



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **ACÓRDÃO Nº 187/2013**

**Processos n.ºs 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013**

**Plenário**

**Relator: Carlos Fernandes Cadilha**

**Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional**

#### **I - Relatório**

##### **1. Pedido formulado no processo n.º 2/2013**

No âmbito do processo n.º 2/2013, foi pedida, pelo Presidente da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade:

a) Das normas constantes dos n.ºs 1 a 9 do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro de 2012 (Lei do Orçamento do Estado para 2013, adiante LOE2013), e, a título consequente, das restantes normas constantes do mesmo preceito, por eventual violação, no plano tributário, do princípio da igualdade na sua dimensão de proporcionalidade, resultante da conjugação das disposições normativas do artigo 13.º e do n.º 1 do artigo 104.º com a norma do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa República (CRP);



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Das normas constantes dos números 1 e 2 e, a título consequencial, das restantes normas do artigo 77.º da mesma lei, por violação, no plano tributário, do princípio da igualdade na sua dimensão de proporcionalidade (artigos 13.º e 104.º, n.º 1, conjugados com o artigo 18.º, n.º 2, da CRP) e por violação do princípio da proteção da confiança, contido no artigo 2.º da CRP;

c) Das normas constantes dos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 78.º da mesma lei e, a título consequente, das restantes normas do mesmo artigo, com fundamento na violação do princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, (artigo 104.º, n.º 1, da CRP), dos princípios da igualdade e da proporcionalidade (artigo 104.º, n.º 1, conjugado com os artigos 13.º e 18.º, n.º 2, da CRP), do princípio da proteção da confiança (artigo 2.º da CRP), do direito a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade (artigos 1.º e 63.º, n.ºs 1 e 3, da CRP) e do núcleo essencial de direitos patrimoniais de propriedade, na sua dimensão “societário-pensionista”, garantidos pelo n.º 1 do artigo 62.º, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º, ambos da CRP.

É a seguinte a fundamentação do pedido:

“1º

As normas que são objeto do presente pedido de fiscalização da constitucionalidade constam da Lei da Assembleia da República que aprova o Orçamento de Estado para 2013 e suscitam as dúvidas de constitucionalidade que se passa seguidamente a mencionar.

I - Suspensão do subsídio de férias aos trabalhadores ativos do setor público

2º

O artigo 29º da Lei indicada dispõe o seguinte:

Artigo 29.º

Suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente

1- Durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental é suspenso o pagamento do subsídio de férias ou quaisquer



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- prestações correspondentes ao 14.º mês às pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º cuja remuneração base mensal seja superior a €1100.
- 2- As pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º cuja remuneração base mensal seja igual ou superior a €600 e não exceda o valor de €1100 ficam sujeitas a uma redução no subsídio de férias ou nas prestações correspondentes ao 14.º mês, auferindo o montante calculado nos seguintes termos:  $\text{subsídio/prestações} = 1320 - 1,2 \times \text{remuneração base mensal}$ .
- 3- O disposto nos números anteriores abrange todas as prestações, independentemente da sua designação formal, que, direta ou indiretamente, se reconduzam ao pagamento do subsídio de férias a que se referem aqueles números, designadamente a título de adicionais à remuneração mensal.
- 4- O disposto nos n.ºs 1 e 2 abrange ainda os contratos de prestação de serviços celebrados com pessoas singulares ou coletivas, na modalidade de avença, com pagamentos mensais ao longo do ano, acrescidos de duas prestações de igual montante.
- 5- O disposto no presente artigo aplica-se após terem sido efetuadas as reduções remuneratórias previstas no artigo 27.º bem como as constantes do artigo 31.º
- 6- O disposto nos números anteriores aplica-se ao subsídio de férias que as pessoas abrangidas teriam direito a receber, incluindo pagamentos de proporcionais por cessação ou suspensão da relação jurídica de emprego.
- 7- O disposto nos números anteriores aplica-se igualmente ao pessoal na reserva ou equiparado, quer esteja em efetividade de funções quer esteja fora de efetividade.
- 8- O Banco de Portugal, no quadro das garantias de independência estabelecidas nos tratados que regem a União Europeia, toma em conta o esforço de contenção global de custos no setor público refletido na presente lei, ficando habilitado pelo presente artigo a decidir, em alternativa a medidas de efeito equivalente já decididas, suspender o pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês aos seus trabalhadores durante o ano de 2013, em derrogação das obrigações decorrentes da lei laboral e dos instrumentos de regulamentação coletiva relevantes.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

3º

Cumpre assinalar que as normas contidas nos números 1 e 2 do artigo 29º:

a) Se aplicam, por força da remissão feita para a norma do nº 9 do artigo 27º do mesmo diploma, quer a titulares de órgãos de soberania e pessoas que desempenhem cargos públicos nos diversos setores da Administração, quer a trabalhadores com qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, sendo todos eles, para os efeitos deste requerimento, designados por trabalhadores ativos do setor público;

b) Na medida em que determinam a suspensão do subsídio de férias ou de quaisquer prestações correspondentes ao 14º mês aos referidos trabalhadores, mantêm uma medida equivalente à que constava das normas do artigo 21º da Lei do Orçamento de Estado para 2012(1), importando, todavia, assinalar uma diferença entre os dois regimes: enquanto as duas disposições impugnadas neste requerimento determinam, apenas, a suspensão do 14º mês, já as normas do artigo 21º do Orçamento de Estado de 2012 impunham cumulativamente com idêntica medida, também a suspensão do 13º mês (subsídio de Natal).

4º

Importa recordar, como premissa pré-compreensiva da presente argumentação, o contexto jurídico que envolveu por parte do Tribunal Constitucional, com os fundamentos constantes o Acórdão nº 353/2012, a declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do artigo 21º e também do artigo 25º da Lei n.º 64-B/2011 que aprovou o Orçamento do Estado para 2012.

5º

O Tribunal Constitucional apreciou, então, a suscitação de um problema de constitucionalidade fundado na repartição desigual de encargos públicos com o equilíbrio financeiro do Estado entre, por um lado, trabalhadores ativos do setor público (artigo 21º) e reformados e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensionistas (artigo 25º), a quem foi determinada a suspensão dos subsídios de férias e de Natal e, por outro, os trabalhadores ativos do setor privado, a quem não foi exigido um sacrifício idêntico.

6º

O Tribunal, no aresto mencionado no n.º 4 deste requerimento e de, algum modo, na linha do Ac. n.º 396/2011, admitiu como legítima alguma diferenciação entre "quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar, no atual contexto económico e financeiro, injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução de rendimento dirigida apenas aos primeiros".

7º

Contudo, o mesmo órgão não deixou de considerar que a liberdade do legislador em recorrer ao corte de remunerações e pensões que auferem por verbas públicas, tendo em vista atingir o equilíbrio orçamental, não seria ilimitada, pelo que "a diferença entre o grau de sacrifício para aqueles que são atingidos por esta medida e para os que não são não pode deixar de ter limites", importando ter em conta que "a dimensão da desigualdade do tratamento tem de ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva".

8º

Atenta a fundamentação exposta, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade das normas do artigo 21º e do artigo 25º da Lei do Orçamento para 2012, com fundamento na violação do princípio da igualdade, conjugado com o princípio da proporcionalidade, tendo-o feito nos seguintes termos:

"A diferença de tratamento é de tal modo acentuada e significativa que as razões de eficácia da medida adotada na prossecução do objetivo da redução do défice público para os valores apontados nos memorandos de entendimento não tem 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 défice quer do lado da despesa ( .. ) quer do lado da receita ( . .. ). Daí que seja evidente que o diferente tratamento imposto a quem auferem remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional".



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9º

O artigo 29º da Lei que é objeto do presente pedido de fiscalização de constitucionalidade, em articulação com outras disposições de natureza fiscal em sede de IRS constantes do mesmo diploma, mantém um tratamento tributário diferenciado para certas categorias de cidadãos, como os trabalhadores do setor público, do qual resulta um esforço acrescido face àquele que é exigido aos restantes trabalhadores no ativo.

10º

Sucedendo que, em matéria fiscal, o critério de diferenciação constitucionalmente admitido na tributação do rendimento pessoal é o critério da capacidade contributiva (n.º 1 do artigo 104º da Constituição), o qual corporiza operativamente o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos entre os cidadãos, não podendo a aplicabilidade do mesmo critério cingir-se aos impostos, já que se impõe a quaisquer tributos de caráter parafiscal, em nome dos princípios constitucionais da universalidade e da igualdade, bem como do princípio da prevalência da substância sobre a forma que inere ao Estado material de direito.

Assim,

11º

Embora do ponto de vista contabilístico se possa dizer que a suspensão do subsídio de férias consistirá numa medida que incide sobre a despesa pública, enquanto um agravamento fiscal constituirá uma medida do lado da receita, verifica-se que essa distinção é contabilística e formal pois, de um ponto de vista substantivo e jurídico-constitucional, a suspensão do pagamento do subsídio de férias aos funcionários públicos e pensionistas traduz-se num esforço contributivo acrescido que lhes é unilateralmente exigido para o financiamento do Estado e que envolve uma ablação do seu rendimento anual, pelo que consistirá num verdadeiro imposto.

12º

A desigualdade que subsiste na tributação entre trabalhadores do setor público e do setor privado, em detrimento dos primeiros, terá de ancorar, por conseguinte, em fundamentos materiais adequados, e não



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto em argumentos de maior fragilidade como os que constavam do Relatório relativo à lei do Orçamento de 2012, de acordo com os quais:

- i) Os trabalhadores ativos do setor público beneficiariam, em média, de retribuições superiores às do setor privado;
- ii) Os mesmos trabalhadores teriam uma maior garantia de subsistência do vínculo laboral.

13º

Quanto ao primeiro argumento, importa esclarecer que ele contraria o sentido dos princípios jurídico-constitucionais da "capacidade contributiva" e da "unidade do imposto", acolhidos na norma constante do n.º 1 do artigo 104º da Constituição, já que a fixação do imposto sobre o rendimento não é aferida em função de médias de retribuição de distintas categorias profissionais, mas sim em razão dos rendimentos e das necessidades de cada sujeito ou agregado familiar.

14º

No que concerne ao segundo argumento, parece evidente que a capacidade económica para pagar impostos não é determinada pela maior ou menor estabilidade do vínculo laboral, já que:

- a) Um determinado sujeito passivo pode beneficiar de uma menor garantia de subsistência do vínculo e ter uma capacidade económica substancialmente superior a outro com um vínculo laboral mais estável (como é o caso, exemplificativo, de profissionais famosos das artes e espetáculos e do desporto que podem auferir, com um contrato de um só ano, um rendimento que um funcionário público poderá não receber em muitos anos);
- b) As reduções salariais no setor público têm afetado mesmo aqueles funcionários com vínculos precários e a termo certo (como será o caso dos professores contratados).

O acolhimento deste argumento obrigaria a uma tributação que examinasse, setor a setor e empresa a empresa, o nível de estabilidade e de precariedade do vínculo laboral dos diferentes trabalhadores, antes de graduar em conformidade as diferentes taxas de imposto, o que se afiguraria não apenas ilógico mas também impraticável.

Dito isto,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15º

Sem embargo de o artigo 29º da Lei que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2013 ter mantido um regime tributário diferenciado entre trabalhadores do setor público e do setor privado, diferença que o Tribunal Constitucional admite, em tese, poder ocorrer em razão do critério do "recebimento por verbas públicas", importa registrar que o mesmo preceito legal reduziu, também, a desproporção entre as duas categorias de trabalhadores na repartição de sacrifícios destinados a garantir o equilíbrio orçamental.

16º

Poderá mesmo afirmar-se que, na norma mencionada no número anterior, a desigualdade que subsiste, quando comparada com o regime julgado inconstitucional constante do artigo 21º da Lei de Orçamento de Estado para 2012, deixou de assumir o nível de desproporção previamente existente, passando por exemplo a diferenciar-se quantitativamente, a partir do valor de 1.100 euros, na base da suspensão do montante equivalente a um salário mensal para a função pública.

Contudo,

17º

Se é um facto que as opções normativas constantes do diploma que é objeto deste pedido de fiscalização traduzem um esforço de aproximação em relação à orientação jurisprudencial do Tribunal Constitucional insita no Ac. n.º 353/2012, a qual admite uma desigualdade de tratamento tributário entre categorias de trabalhadores nos limites da razoabilidade, cumpre contudo interpelar o órgão máximo de Justiça Constitucional sobre se essa aproximação terá sido suficiente e adequada, à luz do princípio constitucional da igualdade conjugado com o princípio da proporcionalidade.

18º

No juízo de proporcionalidade sobre a conformidade das normas sindicadas com a Constituição não podem deixar de ser tidas em conta, a par do esforço de redução quantitativa da desproporção pré-existente na distribuição de sacrifícios entre as duas categorias de trabalhadores, outros fatores tais como:

a) A equidade e justiça na repartição desses sacrifícios;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) A proibição do excesso na diferenciação dos sacrifícios entre categorias de trabalhadores.

19º

Sendo o próprio Tribunal Constitucional, no já citado Acórdão n.º 353/2012, que recorda que "(...) quanto maior é o grau de sacrifício imposto aos cidadãos para a satisfação de interesses públicos, maiores são as exigências de equidade e justiça na repartição desses sacrifícios" cumpre destacar, tal como se observou nos números 10º e 13º deste requerimento e atento o disposto no n.º 1 do artigo 104º da Constituição, que a capacidade contributiva respeitante ao imposto sobre o rendimento pessoal é aferida por cada sujeito ou agregado familiar em razão do seu rendimento e necessidades.

20º

Uma menor consideração do princípio da capacidade contributiva pessoal pela norma impugnada pode conduzir, em diversos casos e ao arripio do n.º 1 do disposto no artigo 104º da Constituição, a situações de tributação regressiva do rendimento das pessoas singulares na medida em que, quem tenha um nível de rendimento menor pode vir a ser obrigado, em razão do seu estatuto de funcionário público, a fazer um esforço contributivo sensivelmente maior do que quem tenha um nível de rendimento superior, importando aferir se, nesses cenários de desigualdade, o referido esforço contributivo é ou não excessivo, o que envolve a submissão da mesma norma a um teste de proporcionalidade.

21º

Idêntico teste, por uma aproximada ordem de razões, deve ser feito à norma do n.º 2 do artigo 29º que opera uma redução no valor do subsídio de férias aos trabalhadores do setor público, cuja remuneração de base mensal seja igual ou superior a 600 euros e não exceda o valor de 1.100 euros.

Nestes termos,

22º

Impõe-se a suscitação do controlo da constitucionalidade das normas dos números 1 e 2 do artigo 29º da Lei n.º 66-B/2012 e, a título consequente, das restantes normas do mesmo preceito legal, na medida em que subsistem dúvidas sobre se as referidas normas observam "os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional"



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Ac° n° 353/2012 do Tribunal Constitucional) extraídos da conjugação das normas do artigo 13° e do n° 1 do artigo 104° da Constituição, com a norma do n.º 2 do artigo 18°, da mesma Constituição.

### II. A tributação de reformados e pensionistas

23°

As normas dos artigos 77° e 78° da Lei n.º 66-B/2012, relativas à tributação dos reformados e pensionistas suscitam três ordens de dúvidas em matéria de constitucionalidade que se passa seguidamente a referir.

A. Da inobservância pela norma do artigo 77° do critério da "igualdade proporcional" na tributação de reformados.

24°

Reza o seguinte o artigo 77° da Lei em apreciação:

#### "Artigo 77.º

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

1- Durante a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental, é suspenso o pagamento de 90% do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagas pela CGA, IP., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza e grau de independência ou autonomia, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, e empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, aos aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados cuja pensão mensal seja superior a e 1 100.

2-Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se a soma de todas as pensões devidas a qualquer título percebidas por um mesmo titular e com a mesma natureza, nomeadamente pensões de sobrevivência, subvenções e prestações pecuniárias equivalentes que não estejam expressamente excluídas por disposição legal, e pagas pela



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CGA, IP., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, independentemente da respetiva natureza e grau de independência ou autonomia, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, e empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal.

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

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

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

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

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

8- O disposto no presente artigo abrange todos os aposentados, reformados, pré-aposentados ou equiparados que recebam as pensões e ou os subsídios de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês, pagos pelas entidades referidas no n.º 1, independentemente da natureza pública ou privada da entidade patronal ao serviço da qual



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efetuaram os respectivos descontos ou contribuições ou de estes descontos ou contribuições resultarem de atividade por conta própria, com exceção dos reformados e pensionistas abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e das prestações indemnizatórias correspondentes atribuídas aos militares com deficiência abrangidos, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 93/83, de 17 de fevereiro, 203/87, de 16 de maio, 224/90, de 10 de julho, 183/91, de 17 de maio, e 259/93, de 22 de julho, e pelas Leis n.ºs 46/99, de 16 de junho, e 26/2009, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 314/90, de 13 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 146/92, de 21 de julho, e 248/98, de 11 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 250/99, de 7 de julho.

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

25º

A argumentação expendida nos n.ºs 3 a 22 deste requerimento relativa à suspensão do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores ativos do setor público é extensível, com adaptações, à questão de suspensão do pagamento de 90% do subsídio de férias, ou de quaisquer prestações correspondentes ao 14º mês, a reformados e pensionistas, determinada pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 77º do diploma em apreciação, acrescentando ainda a essa dúvida de constitucionalidade, uma outra sobre a conformidade das mesmas normas com o princípio da proteção da confiança.

26º

No que concerne às pessoas cuja pensão seja superior a 1.100 euros, a suspensão de 90% do subsídio de férias prevista no n.º 1 do artigo 77º implica um tratamento diferenciado em matéria de tributação de rendimento dos reformados e pensionistas em relação aos demais cidadãos que não sejam trabalhadores ativos do setor público, e que se traduz numa redução de 6,43% do rendimento anual dos primeiros, a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

qual se associa numa pluralidade de casos, à eventual diminuição de rendimento resultante da alteração dos escalões e das taxas do IRS.

Ora,

27º

Se, de acordo com o n.º 1 do artigo 104º da Constituição, a capacidade contributiva respeitante ao imposto sobre o rendimento pessoal é aferida por cada sujeito ou agregado familiar em razão do seu rendimento e necessidades, e integrando a suspensão do valor de 90% do subsídio de férias o conceito material de tributação fiscal sobre o rendimento pessoal dos reformados, regista-se que estes, sem fundamento material razoável, são discriminados negativamente em termos de esforço tributário em face de outras categorias de cidadãos, nomeadamente dos trabalhadores no ativo do setor privado.

28º

Se no caso dos trabalhadores do setor público a desigualdade de tratamento tributário em relação aos trabalhadores do setor privado pode ter, de acordo com a jurisprudência constitucional, uma justificação dentro de certos limites, centrada no critério do "recebimento por verbas públicas" por parte dos primeiros, no caso dos reformados, cuja situação específica o Tribunal Constitucional reconhece no Ac. n.º 353/2012, o referido critério justificante não vale exatamente da mesma forma, já que as pensões recebidas de instâncias públicas tiveram, como contrapartida, as contribuições que os mesmos e as entidades empregadoras efetuaram para a segurança social durante a sua vida de trabalho.

29º

A desconsideração do princípio da capacidade contributiva pelos preceitos sindicados (articulados com outras disposições de agravamento fiscal constantes do diploma), na medida em que não toma em conta os rendimentos e necessidades do agregado familiar, é suscetível de gerar situações de tributação regressiva do rendimento de reformados em termos pelo menos idênticos em relação à situação problemática referida no n.º 20 deste requerimento, importando aferir-se:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Existe fundamento para essa situação de desigualdade em que o reformado pensionista é sujeito a um esforço contributivo específico em razão da sua condição;
- b) Se esse esforço viola, ou não, o princípio da proibição do excesso.

30°

Cumpra, assim:

- a) Por identidade de razão com o questionamento da constitucionalidade do artigo 29°, promover a fiscalização da constitucionalidade da norma contida no número 1, e, a título consequencial, das restantes normas do artigo 77° da Lei em exame, na medida em que as mesmas inobservem "os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional" extraídos da conjugação das normas do artigo 13° e do n.º 1 do artigo 104°, com a norma do n.º 2 do artigo 18° da Constituição da República;
- b) Por força da aplicação, com adaptações, da argumentação constante dos números 46° a 53° deste requerimento, suscitar o controlo da conformidade das normas referidas na alínea anterior com o princípio da proteção da confiança, previsto no artigo 2° da Constituição.

B. Da suscetibilidade de violação do princípio da igualdade pelas normas contidas no artigo 78°, por força de criação de um "imposto de classe" destinado a tributar agravadamente pensionistas e sujeitos a eles equiparados

31°

O artigo 78° da Lei n.º 66-B/2012 dispõe o seguinte:

"Artigo 78.º

Contribuição extraordinária de solidariedade

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

- a) 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1 350 e € 1 800;
- b) 3,5% sobre o valor de €1 800 e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre €1 800,01 e €3 750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%;
- c) 10% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3 750.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2 - Quando as pensões tiverem valor superior a €3 750 são aplicadas, em acumulação com a referida na alínea c) do número anterior, as seguintes percentagens:

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

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

- a) Da designação das mesmas, nomeadamente pensões, subvenções, subsídios, rendas, seguros, indemnizações por cessação de atividade, prestações atribuídas no âmbito de fundos coletivos de reforma ou outras, e da forma que revistam designadamente, pensões de reforma de regimes profissionais complementares;
- b) Da natureza pública, privada, cooperativa ou outra, e do grau de independência ou autonomia da entidade processadora, nomeadamente as suportadas por institutos públicos, entidades reguladoras, de supervisão ou controlo, empresas públicas, de âmbito nacional, regional ou municipal, caixas de previdência de ordens profissionais e por pessoas coletivas de direito privado ou cooperativo, designadamente:
  - i) Centro Nacional de Pensões (CNP), no quadro do regime geral de segurança social;
  - ii) Caixa Geral de Aposentações (CGA), com exceção das pensões e subvenções automaticamente atualizadas por indexação à remuneração de trabalhadores no ativo, que ficam sujeitas às medidas previstas na presente lei para essas remunerações;
  - iii) Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS);
  - iv) Instituições de crédito, através dos respetivos fundos de pensões, por força do regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no setor bancário;
  - v) Companhias de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

6- Nos casos em que, da aplicação do disposto no presente artigo, resulte uma prestação mensal total ilíquida inferior a €1 350 o valor da contribuição devida é apenas o necessário para assegurar a perceção do referido valor.

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

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

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

10- O incumprimento pontual do dever de comunicação estabelecido no número anterior constitui o responsável máximo da entidade, pessoal e solidariamente responsável, juntamente com o beneficiário, pela entrega à CGA e ao CNP da CES que estas instituições deixem de receber e pelo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reembolso às entidades processadoras de prestações sujeitas a incidência daquela contribuição das importâncias por estas indevidamente abonadas em consequência daquela omissão.

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

32º

Em síntese:

- a) As normas contidas nas alíneas do número 1 do artigo 78º do diploma que é objeto do presente pedido preveem que as pensões de valor mensal situado entre 1.350 e 3.750 euros fiquem sujeitas a uma contribuição extraordinária de solidariedade, fixada entre taxas de 3,5% e de 10%;
- b) As normas constantes das alíneas do n.º 2 do preceito legal referido na alínea anterior estipulam que, em acumulação com a taxa de 10% acabada de referir, o montante das pensões que exceda 12 vezes o valor do IAS e que não ultrapasse 18 vezes aquele valor fique sujeito a uma taxa de 15%, enquanto o montante das pensões que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS seja tributado com uma taxa de 40%.

33º

A contribuição extraordinária de solidariedade assume a natureza de um imposto sobre rendimento pessoal que resulta ser distinto do IRS, na medida em que:

- a) Atinge apenas uma "classe" ou categoria de pessoas, os reformados e pensionistas, pré-aposentados e equiparados e não a universalidade dos cidadãos;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Aparenta apresentar características não apenas de imposto sobre o rendimento pessoal, mas também de imposto sobre o património mobiliário;
- c) Incide sobre rendimentos brutos, enquanto o IRS incide sobre rendimentos líquidos após se proceder às deduções específicas previstas no artigo 53º do CIRS;
- d) A progressividade da contribuição extraordinária de solidariedade é distinta da progressividade dos escalões do IRS;
- e) Apresenta-se como um imposto real que não toma em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar, enquanto no IRS os rendimentos de pensões são englobados e sobre eles são feitas deduções à coleta, que espelham a pessoalidade do imposto.

34º

Em razão destes atributos específicos, a taxa de solidariedade determinada pelas normas constantes dos números 1 e 2 do artigo 78º reflete uma fragmentação da tributação do rendimento das pessoas singulares com agravamentos fiscais seletivos em razão de critérios de classe, o que colide com a exigência constitucional de unidade de tributação do rendimento das pessoas singulares, prevista no n.º 1 artigo 104º da Constituição.

35º

Paralelamente, a contribuição extraordinária de solidariedade que impende sobre os reformados e pensionistas envolve um esforço fiscal muito intenso e desproporcionado para os sujeitos passivos aos quais se aplica, do que resultam situações objetivamente discriminatórias e excessivas como a que resulta do seguinte exemplo:

- a) Conjugando a Contribuição Extraordinária de Solidariedade com a nova tabela do IRS, com a taxa adicional de solidariedade prevista no artigo 186º e com a sobretaxa prevista no artigo 187º, verifica-se que um reformado que aufera uma pensão com o valor mensal de 1.350 euros fica sujeito à taxa marginal de tributação de 34, a qual se eleva com o valor da pensão, atingindo 77% para um montante de 18 vezes o valor do IAS;
- b) Em contraposição com a situação acabada de descrever, para um contribuinte não pensionista, com idêntico rendimento, as taxas marginais de tributação são de 32% e 54%, respetivamente, devendo,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

em comparação com os trabalhadores ativos do setor privado, acrescer, ainda, a diferenciação que resulta da suspensão do pagamento de 90% do subsídio de férias a reformados e pensionistas.

Do exposto, parece evidente que,

36°

A medida fiscal prevista no artigo 78° ao incidir, como se antecipou, sobre uma categoria específica de cidadãos, reforça a desigualdade na repartição do esforço fiscal, já que não assenta no critério da capacidade contributiva, constituindo uma medida com características potencialmente arbitrárias e discriminatórias que penaliza uma classe ou categoria social determinada, em violação do artigo 13° da Constituição.

37°

De acordo com a norma do n.º 1 do artigo 104° da Constituição, os cidadãos são tributados no seu rendimento pessoal através de um imposto único e progressivo que deve ter "em conta" "as necessidades e os rendimentos do agregado familiar", o que exclui a possibilidade de uma tributação assente em critérios subjetivos, como o das categorias sociais ou funcionais em que o sujeito passivo se insere.

Por conseguinte,

38°

Na medida em que o imposto sobre o rendimento pessoal não está concebido na ordem jurídica portuguesa como um "imposto de classe", assente na divisão dos cidadãos em diferentes categorias sociais e profissionais, ocupações e modos de vida, parece resultar que:

- a) Por imposição constitucional, o legislador não pode modelar o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares desconsiderando o critério da capacidade contributiva e substituindo-o por outro, à margem da legitimação constitucional;
- b) A tributação sobre o rendimento pessoal dificilmente poderá ter outras razões de agravamento que não as decorrentes dos critérios objetivos do princípio da capacidade contributiva, não parecendo admissível, à luz da teleologia que inere à listagem exemplificativa constante da norma do n.º 2 do artigo 13° da Constituição, a criação de benefícios ou discriminações tributárias fixadas em razão da origem,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condição social ou, acrescenta-se aqui, da condição ou estatuto de atividade ou de inatividade laboral dos cidadãos.

Nestes termos,

39º

A contribuição extraordinária de solidariedade, na medida em que predica, progressivamente, valores elevados e crescentemente desproporcionados na discriminação tributária negativa do rendimento dos pensionistas em face dos trabalhadores no ativo, carece de fundamento constitucional e de cabal justificação em termos de razoabilidade e de lógica redistributiva.

É que, quanto a esse défice justificativo, cumpre assinalar que

40º

Os reformados e pensionistas, quando comparados com os trabalhadores ativos, encontram-se numa situação de maior carência e vulnerabilidade material já que: não podem progredir em nenhuma carreira e aumentar o seu rendimento, não podem em muitos casos acumular a pensão com rendimentos de trabalho e são objeto de um aumento crescente com encargos no domínio da saúde, pelo que, a ser admissível um critério de discriminação positiva, o mesmo poderia em tese operar justificadamente em favor dos pensionistas, mas já não em favor dos trabalhadores ativos em face dos primeiros.

41º

É certo que a situação de emergência financeira a que o Estado português se encontra sujeito obriga à convocação de uma ponderação proporcional de bens, podendo essa exigência de proporcionalidade justificar a compressão de determinados direitos de natureza remuneratória, em nome de interesses públicos de alto relevo jurídico-constitucional.

Contudo,

42º

Um qualquer "estado de necessidade" financeiro ou fiscal não parece autorizar:

a) A criação de "impostos de classe" portadores de um esforço fiscal desigualitário e excessivo em face das demais categorias de cidadãos e, mesmo que por hipótese fosse tida como admissível semelhante opção, importaria então, por razões lógicas, que o legislador estabelecesse a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

identificação das classes e categorias especificamente a onerar atendendo, a título prévio, quer a critérios de capacidade económica, quer a critérios de justiça material, o que manifestamente não sucedeu no caso "sub iudito";

b) Que as pensões de nível médio ou superior, por se reportarem a uma minoria (embora expressiva) de pensionistas, possam ser submetidas a um agravamento tributário profundamente desigual e até exorbitante, já que os direitos fundamentais, com relevo para os direitos, liberdades e garantias, valem universalmente para todos os cidadãos nos termos do n.º 1 do art.º 12º da Constituição e são, tal como sustenta Dworkin, "trunfos" contra as maiorias passíveis de legítima invocação em juízo, em benefício de setores minoritários da sociedade.

43º

Não se diga, por outro lado, que o propósito da contribuição seria o de aproximar os reformados e pensionistas do regime aplicável aos funcionários ativos, designadamente no que respeita a contribuições obrigatórias para a segurança social, carecendo em absoluto semelhante tipo de fundamento de sustentação lógica e jurídica, na medida em que:

- a) A carreira contributiva de reformados e pensionistas, em vista de um direito em formação, já se concluiu, tendo aquele direito sido constituído, de forma plena, na respetiva esfera jurídica;
- b) Enfermaria de um vício lógico, a pretensão de pensionistas e reformados virem a contribuir para um sistema previdencial sobre os benefícios que auferem desse mesmo sistema, pelo fato de se terem já tomado - por direito próprio - beneficiários do mesmo sistema;
- c) Uma contribuição que tivesse por objetivo compensar um eventual desfasamento entre a pensão auferida e as contribuições do trabalhador e do empregador efetuadas no passado teria sempre de respeitar, em virtude dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, o histórico contributivo de cada beneficiário e não a pensão presentemente recebida;
- d) Essa contribuição, por se referir a rendimentos passados que produziram todos os seus efeitos contributivos, seria sempre inconstitucional, por violação da proibição da retroatividade da lei fiscal agravadora, nos termos do n.º 3 do artigo 103º da Constituição.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44°

Estima-se, em conclusão, que as normas contidas nos números 1 e 2 do artigo 78°, e a título consequente, as restantes normas do mesmo artigo, enfermam de inconstitucionalidade, radicada nos seguintes fundamentos:

- a) A contribuição extraordinária de solidariedade criada pelas mencionadas normas pode, atentas as suas características fiscais autónomas ou próprias, ser definida como um imposto diverso do IRS, pelo que ao refletir uma fragmentação da tributação do rendimento das pessoas singulares, com agravamentos fiscais ditados para certas categorias de cidadãos, viola o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, previsto no n.º 1 artigo 104º da Constituição;
- b) A mesma contribuição, na medida em que tributa, em acumulação com os agravamentos parafiscais previstos no artigo 77º e com os agravamentos orçamentais em sede de IRS, uma categoria específica de pessoas em razão de critérios ligados à sua condição ou estatuto de inatividade laboral e não do critério constitucional da capacidade contributiva, discrimina negativamente, de forma desproporcionada e sem justificação constitucional, os pensionistas, em relação aos trabalhadores no ativo, do que resulta a violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, garantidos pelas disposições normativas do n.º 1 do artigo 104º da Constituição conjugadas com as normas do artigo 13º e com as do n.º 2 do artigo 18º da mesma Constituição.

C. A desconformidade das normas sindicadas com os princípios da proteção de confiança, da proporcionalidade e da garantia de direitos patrimoniais associados à propriedade privada na afetação desfavorável do rendimento de pensionistas e aposentados

45°

O Tribunal Constitucional reconheceu já no Ac. n.º 353/2012 que a “situação específica dos reformados e aposentados se diferencia da dos trabalhadores da Administração Pública no ativo, sendo possível quanto aos primeiros convocar diferentes ordens de considerações no plano da constitucionalidade”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46°

A par da discriminação factual de que os reformados foram objeto em termos de esforço fiscal em relação a trabalhadores ativos por força das leis do Orçamento de Estado para 2012 e 2013, a especificidade do seu estatuto jurídico pode ancorar-se nas seguintes premissas:

- a) A ordem jurídica portuguesa reconhece a existência de uma relação sinalagmática entre o sistema previdenciário e os contribuintes da segurança social, no marco da qual os pensionistas fizeram um investimento de confiança e que garante que todo o tempo de trabalho releve para o cálculo das pensões;
- b) Essa relação permite distinguir a diferente natureza das taxas pagas pelos trabalhadores no ativo à segurança social, através de descontos no seu vencimento, relativamente aos impostos que, no quadro de uma relação unilateral, são pelo mesmo trabalhador pagos ao Estado;
- c) A mesma ordem jurídica, embora aceite a redutibilidade (por via tributária ou inclusivamente por força de outros atos como a penhora) das pensões que por virtude dessa relação sinalagmática são devidas aos reformados e aposentados, não deixa de reconhecer um domínio de intangibilidade a essas prestações (cujo valor é variável em função do rendimento) e que se encontra salvaguardado por força da aplicação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da garantia do núcleo de direitos patrimoniais conexos com o direito de propriedade privada.

i) Da inobservância do princípio da proteção de confiança

No que concerne à primeira questão, a norma do n° 4 do artigo 63° da Constituição estabelece que "todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez independentemente do setor de atividade em que tiver sido prestado", não assumindo este princípio normativo o caráter de uma norma programática, mas uma natureza precetiva na medida em que é qualificado pela doutrina de referência como um direito social de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (-), sendo inconstitucional toda a lei que desconsidere no cálculo das pensões parcelas do tempo de trabalho ou que opere, nestas últimas, reduções arbitrárias que equivalham a essa desconsideração.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48º

O princípio acabado de expor deve ser conjugado com a relação sinalagmática estabelecida entre o sistema previdenciário e os contribuintes da segurança social e que é reconhecida no artigo 54º da Lei de Bases da Segurança Social (-), sendo nessa relação direta "entre a obrigação de contribuir e os direitos a prestações" que se funda o investimento de confiança dos cidadãos, assente no postulado de que as suas contribuições para a segurança social durante todo o tempo de trabalho se traduzirão no valor de uma pensão, calculada de acordo com a lei aplicável no momento da aposentação, valor que não poderá ser abrupta e drasticamente reduzido pelo Estado.

49º

O princípio insito no n.º 4 do artigo 63º da Constituição deve ainda ser conjugado com a proteção devida a direitos adquiridos dos pensionistas, expressamente reconhecida pelo artigo 66º e pelo artigo 100º da referida Lei de Bases da Segurança Social, determinando este último preceito que "o desenvolvimento e a regulamentação da presente lei não prejudicam os direitos adquiridos, os prazos de garantia vencidos ao abrigo da legislação anterior, nem os quantitativos de pensões que resultem de remunerações registadas na vigência daquela legislação".

Ora,

50º

As normas do artigo 78º da Lei impugnada afrontam o princípio da proteção da confiança (deduzido do artigo 2º da Constituição), na medida em que a aplicação das taxas nele previstas, quando acumuladas com as medidas parafiscais previstas no artigo 77º do mesmo diploma e com o aumento da tributação referido no nº 35º deste requerimento, frustram de forma súbita, em muitos casos exorbitante e carente de fundamento constitucional, as legítimas expectativas dos pensionistas em auferirem uma pensão cujo valor efetivo, depois de sujeito a tributação, se não afaste excessivamente do valor esperado e calculado nos termos da lei aplicável no momento da aposentação, atentas as contribuições efetuadas e a salvaguarda do seus direitos adquiridos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51º

Cumpre, a este propósito, enfatizar com muita clareza que, no tocante a pensionistas e reformados se está, efetivamente, perante autênticos direitos adquiridos tal como se encontram definidos nos termos dos artigos 66º e 100º da Lei de Bases da Segurança Social, e não apenas perante direitos em formação.

52º

A lesão ao princípio da proteção da confiança ainda se pode tomar mais evidente em dois tipos de situações que se passa seguidamente a mencionar.

53º

As medidas previstas nos n.ºs 1 e 2 artigo 78º ao incidirem, de acordo com o n.º 3 deste artigo, sobre certificados de reforma da segurança social e outras prestações pecuniárias que operem como pensões complementares e cuja subscrição voluntária pelos cidadãos tenha sido incentivada pelo Estado, vulneram o investimento de confiança que estes fizeram na sua subscrição, por força da desproporcionada e desnecessária tributação que comportam, já que os mesmos cidadãos, ao abdicarem de outro tipo de poupanças, descontaram valores da sua retribuição para obterem um complemento de reforma que passa a ficar severamente comprometido através de um esforço fiscal equiparado ao das pensões.

Por outro lado,

54º

A redação do n.º 4 do artigo 78º, quando conjugada com o disposto no n.º 3, revela a incidência deste imposto sobre os juros de aplicações puramente privadas bem como sobre o respetivo capital quando não resultem, exclusivamente, de contribuições do beneficiário, o que se mostra desconforme com o princípio da proteção da confiança e com a proteção constitucional da propriedade, tal como consagrada no artigo 62º da Constituição já que:

a) A realização daquelas aplicações foi incentivada pelo legislador, designadamente através da concessão de benefícios fiscais, pelo que a alteração legislativa agora operada assume uma natureza gravosa e contraditória com as expectativas criadas pelo mesmo legislador;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Ao incidir de forma muito significativa sobre o capital, o imposto é confiscatório e expropriativo, na medida em que representa uma descapitalização notória, arbitrária e desigual de aplicações financeiras realizadas por reformados, até em comparação com aplicações de outra natureza.

ii) Da afetação desproporcionada do direito a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade

55°

Tal como foi antecipado no n.º 46 deste requerimento, existem no ordenamento português disposições legais que admitem a redutibilidade das pensões, mormente em caso de penhora, o que significa que, independentemente dos descontos feitos, o sistema admite a ablação parcial do seu valor quando esteja em causa a prevalência de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, embora essas reduções se encontrem sujeitas à observância de uma parcela intangível.

56°

A título de exemplo, a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 824º do Código de Processo Civil veda a penhora de dois terços das pensões de aposentação, regalia social, seguro, renda vitalícia ou qualquer pensão dessa natureza.

57°

O Tribunal Constitucional sobre esta matéria tem entendido que o direito do credor em realizar o seu crédito fundamenta-se no direito de propriedade o qual pode colidir com o direito do pensionista a receber uma pensão que lhe garanta "uma sobrevivência condigna" (artigos 1º e 63º na Constituição), pelo que o sacrifício do direito do credor em não satisfazer o seu crédito na totalidade à custa do valor das pensões do devedor "será constitucionalmente legítimo se for necessário e adequado à salvaguarda do direito fundamental do devedor a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade" impondo-se que o legislador adote "um critério de proporcionalidade na distribuição dos custos do conflito" (Ac. n.º 349/91).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

58º

Limites de natureza análoga ditados por exigências de proporcionalidade na redução do valor das pensões por via tributária, tendo em vista a salvaguarda de uma existência condigna dos pensionistas, devem igualmente impor-se no esforço fiscal que recai sobre os reformados e pensionistas.

59º

Sucedo que a carga de esforço crescentemente desproporcionada que impende sobre as pensões, e que é claramente exemplificada na alínea a) do n.º 35º deste requerimento pode ter comprimido, para além do admissível, nas pensões a partir de 1350 euros, dimensões constitucionalmente protegidas pelo artigo 1º em conjugação com as normas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 63º da Constituição, atento o facto dessas normas, ignorando o princípio da capacidade contributiva, terem a potencialidade de afetar as condições de "sobrevivência com um mínimo de qualidade" de muitos pensionistas e respetivos agregados.

iii) Diminuição do núcleo essencial de direitos patrimoniais conexos com o direito de propriedade privada

60º

A carga de esforço tributário que é potenciada em termos excessivos pelo disposto no artigo 78º do diploma ora sindicado pode, igualmente, pôr em causa direitos patrimoniais conexos com o direito de propriedade privada, ou se se quiser, da propriedade societário-pensionista que se reconduz à norma do n.º 1 do artigo 620 da Constituição e que beneficia, com adaptações, do regime garantístico dos direitos, liberdades e garantias contido no artigo 18º da mesma Constituição.

61º

Existem, na verdade, tal como se demonstra no n.º 35 deste requerimento, cargas de esforço fiscal relativas a uma pluralidade de níveis de rendimento que, por efeito da aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade, podem revestir, pela sua desnecessidade, desproporção quantitativa e falta de fundamento num critério constitucional aceitável como o da capacidade contributiva, um



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caráter expropriatório ou confiscatório que atinge o núcleo essencial de direitos patrimoniais conexos ao direito de propriedade privada, impedindo nomeadamente que os rendimentos líquidos dos pensionistas lhes proporcionem uma existência condigna e com um mínimo de qualidade.

62º

Em conclusão, cumpre também suscitar o controlo da constitucionalidade das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 78º do diploma em apreciação, com fundamento na eventual violação do núcleo essencial de direitos patrimoniais de propriedade, garantidos pelo n.º 1 do artigo 62º da Constituição e de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 18º da Constituição.”

### **2. Pedido formulado no processo n.º 5/2013**

No âmbito do processo n.º 5/2013, foi pedida, por um Grupo de Deputados (do PS) à Assembleia da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade:

a) Das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 77.º da LOE 2013, com fundamento na violação dos princípios da proteção da confiança, decorrente do princípio do Estado de Direito contemplado no artigo 2.º da CRP, da igualdade perante a repartição dos encargos públicos, coberto pelo artigo 13.º, n.º 1, da CRP, da proporcionalidade, decorrente, designadamente, do princípio da dignidade da pessoa humana, tutelado pelo artigo 1.º da CRP e do princípio do Estado de Direito, bem como os artigos 62.º, 63.º, 105.º e 106.º, n.º1, todos da CRP;

b) Da norma constante do artigo 78º da mesma lei, por violação do artigo 104.º da CRP, dos princípios da proteção da confiança, da igualdade perante os encargos públicos e ainda dos artigos 62.º e 63.º da CRP, e por violação do princípio da igualdade (artigoº 13.º da CRP) na medida em que se pretenda impôr um adicional de sacrificio assumidamente equivalente entre funcionários e pensionistas, ex-funcionários e não, o que consiste em tratar de modo idêntico destinatários em situação diferente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Das normas constantes do artigo 29.º da mesma lei, por violação dos princípios da proteção da confiança, decorrente do princípio do Estado de Direito contemplado no artigo 2.º da CRP, da igualdade face à repartição dos encargos públicos, coberto pelo artigo 13.º, n.º 1, da CRP, bem como da proporcionalidade, nos seus segmentos da adequação e necessidade, em termos equivalentes aos aduzidos a propósito das normas do artigo 77.º, n.ºs 1 e 2, para além dos artigos 106.º, n.º 1, e 59.º, n.º 1, a), ambos da CRP.

É a seguinte a fundamentação do pedido:

“Inconstitucionalidade das normas do artigo 77.º, n.ºs 1 e 2, da LOE 2013.

Alcance

1. As normas supra citadas impõem aos pensionistas - que tinham visto amputado pela LOE 2012 o valor anual das suas reformas, a título de “suspensão de pagamentos de subsídios, até mais de 14,2% - um novo programa plurianual de amputações, indo até mais de 6,4% em cada ano, que pretende aplicar-se, como o anterior se propunha, durante a vigência do PAEF”. Como nas normas orçamentais que as precederam, a amputação inicia-se a partir da pensão mensal de 600 euros, e atinge o nível máximo a partir da pensão mensal de 1100 euros.
2. Com o programa agora reformulado, alcançar-se-á em três anos (2012, 2013, 2014) uma ablação efetiva, só a este título de suspensão de pagamento de subsídios, de até mais de um quarto do valor anual das suas pensões (27%), em termos nominais.
3. Esta medida entra em vigor fazendo corpo com outra (artigo 77.º, n.º 6) que, adicionalmente, retira aos pensionistas 3,5% a 10% do montante anual das pensões na faixa situada entre as pensões de 1350 e de 3750 euros mensais, aplicando-se, a partir desse montante, ablações mais severas (v. art.º77.º da LOE 2013). Tal significa, em dois exercícios orçamentais, uma desapropriação cumulativa de mais 7 a 20%, que eleva, na prática, o valor acima indicado de 27% para 34%, no caso de uma pensão de 1350 euros (e para 47%, no caso de uma pensão de 3750 euros, para não argumentar com os impactos mais drásticos sobre as pensões a partir daí).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Em relação a um pensionista com um valor de pensão como o indicado (1350 euros) - e a partir daí com expressão bem mais elevada-, só o programa cumulativo (v. art.º 77.º, n.º 6, da LOE 2013), que se poderia denominar “suspensão/redução de subsídios mais contribuição extraordinária (pressupondo que esta cumulação ablativa pretende aplicar-se, no mínimo, neste e no próximo ano orçamental), completaria, no período em referência, a ablação de mais de um terço do montante anual, nominal, da pensão - em adição à punção fiscal.

5. Acresce que as duas medidas vêm a luz num quadro caracterizado por um drástico agravamento fiscal, decorrente da redução do número de escalões e da aplicação de uma sobretaxa de 3,5% no âmbito do IRS - um quadro que é, por igual, aplicado aos pensionistas. Prescindindo de entrar em linha de conta com todo o edifício do IRS e do efeito que lhe é acrescentado pela redução de escalões e outras alterações, e considerando apenas o efeito, isolado, da “sobretaxa”, a percentagem do montante anual da pensão perdida, no período em causa, passaria, num dos casos indicados, para 41%, e no outro para 54 %, sempre em termos nominais (e sem argumentar com o caso das pensões de valor superior a 4250 euros).

6. No ordenamento orçamental instituído para 2013, nenhuma norma prevê qualquer efeito compensatório específico para o facto dos destinatários de normas orçamentais plurianuais que se sucederam transitarem da alçada do artigo 27.º da LOE 2112 - que só por ter sido declarado inconstitucional deu espaço, doutro modo inexistente, para a solução aqui em causa - para a do artigo 75.º da LOE 2013 já amputados, por via de desapropriação ilegítima (suspensão de pagamento de subsídios), de 7,1 % a 14,2% do valor anual da pensão.

**Normas e princípios constitucionais violados**

7. São violados os princípios da proteção da confiança, decorrente do princípio do Estado de Direito contemplado no artigo 2.º da Constituição, da igualdade perante a repartição dos encargos públicos, coberto pelo artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, da proporcionalidade, decorrente, designadamente, do princípio da dignidade da pessoa humana, tutelado pelo artigo 1.º da Constituição e do princípio do Estado de Direito, bem como os artigos 62.º e 63.º da Constituição e ainda o artigo 105.º da Constituição



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Amputar, com os efeitos referidos, pensões alcançadas com base em vidas de trabalho e de carreiras contributivas nos termos fixados pela lei, esforço dos próprios e, com essa estrita finalidade, de terceiros - quando a própria lei reconhece como relação sinalagmática direta a relação entre contribuição e prestação (Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, art.º 112, n.º 3) - é ferir gravemente a confiança no Estado de Direito. Os cidadãos têm direito a esperar que o Estado honre os seus compromissos, em especial quando já cumpriram os seus. A comunidade deixa de ter razões para confiar no Estado e na lei, se estes não sustentam a sua promessa perante os mais velhos - em particular quando estes já satisfizeram, em tempo oportuno, tudo o que lhes era pedido em contrapartida pela lei.

9. Fazer isso em relação a pessoas que, para além de terem cumprido a sua parte, já não podem alterar os seus planos de vida face ao incumprimento público, é uma ofensa qualificada ao princípio da proteção da confiança, praticada sobre expectativas que são, entre todas, merecedoras de uma proteção reforçada.

10. Quer quanto aos pensionistas que nunca foram servidores públicos, quer quanto aos que o foram, a muito significativa diferença de tratamento que é instituída em seu desfavor, no contexto orçamental em que ocorre, não só se afasta de qualquer justificação atendível (o critério da eficácia resultante da facilidade na execução não pode ser invocado em anos consecutivos - no que aliás se desautoriza a si próprio) como, utilizando o critério introduzido pelo TC, e para mais constando de novo de normas orçamentais plurianuais, exorbita de qualquer tolerável limiar de sacrifício.

11. Se se atentar que a posição dos pensionistas, comparada com as demais posições de proveniência de receita/redução de despesa, carrega aos ombros o peso das medidas, declaradas inconstitucionais, já suportadas, encontrando-se assim em desigual ponto de partida criado ilegítimamente pelo legislador, ressalta o carácter desproporcionado e excessivo da diferenciação reformulada. E não é admissível que um décimo de um catorze avos do valor anual da pensão (0,07%) compense neste plano qualquer diferença, ou seja expressão séria de uma



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideração da situação específica dos pensionistas (como no Relatório se faz crer).

12. As medidas legislativas até aqui analisadas ofendem o princípio da proporcionalidade em pelo menos dois dos seus segmentos, adequação e necessidade.

13. Essas medidas não são adequadas para atingir ou fomentar o fim que visam, isto é o fim (imediato) da consolidação orçamental. Mesmo que o Tribunal deva atender à perspectiva ex ante do legislador, baseando o seu juízo na apreciação dos factos, nos conhecimentos técnicos e de ciência - particularmente da ciência económica - e nas prognoses que o legislador poderia e deveria fazer tendo em conta a experiência, é evidente que as medidas que agora se repetem não permitem atingir nem fomentar o fim visado, antes se mostram até contraproducentes.

14. O legislador devia ter tido em conta a experiência de 2011 e 2012 e os ensinamentos da ciência económica no momento da produção das normas referidas, não podendo deixar de concluir pela sua inadequação, como não pode agora o Tribunal, fazendo o juízo que o legislador deveria ter evidentemente feito, deixar de concluir pela inadequação e conseqüente violação do princípio da proporcionalidade.

15. Do mesmo modo, e tal como no ano transato, as medidas analisadas não se afiguram as menos drásticas, ou as menos restritivas, dentro de um espectro alargado de alternativas, antes se configurando como as mais fáceis e as que menos esforços envolvem da parte do Estado. Os repetidos anúncios por parte do Governo de que é possível reduzir a despesa do Estado em vários milhares de milhões de euros dá força a esta convicção de que as medidas em causa são inconstitucionais por violação do segmento da necessidade do princípio da proporcionalidade.

16. Como o evidenciam anteriores abordagens desenvolvidas no TC, a imposição de diferenciação de tratamento como esta não poderia ser objeto de “medida plurianual”— por um lado por ser a ultra atividade incompatível com a Constituição, por outro por a necessidade e justificação da medida não poderem verificar-se senão em relação ao horizonte de um orçamento (artigo 106.º n.º 1 da Constituição).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. As pensões, de específico valor, atribuídas a pessoas, em resultado de contribuições, próprias e alheias, e em concretização, já subjetivada, do direito constitucional à segurança social, prevista no artigo 63.º da Constituição, devem ser havidas como bens privados, isto é, propriedade para os efeitos da proteção constante do artigo 62.º da Constituição, nomeadamente do seu n.º 2. Não seria compreensível que na ordem constitucional portuguesa o direito a uma pensão, fixado em certo valor nos termos da lei e atribuído a uma pessoa, com os pressupostos dela constantes, tivesse uma proteção inferior à propriedade (no sentido constitucional) e a sua sustentação, nessa esfera, ficasse apenas entregue aos cuidados do princípio da proteção da confiança. Quando se amputa uma pensão de velhice, seja em que contexto for, não é só de confiança - mas de mais do que isso - que devemos falar.

18. As ablações em causa, operando a título definitivo e desacompanhadas, como são, de compensação adequada, até mesmo quando reconhecidas inconstitucionais, revestem caráter confiscatório (cf. Meneses Leitão, «Anotação», in Revista da Ordem dos Advogados, 2012, pág. 415ss), também em consonância com doutrina e jurisprudência de vários países europeus, a começar pela Alemanha, e de tribunais internacionais (cf., por todos, J. C. Loureiro, «Adeus ao Estado Social», pág. 115ss). Em síntese: pensões resultantes da contribuição e do esforço individual, pressupondo prestações não irrelevantes do próprio e de terceiros e servindo de fundamento a planeamento individual de existência, em especial na velhice, constituem ou, consoante a ordem jurídica concreta, são créditos privados que equivalem a propriedade, para o efeito de beneficiarem de proteção constitucional não menor da que é atribuída a este direito (entre nós, art.º 62, n.º2, da Constituição).

19. As normas em causa, diferentemente dos chamados “chevaliers budgétaires”, constituem típicas normas orçamentais, pelo que sujeitas ao princípio da anualidade, a que constitucionalmente está submetido o orçamento. Em sede orçamental, a ultra atividade é incompatível com a Constituição (cf. Moura Ramos, declaração de voto, Ac. n.º 353/2012). É infringida a norma que consta do artigo 106, n.º 1, da Constituição.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Inconstitucionalidade do artigo 78.º da LOE 2013

#### Alcance

20. Estabelece-se aqui um imposto a que se dá o nome de contribuição extraordinária de solidariedade: um imposto sobre o tipo de rendimento pensão (ou para este efeito assim considerado) que é, declaradamente, moldado por forma a infligir um sacrifício equiparável (esta medida visa alcançar um efeito equivalente à medida de redução salarial, lê-se no Relatório OE2013, pág. 51) ao das “reduções remuneratórias” aplicadas aos funcionários públicos em 2011 e anualmente renovadas até agora. Também neste sentido é claro o Relatório cit., onde se lê que o aumento da despesa que resulta das alterações no regime dos subsídios, vencimentos e pensões, alegadamente decorrentes do Acórdão do TC, será compensado por medidas de caráter fiscal (pág.47).

21. Na verdade, o que é exigido de quem já concluiu a sua carreira contributiva, e com base nela formou o seu direito a uma específica pensão como é aqui o caso, não pode ser equiparado, ou sequer aproximado, às “participações patrimoniais” a que se reconduzem as contribuições e quotizações próprias do sistema de segurança social. Falta aí, de todo, a “relação sinalagmática” que a própria ordem jurídica reconhece (cf. Código e Lei citados). O regime traçado facilita a conclusão ao consagrar uma completa indiferença à diferente natureza das “pensões”, de origem contributiva e não contributiva, e prestações e rendimentos análogos abrangidos.

22. Tendo presente a referência do Relatório do OE2013 às reduções remuneratórias, a alternativa à qualificação fiscal é ver-se aqui uma pura redução de pensões escondida sob a designação de contribuição, já que as entidades a quem é consignado o produto dela (ISS, I.P. e CGA, I.P.) são afinal as que deveriam colocar o seu valor nas mãos dos titulares das pensões e os próprios proponentes da solução usam abertamente o modelo sacrificial e legal das “reduções remuneratórias” (cf. OE2013 Relatório ).

#### Normas e princípios constitucionais violados

23. Vista a contribuição como imposição de natureza fiscal, é violado o artigo 104.º da Constituição, que prevê um imposto sobre o rendimento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“único” e personalizado (“tendo em conta as necessidades e rendimentos do agregado familiar”), o que nesta construção é infringido.

24. A interpretar-se este sacrifício adicional como redução de tipo análogo que é mantida para funcionários - ou seja, outra pura amputação de pensão - estão então em causa os princípios da proteção da confiança, da igualdade perante os encargos públicos e os artigos 62.º e 63.º da Constituição, sendo inteiramente aplicáveis, e correlativamente agravados, os juízos e conclusões formulados a propósito da suspensão de subsídio de férias.

25. Acresce que se está fora do âmbito pessoal versado no Acórdão do TC n.º 396/2011 (“servidores públicos”, “vencendo por verbas públicas”, “com especial vínculo à prossecução do interesse público”) - para além de se exceder, no concreto regime instituído, o “limiar de sacrifício” a que aí se faz referência — pelo que a imposição de um adicional de sacrifício assumidamente equivalente entre funcionários e pensionistas, ex-funcionários e não, consistindo em tratar de modo idêntico destinatários em situação diferente, representa violação, noutra dimensão, do princípio da igualdade (art.º 13.º da Constituição).

Inconstitucionalidade dos artigos 29.º da LOE 2013.

Alcance

26. Impõe-se aqui ao grupo que, por comodidade de expresse, se designará genericamente de trabalhadores da função pública, que tinham visto, pela LOE de 2012, amputado, até mais de 14,2%, o valor anual da sua remuneração - sacrifício já efetivamente suportado com que, também eles, transitam para a esfera do presente normativo orçamental - um programa plurianual específico de novas amputações, que pretende vigorar, como o anterior, “durante a vigência do PAEF”, indo até 7,1% em cada ano (“suspensão/redução do subsídio”). Alcança-se assim, em três anos (2012, 2013, 2014), uma ablação, só a este título, de mais de um quarto do valor anual do seu vencimento (28,4%). Tomando em consideração a “redução remuneratória”, logo no vencimento de 1500 euros mensais, a “perda”, no período (e sem tomar em consideração a esfera fiscal), eleva-se para 38,9% do valor da remuneração anual (sendo a partir daí os números bem mais elevados).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. A presente medida sacrificial ocorre no quadro, já referido, de um acentuado agravamento fiscal, decorrente da redução do número de escalões e da aplicação de uma sobretaxa de 3,5% no IRS, em que é tudo, por igual, aplicado aos trabalhadores da função pública.

28. Com efeito, no ordenamento orçamental instituído, como ocorre com os pensionistas atingidos, nenhuma norma atribui qualquer efeito útil ao facto dos destinatários das normas orçamentais plurianuais que se sucederam transitarem da alçada dos artigos sacrificiais da LOE 2012 - interrompidos pelo acórdão do TC na sua pretensão de vigência plurianual - para a das presentes normas da LOE 2013 já amputados, por via de ilegítima apropriação, de 7% a 14% do valor anual da remuneração.

29. Assim, o “programa de diferenciação/ablação” em subsídio que subjazia à norma de 2012 visava retirar aos trabalhadores da função pública, nos anos de 2012, 2013, 2014, até 42,8% (3x14,2) a mais que aos outros destinatários não abrangidos por este tipo de sacrifícios. Com o novo dispositivo, a diferenciação sacrificial imposta, a este título, fica ainda em 28,5% (ou seja, sobrevivem dois terços do programa diferenciador original, em ambiente bem mais agravado para todos, e também, e ao mesmo nível, para os destinatários do “programa”).

30. Cumulando com a redução remuneratória, que continua a operar, o diferencial em desfavor dos trabalhadores da função pública, naquele período, ascende a 39,5% do valor da remuneração anual, logo a partir dum vencimento de 1500 euros.

### Normas e princípios constitucionais violados

31. A solução imposta viola o princípio da proteção da confiança, o princípio da igualdade face à repartição dos encargos públicos e o art.º 106, n.º 1, da Constituição (anualidade).

32. Viola, além disso, o princípio da proporcionalidade, nos seus segmentos da adequação e necessidade, em termos equivalentes aos acima aduzidos a propósito das normas do artigo 77.º, n.ºs 1 e 2, que se dão aqui por reproduzidos.

33. Ao já aduzido, acresce que o Estado não sustenta o seu compromisso em termos de retribuição, mas sustenta o mesmo grau exigência em matéria de duração e qualidade na prestação do trabalho,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o que acarreta, para lá da violação do art.º 59.º n.º 1 a) da Constituição, como apontado por Meneses Leitão (ROA, cit) - violação que também aqui se invoca - ofensa ao princípio da confiança.

34. A diferença de tratamento, na dimensão, "muito significativa", que é instituída em desfavor dos trabalhadores da função pública, a partir dos que apenas ganham 600 euros mensais, no contexto orçamental em que agora ocorre, não só se afasta de qualquer justificação atendível (o critério da eficácia não pode ser invocado em vista de orçamentos futuros em anos consecutivos), como ultrapassa o limiar de sacrifício, utilizando o critério que foi introduzido pelo TC. Neste rumo, constitucionalmente desautorizado, releva ainda a ultra atividade da norma (pretensão a vigorar para lá do ano em causa), incompatível com a Constituição.

35. Deve também frisar-se que o sacrifício extrafiscal dos trabalhadores da função pública "compara" agora com o tratamento, em primeiro lugar em sede extrafiscal, dado às demais proveniências de receita/redução de despesa, elegíveis para a partilha do sacrifício, levando às costas todo o peso das medidas declaradas inconstitucionais que já suportaram - o que faz ressaltar o caráter excessivo, e excessivamente diferenciado, do tratamento que lhes é aplicado.

36. A violação do princípio da igualdade avulta, em particular, se se notar que em relação a outros contratos, ou outros vínculos sinalagmáticos de que emergem posições devedoras e mesmo pagamentos regulares da parte do Estado, não foi aplicada ablação idêntica - como se só em relação a "trabalho" e "pensões" as regras e princípios da Constituição; fora do âmbito fiscal, permitissem amputações e cortes por via legal deste tipo e dimensão, o que não pode aceitar-se.

37. A regra orçamental em causa pretende-se de efeito plurianual, e de âmbito de vigência reportado à vigência do PAEF, pelo que, conforme já invocado, viola o art.º 106 n.º 1 da Constituição".



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **3. Pedido formulado no processo n.º 8/2013**

No âmbito do processo n.º 8/2013, foi pedida, por um Grupo de Deputados (do PCP, do BE e do PEV) à Assembleia da República, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade:

a) Das normas constantes dos artigos 27.º, 29.º e consequentemente do artigo 31.º, e 45.º, da LOE2013, por violação do princípio da dignidade da pessoa humana consagrado no artigo 1.º da CRP, do princípio da confiança enquanto elemento estruturante do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º, do princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrado no artigo 13.º, do direito à contratação coletiva consagrado no artigo 56.º, n.º 3, do direito ao salário consagrado no artigo 59.º, n.º 1, a), bem como das obrigações decorrentes de contrato na elaboração do Orçamento do Estado nos termos do artigo 105.º, n.º 2, todos da CRP, para além do caso julgado formado pelo Acórdão n.º 353/2012;

b) Das normas constantes do artigo 77.º da referida lei, por violação do princípio da confiança enquanto elemento estruturante do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da CRP, bem como do direito à segurança social previsto no artigo 63.º, n.ºs 1, 3 e 4 ambos da CRP;

c) Das normas constantes do artigo 78.º da mesma lei, por violação do princípio da confiança enquanto elemento estruturante do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º, bem como do princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrada no artigo 13.º, ambos da CRP.

d) Do artigo 117.º, n.º 1, da mesma lei, por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º, dos direitos dos trabalhadores em situação de desemprego e de docnça consagrados no artigo 59.º, n.º 1, alíneas e) e f), e do direito à segurança social consagrado no artigo 63.º, n.º 3, todos da CRP.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) Do artigo 186.º (na parte em que altera os artigos 68.º, 71.º, 72.º, 78.º, 85.º e adita o artigo 68.º-A ao Código do IRS da mesma lei), por violação da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrada no artigo 13.º da CRP e por violação da progressividade e do princípio da capacidade contributiva do imposto sobre o rendimento consagrados no artigo 104.º, n.º 1, ambos da CRP;

f) Do artigo 187.º da mesma lei, por violação da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrada no artigo 13.º, por violação da unidade e progressividade do imposto sobre o rendimento previsto no artigo 104.º n.º 1, ambos da CRP e por violação de caso julgado pelo Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional.

É a seguinte a fundamentação do pedido:

“Da inconstitucionalidade dos artigos 27.º, 29.º, 31.º e 45.º

1. O artigo 27.º da LOE 2013 mantém as reduções das remunerações totais ilíquidas mensais dos cidadãos elencados no n.º 9 desse artigo, bem como no artigo 31.º, que têm em comum o facto de auferirem remunerações suportadas diretamente pelo Estado ou por entidades públicas, reduções que oscilam entre os 3,5%, no caso dos cidadãos com remuneração superior a 1500 euros mensais, e 10% no caso das remunerações de valor superior a 4.165 euros.
2. Esta disposição é idêntica à já consagrada nos Orçamentos do Estado para 2011 e para 2012, sendo assim aplicada pelo terceiro ano consecutivo.
3. Acresce que o artigo 29.º da LOE 2013 suspende o pagamento do subsídio de férias ou quaisquer outras prestações correspondentes ao 14.º mês, na totalidade, para os mesmos cidadãos, mas vai mais longe, ao prever a redução desse mesmo subsídio a todos os cidadãos previstos no n.º 9 do artigo 27.º e no artigo 31.º, desde que as respetivas remunerações excedam os 600 euros mensais.
4. Por seu lado, o artigo 45.º da LOE 2013 determina que todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário prestado em dia normal de trabalho, pelos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mesmos cidadãos elencados no n.º 9 do artigo 27.º, cujo período normal de trabalho não exceda sete horas por dia nem 35 horas por semana sofram um corte de 12,5% da remuneração na primeira hora, e de 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.

5. O que está em causa é portanto a admissibilidade constitucional das reduções salariais, pela prestação de trabalho normal ou extraordinário, e da suspensão dos subsídios de férias, conjugadamente, nos exatos termos previstos na LOE 2013.

6. Trata-se pois de saber em que medida é constitucionalmente admissível que o legislador determine o corte das remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas ou equiparadas, pondo em causa o seu direito à retribuição.

7. Esta questão foi já objeto de decisão do Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 396/2011, que apreciou o corte das remunerações previstas no Orçamento do Estado para 2011, idênticas às previstas no artigo 27.º da LOE 2013, não se pronunciando pela sua inconstitucionalidade.

8. Importa porém lembrar que o citado acórdão assentou o seu juízo no pressuposto de que tal redução 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 imediata” 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”.

9. 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Assim, o Tribunal Constitucional 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.

11. Vemos assim que, ainda que o Tribunal Constitucional tenha admitido a constitucionalidade de cortes salariais até um certo limite, a proteção do direito dos trabalhadores à remuneração, o cumprimento pontual dos contratos e a proporcionalidade na imposição de sacrifícios aos cidadãos por parte do Estado, não são valores alheios à ordem constitucional portuguesa. E todos eles estão em causa na LOE 2013.

12. Com efeito, diversas disposições constitucionais, com projeção em diplomas legislativos, revelam não ter sido intenção do legislador constituinte dar o aval a reduções salariais.

13. Tal resulta do artigo 1.º que se refere à dignidade da pessoa humana e ao empenhamento do Estado na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; do artigo 9.º, d) que considera tarefa fundamental do Estado a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo; do artigo 59.º, n.º 1, a) que consagra o direito à retribuição do trabalho de modo a garantir uma existência condigna; do artigo 59.º, n.º 2, d) que estabelece a incumbência do Estado de estabelecer e atualizar o salário mínimo nacional; do artigo 59.º, n.º 3, segundo o qual os salários gozam de garantias especiais nos termos da lei; ou o artigo 81.º, a) que estabelece como incumbência prioritária do Estado promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas.

14. Mais: o artigo 16.º da Constituição dispõe que os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de Direito Internacional. É o caso do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966, ratificado sem reservas através da Lei n.º 45/78, de 11 de julho, que reconhece no artigo 7.º o direito a uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores um salário equitativo e uma existência decente para eles e para as suas famílias.

15. Decisivo porém, é o facto do direito à retribuição do trabalho constituir um direito fundamental, consagrado na alínea a) do n.º 1 do



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artigo 59.º da Constituição, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (conforme Acórdãos n.ºs 373/91 e 498/2003 do Tribunal Constitucional), sendo-lhe aplicável o mesmo regime garantístico.

16. Assim, as restrições salariais impostas pelo legislador, incluindo tanto as reduções remuneratórias como a suspensão do subsídio de férias, não sendo expressamente autorizadas pela Constituição, só seriam admissíveis para resolver problemas de ponderação de conflitos entre bens ou direitos constitucionais, ou seja, para salvaguarda de um interesse constitucionalmente protegido (neste sentido, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4. edição, 2007, pág. 393).

17. Mesmo admitindo, como mera hipótese de raciocínio que o chamado PAEF (Plano de Assistência Económica e Financeira) assinado entre o Governo Português e a “troika” formada pelo FMI, BCE e CE, ou que a redução do défice das contas públicas, correspondam a interesses constitucionalmente protegidos, sempre haverá que verificar se os cortes nas remunerações previstos respeitam o princípio da proporcionalidade, enquanto pressuposto decisivo do respeito pelo princípio constitucional da igualdade.

18. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, o respeito pelo princípio da proporcionalidade impõe a proibição do excesso, em três diferentes dimensões: a adequação ou idoneidade (as medidas devem revelar-se como um meio adequado para a prossecução dos fins visados); a exigibilidade, necessidade ou indispensabilidade (as medidas devem revelar-se necessárias porque os fins visados não podem ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias); e finalmente a proporcionalidade em sentido estrito (os meios devem situar-se na justa medida).

19. Entendem os requerentes que nenhum destes pressupostos é respeitado na LOE 2013. Senão vejamos:

20. Quanto à adequação aos fins visados, ao contrário do que acontecia em 2011, existem hoje evidências de que tal não se verifica. Com efeito, tendo sido as reduções salariais, e o corte dos subsídios de férias e de Natal, apresentadas como as medidas mais eficazes para a redução do défice das contas públicas no imediato, os dados disponíveis, relativos à execução orçamental de 2012, revelam a ineficácia dessas medidas,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

devido ao efeito recessivo que delas decorrem. Os cortes salariais não são, portanto, medidas adequadas para a redução do déficit público.

21. Aliás, essa redução foi anunciada para que se obtivesse um valor de 4,5% do déficit público, quando é já hoje reconhecido pelo próprio Governo que esse valor será, quando muito, de 5%, e mesmo este valor só será atingido através de medidas extraordinárias não previstas inicialmente no Orçamento do Estado para 2013.

22. Quanto à indispensabilidade dessas medidas, sustentam os requerentes idêntica conclusão. Tais medidas não são indispensáveis, podendo e devendo os objetivos por elas, alegadamente, visados, ser obtidos de outro modo, designadamente com a renegociação de parcerias público-privadas que constituem pesadíssimos encargos para o Estado, com o recurso a uma justa tributação dos rendimentos de capital (matéria que adiante será autonomamente abordada), ou com a renegociação dos encargos da dívida soberana portuguesa perante os credores internacionais.

23. Registe-se, aliás, que a previsão de despesa com pessoal para 2013 representa apenas 20,46% do total da despesa corrente do Estado (cfr. Quadro III.1.2 na página 95 do Relatório do Orçamento do Estado para 2013 que acompanhou a Proposta de Lei n.º 103/XII).

24. Dir-se-á que as alternativas acima referidas, a título meramente exemplificativo, decorreriam de opções políticas, não desejadas pelo Governo em funções. É certo. Mas não se diga que tais medidas seriam impossíveis, ao ponto tornar inevitáveis os cortes nos salários e nas pensões previstos na LOE 2013.

25. Aliás, quando se trata de avaliar sacrifícios impostos aos rendimentos do trabalho e das pensões, com base na sua suposta inevitabilidade, tendo em conta uma situação de grave crise financeira, ninguém de boa-fé pode abstrair das causas dessa crise e das respetivas responsabilidades.

26. Todos convirão que a situação de crise financeira que o país atravessa não foi da responsabilidade dos trabalhadores por conta de outrem, ou dos reformados, sejam do setor público ou do setor privado. As responsabilidades da crise financeira decorrem, entre outras causas, - todos o sabem - de desmandos cometidos pelo setor financeiro, muitos deles com relevância criminal, da própria natureza das operações



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especulativas, e da ausência de regulação e de supervisão que os permitiram.

27. E a crise das dívidas soberanas decorre - também todos o sabem - da opção política tomada pelos Governos, de evitar a falência dos bancos à custa dos contribuintes.

28. No caso português, só para citar o caso mais conhecido do Banco Português de Negócios, o Estado assumiu já um encargo estimado em 3.405,2 milhões de euros, entre 2010 e 2012, que pode chegar, no limite, aos 6.509 milhões, mais juros e contingências, caso não se venha a verificar qualquer tipo de recuperação de ativos transferidos do BPN para o Estado, segundo as conclusões aprovadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito ao Processo de Nacionalização, Gestão e Alienação do BPN em 16 de novembro de 2012.

29. Acresce que na LOE 2013 se verifica uma disparidade entre a tributação dos rendimentos do trabalho, com taxas que chegam aos 48%, no caso de rendimentos coletáveis superiores a 80.000 euros anuais, a que se acrescentam contribuições adicionais de solidariedade com taxas de 2,5% e 5%, conforme os rendimentos se situem, respetivamente, entre 80.000 e 250.000 euros e acima deste valor, em flagrante disparidade com taxas liberatórias e especiais de 28% aplicáveis aos rendimentos de capital, juros, dividendos e mais valias. Esta matéria será adiante abordada, mas fica desde já assinalada, como elemento decisivo na consideração da violação do princípio da igualdade de que enfermam os pesados sacrifícios impostos sobre os rendimentos do trabalho (cortes de salários, pensões, subsídios e aumento enorme de impostos) em contraste com a leveza dos encargos impostos sobre os rendimentos de capital.

30. No caso das parcerias público-privadas, segundo dados da Direção Geral do Orçamento, os custos para o erário público foram de 987 milhões de euros em 2012, serão de 884 milhões em 2013 e admite-se que aumentem para 1.581 milhões em 2014.

31. Como se pode então afirmar que o corte nos salários e nas pensões se afigura como o único meio idóneo, indispensável, e proporcional, para garantir a estabilização das contas públicas?

32. Há porém, outro aspeto a considerar quanto à proibição do excesso e aos limites exigíveis dos sacrifícios, que tem que ver com a conjugação



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre os cortes salariais e a sobrecarga fiscal, sobretudo em sede de IRS.

33. É que os artigos 27.º, 29.º e 45.º não são as únicas disposições constantes da LOE 2013 que representam cortes nos salários dos trabalhadores que exercem funções públicas.

34. Para além dos cortes nos salários, entre 3,5% e 10% previstos no artigo 27.º, a suspensão do subsídio de férias previsto no artigo 29.º, e a redução dos valores da retribuição horária referentes ao pagamento de trabalho extraordinário previstas no artigo 45.º, são reduzidos entre 35% e 40% valores de ajudas de custo referidas nos artigos 42.º e 44.º.

35. Mas muito mais significativa é a introdução de uma sobretaxa de 3,5% no IRS (prevista no artigo 187.º da LOE 2013, e cuja inconstitucionalidade será adiante advogada), a redução do número de escalões desse imposto, a eliminação ou redução das deduções de despesas com saúde, educação e habitação, que, em conjugação com os cortes nos salários e nas pensões e com a suspensão dos subsídios de férias, corresponde a um verdadeiro confisco de grande parte dos rendimentos do trabalho, de proporções intoleráveis.

36. A conjugação dos cortes nos salários e nas pensões, com o agravamento da carga fiscal, conduz a que muitos trabalhadores ou reformados, que vivem exclusivamente dos rendimentos do seu trabalho, presente ou passado, se vejam privados de meios de subsistência por uma decisão do legislador, que revela pouco respeito pela dignidade do ser humano, valor primeiro em que assenta a ordem constitucional portuguesa.

37. É posta assim em crise a garantia constitucional de direito ao salário de forma a garantir uma existência condigna [artigo 59.º, n.º 2, alínea a)].

38. Os artigos 27.º, 29.º, 31.º e 45.º da LOE 2013 violam também o artigo 105.º da Constituição e o princípio da confiança, na medida em que se traduzem num incumprimento contratual por parte do Estado.

39. De facto, o n.º 2 do artigo 105.º da Constituição determina que o Orçamento do Estado é elaborado tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

40. Ora, a relação existente entre os trabalhadores que exercem funções públicas e o Estado, é, indubitavelmente, uma relação contratual,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regulada através do vínculo público de nomeação e do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril).

41. Desse contrato, resulta o valor da remuneração como elemento essencial [artigos 68.º, n.º 1, h) e 214.º].

42. Assim, na relação jurídica de emprego público, em que, em matéria de retribuição, o Estado é o devedor e o trabalhador o credor, o cumprimento do contrato exige o pagamento pontual e integral da prestação a que o Estado se encontra juridicamente obrigado.

43. E o Estado não tem o direito de escolher entre os credores a quem paga e aqueles a quem decide não pagar. Não há qualquer fundamento constitucional ou legal para que o Estado trate de forma diferente os trabalhadores do setor público com quem assumiu obrigações contratuais e os credores internacionais ou os grupos económicos beneficiários de parcerias público-privadas, pagando pontualmente as prestações destes negócios com que se comprometeu (com os mais fortes), e arrogando-se o direito de não cumprir as obrigações remuneratórias contratualmente assumidas com os trabalhadores (os mais fracos).

44. Se se invoca a credibilidade do Estado português perante os credores internacionais ou perante grupos económicos, não será igualmente invocável, por maioria de razão, a credibilidade do Estado perante os cidadãos que têm como único meio de subsistência o cumprimento das obrigações a que o Estado se obrigou para com eles?

45. Se no primeiro caso está em causa a credibilidade e a responsabilidade contratual do Estado, no que se refere aos trabalhadores, está em causa tudo isso, mas também, fundamentalmente, o respeito pela dignidade do ser humano que vive exclusivamente do seu trabalho.

46. Acresce que tanto o n.º 15 do artigo 27.º, como o n.º 9 do artigo 29.º, como o n.º 3 do artigo 45.º referem que os regimes de redução remuneratória neles previstos têm natureza imperativa, prevalecendo sobre instrumentos de regulação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastados ou modificados pelos mesmos.

47. Estas disposições violam de forma flagrante o disposto no n.º 3 do artigo 56.º da Constituição, que confere às associações sindicais o



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

direito e a competência de exercer o direito de contratação coletiva, o qual é garantido nos termos da lei.

48. O direito à contratação coletiva insere-se no título II da Constituição, relativo aos direitos, liberdades e garantias, sendo-lhe diretamente aplicável o regime do artigo 18.º.

49. O direito à contratação coletiva vincula as entidades públicas e privadas e só pode ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

50. As leis restritivas da contratação coletiva não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

51. As disposições acima citadas da LOE 2013 violam, não apenas obrigações contratuais assumidas pelo Estado, como restringem inconstitucionalmente o direito das associações sindicais à contratação coletiva, ao dispor que prevalecem sobre instrumentos de regulação coletiva de trabalho.

52. Foi já demonstrada pelos requerentes, a inexistência de direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que possam justificar a restrição do direito fundamental à retribuição do trabalho nos termos em que a LOE 2013 o pretende fazer. Esse raciocínio aplica-se *mutatis mutandis* às restrições impostas ao direito de contratação coletiva.

53. Com a agravante decisiva das restrições impostas pretenderem ter eficácia retroativa - constitucionalmente vedada - prevalecendo sobre quaisquer normas, especiais ou excecionais em contrário, e sobre instrumentos de regulação coletiva de trabalho.

54. E diminuem a extensão e o alcance do conteúdo essencial do preceito constitucional relativo à contratação coletiva.

55. O direito à contratação coletiva é conferido às associações sindicais para defesa e promoção da defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representam (artigo 56.º, n.º 1). Entre esses direitos está seguramente o direito à retribuição [artigo 59.º, a)].

56. Se o legislador pretende legitimar a prevalência absoluta, já que é disso que se trata, de disposições legais restritivas do direito à retribuição sobre quaisquer instrumentos de regulação coletiva de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabalho, está posto em causa o conteúdo essencial do direito fundamental à contratação coletiva.

57. Os artigos 27.º, 29.º, 31.º e 45.º da LOE 2013, violam portanto o disposto nos artigos 1.º, 2.º, 13.º, 56.º, n.º 3, 59.º, n.º 1, a) e 105.º, n.º 2 da Constituição.

58. Mas no caso vertente existe ainda uma clara violação do caso julgado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 353/2012.

59. O referido Acórdão declarou inconstitucionais as normas constantes da Lei do Orçamento do Estado para 2012 que suspendiam o pagamento dos subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores com funções públicas e dos reformados, ressalvando apenas os efeitos produzidos em 2012. O que obviamente proíbe a adoção de medidas idênticas para 2013.

60. Acontece porém que a LOE 2013 mantém integralmente a suspensão do pagamento do subsídio de férias, não obstante a declaração de inconstitucionalidade.

61. E incorreu num artifício destinado a defraudar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, que consiste em subtrair o valor correspondente ao subsídio de Natal através da criação de uma taxa adicional de 3,5% sobre a remuneração anual, em sede de IRS.

62. O argumento de que o princípio da igualdade não seria violado pela LOE 2013 pelo facto de também os trabalhadores do setor privado serem privados de um dos subsídios, não colhe.

63. Não colhe desde logo, porque a ultrapassagem “dos limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional” declarada em 2012 não é eliminada, nos seus efeitos, pelo mal dos outros. Se assim fosse, não haveria limites para a imposição de sacrifícios. Todos os excessos poderiam ser cometidos, desde que todos fossem sacrificados por igual.

64. Mas também porque nos próprios termos do Acórdão n.º 353/2012, a violação do princípio da igualdade proporcional também se refere ao facto de nenhuma das imposições de sacrifícios (no OE 2012) ter equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes. E na declaração pública em que anunciou a decisão, o Presidente do Tribunal Constitucional (ao



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tempo em funções) referiu-se explicitamente à comparação com os cidadãos que auferem rendimentos de capital.

65. Ora, neste caso, a situação não mudou para melhor. A um aumento enorme dos impostos sobre os rendimentos do trabalho e das pensões (que ultrapassa em certos casos taxas da ordem dos 50%), corresponde um quase inexpressivo aumento da tributação dos rendimentos do capital (de 25% para 28%).

66. Donde, em conclusão, se requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 27.º, 29.º e 31.º da LOE 2013 por violação do respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana consagrado no artigo 1.º; por violação do princípio da confiança enquanto elemento estruturante do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º; por violação do princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrada no artigo 13.º; por violação do direito à contratação coletiva consagrado no art.º 56.º, n.º 1; por violação do direito ao salário consagrado no artigo 59.º, n.º 1, a); por violação das obrigações decorrentes de contrato na elaboração do Orçamento do Estado nos termos do artigo 105, n.º 2, todos da Constituição, e ainda por violação do caso julgado no Acórdão n.º 353/2012.

### Da inconstitucionalidade do artigo 77.º da LOE 2013

67. O artigo 77.º da LOE 2013 suspende o pagamento de 90% do subsídio de férias ou equivalentes de aposentados e reformados, por parte da Caixa Geral de Aposentações, do Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões, por quaisquer entidades públicas, desde que o valor da pensão seja superior a 1.100 euros mensais.

68. Caso o valor da pensão seja entre 600 e 1.100 euros mensais, aplica-se uma redução menor, nos termos referidos no n.º 4 do artigo 77.º da LOE 2013.

69. Afigura-se aos requerentes que os cortes nas reformas e pensões violam manifestamente o princípio da proteção da confiança como “exigência indeclinável de realização do princípio do Estado de direito democrático” consagrado no artigo 2.º da Constituição.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. Esta questão da proteção da confiança foi circunstanciadamente abordada no Acórdão n.º 396/2011 do Tribunal Constitucional a propósito dos cortes salariais previstos no Orçamento do Estado para 2011. Aí se refere a densificação dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a aplicação desse princípio, efetuada no Acórdão n.º 287/90.

71. Aí se considera que a frustração das expectativas dos cidadãos provocada pelas medidas em causa será inadmissível, nomeadamente, à luz dos seguintes critérios: a) quando a afetação de expectativas constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes, recorrendo-se aqui ao princípio da proporcionalidade.

72. Tudo o que foi invocado acima, acerca da violação do princípio da proporcionalidade nos cortes dos subsídios de férias aos trabalhadores que exercem funções públicas, é inteiramente aplicável no caso vertente.

73. Com efeito, a medida de suspensão do subsídio de férias aos reformados e pensionistas não é uma medida adequada ou idónea para garantir a consolidação orçamental, não é uma medida indispensável para esse objetivo, nem é uma medida que, pela sua onerosidade, se contenha na justa medida.

74. Porém, no que se refere aos reformados e pensionistas, acrescem outras razões adicionais que concorrem para a inconstitucionalidade da suspensão dos respetivos subsídios.

75. Os reformados e pensionistas auferem prestações pagas pelo Estado, que decorrem das respetivas carreiras contributivas. Ou seja, enquanto trabalhadores do ativo efetuaram descontos nos respetivos salários, tendo como contrapartida futura, após a reforma ou aposentação, os montantes das respetivas reformas ou pensões.

76. As reformas e pensões auferidas pelos reformados e pensionistas não podem pois ser qualificadas como “dinheiros públicos” tout court, na medida em que são suportadas pelos descontos entregues ao Estado pelos próprios beneficiários, enquanto trabalhadores no ativo.

77. Sendo que o Estado cumpre o dever constitucional de garantir o direito de todos à segurança social, tal como determina o artigo 63.º da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constituição, devendo todo o tempo de trabalho contribuir, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez.

78. A partir da reforma ou da aposentação, os cidadãos aposentados ou reformados deixaram de ser cidadãos no ativo, profissionalmente falando. Deixaram de poder depender do seu trabalho para obter meios de subsistência e passaram a ter de viver exclusivamente das suas reformas e pensões.

79. Acresce ainda que, com o avanço inevitável da idade, a situação dos reformados e pensionistas torna-se mais frágil e vulnerável, dado que aumentam as situações de dependência e as situações de doença, com os consequentes aumentos de encargos.

80. Uma alteração substancial dos montantes das reformas e pensões por decisão unilateral do Estado, como ocorre por força da LOE 2013, em que a suspensão, de 90 do subsídio de férias acresce um enorme aumento da carga fiscal em sede de IRS, põe irremediavelmente em crise o princípio constitucional da proteção da confiança, sendo certo que os reformados e pensionistas não têm nenhuma possibilidade de aumentar os seus proventos e de refazer os seus planos de vida.

81. A proteção da confiança no caso dos reformados e pensionistas exige portanto uma tutela reforçada.

82. Assim, tal como acontece com a suspensão dos subsídios de férias prevista nos artigos 29.º e 31.º da LOE 2013, também a suspensão dos subsídios de férias dos reformados e pensionistas previstas no artigo 77.º deve ser declarada inconstitucional por violação do princípio da proteção da confiança que decorre do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição).

Da inconstitucionalidade do artigo 78.º da LEO 2013 83.

O artigo 78.º da LOE 2013 vem criar a designada “contribuição extraordinária de solidariedade”.

Trata-se de uma contribuição extraordinária, imposta aos reformados e pensionistas que auferem montantes de reformas e pensões superiores a 1.350 euros, nos seguintes termos: 3,5% no caso das pensões de valor mensal entre 1.350 e 1.800 euros; 3,5% sobre o valor de 1.800 e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre 1.800,01 e 3.750 euros; 10% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3.750 euros; e neste último caso, haverá ainda um acréscimo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da contribuição no valor de 15% sobre o montante que exceda o valor do IAS mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor, ou no valor de 40% sobre o montante que exceda 18 vezes o valor do IAS.

84. Tal contribuição extraordinária ~~tem suscitado intenso debate~~ na sociedade portuguesa, envolvendo ~~inclusive~~ reputados constitucionalistas que põem em causa a sua constitucionalidade.

85. Pode legitimamente questionar-se se considerar as pensões acima de 1.350 euros como suficientemente elevadas para justificar uma contribuição que acresce aos cortes já efetuados por via dos artigos 27.º e 77.º da LOE 2013, não incorre em violação do princípio da proibição do excesso, por ser uma medida desproporcionada.

86. Mas mesmo que tal não se considere, o que parece inequívoco é que os argumentos invocados acima, acerca da inconstitucionalidade dos artigos 27.º e 77.º da LOE 2013 por violação do princípio da proibição do excesso enquanto pressuposto da proteção da confiança, têm, no caso da contribuição extraordinária prevista no artigo 78.º, inteiro cabimento.

87. Porém, pode e deve questionar-se se a “contribuição extraordinária de solidariedade” não viola autonomamente o princípio constitucional da igualdade constante do artigo 13.º da Constituição.

88. Na verdade, esta contribuição impende unicamente sobre uma determinada categoria de cidadãos: os reformados e pensionistas. Trata-se obviamente de uma discriminação. Resta a questão de saber se essa discriminação é constitucionalmente legítima.

89. Segundo o ensinamento de Gomes Canotilho e Vital Moreira (op. cit. pág. 340), as diferenciações só podem ser legítimas quando se baseiem numa distinção objetiva de situações, tenham um fim legítimo segundo o ordenamento constitucional, e se revelem necessárias, adequadas e proporcionadas à satisfação do seu objetivo.

90. Não parece que tais pressupostos se verifiquem.

91. A distinção objetiva de situações nunca poderá conduzir à consideração de que os reformados e ~~pensionistas~~ devem ser discriminados negativamente em relação aos trabalhadores no ativo.

92. Tal não significa que a imposição de uma contribuição semelhante aos trabalhadores no ativo fosse constitucionalmente admissível. No entender dos requerentes, nunca o seria, pelas razões já explicitadas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acima quanto à inconstitucionalidade dos cortes salariais. Porém, não se vislumbra qualquer razão plausível que confira legitimidade à imposição de uma contribuição extraordinária aos reformados e pensionistas, sobretudo se tivermos em conta, mais uma vez, a disparidade existente na LOE 2013 entre a oneração dos rendimentos do trabalho e dos rendimentos de capital.

93. Enquanto alguns reformados e pensionistas chegam a ser privados de mais de metade dos valores das suas pensões, que não deixam de ser rendimentos do trabalho, os titulares de rendimentos de capital previstos nos artigos 71.º e 72.º da LOE 2013 são tributados a taxas liberatórias não superiores a 28%.

94. A ausência de necessidade, adequação e proporcionalidade da "contribuição extraordinária" consideram os requerentes já suficientemente demonstrada. Não se trata de uma medida que não pudesse ser evitada, cujos efeitos financeiros não pudessem ser obtidos de um modo diferente e socialmente mais justo, e é uma medida desproporcionada, devido ao grau de onerosidade em que se traduz.

95. Aliás, quanto à caracterização do fim visado pela medida em causa, a sua designação, na epígrafe do artigo 78.º da LOE 2013, como contribuição de "solidariedade", só pode conduzir a equívocos.

96. A Constituição, no seu artigo 1.º, refere-se à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A solidariedade, enquanto tarefa do Estado, implica obviamente um esforço no sentido da redução das desigualdades e no apoio às camadas sociais mais desfavorecidas.

97. Porém, a "solidariedade" a que alude a epígrafe do artigo 78.º da LOE 2013 é indefinida. E conhecido que é o esforço de austeridade que a LOE 2013 impõe aos portugueses, mesmo aos de mais baixos rendimentos, em nome do cumprimento dos objetivos do chamado PAEF, somos forçados a concluir que a solidariedade que é exigida aos reformados e pensionistas não tem como destinatários os cidadãos que mais necessitariam dela. A "solidariedade" a que alude o artigo 78.º da LOE 2013 não passa afinal de uma solidariedade para com a política financeira definida pelo Governo. Não é título bastante para conferir legitimidade constitucional à medida imposta.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

98. Nestes termos, consideram os requerentes que a contribuição extraordinária de solidariedade prevista no artigo 78.º da LOE 2013 é inconstitucional por violação dos artigos 2.º e 13.º da Constituição.

Da inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 117.º

99. Determina o n.º 1 do artigo 117.º, que as prestações do sistema previdencial concedidas no âmbito de doença e desemprego sejam sujeitas a uma contribuição de a) 5% sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença e b) 6% sobre o montante de subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego.

100. Não se trata evidentemente de uma “contribuição”, Trata-se, isso sim, de uma redução nas prestações sociais em caso de doença e de desemprego, sem qualquer consequência na carreira contributiva dos beneficiários.

101. Os subsídios de desemprego e de doença têm expressa proteção constitucional. O n.º 1 do artigo 59.º, relativo aos direitos dos trabalhadores, consagra na alínea e) o direito de todos os trabalhadores à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego, e na alínea f) o direito a assistência e justa reparação quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional. Por seu lado, o artigo 63.º, que consagra o direito de todos à segurança social (n.º 1), prevê no n.º 3 que o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença ( ... ) bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

102. Dir-se-á que cortes da ordem de 5% e 6% nas prestações sociais não serão suficientes para pôr em causa, de forma decisiva, o direito à segurança social e o direito dos trabalhadores à proteção no desemprego e na doença, e que o conteúdo essencial desses direitos, apesar de tudo, se mantém.

Não é esse, porém, o juízo dos requerentes, pelas razões seguintes:

103. Os direitos sociais à assistência material no desemprego e na doença, apesar de não se encontrarem sujeitos ao regime de restrições aplicável aos direitos, liberdades e garantias, possuem uma tutela constitucional clara, acima explicitada, e não podem ser sujeitos a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restrições que ponham em causa a aplicação do princípio constitucional da igualdade.

104. O que sucede é que estes direitos sociais têm vindo a ser sucessivamente restringidos pelo legislador, tanto nos ~~montantes dos~~ apoios concedidos, como no tempo de concessão, como no universo dos destinatários.

105. E é evidente que, sendo os rendimentos auferidos por via dos subsídios de doença e do desemprego rendimentos substitutivos do trabalho, os trabalhadores que deles beneficiam não se encontram em situação idêntica à dos demais trabalhadores.

106. A concessão dos subsídios de desemprego e de doença decorrem de situações em que os trabalhadores se encontram, involuntariamente, em situações de objetiva desigualdade em relação aos demais, devido à impossibilidade temporária de obtenção de meios de subsistência.

107. Não se trata de benesses, de privilégios, ou de subsídios à inatividade. Trata-se de prestações sociais destinadas a acorrer, de forma temporária, a situações em que a ausência de apoio por parte do Estado a trabalhadores temporariamente inativos seria suscetível de provocar situações de exclusão social violadoras da dignidade da pessoa humana a que se refere o artigo 1.º da Constituição.

108. Será pois constitucionalmente admissível que os trabalhadores em situação de desemprego involuntário, ou incapazes de trabalhar por comprovados motivos de saúde, sejam penalizados por isso, nas prestações sociais a que têm direito? Os requerentes entendem que não.

109. Se o corolário fundamental do princípio constitucional da igualdade é o de que devem ser tratadas como iguais situações iguais, e como diferentes, situações diferentes, os beneficiários dos subsídios de desemprego e de doença, que se encontram em situações de maior vulnerabilidade em relação aos demais cidadãos, não devem ser prejudicados por parte do Estado, de forma a acentuar ainda mais a sua situação de vulnerabilidade.

110. Nestes termos, entendem os requerentes que o n.º 1 do artigo 117.º da LOE 2013 deve ser declarado inconstitucional por violação dos artigos 13.º, 59.º, n.º 1, alíneas e) e f), e 63.º, n.º 3 da Constituição.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Da inconstitucionalidade de disposições contidas no artigo 186.º e do artigo 187.º

111. A LOE 2013 introduz diversas alterações em sede do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS); das quais se destacam:

No artigo 186.º, alterações aos seguintes artigos do Código do IRS:

- Artigo 68.º, que reduz de oito para cinco, os escalões de rendimento coletável;
- Artigo 68.º-A, que cria uma taxa adicional de solidariedade;
- Artigo 78.º, que reduz, entre outras, as deduções à coleta relativas às despesas de saúde, educação e formação;
- Artigo 85.º, que reduz as deduções à coleta relativas a despesas com imóveis para habitação própria e permanente, ou com rendas de habitação própria do arrendatário.

No artigo 187.º, que cria uma sobretaxa de 3,5% sobre o rendimento coletável dos sujeitos passivos cujo rendimento exceda o valor anual da retribuição mínima mensal.

112. Nos termos do artigo 104.º, n.º 1, da Constituição, o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

113. O IRS foi concebido tendo em conta estas características. Adotou um sistema de progressividade por escalões de rendimentos, de acordo com o qual a matéria coletável concretamente apurada é dividida em tantas partes quantas as que correspondem ao leque de taxas em que couber, aplicando-se a taxa mais elevada apenas à parte que excede o limite máximo do escalão anterior, e institui um conjunto de deduções à coleta em função da composição e despesas dos agregados familiares, procurando alcançar uma repartição equitativa da carga fiscal.

114. As alterações introduzidas na LOE 2013, que o próprio Ministro das Finanças caracterizou como um "enorme aumento de impostos", que o Conselheiro de Estado Luís Marques Mendes qualificou de "assalto à mão armada" e que para o Conselheiro de Estado António Bagão Félix "ultrapassam os limites da decência fiscal", reduzem a progressividade, desconsideram o princípio da capacidade contributiva, e põem em causa a unidade do imposto sobre o rendimento.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

115. Vejamos o caso da alteração dos escalões do IRS à luz do princípio da progressividade fiscal: a taxa do escalão mínimo de tributação passa de 11,5% para 14,5% e os rendimentos coletáveis mais baixos são elevados a um escalão superior; são colocados rendimentos coletáveis com valores muito diferentes no mesmo escalão (de 7.000 a 20.000, de 20.000 a 40.000, de 40.000 a 80.000); e são taxados da mesma forma rendimentos coletáveis de valores muito diferenciados. Todos os rendimentos coletáveis acima de 80.000 euros são taxados com o mínimo de 48, a que acresce a taxa adicional de solidariedade de, pelo menos 2,5% que coloca a taxa em valores superiores a 50%.

116. Não se cumpre o princípio da progressividade simplesmente por haver mais que um escalão. Por absurdo poderia haver apenas dois. Quando se reduz significativamente a progressividade, está-se a violar esse princípio constitucional.

117. Desta forma, a LOE 2013 abdica da progressividade do imposto e do critério da capacidade económica na repartição dos impostos.

118. No caso das deduções à coleta, as alterações verificadas, que eliminam deduções ou que as colocam em patamares efetivamente simbólicos, não têm em conta as necessidades dos agregados familiares nem a real capacidade contributiva das famílias.

119. Esta questão, do princípio da capacidade contributiva, não é irrelevante como parâmetro de aferição da constitucionalidade das normas de natureza fiscal. Segundo o Acórdão n.º 84/2003 do Tribunal Constitucional, o princípio da capacidade contributiva “exprime e concretiza o princípio da igualdade fiscal ou tributária na sua vertente de uniformidade - o dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério - preenchendo a capacidade contributiva o critério unitário de tributação”, critério este, em que a incidência e a repartição dos impostos se deverá fazer segundo a capacidade económica de cada um.

120. A criação no artigo 187.º da “sobretaxa em sede de IRS”, assume enorme gravidade e constitui uma flagrante violação de diversas disposições constitucionais.

121. Importa lembrar que esta sobretaxa é criada como uma forma de fraudar a inconstitucionalidade do corte dos subsídios de férias e de Natal aos ‘funcionários públicos e reformados, declarada através do Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

122. Mantendo o corte do subsídio de férias e criando a sobretaxa em sede de IRS, a LOE 2013 mantém os efeitos das normas declaradas inconstitucionais. Como diz o povo, pretende fazer entrar pela janela, o que o Tribunal Constitucional não permitiu que entrasse pela porta.

123. O artigo 187.º da LOE 2013 configura assim uma violação de caso julgado pelo Tribunal Constitucional.

124. Para além disso, esta sobretaxa não tem as características do imposto sobre o rendimento, tal como a Constituição e o Código do IRS o configuram.

125. Esta sobretaxa não integra o Código do IRS, tratando-se, de facto, de um novo imposto sobre o rendimento, sem qualquer progressividade.

126. A sobretaxa incide na proporção de 3,5% sobre todos os rendimentos. Não respeita o princípio da progressividade do imposto sobre o rendimento.

127. As regras de retenção na fonte ~~previstas no artigo 187.º da LOE~~ 2013 diferem das regras de retenção na fonte do IRS. Existe uma retenção autónoma, existe uma dedução específica própria e não existe coeficiente conjugal.

128. Ou seja: estamos perante um novo imposto sobre o rendimento, parcialmente associado a regras do IRS, mas com outras regras, distintas e autónomas. Trata-se assim de um novo imposto, que não respeita as regras da unidade e da progressividade do imposto sobre o rendimento consagradas no artigo 104.º, n.º 1 da Constituição.

129. Finalmente, a inconstitucionalidade dos artigos 186.º e 187.º da LOE 2013, na parte em que altera os escalões do IRS e as deduções à coleta e em que cria a sobretaxa em sede de IRS assume particular evidência quando confrontamos essas disposições com a tributação dos rendimentos de capital, constantes dos artigos 71.º e 72.º do mesmo Código.

130. A existência de taxas liberatórias em sede de IRS é contestada pela doutrina constitucional.

Referem Gomes Canotilho e Vital Moreira (*opág. cit.*, pág. 1099), que os requisitos de unicidade e progressividade do imposto sobre o rendimento retiram base constitucional às taxas liberatórias de determinados rendimentos, e Eduardo Paz Ferreira, na Constituição da República Portuguesa Anotada de Jorge Miranda e Rui Medeiros, refere



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

em anotação ao artigo 104.º da Constituição, que a existência de taxas liberatórias parece pouco compatível com a natureza unitária do imposto e com a justiça fiscal.

131. No entanto, enquanto a tributação dos rendimentos do trabalho e das pensões assumem níveis confiscatórios, com taxas de IRS superiores a 50% sobre salários e pensões já substancialmente reduzidos por via de outras disposições da LOE 2013, os rendimentos de capital, juros, dividendos e mais-valias referidos nos artigos 71.º e 72.º da LOE 2013 são taxados à taxa liberatória única de 28%.

132. Tendo em atenção o Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional, estamos perante uma manifesta falta de equidade na repartição dos sacrifícios entre os rendimentos do trabalho e os rendimentos provenientes de outras fontes, que contraria o princípio constitucional da igualdade na repartição dos encargos públicos.

133. Nestes termos, os signatários requerem a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 186.º (na parte em que altera os artigos 68.º, 71.º, 72.º, 78.º, 85.º e adita o artigo 68.º-A ao Código do IRS) e do artigo 187.º da LOE 2013, por violação dos artigos 13.º e 104.º, n.º 1 da Constituição e por violação de caso julgado pelo Tribunal Constitucional.”

#### **4. Pedido formulado no processo n.º 11/2013**

No âmbito do processo n.º 11/2013, foi pedida, pelo Provedor de Justiça, a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, por violação dos artigos 2.º e 13.º da CRP, da inconstitucionalidade das normas dos artigos 77.º e 78.º da LOE2013, cujo teor já consta do pedido relativo ao processo n.º 2/2013.

É a seguinte a fundamentação do pedido:

“1.º

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

2.º

Na sistemática desta Lei os preceitos questionados inserem-se no seu Capítulo III, contendo as Disposições relativas a trabalhadores do setor



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público, aquisição de serviços, proteção social e aposentação ou reforma, mais concretamente, na Secção VI, sob a epígrafe “Proteção social e aposentação ou reforma”.

3.º

É o seguinte o teor das normas impugnadas:

[...]

4.º

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

5.º

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

6.º

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

7.º

Significa isto que, sem embargo da referida natureza fiscal (que convoca a aplicação do princípio da unicidade do imposto sobre o rendimento pessoal), a contribuição extraordinária de solidariedade, nos moldes ora



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigentes, consubstancia uma autêntica medida de redução de pensões e rendimentos titulados aposentados e reformados.

### 8.º

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

### 9.º

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

### 10.º

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

Da violação do princípio da igualdade:

### 11.º

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

### 12.º

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

outras “prestações pecuniárias vitalícias” devidas a aposentados e reformados.

13.º

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

14.º

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

15.º

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

16.º

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

17.º

Isto porquanto, sem embargo de a expressão citada não estar necessariamente confinada ao conceito comum de função pública, se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atendermos ao disposto no artigo 269.º, n.º 1, da Constituição, a subordinação ao interesse público consubstancia um princípio constitucional que respeita, na sua essência, ao exercício de determinada função.

### 18.º

Com efeito, conforme se expressam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a vinculação exclusiva ao interesse público só afeta os trabalhadores da Administração pública, quando no exercício das suas funções, não podendo essa vinculação afetar ou limitar a sua vida privada ou o exercício dos seus direitos quando fora delas» (in Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 11, 4. edição, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010, pág. 840).

### 19.º

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

### 20.º

Assim, pode ler-se no mencionado aresto o seguinte [...]:

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### 21.º

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

### 22.º

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

### 23.º

Razão pela qual, um juízo segundo o qual a vinculação à prossecução do interesse público de quem recebe por verbas públicas pode, em circunstâncias como as presentes, justificar quanto a estes - ainda que com limites, como sublinhou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 353/2012 - um esforço adicional, deve merecer uma ponderação específica no que aos aposentados e reformados concerne, não lhes sendo aplicável pelos motivos expostos.

### 24.º

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25.º

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

26.º

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

27.º

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

28.º

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

29.º

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tributação, redundando num tratamento fiscal diferenciado do círculo de cidadãos destinatários.

### 30.º

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

### 31.º

Para efeitos da redução das pensões operada por via do artigo 78.º em questão, o legislador fixou limiar aparentemente distinto (€1350) daquele fixado para a operatividade da redução remuneratória dos que exercem funções no setor público (€1500), previsivelmente em vista de, em ambas as situações, ter na sua base um aproximado rendimento "líquido" (tendo em conta que aqueles que exercem funções no setor público realizam descontos para os respetivos sistemas de segurança social, nos quais se integrem), e, por conseguinte, numa lógica de tendente equiparação no tratamento de situações que, como o Tribunal Constitucional antecipou, são distintas.

### 32.º

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

### 33.º

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34.º

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

35.º

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

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

36.º

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

37.º

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

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

38.º

Os aposentados e reformados veem reduzidas as suas pensões, com lesão de expectativas legitimamente fundadas quanto à confiança gerada pela consolidação, no momento da aquisição do estatuto de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aposentado/reformado do direito à pensão, bem como - o que não é despidendo - da sua adequada salvaguarda.

39.º

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

40.º

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

41.º

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

42.º

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

43.º

Como se expressa Rui Medeiros a este respeito (*in* Jorge Miranda; Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2010, pp. 1404-1405):

embora velhice e reforma não sejam sinónimos, não se pode olvidar que a passagem à situação de reforma e a dependência do sistema de pensões constituem frequentemente, um importante fator de vulnerabilização e de precarização da vida das pessoas idosas (Heloísa Perista, Usos do tempo, ciclo de vida e vivências da velhice, págs. 170-171). O direito à segurança económica que a Constituição assim autonomiza tem plena justificação, embora deva ser conjugado com o direito fundamental à segurança social das pessoas idosas (...) e constitua, nessa medida, uma incumbência do Estado. O núcleo essencial do dever de proporcionar segurança económica aos idosos, que se extrai do artigo 72.º, n.º 1, tem assim em vista as pensões pagas pelo sistema de segurança social que ao Estado cumpre organizar e manter (...).

44.º

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

45º

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

46º.

Com efeito, atentos a especificidade da situação dos aposentados e reformados afetados pelas medidas ablativas em questão e o cúmulo de sacrifício que as mesmas carregam, sobressai aqui a intensidade da afetação dos respetivos interesses e expectativas legítimas, estando em



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causa «reduções significativas, capazes de gerarem ou acentuarem dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de compromissos assumidos (...)», para me socorrer de expressão constante do Acórdão n.º 396/2011 do Tribunal Constitucional.

47.º

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

48.º

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

49.º

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

Notificado para se pronunciar, querendo, sobre os pedidos e a solicitação do requerente no Processo n.º 8/2013 de atribuição de prioridade para a apreciação e decisão, o autor da norma, em resposta, ofereceu o merecimento dos autos e deu a sua concordância à pretendida atribuição de prioridade.

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

Foram apensos por linha uma nota explicativa de reflexão sobre as questões financeiras e jurídicas implicadas e quatro pareceres de jurisconsultos,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que foram enviados ao Tribunal por iniciativa do proponente da norma, bem como dois pareceres enviados pelo Provedor de Justiça.

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

### II – Fundamentação

#### **A. Enquadramento preambular e descrição geral das medidas de consolidação orçamental previstas na Lei n.º 66-B/2012**

1. De acordo com o enquadramento constante do Relatório que acompanhou a Lei do Orçamento de Estado para 2013, o conjunto das normas impugnadas inscreve-se no âmbito da concretização de uma orientação estratégica comprometida com o prosseguimento do esforço de consolidação orçamental previsto no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) 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, apesar de inicialmente fixados em 4,5%, 3,0% e 2,3%, respetivamente, foram revistos para 5%, 4,5% e 2,5%.

Segundo o Governo, «[a] revisão dos limites para o défice orçamental é justificada pelo diferente padrão do processo de ajustamento. Em particular verificou-se uma queda mais acentuada na procura interna, compensada parcialmente por uma maior contribuição das exportações líquidas para a atividade económica. Ao mesmo tempo verificou-se uma queda mais acentuada da massa salarial. Estes desenvolvimentos acentuaram os efeitos dos estabilizadores automáticos, reduzindo as receitas fiscais (em 1,6 pp. do PIB) e as contribuições para a segurança social (em 0,4 pp.) e aumentando as despesas com o subsídio de desemprego (em 0,2 pp.).» (Relatório do OE2013, pág. 42).

Ainda de acordo com a mesma fonte, «[o]s novos limites são consistentes com a necessária consolidação orçamental e têm por base o reconhecimento que o



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumprimento dos anteriores limites só seria possível com custos económicos e sociais excessivamente elevados» (Relatório do OE2013, pág. 42).

Apresentado como “um exercício particularmente difícil” (Relatório do OE2013, pág. 45), o Orçamento do Estado para 2013, em especial as medidas suplementares de contenção orçamental no mesmo previstas, foi elaborado tendo em vista respeitar o limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental”, respondendo por essa via à «necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores, bem como de honrar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e, bem assim, de salvaguardar a realização das suas tarefas fundamentais perante os seus cidadãos» (Relatório do OE2013, pág. 39).

Tais medidas de consolidação orçamental têm uma natureza heterogénea, contemplando intervenções, quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa. De acordo com a estimativa avançada pelo Governo, terão um efeito agregado de valor correspondente a 3,2% do PIB.

Entretanto, na sequência da sétima revisão regular do programa de Assistência Económica e Financeira os limites quantitativos para o défice orçamental em 2013, 2014 e 2015 foram revistos, respetivamente, para 5,5%, 4% e 2,5%.

2. As medidas adotadas pelo lado da receita, cujo impacto orçamental estimado ascende a 4.312,4 milhões de euro, correspondente a 2,6% do PIB (Quadro II.3.1, pág. 47 do citado relatório), «visam promover maior igualdade na distribuição do impacto das medidas de austeridade entre os diversos setores da sociedade portuguesa de forma a garantir que os contribuintes que revelam uma maior capacidade contributiva suportarão, na medida dessa capacidade, um esforço acrescido no esforço de consolidação (...), distribuído este equitativamente pelo “i) setor público e setor privado, por um lado; e pelos ii) titulares de rendimentos do trabalho e rendimentos de capital e da propriedade, por outro» (Relatório do OE2013, pág. 60).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tais medidas, com base nas quais a previsão da receita fiscal para 2013 foi estimada no valor de M€ 35.947,7 – representando um acréscimo de 10,2% face à estimativa de execução da receita fiscal para 2012 (Relatório do OE2013, pág. 95) – são, entre outras, as seguintes:

(i) Medidas relativas ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, concretizadas nas alterações ao respetivo Código introduzidas pelo artigo 186.º da Lei n.º 66-B/2012, contemplando estas a alteração da estrutura de taxas e de escalões do IRS, a introdução de uma sobretaxa de 3,5% – inicialmente perspetivada, de acordo com a versão constante da Proposta de Lei n.º 103/XII, em 4% –, a manutenção da taxa adicional de solidariedade ao último escalão de rendimentos e o agravamento para 28% da taxa liberatória aplicável aos rendimentos de capital, designadamente juros e dividendos, e às mais-valias em partes de capital e outros valores mobiliários, o que suporta a estimativa de que a receita proveniente do IRS venha a situar-se no valor de 12.066,3 milhões de euro, correspondente a uma variação de 30,7% relativamente à receita prevista para 2012 e a aproximadamente 32,74% da previsão global da receita fiscal para 2013 (cf. Relatório do OE2013, Quadro III.1.5., pág. 95), ainda que com a afetação resultante do abaixamento final da sobretaxa referida;

(ii) Medidas relativas ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, incluindo a manutenção de uma taxa adicional, a título de derrama estadual, de 3% sobre os lucros superiores a €1,5 M, e o abaixamento de €10M para €7,5M do limite a partir do qual o lucro tributável fica sujeito à aplicação de uma taxa adicional de 5% (Relatório do OE 2013, pág. 61), determinados no âmbito das alterações ao Código do IRC introduzidas pelo artigo 191.º da Lei n.º 66-B/2012, as quais suportam a estimativa de que a receita líquida em sede de IRC venha a situar-se em M€4.559,5, o que representa um crescimento de 3,9% face à receita homóloga prevista para 2012 e corresponde a cerca de 12,68% da previsão global da receita fiscal para 2013 (cf. Relatório do OE2013, Quadro III.1.5., pág. 95)

(iii) Medidas relativas ao Imposto de Selo, as quais, associando-se ao impacto resultante da sujeição dos imóveis habitacionais de valor igual



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

superior a 1 milhão de euros à taxa agravada de 1%, em sede de Imposto do Selo, resultante das alterações introduzidas pelo artigo 4.º da Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro, incluem a criação de uma nova taxa de 20% sobre os prémios dos jogos sociais do Estado superiores a 5.000 euro, determinada pelo artigo 206.º da Lei n.º 66-B/2012, bem como a autorização legislativa para a criação de um imposto sujeito a uma taxa máxima de 0,3% sobre a generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário, resultante do artigo 239.º da mesma Lei, suportando a estimativa de um acréscimo de 15,4% face à receita homóloga prevista para 2012 (Relatório do OE2013, pág. 95).

(iv) Medidas relativas a outros impostos indiretos, como o Imposto sobre o Valor Acrescentado (artigo 195.º da Lei n.º 66-B/2012), o Imposto de Consumo sobre o Tabaco (artigo 207.º da Lei n.º 66-B/2012) e o Imposto sobre Bebidas Alcoólicas (artigo 207.º da Lei n.º 66-B/2012), cujo acréscimo estimado em face da receita homóloga prevista para 2012 é de 2,2%, 2,7% e 1,6%, respetivamente (Relatório do OE2013, págs. 95 e 97).

3. Do lado da despesa, o esforço de consolidação orçamental concretiza-se na adoção de medidas que totalizam aproximadamente 2.700 milhões de euro (Relatório do OE2013, pág. 135) – 1.700 dos quais se estima serem absorvidos pelo aumento de despesa face ao exercício de 2012 decorrente da reposição parcial de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas –, representando uma diminuição estimada de 0,6% do PIB face ao exercício anterior (Relatório do OE2013, Quadro II.3.1, pág.47), entre as quais se incluem as seguintes:

(i) Manutenção do congelamento nominal de remunerações para os trabalhadores das administrações públicas e do setor empresarial do Estado, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, através da reprodução das seguintes medidas, constantes dos Orçamentos de 2011 e 2012:

a. – manutenção das reduções entre 3,5% e 10% para salários superiores a 1500 euro/mês (artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012);



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. - proibição, como regra geral, de quaisquer valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões (artigo 35.º da Lei n.º 66-B/2012);

c. - proibição de atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos (artigo 37.º da Lei n.º 66-B/2012).

(ii) Suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente nos termos que vigoraram em 2012 (artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012).

(iii) Redução anual de efetivos em 2%, com impacto estimado de redução da despesa em 0,2% do PIB, em valores brutos face ao ano anterior (€330 M) - Relatório do OE 2013, págs. 47 e 49.

(iv) Outras medidas de racionalização dos custos com pessoal para redução da despesa no valor estimado de €249M (Relatório do OE 2013, pág. 50), contemplando a:

a. Redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo (artigo 59.º da Lei n.º 66-B/2012).

b. Alteração das regras de atribuição do abono de ajudas de custo nas deslocações em serviço (alteração ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, introduzida pelo artigo 41.º da Lei n.º 66-B/2012) da redução de subsídio de residência/habitação atribuído a titulares de cargos públicos (alteração ao Decreto-Lei n.º 72/80, de 15 de abril, introduzida pelo artigo 43.º da Lei n.º 66-B/2012), com a conseqüente redução dos valores atualmente previstos.

c. Redução em 50% do valor das subvenções pagas aos trabalhadores que, no âmbito da mobilidade especial, se encontram de licença extraordinária (artigo 34.º da Lei n.º 66-B/2012);

d. 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 subsequentes (artigo 45.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012) e a redução para 25% do valor do acréscimo remuneratório devido



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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)

(v) Medidas no âmbito da proteção social e aposentação ou reforma, contemplando:

a. Alteração das regras relativas à atribuição do subsídio de doença no âmbito do Regime de Proteção Social Convergente, através do não pagamento de baixas até 3 dias e a redução de 10% na remuneração base diária (sem possibilidade de reembolso) para baixas médicas a partir do 4.º até ao 30.º dia (alteração ao Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março, introduzida pelo artigo 76.º da Lei n.º 66-B/2012);

a. Fixação em 65 anos da idade de aposentação estabelecida no regime geral do Estatuto da Aposentação (artigo 81.º da Lei n.º 66-B/2012).

b. Instituição de uma contribuição adicional sobre pensões (Contribuição Extraordinária de Solidariedade – CES) entre 3,5% e 10% para pensões mensais a partir de €1.350 (artigo 78.º da Lei n.º 66-B/2012).

c. Suspensão de 90% do pagamento do subsídio de férias ou equivalente a aposentados e reformados cuja pensão mensal seja superior a €1100 (artigo 77.º da Lei n.º 66-B/2012);

(v) Agravamento em 50% da redução de transferências a conceder às Fundações identificadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012, de 25 de setembro, e proibição da realização de quaisquer transferências para as fundações que não acederam ao censo desenvolvido em execução do disposto na Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro, ou cujas informações incompletas ou erradas impossibilitaram a respetiva avaliação (artigo 14.º da Lei n.º 66-B/2012);

(vi) Compromisso para a redução de encargos nas parcerias público-privadas do setor rodoviário no valor expectável em 2013 de 30 % face ao valor originalmente contratado (artigo 143.º da Lei n.º 66-B/2012);

(vii) Medidas para a redução dos custos operacionais no âmbito do setor empresarial do Estado, contemplando a:

a. Redução no seu conjunto, no mínimo, em 3% do número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2012,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

com exceção dos hospitais, E.P.E. (artigo 63.º da Lei n.º 66-B/2012).

Na medida em que o cálculo do impacto orçamental é aferido face ao ano de 2012, a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente aos funcionários públicos e a suspensão do pagamento de 90% do subsídio de férias aos pensionistas não são contabilizadas como medidas de poupança do lado da despesa, sendo antes descontado do total de medidas do lado da despesa o montante correspondente à reposição do subsídio de Natal ou equivalente aos funcionários públicos e pensionistas (no valor de 1.673,5 milhões de euro), obtendo-se uma diminuição da despesa de apenas 1.025,6 milhões de euros (Relatório do OE2013, Quadro II.3.1., pág. 47).

4. 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 66-B/2012.

De acordo com o Relatório da Lei do Orçamento de Estado, o cenário macroeconómico para 2013 prevê uma contração do PIB em 1% em média anual, valor que, por um lado, aponta para uma inversão da tendência registada desde 2011 – no ano de 2011 verificou-se uma contração do PIB em 1,7%, sendo estimada em 2012 uma contração do crescimento económico em 3% – e, por outro, reflete as características de ajustamento da economia portuguesa verificadas em anos anteriores, na medida em que se prevê uma contração adicional do consumo privado de 2,2%, associada à taxa de desemprego estimada de 16,4%, bem como à redução do rendimento disponível das famílias (Relatório do OE2013, págs. 24-25).

Entretanto, há já outros indicadores que revelam um agravamento destes dados, que permitem situar a contração do PIB em 2,3% em média anual, a contração adicional do consumo privado em 3,5%, e a atual taxa de desemprego em 18,2%.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**B. Normas que estabelecem a manutenção da redução remuneratória e suspendem total ou parcialmente o pagamento do subsídio de férias ou equivalente (artigos 27º e 29º)**

### **1. Enquadramento**

5. A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2013, determina, no seu artigo 27.º, n.º 1, que a «partir de 1 de janeiro de 2013 mantém-se a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a €1500, quer estejam em exercício de funções naquela data quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, conforme determinado no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 48/2011, de 26 de agosto, e 60-A/2011, de 30 de novembro, e mantido em vigor pelo n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 64 -B/2011, de 30 de dezembro, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio», redução essa que será 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 exceda os €2000, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%, no caso das remunerações iguais ou superiores a €2000 até €4165; c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a €4165».

Através desta norma, a Lei n.º 66-B/2012 faz transitar para o ano de 2013 o regime instituído pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011) e já 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), assim operando uma redução, entre 3,5% e 10%, em função do respetivo montante, das remunerações superiores a €1.500 que devam ser pagas, através de dinheiros públicos, a um amplo universo de sujeitos no qual se incluem os titulares de órgãos de soberania, dos demais órgãos constitucionais e de cargos públicos, os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, os gestores públicos e equiparados, e os trabalhadores na Administração central,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regional e local do Estado, bem como em empresas, fundações e estabelecimentos públicos.

Em relação às normas pretéritas suas congêneres – isto é, ao disposto nos n.ºs 1, 2 e 9 do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e no n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro -, a disposição constante do artigo 27.º não contém qualquer modificação relevante da regra aplicável, o que permite concluir que a redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público persistirá em 2013 sem qualquer modificação objetiva ou subjetiva. Não há qualquer compressão ou ampliação dos coeficientes legais, mínimo e máximo, aplicáveis e/ou dos montantes remuneratórios a que os mesmos se encontram indexados, nem limitação ou expansão do universo de sujeitos abrangidos pela medida, com exceção da eliminação da referência expressa aos governadores e vice-governadores civis constante da alínea j) do n.º 9 do artigo Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, o que resulta da transferência de competências dos governos civis para outras entidades da Administração Pública, determinada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

Deste ponto de vista, o alcance do artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012 consistirá na imposição às pessoas que auferem rendimentos salariais no âmbito do setor público, pelo terceiro ano consecutivo, da redução remuneratória que vigorou nos anos de 2011 e 2012, nos exatos termos em que a mesma foi fixada e vigorou, em qualquer um desses anos.

6. A par da manutenção da redução nas remunerações introduzida pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, determina, no seu artigo 29.º, n.º 1, que durante «a vigência do PAEF, como medida excecional de estabilidade orçamental é suspenso o pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês às pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º, cuja remuneração base mensal seja superior a €1100».



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O n.º 2 deste artigo estabelece, por sua vez, que “[a]s pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º, cuja remuneração base mensal seja igual ou superior a €600 e não exceda o valor de €1100 ficam sujeitas a uma redução no subsídio de férias ou nas prestações correspondentes ao 14.º mês, auferindo o montante calculado nos seguintes termos: subsídio/prestações = 1320 - 1,2 x remuneração base mensal”.

Nos termos destas disposições legais, determina-se a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês para pessoas que auferem remunerações salariais de entidades públicas – cujo universo é feito expressamente coincidir com o dos titulares de retribuições sujeitas à redução determinada pelo artigo 27.º da mesma lei –, estabelecendo-se que tal medida visa aplicar-se durante o período de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado pelo Estado Português com o Fundo Monetário Internacional e as instituições competentes da União Europeia.

Ressalta destas normas que, apesar de impor aos trabalhadores do setor público, pelo segundo ano consecutivo, a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês iniciada com Lei n.º 64-B/2011, a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, ao contrário daquela, não prevê a concomitante suspensão do subsídio de Natal ou quaisquer prestações correspondentes ao 13.º mês, o qual, nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, será pago em duodécimos.

7. A suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês aos trabalhadores do setor público é determinada nos termos em que foi fixada para o ano de 2012 pelo artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, persistindo estruturada a partir de uma diferenciação baseada em dois níveis de rendimento:

- para os rendimentos mensais ilíquidos entre €600 e €1.100, o legislador manteve a fórmula “subsídios/prestações = 1320 - 1,2 X remuneração base



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mensal", já anteriormente prevista no artigo 21.º, n.º 2, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;

- para os rendimentos mensais superiores a €1.100, encontra-se prevista a ablação da totalidade do subsídio de férias ou equivalente, nos termos e na medida em que a mesma fora determinada para o ano de 2012 pelo n.º 1 do artigo 21.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

8. De acordo com o artigo 31.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, a redução remuneratória e a suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês determinadas nos artigos 27.º e 29.º do mesmo diploma, respetivamente, é ainda aplicável aos valores pagos por contratos que visem o desenvolvimento de atividades de docência ou de investigação e que sejam financiados por entidades privadas, pelo Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento da União Europeia ou por instituições estrangeiras ou internacionais, exclusivamente na parte financiada por fundos nacionais do Orçamento do Estado.

Apesar de a inconstitucionalidade do artigo 31.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, ser concomitantemente invocada pelos requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2013, trata-se, de acordo com os fundamentos em que assenta, de uma inconstitucionalidade meramente consequencial, no sentido em que, de acordo com a perspetiva seguida, será determinada, direta e exclusivamente, pela natureza remissiva da norma impugnada.

Trata-se, portanto, de um vício que reside, não na opção de estender o regime definido nos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, ao universo caracterizado no artigo 31.º do mesmo diploma, em razão da respetiva natureza ou especificidade, mas do efeito que a inconstitucionalidade daquele regime projetará sobre a validade constitucional da norma que para ele remete.

Por essa razão, não deverá ser objeto de tratamento autónomo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 2. Âmbito temporal de vigência

9. Enquanto que a norma constante do artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (relativa às reduções salariais), à semelhança do que sucedeu com as correspondentes normas dos artigos 19.º e 20.º das Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011) e 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), respetivamente, não especifica o termo final do período a que destina a aplicação da redução das remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a €1500 aos trabalhadores do setor público, a norma inserta no artigo 29.º, n.º 1, da mesma Lei, tal como a que constava do artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (relativa à supressão do subsídio de férias), para além de assumirem expressamente a natureza “excepcional” e o caráter “orçamental” das medidas nelas previstas, definem o seu âmbito temporal de vigência, fazendo-o coincidir com o da vigência do PAEF.

A questão relativa à determinação do período de vigência de normas inseridas em leis orçamentais que, acompanhadas ou não de um elemento delimitador do respetivo âmbito temporal de vigência, afetam o valor da remuneração dos trabalhadores do setor público não é nova, 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), que determinou, pela primeira vez, a redução dos vencimentos mensais, pagos por dinheiros públicos, superiores a €1500, entre 3,5% e 10%, consoante o seu montante.

Quanto a saber se as reduções impostas pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, operavam a título definitivo ou a título meramente transitório, o acórdão n.º 396/2011, que se pronunciou sobre essa disposição, recusou extrair da ausência de uma cláusula de temporalidade uma conclusão favorável à definitividade da medida, tomando por base a natureza das normas em causa e os preceitos constitucionais relativos à vigência das leis do Orçamento.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segundo foi então afirmado, apesar de “não consist[irem] numa mera inscrição de verbas, em normas de aprovação dos mapas de receitas e despesas” e se poderem suscitar por isso “dúvidas quanto à sua natureza especificamente orçamental”, as normas então impugnadas “apresenta[vam] uma imediata incidência financeira, já que visa[vam] diretamente reduzir o valor das despesas inscritas no orçamento para o ano a que respeita”, não podendo ser por isso consideradas *cavaliers budgétaires*.

Tendo por dificilmente sustentável a perspetiva segundo a qual essas normas regulariam, afinal, «matéria alheia à função específica e mais estrita do orçamento, enquanto instrumento de programação anual económico-financeira da atividade do Estado», 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, de 31 de dezembro, 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 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 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 que “fo[ra]



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estabelecida uma calendarização por etapas anuais”, prevendo-se para 2013 a “satisfação plena de tal objetivo”.

No contexto descrito, poderia dizer-se 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 caráter orçamental” –, isto é, com base num princípio de anualidade –, 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 pluri-anual, sem pôr em causa o seu caráter transitório, de acordo com a sua razão de ser e natureza, de resposta normativa a uma conjuntura excecional, que se pretende corrigir, com urgência e em prazo o mais breve possível, para padrões de normalidade».

10. Embora em termos não inteiramente coincidentes, 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, no respetivo n.º 1, a suspensão “durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), como medida excecional



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 seja superior a €1.100.

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 se, 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».

11. Atenta, desde logo, a 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, 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, não há razão para divergir do juízo sobre a temporalidade das medidas impugnadas subjacente aos julgamentos efetuados através dos Acórdãos n.º 396/2011 e 353/2012.

A limitação ao ano de 2011 do âmbito temporal de vigência da redução salarial, sem indicação de qualquer termo final, determinada pelo artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, tal como normativamente a perspetivou o Acórdão n.º 396/2011, encontra-se implicitamente assumida e confirmada pela opção de renovar, primeiro no artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e agora no artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, a norma que impôs aquele efeito. De facto, se tal norma tivesse consagrado a título definitivo a redução das remunerações dos trabalhadores do setor público superiores a €1.500, aquela renovação apresentar-se-ia, não só desnecessária, como até mesmo contraditória, já que, neste caso, a simples inércia do legislador seria suficiente para assegurar a manutenção da redução salarial aos trabalhadores do setor público para os anos de 2012 e 2013.

Embora a consecutividade da medida consistente na redução das remunerações dos trabalhadores do setor público superiores a €1.500 constitua, por isso, apenas o resultado da reprodução do regime instituído no 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, primeiro pelo artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e agora pelo artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012, a respetiva propensão plurianual, baseada na calendarização dos objetivos orçamentais a cujo prosseguimento a mesma se encontrava já então funcionalizada, não deixou de ser caracterizada no Acórdão n.º 396/2011, que a considerou compatível com a natureza transitória da afetação imposta.

Apesar de a plurianualidade da redução das remunerações dos trabalhadores do setor público se tornar agora, senão prospetiva, pelo menos retrospectivamente mais evidente, persistem as razões que, no contexto normativo subjacente ao 19.º, n.º1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, conduziram o Tribunal a não pôr em causa o seu caráter transitório e temporário

Considerado o respetivo enquadramento orçamental, tal caráter continua a resultar com clareza 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 (Relatório, págs. 46 e 48).

Pode concluir-se, assim, que as distintas opções legislativas, quanto à indicação de um termo final para a redução de remunerações, por um lado, e a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suspensão de subsídios, por outro, não inviabilizam a qualificação unitária, que a ambas abrange, de medidas com caráter transitório. Apenas, no segundo caso, ficou normativamente expressa uma duração correspondente à do PAEF, o que, de todo o modo, como adiante veremos, não dispensa, para dar essa vigência temporal à suspensão, a renovação da medida em cada orçamento desse período, dada a regra da anualidade orçamental – exigência exatamente coincidente com a que se submete a redução de remunerações, para obter aplicação plurianual.

Nada de substancial distingue, pois, quanto a este ponto, os dois regimes, apresentando eles de comum uma vigência temporária, não definitiva – a característica que foi tida em conta nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012 e é verdadeiramente relevante, como fator de valoração.

### **C. Questões de constitucionalidade comuns às normas dos artigos 27º e 29º**

12. No Processo n.º 2/2013, o requerente suscitou a inconstitucionalidade da norma do artigo 29º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 com base na violação do princípio da capacidade contributiva e do princípio da igualdade proporcional. Relativamente à mesma norma, os requerentes no Processo n.º 5/2013, invocaram, além da desconformidade com o princípio da igualdade perante os encargos públicos e o princípio da proporcionalidade, a infração ao princípio da proteção da confiança e ao princípio da anualidade do orçamento, a que se refere o artigo 106º, n.º 1, da Constituição.

Os requerentes no Processo n.º 8/2013 alargaram o pedido também à norma do artigo 27º, e imputaram conjuntamente às duas disposições um juízo de inconstitucionalidade por violação do respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana consagrado no artigo 1.º da Constituição; por violação do princípio da confiança enquanto elemento estruturante do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º; por violação do princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional consagrado no artigo 13.º; por violação do direito à contratação coletiva consagrado no artigo 56.º, n.º 3; por violação do direito ao



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salário consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea a); por violação das obrigações decorrentes de contrato na elaboração do Orçamento do Estado nos termos do artigo 105.º, n.º 2, e ainda por violação do caso julgado no acórdão n.º 353/2012.

Articulando o objeto de qualquer dos pedidos, interessa começar por analisar as questões de constitucionalidade que, sendo comuns às referidas disposições dos artigos 27.º e 29.º, não são influenciadas pelo diferente conteúdo preceptivo das normas e justificam um tratamento uniforme, deixando para um momento posterior a análise da alegada violação do princípio da confiança e do princípio da igualdade proporcional, que pode implicar uma diferenciada ponderação em relação a cada um dos preceitos que está especificamente em causa.

Por outro lado, uma vez que a redução da remuneração mensal base imposta pelo artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012 apenas atinge as retribuições superiores a €1500, a dúvida de constitucionalidade relativa ao princípio da existência condigna - também invocado pelos requerentes -, apenas poderá colocar-se quanto à suspensão parcial do pagamento do subsídio de férias ou 14.º mês determinada pelo n.º 2 do artigo 29.º daquele diploma, que atinge os titulares de remunerações base mensais iguais ou superiores a €600 que não excedam o valor de €1100, pelo que apenas se justificará apreciar essa matéria a propósito dessa outra disposição.

Neste sentido, tomar-se-ão em conta, por agora, as questões relativas ao caso julgado, à regra da anualidade orçamental, à regra do artigo 105.º, n.º 2, da Constituição, ao direito à contratação coletiva, à aplicabilidade da constituição fiscal e ao direito à retribuição.

### **1. Ofensa do caso julgado**

13. Pode, desde já, ter-se por manifestamente infundada a invocação, no pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2012, da violação do caso julgado, como um dos fundamentos da alegada inconstitucionalidade das normas dos artigos 27.º, 29.º e 31.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Essa alegação socorre-se da declaração de inconstitucionalidade emitida no acórdão n.º 353/2012. Tal declaração recaiu sobre as normas da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que suspenderam, total ou parcialmente, os subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores com funções públicas e dos reformados. Não é esse o conteúdo precativo das normas agora em apreciação, conclusão que não é infirmada por uma eventual identidade da medida da afetação patrimonial que elas possam causar na esfera das categorias de sujeitos abrangidos, por efeito da aplicação cumulativa de outras medidas.

No caso em apreço, apenas poderá estar em causa a pretensão de lançar mão da fundamentação de uma anterior decisão de inconstitucionalidade sobre determinada norma como critério invalidante de um outro preceito que produza idêntico efeito prático. Ainda que possa admitir-se que a fundamentação jurisprudencial de uma decisão de inconstitucionalidade tenha a virtualidade de desempenhar um papel de orientação de futuras atuações legislativas (mas sem eximir o legislador à sua responsabilidade política própria, quando decide tomar medidas alternativas às declaradas inconstitucionais), é constitucionalmente inadmissível pretender que essa fundamentação tenha força de caso julgado e seja, por si, invalidante de uma nova solução legislativa.

### **2. Ofensa da regra da anualidade orçamental**

14. Ao contrário da norma que determina a redução dos salários dos trabalhadores do setor público para o ano de 2013, a norma relativa à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente, constante do artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012 contém uma cláusula de temporalidade, através da qual o respetivo âmbito temporal de vigência é feito coincidir com o da vigência do PAEF.

Para os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 5/2013, em tal cláusula residirá um dos fundamentos para a sua invalidação constitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tal vício decorrerá, assim, da pretensão de um efeito plurianual gerado pela indexação do âmbito de aplicação temporal à vigência do PAEF, o que constituirá uma violação do princípio da anualidade estabelecido no artigo 106.º, n.º 1, da Constituição.

A regra da anualidade do orçamento foi expressamente consagrada na versão originária da Constituição de 1976 (artigo 108.º), tendo sido eliminada pela revisão de 1982 e reposta, de forma direta e autónoma, no âmbito da revisão de 1997, constando agora do n.º 1 do artigo 106.º da Lei Fundamental.

Mesmo perante a versão de 1982, a doutrina e a jurisprudência mantiveram o entendimento de que, apesar da ausência de um expreso imperativo constitucional, a opção do legislador constituinte ~~se mantivera inalterada~~, devendo, por isso, continuar a considerar-se consagrada a regra da anualidade.

Procurando delimitar o âmbito de aplicação dessa regra, o acórdão n.º 358/92 considerou que o mesmo "se reporta ao Orçamento propriamente dito, donde decorre que "o princípio da anualidade do Orçamento (...) só será violado quando a uma certa previsão de receita ou de despesa do Orçamento – à previsão de uma receita do respetivo mapa; ou à dotação de certas verbas de um mapa de despesa – se atribuir uma duração plurianual" (cfr., no mesmo sentido, o acórdão n.º 108/88)".

Ora, não é esse o efeito produzido pela cláusula de temporalidade inserta na norma orçamental constante do artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012.

Na medida em que a referida cláusula, apesar de definir para cada uma das normas em que se insere um termo final de vigência que ultrapassa o ano a que se refere o exercício orçamentado, não tem, ela própria, uma expressão orçamental equivalente – isto é, não se traduz numa previsão de receita ou de despesa de duração correspondente —, a respetiva vocação plurianual, não só não dispensa a reiteração nas leis orçamentais subsequentes abrangidas ainda pelo período de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigência do PAEF, como não viola, por aquela razão, a regra constitucional da anualidade do orçamento, até porque esta, apesar de consagrada de “forma rigorosa” no n.º 1 do artigo 106.º da Constituição, «é compatível com a orçamentação plurianual, admitida pelo n.º 3 do artigo 105.º ao estabelecer a possibilidade de orçamentação por programas» (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra, 2006, pág. 236).

Consequentemente, a norma do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, não viola o princípio constitucional da anualidade, consagrado no artigo 106.º, n.º 1, da Constituição.

### **3. Violação da regra do n.º 2 do artigo 105.º da Constituição**

15. Os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2012 alegam ainda que a redução das prestações pecuniárias a cargo do Estado-empregador viola a norma extraída do n.º 2 do artigo 105.º da Constituição, na parte em que manda elaborar o orçamento “tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”. A relação jurídica de emprego público, entre o Estado e os trabalhadores ao seu serviço, configuraria uma relação contratual, de que o valor da remuneração é elemento essencial, devendo ser esse o valor orçamentado na rubrica das despesas atinentes aos custos salariais.

Não sofre dúvida de que “os encargos com o pessoal do serviço do Estado” integram “as obrigações decorrentes da lei ou do contrato” a ter em conta na elaboração do Orçamento do Estado (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, 2010, pág.1103).

Mas essa norma não é aqui autonomamente convocável.

Enquanto regra respeitante ao Orçamento de Estado, a norma constante do n.º 2 do artigo 105.º da Constituição estabelece a necessidade de uma correspondência financeira ou contabilística entre a dotação orçamental prevista e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

as obrigações legais e contratuais que oneram o Estado tal como estas se apresentam no momento em que aquela adquire valor e eficácia jurídica, isto é, no momento da publicação da lei do orçamento. Mas nada nos diz quanto à substância e valor monetário dessas obrigações, em nada obstando que estes sejam orçamentalmente definidos de modo diferente do que resultaria de anteriores instrumentos jurídicos. Para ajuizar da validade ou não dessa alteração e da sua medida, o n.º 2 do 105.º, não é parâmetro adequado, justamente porque se configura como uma norma adjetiva, que se limita a impor a necessária inscrição orçamental para que possa estar satisfeito o requisito da cabimentação, como condição do processamento e pagamento das obrigações assumidas pelo Estado. Mas nada rege, quanto à definição dessas obrigações.

Na verdade, a questão de constitucionalidade para que remete o comando inscrito no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição é a de saber se a falta de dotação orçamental para satisfazer aquelas obrigações deverá inquinar a validade do orçamento e não, sequer também, a de saber se são ou não constitucionalmente legítimas as normas concomitantemente aprovadas que, fazendo baixar o valor dos encargos do Estado por via da redução das prestações pecuniárias devidas aos trabalhadores do setor público, tornam as verbas correspondentemente inscritas, assim proporcionalmente reduzidas, suficientes para aquele efeito.

A resposta às questões de constitucionalidade suscitadas quando à redução de remunerações e à suspensão do subsídio de férias não depende, em absoluto, do disposto no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição, pelo que a alegação de violação dessa norma não tem pertinência de fundamentação do pedido de declaração de constitucionalidade.

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

16. Para os requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2012, as normas constantes do n.º 15 do artigo 27.º e do n.º 9 do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, ao disporem que os regimes de redução remuneratória aí



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previstos têm natureza imperativa, prevalecendo sobre instrumentos de regulação coletiva de trabalho e contratos de trabalho e não podendo ser por isso afastados ou modificados pelos mesmos, violam o disposto no n.º 3 do artigo 56.º da Constituição.

Esta norma confere às associações sindicais o direito e a competência de exercer o direito de contratação coletiva, “garantido nos termos da lei”.

Deve começar por dizer-se que a existência de normas legais imperativas, entendendo-se como tais as normas que estabelecem cláusulas fixas (que não podem ser substituídas) ou que impõem condições mínimas para a tutela da relação laboral (que apenas podem ser substituídas por outras disposições que prevejam um regime mais favorável), não é, em si, contraditória com o direito à contratação coletiva. Apenas significa que tais normas consagram o estatuto legal do contrato – aplicável aos trabalhadores abrangidos por contrato de trabalho em funções públicas – e que não põem em causa o estatuto contratual, que é constituído, além do mais, pelas normas dos instrumentos de regulamentação coletiva que não contrariem aquelas outras disposições. A interligação entre essas diferentes disposições e a sua adição às cláusulas do contrato, definindo, na sua globalidade, o regime jurídico da relação laboral, não representa uma qualquer violação do direito instituído pelo artigo 56.º, n.º 3, da Constituição (cfr. artigos 3.º e 478.º, n.º 1, alínea a), do Código do Trabalho, e 4.º, n.º 1, do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro).

Por outro lado, e ainda que as normas em causa, por consagrarem reduções remuneratórias, possam ser qualificadas como “legislação do trabalho”, para efeitos do âmbito de incidência do artigo 56.º da Constituição, o certo é que, conforme pacificamente resulta da doutrina e da jurisprudência constitucionais, o n.º 3 daquele preceito, embora atribua às associações sindicais a competência para o exercício do direito de contratação coletiva, “devolve ao legislador a tarefa de delimitação do mesmo direito, aqui lhe reconhecendo uma ampla liberdade constitutiva” (acórdão n.º 94/92 e, no mesmo sentido, RUI MEDEIROS, *in*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constituição Portuguesa Anotada*, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Tomo I, 2.<sup>a</sup> edição, Coimbra, pág. 1118).

O direito à autonomia contratual coletiva, apesar de constitucionalmente colocado sob reserva de lei, implica que não possa deixar de haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho que se encontre submetido à disciplina contratual coletiva, o qual não pode ser aniquilado por via normativo-estadual. Sendo este direito garantido «nos termos da lei», tal significa que “a lei não pode deixar de delimitá-lo de modo a garantir-lhe uma eficácia constitucionalmente relevante, havendo sempre de garantir uma reserva de convenção coletiva, ou seja, um espaço que a lei não só não pode vedar à contratação coletiva, como deve confiar a esta núcleos materiais reservados” (cfr. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 745).

Assim configurada, a questão a resolver consistirá então em saber se o legislador ordinário, ao retirar à regulamentação coletiva uma certa matéria — no caso, a possibilidade de fixar para a retribuição do trabalho normal um valor distinto daquele que resulta da aplicação das medidas orçamentais consagradas para o ano de 2013 nos artigos 27.º e 29.º, todos da Lei n.º 66-B/2012 — veio “reduzir de tal modo aquele espaço da autorregulação constitucionalmente garantido que põe em causa a possibilidade de realização do direito de contratação coletiva” (acórdão n.º 94/92).

Considerando a atendibilidade do interesse público prosseguido através do esforço de consolidação orçamental — ponto que mais detidamente desenvolveremos no âmbito da ponderação implicada nos princípios da proteção da confiança e da igualdade — não parece que da obrigação que ao legislador ordinário constitucionalmente se impõe de “deixar sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto” à negociação coletiva possa extrair-se um argumento para a invalidação constitucional do caráter necessariamente imperativo das normas orçamentais que, com base naquele interesse público,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impõem, a título excepcional e transitório, a redução do valor anual da retribuição dos trabalhadores do setor público.

Subtrair ao âmbito da negociação coletiva a faculdade de derogar o regime consagrado nas normas em questão, não só constitui a condição que torna tais normas aptas a prosseguir o fim a que se dirigem, como não representa uma intromissão nos “núcleos materiais reservados”, que o legislador ordinário se encontra constitucionalmente obrigado a não excluir do âmbito material da reserva de contratação coletiva.

17. O argumento retirado da pretensa retroatividade atribuída às normas em causa não deverá fazer variar os termos da solução.

Não estando em causa a afetação da estabilidade dos contratos de trabalho geradores do direito à retribuição cujo montante é conjunturalmente atingido pelas normas cujo caráter imperativo se impugna, a suposta eficácia retroativa resume-se, afinal, à impossibilidade de as convenções coletivas se imporem para futuro à lei imperativa e não à possibilidade de a lei imperativa se sobrepor retroativamente a estas, invalidando efeitos pretéritos que ao respetivo abrigo hajam sido produzidos.

A conclusão no sentido da inexistência de fundamento para a invalidação constitucional, através do n.º 3 do artigo 56.º da Constituição, das normas constantes do n.º 15 do artigo 27.º e do n.º 9 do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, é assim de manter.

### **5. Aplicabilidade de normas da “constituição fiscal”**

18. Tal como se encontra fundamentado, o vício de inconstitucionalidade imputado pelo requerente do pedido que deu origem ao Processo n.º 2/2013 às normas constantes do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012 desenvolve-se sob o pressuposto de que, embora a suspensão do pagamento do subsídio de férias aos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabalhadores do setor público se possa apresentar, “do ponto de vista contabilístico”, como uma “medida que incide sobre a despesa pública”, tal distinção é contabilística e formal pois, “de um ponto de vista substantivo e jurídico-constitucional”, aquela suspensão ~~traduz-se num esforço contributivo~~ acrescido que lhes é unilateralmente exigido para o financiamento do Estado e que envolve uma ablação do seu rendimento anual, pelo que consistirá num verdadeiro imposto».

Com base nesta qualificação, sustenta o requerente que a medida de suspensão do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores do setor público “mantém um tratamento tributário diferenciado para certas categorias de cidadãos”, o que o leva a controverter a respetiva legitimidade constitucional, à luz de um parâmetro de controlo integrado por uma norma específica da chamada “constituição fiscal”, mais precisamente a constante do artigo 104.º da Constituição. Na ótica do pedido, tal medida viola também o critério da capacidade contributiva consagrado nesta disposição, o único critério “constitucionalmente admitido na tributação do rendimento pessoal”, “o qual corporiza operativamente o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos entre os cidadãos”.

19. A atribuição de natureza tributária à medida de suspensão do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores do setor público pressupõe que o valor suprimido por essa via possa ser qualificado como imposto, isto é, como uma “prestação pecuniária, coativa, unilateral, sem o caráter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos” (TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.º edição, Coimbra, 1996, pág. 258), ou, em todo o caso, como um tributo parafiscal, dele próximo, a operar por via da despesa sob a forma de “retenção ou (eliminação) do gasto público (neste sentido, ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, “A nova parafiscalidade: a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e pensionistas”, *Revista do Ministério Público*, ano 33, n.º 129 (2012), pág. 51).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quanto ao estatuto da relação jurídica afetada pelas medidas de redução remuneratória impostas aos trabalhadores do setor público pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, essa não foi, todavia, a orientação seguida por este Tribunal nos acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012, respetivamente.

Assumindo implicitamente a necessidade de uma distinção entre as atuações do Estado enquanto titular do poder político soberano, concretizadas na edição de normas que se dirigem e impõem à generalidade dos cidadãos, e atuações do Estado-empregador, que ocorrem no âmbito da relação laboral estabelecida com os trabalhadores do setor público, os acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012 apreciaram a legitimidade constitucional das medidas relativas à redução das remunerações e à suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente impostas pelos artigos 19.º e 21.º das Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, respetivamente, no âmbito deste segundo enquadramento, perspetivando-as a partir do direito à retribuição inerente à relação jurídica de emprego público.

E não há razões para divergir deste entendimento.

20. Considerada a caracterização do universo dos sujeitos afetados pelas medidas constantes dos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012 – universo esse que é, em todos os casos, o definido no n.º 9 do artigo 27.º –, percebe-se que o mesmo remete para o mais lato dos sentidos admitidos pela delimitação conceitual da tradicional noção de “função pública”, abrangendo por isso, «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», isto é, todos “quantos explicitam um qualquer desempenho funcional na Administração Pública, Estado e outras entidades públicas” (ANA FERNANDA NEVES, *Relação jurídica de emprego público*, Coimbra, 1999, pág. 22) e cuja remuneração é por isso, assegurada através de verbas públicas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este sentido lato, delimitado a partir da relação de emprego público, apenas coloca fora do conceito a atividade de entes não públicos, ainda que finalizada ou revertível ao interesse geral (*idem*, pág. 27).

Ao fazerem coincidir o seu âmbito subjetivo de aplicação com o universo dos trabalhadores do setor público elencados no n.º 9 do artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012, as normas constantes dos respetivos artigos 27.º e 29º têm subjacente aquele entendimento amplo correspondente ao conceito de agentes administrativos ou servidores públicos, abrangendo quem presta trabalho a qualquer título pelo exercício de funções públicas.

Mesmo nesta aceção, estamos sempre em face de situações em que o Estado se vincula com particulares numa relação que o obriga, em contrapartida da prestação de determinada atividade, ao pagamento de uma retribuição.

21. Em relação ao universo, assim caracterizado, dos trabalhadores do setor público, a concentração numa única e mesma entidade — o Estado — das qualidades de sujeito ativo da relação jurídico-tributária e de sujeito passivo da relação que o obriga a uma prestação remuneratória pode conduzir a que a nitidez da diferenciação entre as intervenções realizadas numa e noutra esfera se esbata. Ademais, a relativa indiferenciação dos efeitos práticos produzidos na esfera patrimonial dos sujeitos afetados pode compreensivelmente direcionar para a qualificação como imposto, como forma, no limite, de prevenir que o Estado contorne abusivamente as apertadas exigências da constituição fiscal.

Todavia, esta conceção radicalmente garantística impõe que qualquer correção do desequilíbrio orçamental que contenda com posições individuais só possa constitucionalmente ser levada a cargo por via tributária, pelo aumento da carga fiscal. O que significaria uma drástica limitação do exercício do poder político soberano na orientação das medidas a tomar no campo das finanças públicas.

Não parece que esta seja uma imposição constitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Os princípios e normas estruturantes do sistema fiscal não podem ser automaticamente erigidos em critérios determinantes da via fiscal, como via única de obter ou poupar recursos financeiros, sempre que este resultado implique perdas privadas. Sob este ponto de vista, são diferenciáveis e não necessariamente justificativos de um mesmo tratamento a retenção na fonte de um acréscimo de imposto incidente apenas sobre trabalhadores da Administração Pública e devido ao Estado-fiscal e a supressão transitória de uma parcela da remuneração devida pelo Estado-empregador no âmbito da relação estabelecida com aqueles.

A opção do Estado em seguir esta segunda via não a situa obviamente em terreno constitucionalmente neutro, do ponto de vista da repartição dos encargos públicos. Mas a atendibilidade da ideia valorativa que esse critério concretiza passa, como adiante veremos, pela aplicação de princípios estruturantes, designadamente o da igualdade (na sua enunciação mais genérica e não na sua refração, no domínio fiscal), não pressupondo nem autorizando a transmudação normativa da natureza da medida, convertendo uma intervenção realizada no domínio da relação de emprego público numa intervenção de natureza fiscal ou parafiscal.

A norma constante do artigo 104.º, n.º 1, da Constituição, convocada pelo requerente do pedido que deu origem ao Processo n.º 2/2013, não serve, por isso, como parâmetro autónomo de constitucionalidade.

### **6. Violação do direito à retribuição**

22. Reconduzida ao âmbito da relação jurídica de emprego público a posição subjetiva afetada pelas normas constantes dos artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 66-B/2012, importa agora verificar se as mesmas, singularmente e em resultado do seu efeito cumulativo, põem em causa, de forma constitucionalmente inadmissível, o direito à retribuição dos trabalhadores do setor público, tal como invocado pelos requerentes do pedido que deu origem ao Processo n.º 8/2013.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tendo em conta a dupla configuração das atribuições patrimoniais a cargo do Estado-empregador abrangidas pelas referidas normas – redução do valor das remunerações mensais superiores a €1.500 (artigo 27.º) e suspensão do pagamento do subsídio de férias ou quaisquer prestações correspondentes ao 14.º mês (artigo 29.º) – impõe-se, antes de mais, ajuizar se esta última cabe no conceito de retribuição.

No que respeita aos trabalhadores que exercem funções públicas, esta natureza foi reconhecida, desde logo, no Decreto-Lei n.º 372/74, de 20 de agosto, que instituiu, com caráter de obrigatoriedade, o subsídio de Natal, e criou o subsídio de férias. Conforme resulta do preâmbulo desse diploma, teve-se em vista, com o mesmo, aumentar “substancialmente os vencimentos do funcionalismo público civil”, cujo poder de compra havia sido fortemente abalado pela evolução dos preços nos anos anteriores. Ainda de acordo com o referido preâmbulo, esse aumento foi efetuado “segundo um esquema de aumentos degressivos em valor absoluto”, bem como com a instituição, com caráter de obrigatoriedade legal, do 13.º mês (subsídio de Natal) e com a criação do subsídio de férias (cujo valor era, então, equivalente a metade da remuneração mensal).

Atualmente, a ideia de que estes subsídios constituem parte da “remuneração anual” resulta claramente do artigo 70.º, n.º 3, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, o qual dispõe que «a remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, nos termos da lei.» (em idêntico sentido, ainda que com uma formulação diferente, dispõem os artigos 207º e 208º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro).

Essa é também a conclusão que se retira dos princípios gerais em matéria laboral, e, designadamente, dos artigos 258.º e seguintes do Código do Trabalho. Pode dizer-se que, no âmbito do contrato de trabalho, a retribuição em sentido estrito compreende a denominada “retribuição base” – correspondente à parcela retributiva contratualmente devida que condiz com o exercício da atividade