidades públicas (...). Por outro lado, a lei, ao referir no n.º 15, que o regime é aplicável ao “titular de, pelo menos, uma prestação prevista no n.º 7 excluindo pensões de sobrevivência”, está precisamente a delimitar o respetivo campo de aplicação por referência à titularidade de qualquer das pensões mencionadas nesse outro preceito, com exceção da própria pensão de sobrevivência que é objeto de novo cálculo ou redução.

A ressalva contida no segmento final desse n.º 15 tem, por conseguinte, o sentido útil de excluir do campo aplicativo do regime aqueles pensionistas que detenham apenas uma pensão de sobrevivência, implicando que o novo cálculo ou redução da pensão de sobrevivência apenas opere em caso de cumulação dessa com, pelo menos, uma outra pensão de aposentação ou reforma.

Esta opção legislativa poderá encontrar justificação no interesse de operacionalizar um mecanismo de redução de despesa que seja direcionado para as situações de cumulação de rendimentos auferidos através do pagamento de pensões. Mas não pode perder-se de vista que está em causa concretamente uma medida que se insere, segundo o proponente da norma, numa estratégia de contenção de despesa pública com prestações sociais (em que têm um significativo peso as pensões de velhice e de sobrevivência) com a finalidade de contrariar a tendência desfavorável de incremento de despesa e dar resposta ao problema de financiamento relacionado com a sustentabilidade do sistema de pensões. Por isso, a solução legislativa é encarada, não apenas como uma mera medida de consolidação orçamental, mas também e especialmente como uma “medida sobre o sistema de pensões” (Relatório sobre o Orçamento de Estado para 2014, pág. 54).

O legislador concebe uma medida que se destina especificamente a reduzir pensões de sobrevivência, com base no primordial interesse público de sustentabilidade do sistema de pensões, e estabelece um limiar mínimo, em termos pecuniários, a partir do qual ela se torna aplicável. Mas depois penaliza apenas os



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N

pensionistas de sobrevivência que cumulem outra pensão e isenta aqueles que possuam apenas uma pensão de sobrevivência ainda que esta seja igual ou superior ao valor de referência que determinaria, em caso de cumulação, a incidência das novas taxas de formação.

Dentro da lógica de política legislativa que presidiu à implementação da medida, a não inclusão dos titulares de uma única pensão de sobrevivência é incongruente e não se encontra minimamente justificada. Ainda que possa admitir-se que o legislador tenha pretendido atingir apenas os titulares de pensões, excluindo do âmbito de aplicação do conjunto de normas as situações em que ocorra a cumulação de prestações sociais com rendimentos de outra fonte, mesmo que na sua globalidade excedam o limiar de € 2000, já não é aceitável que se introduza uma desigualdade de tratamento entre grupos de destinatários a quem normalmente a medida, pela sua própria natureza e finalidade, deveria ser dirigida, sem que exista um motivo justificativo do tratamento desigual.

Esta é uma situação diversa da analisada precedentemente a propósito da exclusão do âmbito aplicativo do artigo 117.º dos pensionistas de sobrevivência que obtenham um rendimento mensal global, em conjunto com rendimentos de outra fonte, igual superior a € 2000. O que está agora em causa é a desigualdade entre pensionistas com idêntica condição de recursos em função do tipo e da natureza dos rendimentos e, portanto, a desigualdade de tratamento entre pessoas que preenchem a condição de recursos através apenas do montante auferido a título de pensão.

A questão adquire maior acuidade quando é certo que, no controlo da igualdade, numa ponderação de interesses, deverá dar-se atenção não apenas à relevância do interesse público prosseguido, mas também o grau e intensidade da afetação de direitos, como indicador da gravidade da diferenciação (REIS NOVAIS, *ob. cit.*, pág. 115).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ora, as normas impugnadas impõem um encargo adicional, afetando as posições jurídicas já constituídas ou em formação mediante a alteração das fórmulas de cálculo das pensões, mas apenas em relação àqueles que possuam uma outra pensão de aposentação ou de reforma e que, por isso, já cessaram a sua vida ativa, deixando incólumes outros titulares de pensão de sobrevivência que auferam apenas a esse título um montante igual ou superior a € 2000, independentemente de poderem ainda manter uma atividade profissional remunerada.

As normas revestem-se assim de uma especial onerosidade que sacrifica apenas aqueles se encontram numa situação de maior vulnerabilidade, o que torna mais evidente a ausência de uma justificação para a diferença de tratamento.

Verifica-se, pois, relativamente às normas constantes dos n.ºs 1 a 7, 10 e 15 do artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014, a violação do princípio da igualdade insito no artigo 13.º da Constituição.

### **Limitação de efeitos quanto às normas do artigo 33.º**

99. O Tribunal Constitucional, pelos acórdãos n.ºs 396/11 e 187/13 decidiu sucessivamente não declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que estabeleciam para os exercícios orçamentais de 2011 e 2013, respetivamente, a redução remuneratória entre 3,5% e 10% para os trabalhadores do setor público que auferissem remunerações base superiores a €1.500.00, e reafirmou essa jurisprudência, ainda que implicitamente, no acórdão n.º 353/12, em relação à norma de idêntico teor do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Entendeu-se então que o recurso a uma medida de redução de rendimentos de quem auferir por verbas públicas como meio de rapidamente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

diminuir o défice público, em excecionais circunstâncias económico-financeiras, apesar de se traduzir num tratamento desigual relativamente a quem auferir rendimentos provenientes do setor privado da economia, tinha justificações que a subtraíam à censura do princípio da igualdade na repartição de encargos públicos, uma vez que, sendo admissível alguma diferenciação em relação a pessoas que mantêm uma relação de emprego público, a redução continha-se ainda dentro dos limites do sacrifício.

As normas do n.º 1 artigo 33.º da LOE de 2014 tem uma configuração diversa daquela que foi anteriormente objeto de um juízo de não constitucionalidade, na medida em que alarga o universo dos trabalhadores do setor público afetados pela medida de redução salarial, atingindo titulares de retribuições salariais superiores a € 675, e fixa em 2,5% e 12%, respetivamente, os limites mínimo e máximo do coeficiente de redução aplicável de forma progressiva a partir daquele valor, operando uma intensificação da medida do sacrifício.

Deste modo, a norma possui um alcance inovatório, em resultado de ter efetuado uma revisão global do regime de redução remuneratória, e corresponde, nesse sentido, a uma realidade jurídica incindível, pelo que não poderá ser objeto de limitação de efeitos relativamente ao segmento ideal de redução remuneratória para que se reconheceu existir anteriormente fundamento constitucional bastante.

Importa ter em consideração, por outro lado, que a eficácia *ex tunc* atribuída em geral à declaração de inconstitucionalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 282.º da Constituição, num momento em que decorreu já um amplo período de execução orçamental, implicaria, em relação aos destinatários da norma do artigo 33.º da LOE de 2014, o reembolso da totalidade das verbas que, em aplicação desse preceito, integram a redução remuneratória, incluindo os montantes que ainda se contenham dentro dos limites julgados constitucionalmente admissíveis pela jurisprudência constitucional anterior.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

✓

Nestes termos, considerando a necessidade de evitar a perda para o Estado da poupança líquida de despesa pública já obtida no presente exercício orçamental por via das reduções remuneratórias, apesar de excederem o limite do sacrifício que se entende constitucionalmente admissível em relação aos trabalhadores que auferem por verbas públicas, com base no disposto no n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, e em atenção a esse interesse público de excepcional relevo, o Tribunal decide atribuir efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade das referidas normas, que, assim, se produzirão apenas a partir da data da sua decisão.

### III - Decisão

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 33º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;

b) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proporcionalidade, insito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 115º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;

c) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 117º, n.ºs 1 a 7, 10 e 15, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;

d) Não declarar a inconstitucionalidade das normas do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) Em função do decidido na precedente alínea a), declarar prejudicada a apreciação do pedido subsidiário relativo à norma da alínea r) do n.º 9 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

f) Determinar que a declaração da inconstitucionalidade constante da alínea a) só produza efeitos a partir da data da presente decisão.

Voto, 30 de Março de 2014

*[Handwritten signature]* (Vencido quanto à decisão da alínea d) no âmbito do processo de voto junto)  
*[Handwritten signature]* (Vencido quanto à alínea c) em termos do voto junto)

*[Handwritten signature]* (Vencido parcialmente quanto à alínea a) e vencido quanto à alínea b), por razão unânime de decisão por ora)

Catarina Figueiredo Castro (Vencido quanto à alínea d) da decisão (complementos de parecer), com declarações de voto. Acompanhado a decisão, por enunciado, a fundamentar dos restantes alíneas (completa declaração, relativamente à fundamentação das alíneas a) (recurso subsidiário) e e) (parcial de sobrevivência). Vencido quanto à alínea f) (efeitos) no âmbito de declaração de voto junto)

João Luís Rodrigues (Vencido quanto à alínea d) da decisão e quanto à restrição de efeitos, pelas razões constantes da declaração que junto)

210  
Manoel José da Silva (Vencido parcialmente quanto à decisão e fundamentos da alínea a), vencido quanto à decisão da alínea b) e na declaração quanto à decisão das alíneas c) e d))



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

P. 14/2014  
42/2014  
137/2014

V.L. M.L.T. (vencido quanto às alíneas a), b) e c) da decisão, conforme a declaração conjunta)

Subleia G. M. M. (vencido quanto à al. c) da decisão, conforme declaração em anexo).

J. C. (vencido quanto às alíneas c), d) e f) da decisão nos termos da declaração em anexo)

J. C. M. A.

(vencido quanto às alíneas c), d) e f) da decisão, nos termos da declaração de voto conjunta)

M. L. T. (vencido quanto às alíneas a), b) e c) da decisão, conforme declaração em anexo)

J. C. M. A. (vencido quanto às alíneas a) e b) da decisão nos termos da declaração de voto conjunta)

J. C. M. A. (vencido quanto à alínea d) da decisão, nos termos da declaração em anexo)

