



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 14/2014; 47/2014 e 137/2014

Plenário

Declaração de voto

Votei vencido quanto à alínea d) da decisão com base nas seguintes considerações.

Entendi que a norma do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, ao suspender, com caráter de imperatividade, nos termos aí previstos, os complementos de pensão atribuídos por empresas do setor público através de convenções coletivas de trabalho, não viola o direito à contratação coletiva previsto no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, visto que se trata de matéria que não integra os direitos dos trabalhadores a que se referem os subseqüentes artigos 58.º e 59.º, nem se enquadra sequer no direito à segurança social coberto pelo artigo 63.º, e também não coloca, essencialmente pelas razões que foram explanadas no acórdão, um problema de proteção da confiança.

Considero, no entanto, que essa disposição viola a garantia institucional de contratação coletiva na medida em que não parece possível desconstratualizar os montantes das prestações e afastar a competência privada de autoregulação para realizar objetivos de consolidação orçamental das empresas contratantes, em detrimento dos próprios interesses dos trabalhadores.

Ainda que não seja legalmente possível instituir através de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho um regime complementar contratual que se não enquadre nos regimes profissionais complementares do sistema providencial (artigo 478.º, n.º 2 do Código do Trabalho, na linha do anteriormente estabelecido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pelo artigo 6.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 209/92, de 2 de outubro), o mecanismo que se encontrava à disposição das entidades contratantes seria a ação de anulação das correspondentes cláusulas de convenção coletiva de trabalho, regulada nos artigos 183.º e seguintes do Código de Processo de Trabalho

Por outro lado, ainda que se possa estabelecer a imperatividade de normas laborais em função de um interesse público relevante, e que normalmente se destina a garantir um tratamento mais favorável do trabalhador (artigo 3.º, n.º 3, do Código do Trabalho), não é esse o caso quando estamos perante uma mera norma orçamental que se limita a pôr em causa a disponibilidade das partes e a infirmar o espaço próprio da contratação coletiva (cfr. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 92/94).

Podendo dizer-se que não existe obstáculo à exclusão dos complementos de pensões da reserva de contratação coletiva, tal como se decidiu, em situação similar, no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 517/98, não há, no entanto, motivo para pôr em causa a autonomia privada das partes quando o interesse geral ou de ordem pública invocado pelo legislador não releva no plano do direito laboral, caso em que é a própria garantia institucional de contratação coletiva que é afetada.

(Carlos Fernandes Cadilha)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo o.º 14/2014

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

1. Vencida quanto à declaração de inconstitucionalidade do artigo 117.º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) de 2014 (a.), junto também declaração de voto quanto à declaração de inconstitucionalidade da norma constante do artigo 33.º da LOE de 2014 por violação do princípio da igualdade (b.) e quanto à fixação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral (c.).

a. Quoto à declaração de inconstitucionalidade do artigo 117.º da LOE de 2014

2. Voto vencida quanto à declaração de inconstitucionalidade do artigo 117.º, n.ºs 1 a 7, 10 e 15, porque não acompanho o Acórdão quando este conclui pela violação do princípio da igualdade. Aceito que a norma em questão e a opção política tomada possam ser criticadas, mas rejeito que daí redunde a sua inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade.

3. Devo começar por referir que concordo, de uma forma geral, com o Acórdão, relativamente à não verificação de uma violação, por esta norma, do direito à propriedade, do princípio da tutela da confiança, do princípio da proporcionalidade – embora tenha dúvidas quanto à classificação como permanente, de uma medida que não revoga a legislação em vigor, se encontra prevista no orçamento e tem impacto orçamental. Também concordo com a não violação do princípio da igualdade no que diz respeito à relação entre os destinatários da norma (os titulares do direito à pensão de sobrevivência que a cumulam com outras pensões, quando o valor global do assim percebido seja superior a € 2.000) e os titulares do direito à pensão de sobrevivência que a cumulam com rendimentos de outras proveniências. Assim, a minha discordância diz respeito à fundamentação apresentada para a declaração de



AR

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidade do artigo 117.º, por violação do princípio da igualdade no âmbito da relação interna.

4. O raciocínio do Tribunal Constitucional baseia-se, em grande medida, na qualificação da norma em causa como uma “condição de recursos” – da qual discordo.

Não ignoro que a medida foi apresentada politicamente como a introdução de uma “condição de recursos” nas pensões de sobrevivência, nomeadamente no Relatório que acompanhou a proposta de OE (p. 59). No entanto, estes elementos interpretativos devem ser desconsiderados se contrariados por outros elementos de igual ou maior importância, como a letra da lei ou a teleologia da norma. Não deve partir-se de uma determinada qualificação *a priori* – apesar de apresentada pelo proponente da norma – para dela tirar conclusões quanto à interpretação do preceito, especialmente se essa qualificação tiver consequências relativamente à constitucionalidade do regime. Deve iniciar-se o raciocínio através da interpretação do preceito em causa, verificando-se se este é consentâneo com a sua qualificação como condição de recursos – o que, como já disse, é pelo menos duvidoso.

Uma “condição de recursos” é, regra geral, uma cláusula que sujeita o direito à percepção de uma determinada prestação social (tipicamente no âmbito do subsistema de solidariedade) ao cumprimento de um determinado conjunto de requisitos, nomeadamente quanto à globalidade de rendimento disponível da pessoa em causa. Nos casos em que o valor de uma prestação social esteja dividido em escalões de montante da prestação, a condição de recursos também pode ser estabelecida de forma a limitar o acesso a alguns desses escalões. Neste último caso, pode dizer-se que a condição de recursos condiciona, de certa forma, o montante da prestação, na medida em que determina o escalão da prestação a que a pessoa tem direito mas, regra geral, não existe essa relação entre condição de recursos e montante de prestação.

Assim, é de concluir que a norma decorrente do artigo 117.º não constitui uma “condição de recursos”. De facto, a análise do artigo 117.º revela uma medida de redução do montante das pensões de sobrevivência atribuídas ou a atribuir a partir de um determinado montante de valor global de pensões percebidas e tendo em conta esse valor, quando cumuladas com outras pensões. Isto é distinto da introdução de uma condição de recursos no âmbito das pensões de sobrevivência – nos termos referidos no parágrafo anterior (por exemplo, através da introdução de um nível mínimo de rendimento a partir do qual se teria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Az

acesso à pensão de sobrevivência). A norma objeto de apreciação é, portanto, uma medida que visa regular a cumulação de pensões de sobrevivência com outras pensões, reduzindo o seu montante, e assim deve ser analisada. Traduz um objetivo legítimo, razoável e, pelo menos á partida, não inconstitucional. É esta também a qualificação que o Governo atribui á medida na “Nota” apensa a este processo (“conjunto de normas que regulam estritamente situações de acumulação de pensões, incidindo a sua dimensão restritiva unicamente sobre o montante da pensão de sobrevivência percebida pelo cônjuge sobrevivente ou pelo membro sobrevivente da união de facto”). O Acórdão admite esta qualificação (de “medida restritiva de cumulação de pensões”), mas dela não retira as devidas consequências.

5. O legislador, democraticamente legitimado, pretende reduzir a despesa no âmbito do sistema de pensões a curto prazo, para garantir a sua sustentabilidade. Com esse objetivo, optou, neste caso, por introduzir uma medida de redução de encargos com a cumulação de pensões através da redução do valor da pensão que uma pessoa perceba em cumulação, a partir de um determinado valor global de pensões. Trata-se de uma opção racional tendo em vista esse objetivo, pois incide apenas sobre a pensão de sobrevivência quando esta constitui uma prestação adicional á percebida a título principal, tendo um carácter complementar, e apenas acima de um determinado montante.

É este o fundamento material para o valor da redução poder ser diferente quanto a pessoas que percebem valores globais idênticos. A redução incide sobre a pensão que cumula com a pensão já percebida, dependendo o valor concreto da referida redução do montante da pensão de sobrevivência. As posições jurídico-subjetivas dos pensionistas não são objeto de tratamento diferenciado, pois este depende do valor da pensão de sobrevivência cumulada e do valor global de pensões percebidas – o que é um fundamento razoável para a diferenciação de montante de redução.

Justifica-se, por isso, também que a medida apenas se aplique a quem cumula pensões, deixando de fora quem perceba apenas uma pensão de sobrevivência (artigo 117.º, n.º 15): porque são grupos diferenciados de pessoas – umas recebem a pensão de sobrevivência em cumulação com outras pensões, outras apenas a pensão de sobrevivência. Se a norma tem como objetivo precisamente reduzir os valores de pensões em caso da sua cumulação apenas faz sentido que a medida incida sobre o primeiro grupo de pessoas, pois só nesse caso se



AK

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verifica a cumulação. Eis a importância de qualificar corretamente a medida, tendo em conta o texto legal e o fim prosseguido, não como uma condição de recursos – caso em que a atribuição da pensão de sobrevivência (ou o seu montante) dependerá do nível global de recursos dos eventuais titulares – mas como uma medida restritiva da cumulação de pensões. Aceitando-se essa qualificação da medida, é compreensível e justificado que se excluam os titulares únicos da pensão de sobrevivência.

6. Pode discordar-se da opção do Governo, ou considerar que o preceito não é claro ou é pouco feliz. Pode considerar-se que o legislador podia ter ido mais ou menos longe, tendo em conta o objetivo de redução da despesa. Mas daí não decorre a inconstitucionalidade da norma. Não cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a bondade da opção elegida pelo legislador democraticamente legitimado – apenas ajuizar se as medidas são conformes à Constituição.

b. Quanto à declaração de inconstitucionalidade da norma constante do artigo 33.º da LOE de 2014

7. Acompanho o presente Acórdão quanto à declaração de inconstitucionalidade da norma constante do artigo 33.º da LOE de 2014 por violação do princípio da igualdade. No entanto, sinto necessidade de fazer algumas precisões quanto a certos pontos da fundamentação do Acórdão que não acompanho, na linha da minha declaração de voto ao Acórdão n.º 187/2013, relativo à LOE de 2013, com o objetivo de explicar a minha posição mais aprofundadamente, bem como de contribuir para a clarificação e precisão da discussão em torno do princípio da igualdade e, desta forma, contribuir também para a previsibilidade das decisões do Tribunal Constitucional.

8. Não há dúvidas de que o princípio da igualdade é convocável na apreciação da constitucionalidade do artigo 33.º da LOE de 2013. De facto, a norma que dele decorre, conduz à identificação de grupos distintos de pessoas, sujeitos a regimes legais diferenciados: uma vez que introduz reduções nas remunerações de pessoas que trabalham para o Estado, demais pessoas coletivas públicas, ou quaisquer das restantes entidades referidas no seu n.º 9, deixando de fora todos os outros trabalhadores, designadamente os trabalhadores com



Az

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

remunerações por prestação de atividade laboral subordinada nos setores privado e cooperativo, bem como os trabalhadores por conta própria. Neste contexto, a apreciação da sua conformidade constitucional apela, assim, diretamente, ao parâmetro da igualdade perante a lei (artigo 13.º da Constituição).

A apreciação que faço da compatibilidade desta norma com o princípio da igualdade tem como ponto de partida que o seu objetivo (ou o seu fim) é a redução do défice. O facto de este fim decorrer do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) ou do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (o designado “Tratado Orçamental”) é irrelevante para estes efeitos, pois ambos os instrumentos preveem a necessidade da sua prossecução. Para alcançar este fim, o legislador escolheu a via da redução da despesa, em alternativa à via do aumento da receita. A circunstância de a redução da despesa ser uma alternativa para alcançar o fim visado pelo legislador, demonstra que esta constitui um meio, uma via instrumental, e não um fim em si mesmo. É importante referir que a minha análise é condicionada pelo fim da norma em causa, pelo que as conclusões a que chego podem ser diferenciadas quanto a outra norma, se o seu fim for diferente – por exemplo, uma coisa é uma medida orçamental, de redução do défice, outra, bem diferente, será uma reforma estrutural da tabela salarial dos trabalhadores da Administração Pública.

9. Sendo incontroverso que o objetivo de redução do défice pode ser alcançado através da redução da despesa, reduzir salários dos funcionários públicos para prosseguir aquele fim é, em si mesma, uma opção racional. A determinação, pelo período correspondente ao ano orçamental, de um corte nos salários dos trabalhadores do sector público tendo em vista a diminuição do défice do orçamento geral de Estado constitui, pois, uma razão justificativa de tratamento diferenciado suficientemente racional para superar o teste do arbítrio do princípio da igualdade (a “versão fraca” do escrutínio). Assim, no confronto das razões que sustentam o tratamento diferenciado (redução dos salários dos trabalhadores do sector público) com o fim da norma (redução do défice) importa concluir pela racionalidade ou não arbitrariedade da diferenciação.

10. No entanto, acompanho o Acórdão no sentido de ser de rejeitar a sujeição da norma em apreciação ao mero teste do arbítrio. De facto, esta norma introduz uma diferenciação de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratamento entre grupos de pessoas, o que torna insuficiente o afastamento do arbítrio para afirmar a sua validade constitucional. Qualquer diferenciação de tratamento baseada em características referidas às pessoas ou às situações em que se encontram, não pode bastar-se com um controlo de mera evidência, ou de ausência de arbítrio. A suficiência de um tal controlo seria incongruente com a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º).

A exigência de uma análise mais densa e rigorosa impõe-se com maior grau de premência quando, como no caso em presença, são afetados direitos fundamentais. Com efeito, através da norma em análise, é afetado o direito fundamental à retribuição do trabalho consagrado no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição. De facto, o valor ou o montante das remunerações dos trabalhadores não pode deixar de estar abrangido pela esfera de proteção do direito fundamental referido pois representa um elemento essencial desse direito. Se assim não fosse, a esfera de proteção ficaria comprimida a um conteúdo mínimo, de forma incompreensível e injustificável. É importante referir que defender que o *quantum* das remunerações está abrangido pela esfera de proteção do direito fundamental em causa não equivale a defender a irredutibilidade dos montantes em causa. A redução das remunerações representa uma restrição àqueles direitos que é possível (como, regra geral, é possível restringir um direito fundamental) desde que obedeça aos parâmetros constitucionais aplicáveis, designadamente o da igualdade.

Sem se questionar a liberdade de conformação do legislador na definição de medidas que visem prosseguir um fim público, como a aqui sob escrutínio, importa, todavia, apelar a um critério mais exigente de apreciação da sua conformidade constitucional ao nível do princípio da igualdade (uma “versão forte”) que, nessa medida, acaba por se revelar, legitimamente, como mais constrangedor daquela liberdade.

11. E em que se traduz esse critério de maior exigência no controlo do princípio da igualdade nestes casos? Para se dar resposta, pode-se recorrer à jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão e, ultrapassando o *teste do arbítrio* (*proibição de arbítrio*), incidente sobre a razão do tratamento diferenciado, lançar-se mão a um teste mais exigente de controlo do princípio da igualdade (designado por aquele Tribunal como *nova fórmula*) que, prosseguindo uma *igualdade ponderada*, se preocupa com as diferenças existentes entre os



R

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

grupos e a sua correspondência com as diferenças dos regimes aplicáveis (*Entsprechungsprüfung* – o teste da correspondência, na designação de alguma doutrina).

Trata-se, pois, desde logo, de uma diferença de perspectiva de análise. No caso da proibição do arbítrio inquire-se pela justificação constitucional de um tratamento diferenciado partindo de *fora*, na medida em que se pergunta por razões externas que o justifiquem, sem entrar em consideração com as características específicas de cada grupo; diferentemente, a *nova fórmula* procura determinar se nos atributos de cada grupo visado existe justificação para o tratamento diferenciado. Em primeiro lugar, identificando as diferenças entre os grupos e, estabelecidas estas, indagando da correspondência entre elas e a diferença de tratamento adotada pelo legislador.

Indispensável é que exista uma relação interna entre as diferenças identificáveis entre os grupos e a diferença de tratamento. Ou seja, cada diferença de tratamento deve ter uma razão justificativa assente em diferenças objetivas entre os grupos, sendo que as diferenças devem ser tanto de maior natureza e de maior relevância quanto mais relevante for a diferença de tratamento.

Impõe-se, assim, proceder a um juízo ponderativo.

12. Face à diferença de tratamento decorrente do artigo 33.º LOE, que se salda na redução dos salários de trabalhadores do setor público, o Tribunal Constitucional considera a norma inconstitucional, por violação do princípio da igualdade, com o que concordo.

Quanto às razões invocáveis para a diferenciação, o Acórdão recusa a validade dos argumentos assentes na superioridade média das retribuições auferidas pelos trabalhadores do Estado e outras entidades públicas e/ou da maior garantia de subsistência do respetivo vínculo laboral, numa fundamentação que, quanto a estes argumentos, acompanho.

De seguida o Acórdão, aceita, porém, na linha de arestos anteriores, como razão de diferenciação invocável a perceção por um grupo de remuneração através de *verbas públicas* (ou *recursos públicos*) – questão que analisarei *infra*. Este argumento é relacionado com a *eficácia* da medida – que assim terá um impacto certo, imediato e quantitativamente relevante nas despesas do Estado.

Não posso acompanhar este argumento como fundamento da não inconstitucionalidade do tratamento diferenciado. A fórmula mais exigente de controlo do princípio da igualdade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(*igualdade ponderada*), que adoto, ao exigir a verificação de uma relação interna entre as diferenças detetáveis nos grupos de pessoas em causa e a diferença de tratamento dada pelo legislador, evidencia que as razões de *eficácia* não podem servir de justificação para tratamentos diferenciados. A *eficácia*, não é uma característica de qualquer dos grupos destinatários da norma. Antes uma valoração externa da justificação da medida, em razão do resultado e não em razão das diferenças detetadas nos grupos de pessoas em confronto.

13. Também não acompanho a fundamentação do Acórdão quando este, num segundo momento de escrutínio, faz apelo a juízos de proporcionalidade da extensão da diferenciação, tendo em conta o seu fundamento.

A maior densidade de controlo exigida pelo teste mais denso do princípio da igualdade, convocada pela diferenciação de grupos de pessoas e afetação de um direito fundamental, apelando embora a um momento de ponderação dentro da estrutura do princípio (*igualdade ponderada*), não deve ser confundida com o teste clássico da proporcionalidade dos direitos de liberdade. A igualdade pressupõe uma comparação, enquanto a proporcionalidade uma colisão de direitos, valores ou bens. Enquanto esta última assenta num juízo relativo a um fim que deve ser prosseguido por um determinado meio, verificando-se, de seguida, a relação meio-fim, o teste da igualdade configura uma comparação entre grupos de destinatários de normas e regimes respetivamente aplicáveis.

É esta diferença de estrutura identificável na comparação do princípio da igualdade com o princípio da proporcionalidade que permite compreender que uma mesma medida possa violar um princípio sem contrariar o outro.

14. Diferentemente do que sucede com o princípio da proporcionalidade, a dogmática do princípio da igualdade assenta na distinção entre *razão justificativa* da diferenciação e *fim* da norma que contém a diferenciação. Para o tratamento diferenciado terá sempre de haver *uma razão justificativa (fundamento)*.

A questão está, pois, em saber como determinar a verificação dessa justificação. Enquanto na “versão fraca” do princípio da igualdade esta avaliação é feita pela procura da existência de uma razão válida para a diferença de tratamento, na sua “versão forte”, o momento ponderativo do princípio não dispensa o escrutínio da própria avaliação realizada



A

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pelo legislador quando atribuiu peso determinante às razões que justificam a diferença de tratamento legislativo.

15. Esta fórmula mais exigente de controlo do princípio da igualdade (*igualdade ponderada*) compara duas grandezas, estabelecendo que a diferença identificável entre os grupos de pessoas em presença tem de ser de tal ordem e natureza que, num juízo de ponderação, justifique a diferença de tratamento adotada. Só diferenças objetivas e de relevo justificam uma diferença de tratamento, sendo que as diferenças têm de ser tanto maiores e de maior peso quanto mais grave for a diferença de tratamento. Portanto, ou as diferenças identificáveis são de dimensão e/ou de natureza tal que justificam o tratamento diferenciado adotado, e não há violação do princípio da igualdade, ou não são de ordem a justificar aquela diferença e há violação.

Ora, uma tal avaliação implica a verificação da correspondência do tratamento diferenciado com o fim da norma, no cotejo das razões ponderáveis a favor e contra a diferenciação, tendo em conta o contexto factual e normativo em que se insere a medida. Para avaliar a correspondência da diferença de tratamento com as diferenças identificadas nos diversos grupos de pessoas, importa, pois, começar por confrontar a medida diferenciadora adotada (sua natureza e dimensão) com as razões invocadas para a empreender.

16. Ora, quanto às razões invocadas para a diferenciação, o Acórdão aceita, como já referi (para além da razão de eficácia que já acima afastei), a perceção por um grupo de remuneração através de *verbas públicas* o que, nessa medida (“e apenas nessa medida” – n.º 30) os posiciona de “forma diferenciada perante o objetivo de consolidação orçamental definido a partir do cumprimento dos limites quantitativos anuais fixados para o défice, constituindo este um interesse público suficientemente perceptível e constitucionalmente fundado para que nele possa continuar a fixar-se o ponto de referência implícito *na ratio* do tratamento distintivo a que aqueles trabalhadores se mantêm sujeitos”.

Mais uma vez, não posso acompanhar a fundamentação do Acórdão neste ponto.

A diferença anotada – da perceção por um grupo de remuneração através de *verbas públicas* – não revela natureza e relevância suficientes para justificar o grau de tratamento mais oneroso a que os trabalhadores do setor público estão sujeitos por via do artigo 33.º da LOE. Ela não constitui diferença objetiva que justifique a diferença de tratamento adotada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Na verdade, a diferença da percepção por verbas públicas, tendo embora inegável reflexo nas contas do Estado, não apresenta nenhuma relevância na delimitação do direito fundamental à retribuição de qualquer trabalhador. A garantia deste direito fundamental tem igual expressão para todos os trabalhadores. A Constituição não distingue o grau de garantia que merece a remuneração dos trabalhadores do setor público, privado ou do terceiro setor (artigo 59.º, n.º 3, da Constituição). Não existe, pois, fundamento para a discriminação na redução dos vencimentos dos trabalhadores pela circunstância de a sua entidade empregadora ser um ente público ou privado. A solução legal proposta assenta numa ideia de poder dispositivo unilateral do Estado sobre as remunerações de todos os trabalhadores do setor público (poder que nenhum empregador tem sobre os respetivos trabalhadores), confundindo Estado-empregador e Estado-legislador, e pressupõe que a garantia do direito fundamental à retribuição não tem igual expressão para todos os trabalhadores, o que não pode ser aceite.

Conclui-se, assim, que não existe correspondência entre a característica identificadora do grupo de pessoas formado pelos trabalhadores do setor público e o tratamento diferenciado que lhes é proporcionado relativamente aos demais cidadãos portugueses.

17. Em regra, todos devem contribuir, de acordo com as suas capacidades, para um objetivo que a todos aproveita: a diminuição do défice do Estado. Na medida em que visam solucionar um problema do Estado, enquanto coletividade, o interesse público por elas prosseguido diz respeito à generalidade dos cidadãos e não, unicamente, aos trabalhadores do setor público. A redução da despesa pública, tendo em vista assegurar a prossecução das finalidades estaduais, onde se incluem também as prestações sociais, por fundada que seja no contexto económico e financeiro atual, não legitima o sacrifício adicional, e desprovido de qualquer compensação específica, de apenas alguns para satisfação dos interesses de todos.

A seleção de quem deve ser chamado a solver os encargos públicos tem como limite a igualdade na repartição dos encargos públicos, bem como a respetiva capacidade contributiva.

18. Afasto-me, portanto, da fundamentação do Acórdão, quando ali se afirma que não é no fundamento mas na medida da diferenciação que reside o problema referente ao parâmetro da igualdade (n.º 33). Em si mesmo, o princípio da igualdade não contém nenhuma escala de avaliação para determinar uma relação contrária ao Direito, pelo que não é possível uma



R

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afetação deste princípio que se contenha ainda dentro dos limites do tolerável. Não está, pois, nas mãos do Tribunal Constitucional definir a medida da diferença tolerável.

Não havendo correspondência entre as características diferenciadoras dos grupos identificados pela norma e as diferenças de tratamento detetadas, não existe verdadeiro fundamento para a discriminação.

c. Quanto à fixação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral

19. Apesar de ter votado favoravelmente a fixação de efeitos, preferia uma solução em que a restrição de efeitos apenas abrangesse a parte da norma do artigo 33.º do LOE que, de acordo com a fundamentação do Acórdão, excede o limite do razoável e que justifica a declaração de inconstitucionalidade – ou seja, a restrição dos efeitos devia abranger apenas a redução remuneratória entre 3,5% e 10% para trabalhadores do setor público que auferiram remunerações base superiores a € 1.500, aplicando-se aos restantes efeitos da norma a eficácia regra *ex tunc*. Tratava-se de uma solução mais adequada e juridicamente possível que, todavia, não mereceu acolhimento.

Tomo esta posição apesar de considerar que a inconstitucionalidade da norma também afeta esta dimensão normativa do artigo 33.º LOE, uma vez que a decisão de modelação de efeitos constitui uma decisão distinta do Tribunal Constitucional, que incide sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tendo, portanto, como seu pressuposto a decisão já tomada pelo Tribunal Constitucional e sendo dependente desta.

20. O Tribunal Constitucional é autorizado pelo artigo 282.º, n.º 4, da Constituição a fixar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, de forma a alcançar um efeito mais restrito ou menos oneroso do que a eficácia normal desta declaração, prevista no artigo 282.º, n.ºs 1 e 2, quando tal for exigível por imperativos de segurança jurídica, equidade ou interesse público de especial relevo. Ao usar este poder, o Tribunal não está a restringir os efeitos da inconstitucionalidade *proprio sensu* da norma em questão, uma vez que estes estão fixados na Constituição, mas os efeitos da *declaração de inconstitucionalidade* do Tribunal propriamente dita.



AR

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nestes termos, o Tribunal Constitucional tem competência para restringir qualquer efeito da declaração (o efeito retroativo e o efeito repristinatório), em razão do tempo (v.g., até à publicação do Acórdão), da matéria em questão ou das circunstâncias (v.g., os efeitos ressalvados da norma abarcam apenas algumas das situações ou casos que seriam afetados). Todas estas hipóteses decorrem do artigo 282.º, n.º 4, que não contém uma mera alternativa entre eficácia *ex tunc* ou *ex nunc* da decisão, mas confere expressamente o poder ao Tribunal Constitucional de fixar os efeitos da sua decisão salvaguardando determinadas situações constituídas ou determinadas dimensões normativas da norma julgada inconstitucional, durante certo período de tempo (C. Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional*, t. II, Coimbra Editora, 2011, pp. 268-270, 337 ss.; R. Medeiros, *A decisão de inconstitucionalidade*, UCP, 1999, pp. 673-674, 696 ss.; V. Canas, *Introdução às Decisões de Provimento do Tribunal Constitucional*, AAFDL, 1994, pp. 195-196). De facto, se o preceito dá competência ao Tribunal para retirar a eficácia regra (*ex tunc*) à totalidade da decisão, então tem de se reconhecer a competência do Tribunal para restringir efeitos em menor medida.

A decisão de limitação dos efeitos e a medida dessa limitação dependem da existência de um sacrifício desproporcionado da segurança jurídica, da equidade ou de interesse público de excepcional relevo e do grau desse sacrifício. Daqui resulta o carácter limitado do poder do Tribunal de manipulação de efeitos, uma vez que não se trata de um espaço de absoluta discricionariedade. De facto, a Constituição não pretende transformar o Tribunal Constitucional em órgão de decisão ou ponderação política de interesses – nomeadamente quando se refere a “interesse público de especial relevo” – pois esta apenas cabe ao decisor político democraticamente legitimado. Tal seria, aliás, desconforme com os princípios do Estado de Direito democrático e da separação de poderes. A restrição, em determinado caso, de efeitos com esta base terá, assim, de encontrar fundamentação sempre num determinado princípio constitucional e na sua ponderação.

21. Assim, numa situação como a presente, tendo em conta o efeito regra da declaração de inconstitucionalidade e face ao impacto que esse efeito teria sobre o interesse público de especial relevo invocado – o evitar a perda para o Estado da poupança líquida de despesa pública – deve o Tribunal Constitucional proceder à restrição dos efeitos. Deve fazê-lo, no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entanto, de acordo com o princípio da proporcionalidade, na estrita medida do necessário, exercendo as suas competências.

Se o Tribunal Constitucional ao declarar a norma inconstitucional, na sua totalidade, abrange uma redução remuneratória para que reconhece existir fundamento constitucional bastante, então apenas em relação a essa dimensão se justifica a restrição de efeitos. Não a abranger, seria desproporcionadamente lesivo do interesse público, porque o Tribunal Constitucional já admitiu a não inconstitucionalidade dessa redução. Todavia permitir a preservação dos efeitos já produzidos pela norma relativamente aos titulares do direito às remunerações que foram inconstitucionalmente privados de parte do seu rendimento, tendo em conta o seu peso financeiro nas contas do Estado, por um lado, e as consequências de privação de rendimento nos visados, por outro, em especial no que respeita aos escalões mais baixos de remuneração, já não encontra adequada cobertura no interesse público invocado, configurando um sacrifício excessivo.

Para a decisão sobre a restrição de efeitos, não é relevante o facto de a norma ser ou não incindível. Esse argumento é importante quando se está a apreciar a inconstitucionalidade da norma. No entanto, neste momento, está-se a apreciar os efeitos da sua declaração de inconstitucionalidade e nesse âmbito, o Tribunal Constitucional tem competência autónoma e independente da estrutura da norma, no respeito pelo artigo 282.º, n.º 4, da Constituição.

Maria de Fátima Mata-Mouros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo nº 14/2014

Declaração de voto

Vencido parcialmente quanto à declaração de inconstitucionalidade expressa na alínea a), vencido quanto à alínea b) e não acompanhado parte da fundamentação constante da declaração de inconstitucionalidade da alínea c), pelas seguintes razões essenciais.

1. A declaração de inconstitucionalidade das normas do artigo 33º da Lei nº 83-C/2013 (LOE2014), sustentada pela posição majoritária, fundamenta-se na desconformidade com o *princípio da igualdade perante os encargos públicos*, uma vez que a diferenciação estabelecida entre quem recebe por verbas públicas e os titulares de rendimentos provenientes de outras fontes, apesar de ter fundamento legítimo, excede a *medida da diferença* constitucionalmente tolerada entre uns e outros.

Em nosso entender, o parâmetro jurídico-constitucional invocado, assim como a aplicação que dele é feita, não é capaz de justificar a ilegitimidade constitucional da redução remuneratória imposta nas normas impugnadas.

A igualdade nos encargos, uma das manifestações do princípio da igualdade, significa que os encargos públicos devem ser repartidos de forma igual pelos cidadãos (v.g. igualdade na tributação) e, no caso de existir um sacrifício especial de um indivíduo ou de grupo de indivíduos em benefício do interesse público, que os sacrificados devam ser compensados por esse prejuízo (v.g. igualdade nos vínculos expropriatórios ou quase expropriatórios).

Na primeira dimensão, o princípio da igualdade perante os encargos públicos cumpre-se com a *universalidade* da medida legislativa, repartindo-se o encargo por «todos» com base no mesmo critério. Assim acontece com os impostos, que incidem sobre todos os cidadãos segundo o critério da capacidade econômica (arts. 106º, nº 1 e 107º da CRP).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nesta caso, a desigualdade da situação económica de cada um é superada com o critério da *capacidade contributiva*, que exclui do campo de incidência dos impostos as pessoas que não disponham dessa capacidade e que impõe que os contribuintes com a mesma capacidade económica paguem os mesmos impostos e os que tenham diferente capacidade paguem diferentes impostos. Quer dizer: a igualdade de tributação afere-se (e mede-se) através do critério (*tertium comparationis*) da capacidade contributiva, que se exprime através da imposição aos contribuintes de um sacrifício proporcional a favor do estado.

Na segunda dimensão, em que existe uma imposição desigual de encargos a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos em benefício da comunidade, o princípio da igualdade perante encargos públicos é tradicionalmente invocado para justificar a *compensação* pela desigualdade criada. Perante um ato violador do princípio da igualdade, na medida em que uns destinatários são atingidos de modo desigual em comparação com outros, a igualdade é reparada ou restabelecida através de uma indemnização que compense o sacrifício especial por eles suportado. Significa isto que a violação do princípio da igualdade não impõe a *invalidade* do ato sacrificial, exigindo antes uma *medida compensatória* que vise restabelecer a igualdade jurídica ou material violada.

Ora, as normas impugnadas não convocam qualquer das referidas dimensões do princípio da igualdade: não concretizam ou estabelecem uma medida (ou proporção) de capacidade contributiva, pois o fim imediato é a consolidação orçamental ou redução do défice orçamental através da *redução da despesa* com pessoal; nem visam transformar a violação do princípio da igualdade em *compensação de sacrifício* patrimonial suportado pela desigualdade na distribuição de encargos públicos.

Para se estabelecer uma conexão relevante com a primeira dimensão do princípio da igualdade perante os encargos públicos, a única que poderia ser convocada, a fiscalização judicial teria que incidir sobre a *legitimidade do fim* escolhido: a igualdade perante os encargos públicos exigiria que as medidas de consolidação orçamental fossem tomadas através do pagamento de impostos, com o correspondente aumento da receita, e não através da diminuição da despesa. Como a igualdade no contributo para os encargos públicos,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo o critério selecionado pela Constituição, assenta na capacidade contributiva de cada um, só uma atuação pelo lado da receita era capaz de garantir o respeito por aquele princípio; já uma atuação pelo lado da despesa, como é o caso da redução remuneratória, nunca poderia ter caráter universal (não discriminatório), dada a impossibilidade do legislador impor igual medida aos trabalhadores do setor privado, assim como aos titulares de rendimentos provenientes de outras fontes.

Simplemente, não sendo evidente a desconformidade do fim imanente das normas do artigo 33º da LOE – consolidação orçamental através da redução da despesa – com os fins expressos na Constituição, nem se detetando qualquer irrazoabilidade ou incongruência com os fins declarados, a opção pela consolidação orçamental através do aumento da receita ou da diminuição da despesa cai no âmbito da *liberdade de conformação legislativa*.

Ora, não se questionando a adequação teleológica daquela solução, nem há inconstitucionalidade material por violação dos fins constitucionalmente prescritos, nem o mérito da escolha política daquele fim pode ser abalado pelo juiz constitucional. Nesta parte, uma atitude de *self restraint* na fiscalização da medida foi logo tomada no Acórdão nº 396/11, onde se julgou que «o não prescindir-se de uma redução de vencimentos, no quadro de distintas medidas articuladas de consolidação orçamental, que incluem também aumentos fiscais e outros cortes de despesas públicas, apoia-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de atuação cuja definição cabe ainda dentro da margem de livre conformação política do legislador».

Assente que o legislador é livre de escolher o fim visado pelas normas impugnadas, que é um *pressuposto* ou um *dado* de aplicação do princípio da igualdade, só por referência a esse fim é que se pode determinar quais as pessoas ou as situações que implicam um tratamento igual ou desigual. Ao escolher a consolidação orçamental através da redução da despesa com pessoal, o legislador pré-definiu os objetos a comparar, uma vez que só a diminuição dos rendimentos pagos por verbas públicas é capaz de conseguir aquele objetivo. Essa *pré-decisão* conduz inevitavelmente a um determinado resultado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comparação: para efeitos de consolidação orçamental, os rendimentos provenientes de verbas públicas não são iguais aos rendimentos provenientes de outras fontes.

Dir-se-á que o princípio da igualdade se cumpre com a existência de uma justificação material bastante para se qualificar de forma desigual aqueles rendimentos. A diferenciação no modo de tratar os rendimentos afetados respeita a norma de *proibição do arbítrio* porque, tratando-se rendimentos provenientes do orçamento de estado, há uma razão justificativa para o tratamento diferenciado: a *eficácia imediata* para uma consolidação a curto prazo (cfr. Acórdãos n.ºs 396/2011, 352/2012 e 187/2013).

Mas, ainda que seja possível estabelecer uma *relação* entre os diversos rendimentos e que *critério* da fonte de rendimentos possa suportar a diferenciação criada pelas normas impugnadas, a circunstância dos titulares de rendimentos não provenientes de verbas públicas não poderem ser afetados por medidas suscetíveis de reduzir a despesa pública, torna inviável a determinação da *medida exata* da diferença. De facto, a igualdade como *proibição do desequilíbrio*, um controlo mais intenso que tem vindo a ser efetuado pela jurisprudência constitucional, implica um *juízo de ponderação* entre a extensão da diferenciação e a extensão das diferenças objetivas detetadas entre as situações de facto que são objeto de comparação. Mas, sem recurso a outros critérios ou termos de comparação conexcionados com o fim a atingir, como determinar as diferenças entre os rendimentos de origem pública e os rendimentos de outras fontes, como os do trabalho do setor privado, empresariais, profissionais, de capitais, prediais, etc?

Se a comparação fosse feita entre trabalhadores remunerados por verbas públicas e demais trabalhadores por conta de outrem, a extensão da diferença ainda poderia ser determinada através de certos elementos relacionadores, como o nível médio de remunerações, a maior ou menor segurança no emprego ou até a situação jurídico-funcional globalmente considerada de cada elemento do par comparativo. Nos Acórdãos n.ºs 353/12 e 187/13 não se considerou razoável e idóneo valorar a situações a comparar em função desses critérios materiais, quer pela diversidade de funções no setor público, quer pela



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

circunstância de só as situações de pleno emprego poderem ser atingidas pelas medidas legislativas.

A verdade é que, em vista do fim de consolidação orçamental, a irrazoabilidade não está na escolha daqueles critérios valorativos, mas sim na determinação das situações relevantes que foram tratadas diferentemente pela lei. Para aquele objetivo, que é de interesse nacional, quem recebe rendimentos a partir de verbas inscritas no orçamento do Estado deve ser comparado com todos os que pertencem à categoria dos detentores de capacidade contributiva. Dentro deste universo, os trabalhadores remunerados por verbas públicas foram diferenciados pelo maior efeito que a redução remuneratória pode ter na consolidação orçamental e na salvaguarda da solvabilidade do Estado.

Ora, a determinação da diferença entre os rendimentos provenientes de verbas públicas e os rendimentos provenientes de outras fontes é difícil de medir, se não mesmo impossível, pois as "medidas de austeridade" também atingiram esses rendimentos. Como comparar aqueles que apenas têm rendimentos prediais ou empresariais, sujeitos a um aumento significativo do IMI e do IVA, com o *quantum* de redução remuneratória?

No Acórdão nº 187/13 ainda se considerou que a "medida de diferenciação" corresponde ao coeficiente de redução salarial porque os trabalhadores da Administração Pública atingidos pela norma, sendo sujeitos passivos de imposto, ficaram a dispor de «*menor capacidade económica para satisfazer o aumento de encargos fiscais que foi imposto generalizadamente a todos os cidadãos*». A extensão da diferenciação foi assim medida pela menor capacidade contributiva causada pela redução remuneratória. Mas este argumento, que parece ser decisivo na aplicação do princípio da "igualdade proporcional", não pode servir de suporte à diferenciação, uma vez que se há menor capacidade contributiva também o imposto a pagar será menor. Isto é, o grau de sacrifício que vai implicado na redução remuneratória não se pode medir pelo mesmo grau de sacrifício que os contribuintes suportam em consequência do pagamento dos seus impostos, pois a perda de rendimentos (sacrifício) é proporcional à diminuição da carga fiscal e desse modo continua



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a ser assegurada a igualdade de sacrifícios. De modo que, a repartição igual dos encargos fiscais não é afetada pela redução remuneratória imposta pelas normas impugnadas.

A posição que obteve vencimento no presente Acórdão não faz referência àquela diferenciação, mas também não indica qual a *extensão da diferença* entre os grupos em comparação, com base na qual se deve aferir da proporcionalidade do tratamento diferenciado. Aceita-se que há uma diferença entre os atingidos e os excluídas pelas normas impugnadas – os rendimentos daqueles provêm de verbas públicas – mas não se explicita qual a medida dessa diferença.

Ora, a nosso ver, para aferir da “justa medida” da redução de remunerações não é necessário verificar se, à luz do objetivo da consolidação orçamental, há um tratamento desigual relativamente aos demais detentores de capacidade contributiva. Tal como acontece numa empresa privada, o *Estado-administração* pode cortar nas despesas com o pessoal que o serve, tendo com vista a salvaguarda da sua solvabilidade, sem que seja necessário tomar em conta a igualdade de resultados relativamente aos titulares de rendimentos de outra fonte.

De resto, no contexto que dá sentido às normas impugnadas, tentar encontrar uma justificação racional para a “diferenciação” acaba por se legitimar cortes excessivos, sem que seja violado o princípio da igualdade. Na verdade, ao localizar-se a razão justificativa da diferenciação na “*eficácia imediata*” na redução da despesa do Estado, tanto se legitima uma redução de 10% como se valida uma redução de 12% ou mais. E será difícil sustentar, como parece resultar da posição que obteve vencimento, que a eficácia imediata justifica a diferenciação dentro de certa medida, mas não justifica o agravamento dessa medida devido à perda de “consistência valorativa” pelo decurso do tempo. É que, se o argumento da eficácia perdeu consistência, tanto perdeu para a medida de diferenciação inicial como para o seu agravamento.

Isto não significa que as normas do artigo 33º do LOE2014 estejam totalmente imunes à censura jurídico-constitucional, pois têm ainda que ser confrontadas com o princípio da proporcionalidade.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quer se entenda que o *quantum* de retribuição tem natureza jusfundamental, como parece ser mais defensável, quer se entenda que a Constituição não o garante, como se defende no presente Acórdão, as medidas legislativas que o restringem ou conformam têm que ser *adequadas, exigíveis e proporcionais* para se alcançar o fim pretendido, seja por decorrência do nº 2 do artigo 18º da CRP, seja com fundamento no princípio do estado de direito insito no artigo 2º da CRP.

Que a redução remuneratória é *apropriada* ao fim de consolidação orçamental pelo lado da despesa é uma evidência: o impacto orçamental na redução da despesa pública é estimado em 643 milhões de euros (cfr. Relatório do OE2014). E também é defensável considerar tal medida temporária como um meio *menos limitativo* ou *menos lesivo* que a cessação do vínculo laboral ou a colocação na situação de requalificação, as alternativas disponíveis à redução de despesa com pessoal, as quais, embora idóneas, são mais lesivas do que aquela (cfr. Acórdão nº 474/13, sobre a constitucionalidade do regime jurídico da requalificação dos Trabalhadores da Administração Pública).

Já quanto à *razoabilidade e equilíbrio* da medida, sem se pôr em causa o espaço de conformação do legislador na sua modelação, constata-se o caráter excessivo da mesma, sobretudo na parte em que se atinge as remunerações mensais de valor compreendido entre os €675 e €1000. Não se trata de ajuizar se a justa medida impunha que o legislador fixasse um outro limiar de isenção, mas apenas de constar a *manifesta irrazoabilidade* de nuns casos se considerar suficiente para a satisfação do fim de consolidação orçamental um corte de rendimentos a partir de 1000 euros e noutros se impor uma redução a partir de 675 euros.

Se não se aceita que a anterior jurisprudência constitucional tenha fixado o limiar mínimo de incidência da redução remuneratória em 1.500 euros, pois o Tribunal não tem esse poder normativo, também se julga irrazoável que para os pensionistas aquele limite tenha sido fixado em 1000 euros e que para quem está no ativo tenha sido fixado em 675 euros. A Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) foi instituída e justificada como uma medida que visou obter uma contribuição *equivalente* à imposta com as reduções salariais dos trabalhadores da função pública nos orçamentos de 2011, 2012 e 2013. Ora, se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ambas as medidas têm a mesma finalidade – redução da despesa pública – é irrazoável que para quem está no ativo o limite tenha sido fixado em 675 euros, sendo certo que nesta situação as despesas são presumivelmente maiores, e por conseguinte maior será a necessidade de rendimentos. Não se pretende convocar o parâmetro do princípio da igualdade entre pensionistas e funcionários no ativo, mas assinalar a incongruência e a falta de equidade que existe entre o limiar de 675 euros e o objetivo da consolidação orçamental: se para os pensionistas é aceitável e tolerável que o sacrifício seja exigido apenas a partir dos 1000 euros, que justificação existe (ou foi dada) para que o mesmo sacrifício seja alargado aos 675 euros relativamente aos trabalhadores no ativo?

A nosso ver, nesta parte, as normas do artigo 33º do LOE2014 não se conformam com o princípio da proporcionalidade, o que conduz à inconstitucionalidade parcial das mesmas.

2. Quanto ao juízo de inconstitucionalidade das normas do artigo 115º da LOE 2014, que consagram uma «contribuição sobre prestações de doença e de desemprego», a minha discordância tem por ponto de partida a natureza jurídica dessa «contribuição»: enquanto a posição que fez vencimento considera que se trata de uma medida de *redução de despesa*, para nós, tem a natureza de *tributo parafiscal*.

O enquadramento dessa contribuição no âmbito das medidas de redução de despesa coloca-a em desconformidade com o princípio da proporcionalidade, quer por falta de equidade interna, uma vez que a taxa é a mesma qualquer que seja o montante do subsídio, quer pela irrazoabilidade e incoerência da taxa com objetivos visados, já que relativamente a outros tipos de reduções, como as remuneratórias e a CES, o legislador impôs taxas menores para a mesma base de incidência, considerando-as suficientes para atingir o mesmo fim. A vulnerabilidade de quem se encontra na situação de desemprego ou doença justificaria que a taxa de redução dos subsídios fosse menor do que a taxa de redução das remunerações e das pensões, independentemente da existência de uma cláusula de salvaguarda de valores mínimos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todavia, a recondução da contribuição ao universo da parafiscalidade, como fazemos, não permite formular qualquer juízo de inconstitucionalidade, seja por referência ao direito à segurança social (artigo 63º da CRP), seja por aplicação do princípio da proporcionalidade.

O proponente da norma, para além do mais, justifica-a do seguinte modo: *«estando a ser registadas contribuições a estes beneficiários durante o período de doença ou de desemprego, a respetiva carreira contributiva está a ser completada sem que estes estejam efetivamente a contribuir. Tal implica que este período seja contabilizado para efeitos de prestações para estas ou outras eventualidades futuras, sem que tenha havido qualquer contribuição. Assim, especialmente, em momento de emergência nacional, por motivos de equidade e justiça social, entende-se adequado e proporcional que estes beneficiários vejam reduzida a sua prestação».*

Efetivamente, durante o período em que é atribuído o subsídio de desemprego e o subsídio de doença os serviços de segurança social são obrigados a efetuar o *registo de remunerações por equivalência* à entrada de contribuições, o que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de atividade que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo regime geral, deixem de receber ou vejam diminuídas as respetivas remunerações (cfr. *artigo 57º, nº 2 da Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro – Lei de Bases Gerais da Segurança Social - artigos 16º e 17º da Lei nº 110/2009, de 16 de setembro - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social - artigo 22º do Decreto-Lei nº 28/2004, de 4 de fevereiro – Regime jurídico de proteção social na eventualidade de doença no âmbito do subsistema previdencial - artigo 80º do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de novembro – Regime jurídico da reparação da eventualidade de desemprego no âmbito do subsistema previdencial*).

O instituto do registo de remunerações por equivalência, fundado no *princípio da solidariedade*, tem por objetivo fundamental evitar que os beneficiários de prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação de determinadas eventualidades, e que por isso se encontram na situação de inatividade temporária, possam ver prejudicado o direito à formação da pensão em virtude



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de interrupção da carreira contributiva provocada por aquelas eventualidades. Como não há entrada efetiva de contribuições para a segurança social, a lei *fictiona* a existência de contribuições, evitando assim que o trabalhador seja lesado nos direitos à proteção social, em especial o direito à pensão, dependentes de obrigações contributivas.

Ora, a «contribuição» prevista no artigo 115º da LOE2014, que nos termos do seu nº 5 constitui uma «*receita do sistema previdencial*», insere-se na lógica da contributividade, fazendo com que os beneficiários das prestações contribuam para o autofinanciamento do sistema previdencial, tendo «por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações» (artigo 54º da LBSS). A reversão da taxa para o IGFSS.I.P, a afetação às despesas específicas do sistema previdencial e o facto de os contribuintes serem beneficiários desse sistema, são marcas características de um *tributo parafiscal*. Entre a contribuição e as prestações sociais existe uma relação sinalagmática: o esforço contributivo que a taxa representa é justificado pelo benefício de proteção social que os contribuintes presumivelmente obtêm em troca, especialmente a pensão de reforma. Afigura-se-nos, pois, que o critério da fixação da taxa – 5% e 6% dos subsídios – está marcado pelo *princípio da equivalência ou benefício*, uma vez que fica consignada a compensar os rendimentos pedidos em consequência da verificação das eventualidades que integram o âmbito matéria do sistema previdencial.

A qualificação das taxas previstas no artigo 115º do LOE2014 como tributos parafiscais – as “contribuições financeiras” previstas na alínea i) do nº 1 do artigo 165º da CRP – afasta o juízo de inconstitucionalidade, desde logo, porque o nº 2 do artigo 63º da CRP tem implícito que o financiamento do sistema de segurança social também se faça através de contribuições dos respetivos beneficiários (*princípio da contributividade*), numa proporção que se inclui no âmbito da liberdade de conformação do legislador.

Mas também porque aquelas taxas, sendo adequadas ao fim visado e exigíveis em atenção ao custo ou valor das prestações presumidas, não são manifestamente inadequadas e desproporcionadas para se alcançar aquele fim. Apenas se verifica que o princípio da solidariedade que suporta o registo de remunerações por equivalência, enquanto ficção da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entrada da contribuição de 11% sobre a remuneração ilíquida auferida pelo trabalhador desempregado ou doente, cede parcialmente perante o princípio da contributividade expresso nas taxas de 6% e 5%. Estes coeficientes não se podem ter por excessivos porque, tendo por base de incidência o valor dos subsídios – que são calculados em 65%, na eventualidade de desemprego, e entre 55% e 75%, na eventualidade de doença, da remuneração média do trabalhador – acabam por ser inferiores ao resultado da aplicação da mesmas percentagens relativamente à quota de 11%. Repare-se que a taxa contributiva global, que atualmente é de 34,75%, integra o custo correspondente a cada uma das eventualidades cobertas pelo sistema previdencial (cfr. artigos 50º e 51º do Código Contributivo) e que, não havendo contribuições da entidade empregadora, o trabalhador desempregado ou doente apenas contribui com 6% e 5%, sendo o restante custeado pela solidariedade dos demais contribuintes.

Trata-se, pois, de uma medida compensatória, equitativa, que não atinge a substância do direito ao subsídio de desemprego e ao subsídio de doença, e por conseguinte, não está em desconformidade com o princípio da proporcionalidade.

3. Em relação à inconstitucionalidade das normas do artigo 117º da LOE2014, que impõem a aplicação de uma taxa de formação às pensões de sobrevivência, concordo com a fundamentação exposta no ponto 98 do Acórdão.

Tendo em vista o fim de redução da despesa, entendemos que não há razão justificativa para diferenciar os pensionistas que têm mais do que uma pensão daqueles que apenas têm uma pensão de sobrevivência, qualquer que seja o seu valor. Que fundamento material suficiente existe para impor a taxa de formação numa pensão de sobrevivência de 1000 euros cumulada com uma pensão de reforma de 1500 euros e excluir dessa taxa quem auferir apenas uma pensão de sobrevivência de 2500 euros? Para o fim de consolidação orçamental pelo lado da despesa, a razão da diferenciação deve assentar no *valor* das pensões e não num determinado *número* de pensões. Há, pois, desigualdade de tratamento para os mesmos valores globais de pensão.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todavia, quanto ao fundamento da desigualdade interna, não acompanho a argumentação constante do ponto 97 do Acórdão, porque nos parece que o “valor global mensal a título de pensão” é *exclusivamente* considerado para determinar a taxa de formação da pensão de sobrevivência, não podendo servir de critério ou termo de comparação após se ter calculado ou recalculado a pensão com base nessa taxa. O valor da pensão de sobrevivência que intervém no cálculo do valor global mensal continua a ser apurado como base nas percentagens previstas na lei (50% para o regime de proteção social convergente e 60% ou 70% para o regime geral), valor este que naturalmente será diferente após se ter aplicado à pensão de sobrevivência as taxas de formação de pensão previstas no artigo 117º. Se há reduções diferenciadas no valor global da pensão calculado após a aplicação da taxa de formação, elas derivam do diferente valor que as demais pensões têm, cujo razão justificativa assenta em diversos elementos, como o valor das remunerações, a duração da carreira contributiva, a idade do beneficiário, etc.

Lisboa, 30 de maio de 2014



5

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo o.º 14/2014

Pleóário

Relator: Cooselheiro Carlos Feroaodes Cadilba

Declaração de Voto

A. Artigo 33.º da LOE 2014 - Redoções remuneratórias de quem recebe por verbas públicas

1. Votei a alínea *a*) da decisão, considerando inconstitucional a norma do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014).
2. Subscrevi a decisão e, no essencial, a fundamentação do Acórdão, quando este considera violado o princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da Constituição. Havendo já consignado, em declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 187/2013, que as reduções remuneratórias previstas na LOE 2013 eram violadoras da Constituição, não poderia deixar de subscrever o presente Acórdão quando o sacrifício agora em causa, imposto à remuneração base mensal, é ampliado relativamente a 2011, 2012 e 2013 (basta que pensemos no leque de destinatários, que foi muito ampliado, ou nas taxas de redução, que, a título de exemplo, nalguns casos passam de 3,5 % para 12%!). Na lógica da minha posição seriam, por isso, dispensáveis, os juízos comparativos do Acórdão (designadamente quando confronta o peso da redução remuneratória em 2014, com a suspensão dos subsídios considerada inconstitucional em 2013).
3. A meu ver, ao fundamento de inconstitucionalidade apontado no presente Acórdão sempre acresceriam as razões por mim anteriormente avançadas em declaração de voto ao Acórdão n.º 187/2013, relativo a disposições da LOE para 2013: o tempo decorrido desde o início da imposição do sacrifício atenua de modo decisivo o argumento (ainda atendível relativamente à LOE de 2010) da indispensabilidade das medidas de redução salarial, sistematicamente apresentadas como as únicas eficazes para obtenção de uma quantia certa e determinada num curto prazo.



67

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Já em 2013 o Tribunal Constitucional entendeu, quanto à redução remuneratória em que se traduziu a suspensão do pagamento de subsídio de férias pelo orçamento de 2013 – embora não retirando do argumento as devidas consequências quanto às reduções remuneratórias em si mesmas – que «não servia de justificação que essa fosse ainda a única medida com efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a única opção para garantir a prossecução do objetivo traçado».

Já no Acórdão de 2013, na mencionada declaração de voto, sustentei que volvidos três sucessivos exercícios orçamentais, o corte de remunerações, três vezes reiterado, não encontrava já respaldo na Constituição. O argumento, fundamental, do resultado imediato da solução perdera-se, e tornara-se incompreensível a invocação da imperatividade ou da natureza insubstituível da medida para a preservação da capacidade financeira do Estado, por não haver soluções alternativas, de outra natureza, através das quais se chegasse a igual valor certo.

Em 2014, encontrando-nos no 4.º ano de previsão de redução remuneratória, o decurso do tempo reforça o argumento de que se não pode continuar a invocar ser a redução (agora, ainda mais agravada) a única forma de, atuando pelo lado da despesa, e com eficácia certa e imediata, atingir os objetivos pretendidos de redução do défice.

O decurso do tempo impõe um acréscimo de exigência no sentido de serem encontradas alternativas que evitem o prolongamento da medida.

Mesmo não se considerando ultrapassada a difícil situação económica nacional, no 4.º ano consecutivo, a afetação das remunerações de quem recebe por verbas públicas não pode já dar-se por justificada – não basta que esteja preordenada à realização de legítimos objetivos orçamentais, essenciais ao reequilíbrio das contas públicas. O argumento da eficácia imediata, da indiscutível urgência e imprescindibilidade, já não são suficientes para fundamentar a indispensabilidade desta medida para a obtenção de efeitos seguros e imediatos (aliás, diferentemente do Acórdão, vejo nas medidas de agravamento fiscal em sede de IRC um sinal da existência de alternativas).

4. Não se pretende com estas considerações afirmar que ao legislador esteja vedado reduzir as prestações remuneratórias fixadas.



67

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Admito uma intervenção limitadora – que atinja o valor dessas prestações, afetando um direito social – desde que existam razões suficientemente ponderosas para essa afetação (o que é diferente de aceitar qualquer justificação desde que não seja evidente que tal justificação não serve).

Só com uma justificação forte a contrapartida pela prestação do trabalho pode ser diminuída, e na condição de serem, ainda, observados os princípios estruturantes do Estado de Direito.

Para que se afete o direito à remuneração – aqui, no seu *quantum* - o legislador terá de respeitar os princípios constitucionais estruturantes, e de apresentar uma justificação robusta – que invocou, em 2010 (condições excecionais e extremamente adversas; medidas seriam indispensáveis ao reequilíbrio das contas públicas e apresentavam-se como mais eficazes do que outras, sendo o modo mais certo e rápido de obtenção da verba imediatamente necessária). Em 2010, considerando o montante e a temporalidade da medida, essa justificação foi aceite pelo Tribunal Constitucional como sendo suficientemente forte. Só aquela medida seria apta, pela urgência e necessidade de certeza.

Para que, em 2014, se ponha em causa a remuneração, voltando a sacrificar os mesmos para além do que já lhes foi imposto ao longo do tempo, tem de ser apresentada uma razão suficientemente forte.

Significa, portanto, que o legislador, quando afeta um salário fixado, não está somente limitado pelo respeito de um limiar mínimo, balizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pelo direito a um mínimo de subsistência condigna.

Não se diga que a escolha das alternativas ainda cabe na liberdade do legislador, por, num juízo de evidência, não ser possível atestar que uma tal medida não é apta a atingir o seu fim, ou que não é indispensável para a sua prossecução, ou que não resulta evidente a sua desproporção.

É que, em meu entender, para que o legislador fique autorizado a afetar a remuneração não basta que não resulte evidente que uma solução que afete a remuneração não serve para o fim (legítimo) visado. Ou que não seja manifesto que a solução escolhida não é a menos restritiva para atingir a finalidade legítima, de entre as soluções igualmente eficazes para o atingir. Nem basta que não seja absolutamente claro que atendendo à gravidade do sacrifício imposto a solução seja excessiva ou desrazoável.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No caso, apesar das razões de interesse público, dignas de proteção, a medida já não respeita o princípio da proporcionalidade: ainda que a medida seja idónea (adequada) para a realização de um fim legítimo, o tempo decorrido e a exigência de encontrar outras opções (desde 2011) impunha que a ela se tivessem encontrado alternativas, deixando de se poder invocar que esta seria a única, certa e imediatamente quantificável.

Por outro lado, no caso da norma em apreciação, sempre teria de ser considerada a dureza do sacrifício imposto, não apenas nos escalões de rendimento mais baixos, mas também noutros escalões que são agora sujeitos a um esforço adicional que se acentua de modo significativo em 2014, e levando ainda em consideração o esforço acumulado (i.e., a acumulação da ablação de rendimentos sofrida ao longo dos anos). O prejuízo sofrido por estes destinatários ao longo do tempo não se limitou a estas reduções remuneratórias reiteradas: sofreram, entre outras medidas, a supressão efetiva do subsídio de férias e de Natal em 2012; foram afetados pelo aumento do horário de trabalho para 40 horas; pela redução adicional na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário; pela alteração das regras das ajudas de custo nas deslocações em serviço, pela proibição de valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões; pelo aumento da contribuição para a ADSE; pelo agravamento fiscal que atingiu todos os trabalhadores (reduções de escalões de IRS, aumento das taxas; imposição de uma sobretaxa de 3,5% no IRS; redução de deduções à coleta ...). Atingido tal esforço sacrificial, não pode deixar de se considerar que ainda que a solução legislativa se destine a uma finalidade reconhecidamente legítima, se tomou insuportável a reiteração das medidas, tendo-se por violado o princípio da proporcionalidade.

B. Artigo 75.º da LOE 2014 - Complementos de pensão

1. Fiquei vencida quanto à decisão de considerar não desconforme com a Constituição a norma do artigo 75.º, relativa aos complementos de pensão (alínea *d*) da decisão).
2. Discordei, desde logo, das considerações sobre o aspeto de regime infraconstitucional que o Acórdão elabora - para, afinal, admitir que a posição assumida é geradora de dúvidas -, discordando, ainda, da caracterização da medida.



G

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Quanto à questão de constitucionalidade: o artigo 75.º da LOE 2014, ao suspender o pagamento de complementos de pensão anteriormente acordados entre as empresas e os trabalhadores, suspende, unilateralmente, disposições livremente acordadas entre as partes, impedindo, para futuro, com termo indefinido, o estabelecimento de derrogações à regra da suspensão dos complementos.

A norma não se limita a afastar a possibilidade da introdução de complementos de pensão para o futuro, suspende, igualmente, a eficácia das situações anteriormente acordadas.

Uma vez que a atribuição de tais prestações complementares resultou de instrumento de regulamentação coletiva anteriormente fixado, a disposição legal que agora as suspende viola o artigo 56.º, n.º 3, da Constituição – que garante a contratação coletiva – ao pôr em causa a contratação coletiva em si mesma. Já em ocasião anterior (Acórdão n.º 602/2013) votei (vencida) a inconstitucionalidade de norma (então, do Código de Trabalho) que determinava a suspensão da eficácia de anterior resultado de exercício de autonomia contratual coletiva, por violação associada do princípio da proteção da confiança, decorrente do artigo 2.º da Constituição, e do direito de contratação coletiva. Algumas dessas considerações são genericamente válidas no caso em apreço.

A existência de um direito à contratação coletiva com um mínimo de conteúdo útil exige que o legislador respeite as expectativas fundadas na continuidade da vinculação resultante dos instrumentos de regulamentação coletiva, pelo período convencionado, por um lado, e que, naturalmente, aqueles que os adotam possam com eles contar para a conformação da sua vida, por outro. O respeito pela contratação coletiva em si mesma considerada (e constitucionalmente prevista) obriga a que se respeitem as expectativas, dignas de tutela, que os instrumentos de regulamentação coletiva geraram.

A meu ver, independentemente da natureza das matérias em causa, ou seja, independentemente de o objeto da contratação coletiva integrar a reserva de convenção coletiva, a confiança que a contratação coletiva em si mesma pressupõe, e que é base da sua essência, condição fundamental da sua existência, sempre imporia o respeito pelos conteúdos antes negociados, até ao final dos períodos contratualmente estipulados. A confiança é, afinal, crucial ao exercício pleno da liberdade de contratação coletiva, dotando-a de sentido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por ser assim, o legislador não pode atingir de forma tão significativa os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho já celebrados e em vigor, sem com isso ferir de modo excessivo a confiança dos contraentes na longevidade antecipadamente fixada do instrumento de regulamentação coletiva, e, conseqüentemente, afetando a garantia da própria contratação coletiva. A quebra do acordo celebrado, por imposição legal, com as suas conseqüências lesivas, constitui uma ablação significativa da confiança nos instrumentos de regulação coletiva, frustrando a certeza que as partes haviam depositado na manutenção do acordado.

Acresce que, no caso da atribuição dos complementos de pensão, em muitas situações, os beneficiários condicionaram decisões relativas ao seu contrato de trabalho na expectativa do recebimento destes complementos. Por outro lado, os que optaram por deixar a vida ativa têm neste complemento parte da sua subsistência, em muitos casos bastante significativa. Nalgumas situações, na origem da opção de antecipação do abandono da vida ativa esteve a expectativa da receção do complemento acordado. E esta opção conduziu, lembre-se, à redução de pessoal, com a conseqüente vantagem da redução de despesas com pessoal por parte da empresa.

Tudo ponderado, e em associação com o princípio da proteção da confiança, enquanto decorrência do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição, tem-se por violada a garantia da contratação coletiva instituída pela artigo 56.º, n.º 3 da Constituição.

4. Mesmo que se sustente que, nalguns casos, a atribuição do complemento de pensões possa resultar, por exemplo, de um contrato individual de trabalho, pelo que não estaria em causa a violação da contratação coletiva, em qualquer dos casos, a alteração do quadro normativo, que contende com o anteriormente instituído, seja por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, seja por contrato individual de trabalho, sempre violaria o princípio da proporcionalidade: os benefícios que decorrem para o interesse público da aplicação desta medida tendente a alcançar a consolidação das contas públicas (a poupança obtida é de cerca de 11,3 milhões de euros) são pouco significativos quando consideramos os encargos muito pesados para os trabalhadores que são afetados no complemento de pensão. Lembre-se que quem se encontra já a receber um complemento de pensão está, na maioria das vezes, em situação irreversível, não dispondo de alternativas para refazer a sua vida do ponto de vista



G

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

profissional. Por outro lado, em muitos casos, as desvantagens impostas podem chegar a níveis muito elevados do seu rendimento. Há, assim, um desequilíbrio entre o fraco benefício coletivo e as muito significativas desvantagens para os afetados, não se vislumbrando que existam razões superiores de interesse público aptas a justificar a suspensão dos complementos de pensão.

Em suma, atendendo ao diminuto contributo do valor correspondente à poupança em causa, para a prossecução do interesse coletivo, por um lado, e as legítimas expectativas dos particulares e os pesados sacrifícios que a solução acarreta, por outro, não poderíamos deixar de concluir, ao contrário da maioria, pela desproporção da solução, considerando violado o princípio da proporcionalidade.

C. Artigo 117.º - Novo regime de cálculo/recálculo das pensões de sobrevivência

1. Subscrevi a decisão de inconstitucionalidade do artigo 117.º da LOE 2014 [alínea c)] e, no essencial, a sua fundamentação ancorada na violação do princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da Constituição.

2. Ainda assim, defendi um maior alcance da decisão, uma vez que teria acompanhado o pedido do Senhor Provedor de Justiça, dado que entendi que a violação do princípio da igualdade também ocorreria quando consideradas as alterações impostas pela norma numa perspetiva de igualdade externa.

Fi-lo por não julgar suficientemente justificada a diferenciação estabelecida entre aqueles que acumulam uma pensão de sobrevivência com outras pensões e os que acumulam uma pensão de sobrevivência com outro tipo de rendimentos (não estando estes últimos destinatários sujeitos ao recálculo do valor da pensão de sobrevivência), nomeadamente rendimentos do trabalho, ainda que os rendimentos cumulados sejam de igual valor (o que pode, por absurdo, conduzir a que alguém não veja limitada uma pensão de sobrevivência que receba enquanto está a trabalhar - porque a cumula com rendimentos do trabalho -, mas veja essa mesma pensão ser reduzida a partir do momento que opte por deixar a vida ativa).

Considero que é pedido um esforço adicional, a bem de todos, a uma categoria específica de pensionistas - os pensionistas que recebem pensões de sobrevivência -, mas, mesmo entre



G7

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estes, o esforço não é pedido a todos eles. A meu ver, este tratamento diferenciado não tem uma razão material distintiva suficiente, não podendo ser justificado unicamente em razão de estarem em causa titulares de outras pensões para além da pensão de sobrevivência (n.º 7). A condição de recursos introduzida é aferida exclusivamente em atenção a um determinado rendimento mensal a título de pensão.

Sendo o objetivo da medida a sustentabilidade das finanças públicas, procurando contribuir para a consolidação orçamental (respeitante a todos), não se vê como pode justificar-se o tratamento diferenciado dos pensionistas que percebem pensões de sobrevivência e, dentro destes, apenas dos que acumulam a pensão de sobrevivência com as outras pensões do n.º 7 do artigo 117.º (LOE 2014), impondo-lhes uma amputação de parte da pensão, tanto mais que as verbas usadas para pagar aos que recebem pensão de sobrevivência e que recebem outros rendimentos são as mesmas que são utilizadas para pagar a pensão de sobrevivência aos que cumulam com outras pensões.

3. Importante para a minha posição foi, ainda, a consideração de que esta medida é mais uma medida avulsa, não globalmente pensada, nem coerente, precisamente numa matéria relativamente à qual a Constituição exige que o Estado organize um sistema de segurança social, que abranja, entre outros, os cidadãos em situação de viuvez (artigo 63.º da Constituição).

Das incoerências são prova, desde logo, entre outras, as variadas situações que conduziram a que se identificasse, no Acórdão, fundamentos de violação do princípio da igualdade quando a medida é encarada numa perspetiva interna, mas também, como referi, do ponto de vista externo.

Estamos perante mais uma alteração avulsa e assistémica, mas, ao contrário de outras, com vocação para se tornar definitiva. Ora, uma medida que pudesse intervir de forma a reduzir o montante das pensões a pagamento teria de encontrar forte apoio num conjunto sistémico de alterações estruturadas (como se exigiu no já referido Acórdão n.º 862/2013, sobre a convergência de pensões), não devendo incidir, de forma cirúrgica, apenas sobre uma categoria de pensionistas – os beneficiários de pensões de sobrevivência, e, dentro destes, não abarcando todos – sem considerar as demais situações de pensões devidas pela segurança



67

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

social, e, bem assim, sem considerar o conjunto das situações dentro do próprio universo dos titulares de pensões de sobrevivência.

De novo, como antes no diploma relativo à convergência de pensões dos sistemas da Caixa Geral de Aposentações e do regime geral da segurança social, o legislador não pensou o sistema de forma integrada, na sua globalidade. Afetam-se, de modo isolado, somente algumas categorias de beneficiários, sem cuidar da sua posição relativa no sistema geral da segurança social.

Acresce que, no caso, a redução das pensões de sobrevivência, dada como permanente, não compreende, na sua configuração, a previsão da reavaliação das condições de acesso à pensão, nem prevê um mecanismo que determine a possibilidade de recalcular a pensão caso as circunstâncias pessoais do beneficiário se modifiquem. Por outro lado, a medida legislativa que acarreta o recálculo da pensão ignora, por exemplo, a concreta circunstância de cada pensionista, ou o peso real da pensão de sobrevivência na aferição do montante total do rendimento de pensões que determina o escalão de recálculo. Na verdade, aplica-se uma nova taxa de formação da pensão de sobrevivência, cuja determinação depende do valor global mensal constituído pela pensão de sobrevivência somado ao de outras pensões, percebido pelo titular. Mas o impacto do recálculo com base na nova taxa é tanto maior, quanto maior for o peso da pensão de sobrevivência no rendimento.

Convém também recordar que esta disposição afeta, fundamentalmente, os viúvos e viúvas que já não estão na vida ativa, operando uma redução imprevista no seu rendimento.

Este é um grupo de destinatários especialmente sensível ao impacto das medidas de contração das prestações a que tem direito (ainda que estejamos a falar de rendimentos totais superiores a 2000 euros), por constituírem, como já antes se escreveu em voto de vencida, um segmento da população que, na sua maioria, se encontra em especial situação de vulnerabilidade e dependência e que, por naturais razões atinentes à sua idade (e, muitas vezes, à saúde) se mostra incapaz de reorientar a sua vida em caso de alteração inesperada das circunstâncias que lhes não permita fazer face a encargos anteriormente assumidos.

Reconhece-se que o interesse público prosseguido com esta medida é digno de tutela: o legislador aponta como interesse público a redução da despesa, com o objetivo de reduzir o défice orçamental e a criação de condições para a sustentabilidade futura das finanças



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicas e do sistema de pensões. Respeitados os princípios constitucionais estruturantes e apresentada uma justificação forte e razoável este poderia fundar uma afetação do valor da pensão, frustrando as expetativas de quem recebe uma pensão.

Mesmo que se admita que as expetativas do montante de pensão possam ter de ceder face a interesses públicos contrapostos de maior peso, é necessário, à semelhança do que antes se fez no diploma da convergência das pensões, aferir do ponto de vista da proporcionalidade se esta é uma afetação desproporcionada da posição de confiança. Fazê-lo não se resumirá à aceitação de que, num critério de evidência (que o Acórdão aceita), não é possível afirmar que a medida frustradora de expetativas não seja apta à finalidade, ou seja dispensável, por exemplo. A justificação para tal afetação terá, também aqui, de ser uma justificação forte.

Não pode deixar de se considerar que é excessiva a frustração de expetativas que a medida introduz, afetando uma categoria de pessoas especialmente fragilizada – agora mais ainda, pela ausência de alguém com quem a vida era partilhada, e que, na falta desta, se vê privada da sua colaboração, desde logo, na partilha de despesas e na organização da vida familiar. Por outro lado, o interesse fundamental apresentado como justificador – o reequilíbrio orçamental, em situação de emergência financeira – não pode fundar uma medida tendencialmente definitiva. E mesmo quando se invoca a sustentabilidade do sistema de pensões a longo prazo, a medida falha na revisão globalmente ponderada dos regimes de proteção social. A prossecução deste objetivo estrutural exigiria medidas integradas, dotadas de coerência.

Considerarei, por isso, frágeis as razões invocadas para a imposição de uma redução de caráter permanente, não temporariamente determinada.

A ser assim, rejeito que possam ser afetadas, neste grau, as expetativas deste grupo de pensionistas, considerando também violado o princípio da proteção da confiança (artigo 2.º da Constituição), afastando-me do Acórdão nesta parte.

D. A restrição de efeitos da declaração de inconstitucionalidade (artigo 282.º, n.º 4, da Constituição)

1. Fiquei vencida quanto à alínea f) da decisão, respeitante à produção de efeitos do juízo de inconstitucionalidade relativamente à norma que impõe a redução remuneratória devida no âmbito da relação de emprego público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Defendo que a presente decisão de inconstitucionalidade deve valer – o que é, sublinho, a regra prevista na Constituição – desde o início da vigência da norma, não se ressalvando os efeitos jurídicos que esta tenha produzido até à decisão do Tribunal Constitucional.

Vejamos a razão pela qual considero que o Tribunal não deve limitar os efeitos, fazendo-os valer apenas para o futuro.

3. Nos termos do n.º 1 do artigo 282.º da Constituição, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional. No caso, ao determinar a cessação de efeitos da norma que impõe a redução salarial, a declaração de inconstitucionalidade produzirá um efeito restitutivo dos valores da redução dela resultante, considerada contrária à Constituição. I.e., como os efeitos regra previstos na Lei Fundamental são efeitos retroativos, tal significaria a reposição da totalidade do valor indevidamente não pago desde o início do ano, ou seja, desde a entrada em vigor da Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2014, na qual se insereve a norma que impôs as reduções, agora declarada inconstitucional.

Estes efeitos regra, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, apenas por razões de segurança jurídica, razões de equidade ou de interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, podem ser substituídos por efeitos de alcance mais restrito. Tem-se entendido que os efeitos mais restritos são efeitos temporalmente mais limitados: efeitos *ex nunc*, ou seja, efeitos que se produzem somente a partir da declaração de inconstitucionalidade da norma (muito embora o Tribunal Constitucional tenha considerado, em 2012, de forma inovadora e com o meu voto de vencida, que poderia determinar a suspensão de efeitos da declaração de inconstitucionalidade de uma norma do orçamento até ao final do ano, havendo implicado, na prática, que esta produzisse a plenitude dos seus efeitos, apesar de haver sido declarada inconstitucional).

A meu ver, as razões apresentadas pela maioria não têm força suficiente para fundamentar o desvio aos efeitos regra. O interesse público, que não foi, afinal, suficiente para credenciar constitucionalmente a imposição das medidas de redução, continua, a meu ver, a não ser fundamento suficiente para permitir a restrição temporal de efeitos da declaração de inconstitucionalidade das normas que as sustentam, salvaguardando a poupança líquida de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

despesa pública já obtida pelo Estado em resultado das reduções remuneratórias (a meu ver reiteradamente) inconstitucionais, em detrimento do pesado sacrifício dos cidadãos.

Considerar o contrário, seria admitir que os sacrifícios impostos, que a maioria considerou inconstitucionais, poderiam, ainda assim, ser suportados pelos seus destinatários durante quase metade do ano. Não vejo que o interesse público invocado deva prevalecer.

Sublinhe-se que a restrição de efeitos onera em particular grupos de rendimentos especialmente sensíveis a variações, que foram sujeitos às medidas agora declaradas inconstitucionais, e que, assim, se vêem irremediavelmente impedidos de recuperar o que perderam por efeito de soluções violadoras da Constituição. Entre estes destinatários encontram-se pessoas já em situação de grande carência, como aqueles que auferem rendimentos mais baixos, designadamente os que passaram a ser afetados pela redução salarial em 2014.

4. É possível sustentar-se que é bastante elevado o valor resultante da reposição em causa, já que, com os efeitos regra se determinaria a devolução de toda a redução remuneratória, incluindo, até, uma parte da redução salarial que, anteriormente, este Tribunal não considerou inconstitucional.

Embora reconhecendo que o Tribunal não censurou, no passado, a redução remuneratória anteriormente imposta (tendo eu ficado vencida no Acórdão n.º 187/2013) – pelo que seria possível sustentar-se que, nessa parte, os efeitos da norma deveriam ser salvos – não deixa de ser muito duvidoso que a Constituição, no n.º 4 do artigo 282.º, admita uma modelação, não apenas temporal, mas também do próprio conteúdo que permita salvar apenas parte da redução remuneratória, até ao valor antes não censurado, já que, na verdade, a norma agora declarada inconstitucional não repristina, a meu ver, a norma anteriormente em vigor (que era orçamental, tendo de ser renovada em cada ano). A norma aplicada no ano anterior – que a maioria não censurou em 2013 –, não é, sequer, parcialmente sobreponível com a que agora se declara inconstitucional: varia nas taxas de redução aplicadas; varia nos intervalos mínimos e máximos fixados; atinge um universo não completamente coincidente de destinatários quando consideramos as anteriores normas de redução remuneratória.

Não vejo que o Tribunal deva utilizar a modelação de efeitos temporais ao seu alcance para colmatar uma possibilidade que a Constituição lhe nega, que é a de estratificar a decisão.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sublinhe-se que a construção da norma foi uma opção do legislador – concentrou numa só norma a redução remuneratória, sem distinguir segmentos – e é esta opção legislativa que determina que a decisão de inconstitucionalidade recaia sobre a norma assim concebida.

5. Relembre-se, por outro lado, que, quando o Tribunal, em 2013 (Acórdão n.º 187/2013), declarou a inconstitucionalidade da suspensão total ou parcialmente do pagamento do subsídio de férias ou equivalente – estando em causa uma medida que atingia dois grupos de destinatários (pensionistas e trabalhadores que auferem por verbas públicas), e não, como agora, apenas os trabalhadores no ativo, o Tribunal não decidiu no sentido da limitação temporal de efeitos, deixando a norma de vigorar desde o início da sua vigência.

6. Acrescente-se que defender a produção de efeitos regra da decisão de inconstitucionalidade é, aliás, o que mais sentido fará para aqueles que consideraram, anteriormente, a inconstitucionalidade das reduções remuneratórias. Quem entendeu já, quanto ao OE 2013, que era inconstitucional proceder a reduções remuneratórias (entendendo, assim, que em 2013 não deveriam já ter vigorado), sustentará, em coerência, por maioria de razão, que as reduções (que já não deveriam ter vigorado e que são agora mais gravosas) não possam, em 2014, produzir efeitos até à data da presente decisão do Tribunal.

7. Entendo, por fim, que este Tribunal não pode, reiteradamente, e incoerentemente, afastar os efeitos regra, permitindo, sistematicamente, e ao contrário daquela que é a solução constitucional normal, que normas inconstitucionais produzam efeitos.

Catarina Sarmento e Castro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei vencido quanto à declaração de não inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que suspenderam o pagamento de complementos de pensões nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios, por entender que tal medida vioa o direito à contratação coletiva estabelecido no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, e o princípio da proteção da confiança inerente ao modelo do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º, da Constituição.

O referido artigo 75.º determina a suspensão de normas constantes de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que se encontram em vigor, impondo uma ineficácia temporária destas normas, cuja cessação fica condicionada à ocorrência de um determinado facto futuro - três anos consecutivos de resultados líquidos positivos nas empresas afetadas.

Essas normas respeitam à atribuição de complementos de pensão dos sistemas de proteção social.

Se, por um lado, é verdade que não estamos perante uma matéria que integre a reserva da convenção coletiva, por outro lado, atenta a sua conexão imediata com os direitos dos trabalhadores à segurança económica na velhice, ela é naturalmente vocacionada para ser objeto de negociação coletiva, não existindo qualquer disposição legal que proíba a sua contratualização.

As normas suspensivas do pagamento dos suplementos livremente acordados constituem, pois, numa intromissão na eficácia do conteúdo do que foi livremente contratualizado.

Essa intromissão constitui uma restrição à eficácia do exercício do direito à contratação coletiva a que preside um interesse público (diminuição das despesas das empresas que integram o setor empresarial do Estado, com a consequente diminuição do montante das transferências de verbas do Orçamento Geral do Estado para estas empresas) que não é capaz de justificar tal restrição, num juízo estrito de proporcionalidade, atento o nível particularmente intenso da confiança depositada na



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficácia do contratado e o grau elevado das consequências lesivas da frustração do investimento nessa confiança.

Na verdade, os atingidos pela medida em análise tomaram decisões irreversíveis que definiram os dias do resto das suas vidas, em função do contratualizado, pelo que o objetivo de obter uma poupança orçamental não pode justificar a frustração de tais expectativas.

Tal desproporção resulta, simultaneamente, numa restrição inadmissível ao direito à contratação coletiva e numa violação do princípio da confiança inerente a um Estado de direito democrático.

2. Fiquei também vencido quanto à restrição de efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, por entender que o facto do Tribunal em acórdãos anteriores ter admitido o corte de salários estabelecido no artigo 19.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (entre 3,5% a 10%, a partir de € 1.500,00), apenas justificava que procedesse a uma limitação parcial desses efeitos, que abrangesse somente esse segmento ideal das normas constantes do referido artigo 33.º, e não a estendesse, como o fez, a todo o conteúdo das normas.

Fora do âmbito desse segmento ideal, os interesses das pessoas afetadas por uma intervenção ilegítima do legislador, designadamente aqueles que auferem baixos salários e aqueles que viram desmesuradamente agravado o corte dos seus vencimentos, deveriam ter sido salvaguardados, valendo aí a regra geral da eficácia *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade, consagrada no artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, que obrigasse à reposição da parte dos salários que foi ilegítimamente retirada ao abrigo de uma norma ferida de inconstitucionalidade.

Só assim se faria uma justa composição entre os interesses públicos invocados no acórdão e os interesses particulares afetados.

3. No que respeita aos fundamentos da declaração de inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, entendo que os vícios da mesma não se reduzem à violação duma exigência de igualdade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre os afetados pela nova fórmula de cálculo das pensões de sobrevivência aplicada a quem cumula pensões.

Na verdade, tais normas também violam o princípio da proteção da confiança inerente ao modelo do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição, e o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, na medida em que apenas afetam aqueles que acumulam a pensão de sobrevivência com outra pensão.

A opção do legislador de apenas determinar a aplicação da nova fórmula de cálculo das pensões de sobrevivência a quem também receba outras pensões não foi minimamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer razão que a justifique, pelo que tal medida, ao Intervir de forma perfeitamente assistemática e avulsa no regime de pensões, revela-se incapaz, pelas razões que o Tribunal já enunciou no Acórdão n.º 862/2013, de justificar a violação das legítimas expectativas de quem já auferes essas pensões, violando o princípio da confiança inerente a um Estado de direito democrático.

Além disso, a diferença instituída entre quem cumula uma pensão de sobrevivência com outras pensões e quem a auferes como rendimento único ou a cumula com outro tipo de rendimentos é arbitrária, por que não tem a justificá-la um fundamento racionalmente inteligível, sobrecarregando gratuita e injustificadamente uma parte do universo das pessoas que auferes pensões de sobrevivência, violando também nesta dimensão externa o princípio da igualdade.

João Cui Morimoto



m

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 14/2014

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

A) Divergi parcialmente da decisão expressa na alínea a) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Redução remuneratória), pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

O artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, consagra uma medida de redução remuneratória – redução das remunerações totais ilíquidas mensais – aplicável aos «titulares dos cargos e demais pessoal» identificados no n.º 9 da mesma disposição, pagos por verbas públicas. Esta medida de redução remuneratória, na sua configuração, afasta-se das correspondentes medidas previstas nos Orçamentos de Estado para os anos de 2011, 2012 e 2103 (artigos 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), em razão de três aspetos essenciais: o abaixamento do valor do limiar a partir do qual as remunerações ficam sujeitas a redução (675 euros, em vez de 1500 euros); a alteração dos limites mínimo e máximo do coeficiente de redução (2,5% e 12% em vez de 3,5% e 10%); e o abaixamento do valor do limiar a partir do qual é aplicável o coeficiente máximo de redução (2000 euros em vez de 4150 euros).

O presente Acórdão parte, na apreciação da questão de constitucionalidade, do critério de apreciação que enunciou e aplicou nos Acórdãos n.º 396/2011, n.º 353/2012, e n.º 187/2013, o qual respeita, por um lado, à existência de um fundamento para a diferenciação – daqueles que recebem remunerações e pensões pagas por verbas públicas – e, por outro lado, à medida dessa diferença.



h7

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para tal, convoca o princípio da igualdade proporcional, aferindo, face à nova configuração da medida de redução remuneratória, o esforço adicionalmente exigido aos trabalhadores do setor público por confronto quer com o esforço exigido pela anterior modelação das medidas de redução remuneratória, quer com o cúmulo destas com as medidas de suspensão, total ou parcial, do pagamento dos subsídios de férias e de Natal (Orçamento de Estado para 2012) ou apenas do subsídio de férias ou 14.º mês (Orçamento de Estado para 2013). E, na senda do postulado resultante da jurisprudência anterior, em especial no Acórdão n.º 187/2013 (segundo o qual «ao legislador não se encontra vedada a opção de, na prossecução do interesse público na consolidação orçamental, diferenciar, a título excecional e temporário, aqueles que auferem remunerações do Orçamento do Estado, mas a medida da diferenciação que em tal contexto seja imposta terá que ser proporcional ao fim visado e sensível à dimensão de igualdade»), conclui, sendo de manter os critérios definidos pelo Acórdão n.º 187/2013, que a redução estabelecida não constitui, quando globalmente considerada, uma versão relevantemente atenuada da desigualdade gerada por via da associação da suspensão total ou parcial do pagamento do subsídio de férias (Orçamento de Estado para 2013) e, assim, que a «medida da diferenciação» inerente à configuração da medida, ainda que desacompanhada de qualquer afetação dos subsídios, se afigura excessiva e constitucionalmente ilícita perante o princípio da justa repartição dos encargos públicos – conclusão que se afigura particularmente evidente em relação ao segmento de remunerações base de valor compreendido entre 675 e 1.500 euros.

Entende-se que, no contexto de aprovação do Orçamento de Estado para 2014, ainda de excecionalidade económico-financeira, subsistem as razões de interesse público, inerentes desde logo à «Estratégia de consolidação orçamental» determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português ao nível internacional (Fundo Monetário Internacional) e da União Europeia, por via do Programa de Assistência Económica e Financeira (e também pelos Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica e do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras acordados, respetivamente, com a Comissão Europeia e o FMI) que podem ainda justificar a diferença de tratamento daqueles que auferem rendimentos pagos por verbas públicas que, por essa razão, podem ser chamados a suportar um esforço adicional face ao imperativo de adoção de medidas de redução de despesa que concorram para o cumprimento daquelas obrigações, em especial quanto ao valor,



M

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mais exigente, fixado para o défice orçamental para 2014. Acresce que, não obstante o termo formal do Programa de Assistência Económica e Financeira, no contexto de aprovação do Orçamento de Estado para 2014, existem ainda outras razões de interesse público que podem justificar aquela diferença – quer em geral as atinentes ao cumprimento das obrigações que decorrem do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no quadro da política económica e também do Pacto de Estabilidade e Crescimento, quer em especial as decorrentes das imposições do procedimento por défices excessivos em curso (cfr. as Recomendações do Conselho de 16/06/2013 com vista ao termo da situação de défice excessivo que impõe que seja posto termo à situação de défice excessivo em 2015 e um valor de 2,5% para o défice no mesmo ano), quer ainda as razões decorrentes das obrigações mais estritas assumidas pelo Estado português por via da entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2013, do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação Económica na União Europeia de 2 de março de 2012 (DR, 1.ª Série, n.º 127, de 3/7/2012 e Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com a redação da Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, que a republicou)).

O controlo constitucional agora convocado para as normas constantes do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2014, não pode contudo deixar de ponderar, por um lado, aquele interesse público e, por outro lado, a previsão de outras medidas que, embora sem alcance universal, contribuem de algum modo para a repartição diversa dos encargos públicos. Por isso se entende que, não obstante a medida de redução remuneratória, na sua nova configuração, impor na sua globalidade, face à configuração das anteriores medidas de redução remuneratória, um esforço acrescido aos que auferem remunerações por verbas públicas – e, em especial, ao segmento intermédio mais afetado pelo abaixamento do limiar remuneratório de aplicação do coeficiente máximo de redução – não se verifica de forma evidente a desigualdade de tratamento na repartição dos encargos públicos que justifique um juízo de inconstitucionalidade por se encontrarem ultrapassados os limites do sacrifício.

Assim, e sendo certo que, com a medida de redução remuneratória reconfigurada, os trabalhadores que auferem por verbas públicas se mostram mais onerados na distribuição dos encargos públicos, por comparação com os trabalhadores que não recebem por verbas públicas, a diferença de tratamento, fundamentada na diferença de posições dos abrangidos e dos excluídos



M

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da medida em causa, não se afigura excessiva e desproporcionada, enquanto expressão de uma medida ainda excecional e (como se assume no Relatório do Orçamento de Estado para 2014) com carácter transitório, não definitiva, justificada em face do interesse público de contenção da despesa pública e de redução do défice para tanto invocado – de modo a que este se venha a conter nos limites do défice admissível à luz das obrigações decorrentes do Direito da União Europeia.

Não obstante subsiste, em nosso entender, uma questão que deve ser apreciada, não na perspectiva da medida da diferença entre os destinatários das medidas em causa e os demais cidadãos, mas na perspectiva dos efeitos da medida dentro do universo dos seus destinatários.

Com efeito, na sua formulação reconfigurada face ao desenho da medida, também de redução remuneratória, constante das normas dos Orçamentos de Estado de anos anteriores – e como se revela evidente por aplicação do n.º 1, primeira parte, do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – a medida de «redução remuneratória» prevista naquele artigo 33.º abrange trabalhadores do setor público pagos por verbas públicas que auferem menores rendimentos, já que o limiar de aplicação da mesma se situa, agora, em 675 euros mensais, estando este limite não muito longe do mínimo de existência em termos de rendimento líquido de imposto previsto no n.º 1 do artigo 70.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Ora merecerá especial tutela a situação daqueles que, auferindo retribuições mais baixas, ainda são abrangidos pela medida em análise. A medida deve ser apreciada tendo em conta a remuneração anual no seu todo considerada e o impacto sobre a capacidade de fazer face à subsistência, a práticas vivenciais em razão do agregado familiar compatíveis com uma existência condigna e autónoma e a encargos e compromissos assumidos. Não se afigura desrazoável supor que no segmento de rendimentos que constitui o limiar de aplicação da medida em causa (675 euros mensais) – e também nos segmentos que deste estejam próximos que não eram afetados pelas anteriores medidas de redução remuneratória – o rendimento disponível para fazer face a onerações de rendimento justificadas por motivos de interesse público seja muito diminuto ou mesmo inexistente, por todo o rendimento ser alocado à satisfação de necessidades essenciais inerentes à existência e a compromissos básicos que concorram para essa existência, como o custo da habitação, da alimentação, da saúde e dos transportes – e outros custos,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

designadamente os derivados de outros direitos fundamentais como o direito à educação ou o acesso à cultura. Com efeito, e de acordo com os dados do Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011 elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística (disponível em <http://ine.pt>), a despesa total média de um agregado (sem crianças dependentes) composto por dois adultos não idosos cifra-se em 19946 euros, a que corresponde uma despesa média mensal de 1662 euros e de 831 euros per capita (cfr. 2.12) – e de um agregado composto por um adulto não idoso em 13789 euros, a que corresponde uma despesa média mensal de 1149 euros - muito superiores ao limiar de aplicação da medida remuneratória.

Por essa razão, e considerando a intensidade, acrescida, das consequências da medida de redução remuneratória no que respeita aos segmentos em causa acima identificados, com rendimentos provenientes do trabalho menos elevados, a medida representa, face aos fins de interesse público por elas visados, um sacrifício que ultrapassará os limites de exigibilidade requeridos pelo princípio da proporcionalidade, afigurando-se desrazoável na sua dimensão subjetiva por o sacrifício exigido ao segmento em causa assumir uma intensidade acrescida.

Neste sentido, mostrar-se-á desrespeitado o princípio da proporcionalidade decorrente do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, pelo que nos pronunciámos no sentido da inconstitucionalidade da norma do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, mas apenas na parte em que fixa o limiar de aplicação da medida de redução remuneratória num valor de remuneração total ilíquida mensal de 675 euros.

B) Divergi quanto à decisão expressa na alínea b) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 115.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Contribuição sobre prestações de doença e de desemprego), pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

O presente Acórdão, na apreciação da questão de constitucionalidade, considera que as normas do artigo 115.º em causa violam o princípio da proporcionalidade já que, não obstante a consagração, pelo n.º 2, de uma garantia do valor mínimo das prestações – garantia inexistente na correspondente norma inserida no Orçamento de Estado para 2013 e declarada



h

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucional pelo Acórdão n.º 187/2013 –, a medida aí contida de aplicação das contribuições sobre as prestações de desemprego e de doença, por afetar os que, encontrando-se naquelas situações de especial vulnerabilidade, auferem prestações de menor valor, se afigura desrazoável.

Entende-se todavia que o fundamento da inconstitucionalidade decorrente do Acórdão n.º 187/2013, atinente à violação do princípio da proporcionalidade, que acompanhámos, foi de algum modo ultrapassado – não obstante subsistir uma afetação de rendimentos daqueles que se encontram numa situação de especial vulnerabilidade por se encontrarem numa situação de desemprego ou de doença – pela previsão, no n.º 2 do artigo 115.º, de uma «garantia do valor mínimo das prestações» correspondente ao valor mínimo das mesmas fixado nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos. Tal garantia poderá em certa medida corresponder – tendo em conta a menor amplitude dos rendimentos envolvidos sujeitos à contribuição prevista no n.º 1 do artigo, em especial no caso do subsídio de desemprego cujos limites mínimo e máximo são fixados por referência ao valor do Indexante dos Apoios Sociais –, do ponto de vista da sua função, ao limiar de aplicação das medidas de redução remuneratória e de aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade também consagradas na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Atendendo ao que ficou exposto a nossa pronúncia foi no sentido da não inconstitucionalidade das normas do artigo 115.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

C) Acompanha-se a decisão expressa na alínea c) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Pensões de sobrevivência dos cônjuges e ex-cônjuges), nos termos que de seguida se explicitam.

No que respeita à apreciação da violação do princípio da igualdade, acompanhamos o sentido da decisão e a fundamentação do Acórdão na parte em que aí se entende ser no parâmetro da igualdade, na sua vertente interna, devido aos efeitos dentro do grupo de destinatários afetados pela medida, que reside o fundamento da sua desconformidade constitucional.



M

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No que respeita à apreciação da violação do princípio da proteção da confiança entende-se, em qualquer caso, que as pensões de sobrevivência têm idêntica dignidade constitucional face às outras pensões diretamente substitutivas de rendimentos de trabalho (cfr. artigo 63.º, n.º 3, da Constituição), não obstante a configuração daquelas pelo legislador, implicar, em especial, que as mesmas não têm sempre caráter vitalício, nem ficam imunes à alteração do seu montante por virtude das particularidades do respetivo regime.

D) Acompanha-se a decisão expressa na alínea d) da Decisão do presente Acórdão no que respeita às normas do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Complementos de pensão), nos termos que de seguida se explicitam.

Quanto à apreciação da violação do direito de contratação coletiva, alcançamos a conclusão formulada, mas não acolhemos os fundamentos para tanto invocados. Ainda que se admita que a matéria em causa – complementos de pensões – não integra o núcleo essencial da reserva de contratação coletiva, tal como configurada pela jurisprudência deste Tribunal, a mesma não deixa só por isso de poder beneficiar do âmbito de proteção do direito de contratação coletiva tal como decorre do artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

Além disso, não se nos afigura evidente que do teor do artigo 478.º, n.º 2, do Código de Trabalho, articulado com o disposto na Lei de Bases da Segurança Social em matéria de regimes complementares de iniciativa coletiva e individual (artigo 83.º e seguintes da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro), resulte que a matéria em causa não possa integrar o sistema complementar na vertente regimes complementares de iniciativa coletiva – assentes na partilha de responsabilidades sociais (cfr. artigo 81.º, n.º 2) – os quais, se incluem os regimes profissionais complementares (cfr. artigo 83.º, n.º 2 e Decreto-Lei n.º 225/89, de 6 de julho), a estes não se confinam necessariamente (cfr. artigo 83.º, n.º 1) – e que, por essa via, fique fora do âmbito da previsão daquela disposição do Código do Trabalho.

Ora as normas do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, objeto de apreciação afetam o exercício concreto, já ocorrido, do direito fundamental de contratação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coletiva, ao determinar a suspensão do pagamento, verificados certos requisitos, de complementos de pensões objeto de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e, assim, determinando uma conformação externa e *a posteriori* do conteúdo das convenções coletivas afetadas.

Contudo, entende-se que tal ingerência assim operada no conteúdo do direito de contratação coletiva já exercido não se afigura excessiva à luz do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, face à prevalência dos objetivos de interesse público a prosseguir aliada quer ao facto de o domínio em causa – complementos de pensões (a cargo de empresas do setor público empresarial) – não estar incluído na reserva de contratação coletiva, quer à configuração da medida como medida de mera suspensão (e não eliminação), ainda que determinada pelo preenchimento de requisitos relativos ao resultado líquido do exercício das empresas abrangidas e, ainda, à previsão de uma cláusula de garantia da percepção de um valor mínimo de 600 euros mensais (cfr. artigo 75.º, n.º 4).

Quanto à apreciação da violação do princípio da confiança, entende-se que se afigura suficiente a análise do primeiro teste de aplicação do princípio da tutela da confiança para alcançar a conclusão da sua não violação, por o mesmo não se encontrar preenchido e serem cumulativos os requisitos ou testes de que depende a tutela da situação de confiança.

Maria José Rangel Mesquita



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processos n.ºs 14/14, 47/14 e 137/14

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração

Vencido quanto às alíneas a), b) e c) da decisão, pelas razões a seguir indicadas.

§ 1.º - Quanto à alínea a) da decisão: redução remuneratória (artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro - LOE para 2014)

1.1. No Acórdão - *maxime* nos seus n.ºs 20 e 21 e 29 e 30 - reconhece-se que a redução das remunerações mensais prevista no artigo 33.º da LOE para 2014 se integra numa estratégia que já não se reconduz ao simples cumprimento do PAEF, nomeadamente por tal medida, segundo as palavras do Relatório do OE para 2014, procurar "dirimir uma inadequada política de rendimentos na Administração Pública", através da correção do "padrão de iniquidade" considerado existir entre o público e o privado e, outrossim, por a mesma medida se inscrever agora no âmbito do "processo de revisão estrutural da despesa". Por outro lado, o citado Relatório refere não só que o "ano de 2014 será um ano de transição entre o Programa de Ajustamento Económico [o PAEF] e o novo enquadramento orçamental a que estão sujeitos os países da União Europeia e, mais especificamente, os países da área do euro", como também que, "paralelamente ao Programa [- isto é: o PAEF -], Portugal [se] encontra sujeito a um procedimento de défice excessivo" (v. pág. 38).

Estes novos dados - que, justamente por serem novos, *não foram* (nem podiam ter sido) *considerados nas avaliações realizadas pelos Acórdãos n.ºs 396/2011, 353/2012 e 187/213* - "rompem o horizonte temporal definido a partir do período de vigência do PAEF" e impõem tanto a reponderação da perspectiva de atuação do legislador orçamental - reforçando especialmente a vertente do Estado-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empregador –, como a consideração da nova definição dada ao interesse público prosseguido mediante a redução das remunerações de quem é pago por verbas públicas – o interesse público visado no artigo 33.º já não é apenas a consolidação das contas públicas no curto prazo; a medida plasmada nesse preceito integra-se numa trajetória de médio ou longo prazo.

Contudo, o caminho seguido no presente Acórdão foi o da *continuidade*, relativamente ao decidido nos três anos anteriores, como se neste momento o mais importante ainda fosse o PAEF e os objetivos do artigo 33.º em análise se pudessem reconduzir simplesmente aos das normas de redução remuneratória previstas nos Orçamentos do Estado para 2011, 2012 e 2013:

« Embora nos encontremos já no limite desse programa, o certo é que estamos em face de uma medida que, sem prejuízo da sua anunciada integração em objetivos mais amplos – cuja eventual concretização normativa futura poderá, a seu tempo, ser apreciada – se dirige ainda, em termos imediatos, e em linha com as anteriores, à viabilização do cumprimento das metas orçamentais definidas no PAEF para o ano de 2014» (n.º 21)

« Apesar do mais amplo enquadramento fundamentador que agora é dado à redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, é patente que a opção persiste relacionada, em termos diretos e imediatos, com a prossecução do mesmo interesse público que conduziu à adoção das medidas corréntes previstas nas Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012, isto é, com a “consecução de fins de redução da despesa pública e de correção de um excessivo desequilíbrio orçamental” (acórdão n.º 396/2011), de acordo com um plano, plurianual mas temporalmente delimitado, definido a partir o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, o qual se estende ainda ao exercício orçamental de 2014 [...].
[...]

[A] luz, quer do enquadramento objetivo que continua a resultar do PAEF, quer dos termos em que se encontra uma vez mais normativamente concretizada, a redução remuneratória imposta para 2014 aos trabalhadores do setor público (apenas) permite que nela continue a reconhecer-se uma medida transitória, instrumentalmente pré-ordenada “à realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade” [...] (acórdão n.º 187/2013).

Apesar de politicamente subjacente, a perspetiva mais ampla seguida pelo legislador de 2013 não encontra nos preceitos orçamentais sob sindicância expressão normativa que justifique – ou até mesmo autorize – a reconfiguração do campo de ponderação em que o Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecutivamente situou a apreciação das medidas de afetação salarial introduzidas em exercícios orçamentais condicionados pelo cumprimento das obrigações estabelecidos no PAEF [...]» (n.º 30)

Ora, como o Tribunal referiu no Acórdão n.º 396/2011, a resposta à questão de saber se as reduções remuneratórias operam a título definitivo ou a título meramente transitório constitui “um muito relevante fator de valoração, atuante transversalmente em todos os campos problemáticos de aplicação dos parâmetros constitucionais” invocados para a apreciação da constitucionalidade das mesmas reduções.

O argumento fundamental em que se baseia a perspetiva de continuidade acolhida no presente Acórdão é o de uma alegada «falta de tradução ou concretização normativa» dos novos dados, em especial no artigo 33.º da LOE para 2014; aliás, nesse artigo estabelece-se expressamente em relação às reduções remuneratórias nele previstas um período de duração correspondente ao ano de 2014 (cfr. o respetivo n.º 1: “durante o ano de 2014”).

Sucedê que o elemento literal não deve ser o único a relevar na interpretação do artigo em causa.

Com efeito, para a determinação da sua teleologia concorrem, além das referências constantes do Relatório do OE para 2014 anteriormente mencionadas, e bem assim aquelas que são feitas no próprio Acórdão, a vontade expressa manifestada pelo proponente da norma nas págs. 49 e 50 do mesmo Relatório, no sentido de, para 2014, substituir a redução remuneratória que vigorou entre 2011 e 2013 por uma medida de redução com limiares e taxas diferentes destinada a atingir objetivos igualmente diferentes. Ou seja, a medida apreciada nos arestos referentes aos Orçamentos do Estado dos anos anteriores, não obstante a identidade da denominação, é *diferente* na sua estrutura e teleologia daquela que agora está em apreciação.

Também não é a ausência de uma «reforma sistemática» da política de remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas na LOE para 2014 que constitui obstáculo a divisar-se na redução remuneratória consagrada no artigo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33.º desta Lei um *sentido estratégico* perfeitamente definido e consonante com o programa reformador anunciado no Relatório do OE para 2014, págs. 49 e 50. De resto, tal política remuneratória, por natureza, é parte integrante da política orçamental, pelo que o sentido estratégico desta não pode deixar de ter repercussões naquela.

Acresce que, com incidência autónoma e específica no *plano normativo*, não podem igualmente ser desconsiderados novos dados que impõem um reenquadramento da medida de redução remuneratória aplicável em 2014.

Em primeiro lugar, o início de vigência em 1 de janeiro de 2013 do *Pacto Orçamental*, correspondente aos artigos 3.º a 8.º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (cfr. o respetivo artigo 14.º, n.º 2, e o Decreto do Presidente da República n.º 98/2012, de 3 de julho).

E, em segundo lugar, a Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, que na sequência do artigo 3.º, n.º 2, daquele Pacto, veio introduzir alterações relevantíssimas na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), como, por exemplo, os princípios da *estabilidade orçamental* (artigo 10.º-A) e da *sustentabilidade* (artigo 10.º-D) ou as regras do *limite da dívida pública* (artigo 10.º-G) e do *saldo orçamental estrutural* (artigo 12.º-C).

Era no âmbito deste novo quadro normativo que as aludidas justificações constantes do Relatório do OE para 2014 sobre a redução remuneratória plasmada no artigo 33.º da LOE para 2014 deviam ter sido ponderadas e fixado o sentido e alcance deste mesmo preceito. Procedendo desse modo, facilmente se chegaria à conclusão que os interesses públicos prosseguidos pelo citado artigo 33.º não se esgotam no PAEF – aliás, estão agora presentes novos interesses públicos – e que todas as ponderações feitas em Acórdãos anteriores relativamente às reduções remuneratórias não são transponíveis, sem mais, para o caso sujeito. O termo do PAEF não é um «ponto de chegada», mas antes simples «estação» num caminho (longo) em direção à situação orçamental sustentável. E, até lá, a liberdade



V.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformadora do legislador orçamental encontra-se – ou continua – fortemente limitada.

1.2. Em qualquer caso, a abordagem do artigo 33.º da LOE para 2014 a partir do que foi decidido anteriormente sobre medidas de redução remuneratória, sem refazer todo o processo de ponderação, abstraindo do seu específico programa normativo e da integração de novos dados no domínio da norma, e sem reanalisar a própria realidade constitucional – que neste âmbito económico-social é reconhecidamente dinâmica – afigura-se inadequada como base para a apreciação da sua constitucionalidade.

Em especial, este novo contexto factual e normativo, para lá de obstar a uma aferição da medida da diferença constitucionalmente tolerada em função do decidido em anos anteriores (cfr. os n.ºs 34 e 35 e, sobretudo, 38 a 43, todos do presente Acórdão), também não permite mais continuar a perspetivar as reduções remuneratórias dirigidas a quem recebe por verbas públicas em termos de «encargo público» ou como equivalente funcional de medidas tributárias. O fim precípua do legislador é mesmo a reforma, reestruturação e redução da despesa pública, considerada excessiva, pelo que o recurso à via fiscal não constitui na ótica do interesse público em causa uma solução alternativa (cfr. o Relatório do OE para 2014, pág. 42 e seguintes).

1.3. Acresce que, ainda que se pudesse continuar a considerar existir na solução do artigo 33.º da LOE para 2014 uma diferenciação relevante à luz do princípio da igualdade entre trabalhadores pagos por verbas públicas e aqueles que o não são – e, pelo anteriormente exposto, julgo que tal já não sucederá –, a verdade é que a desconsideração ou subvalorização do referido contexto – que vai muito para além do “plano da execução orçamental relativa ao ano de 2014” – inquiriria sempre a análise da *relação meio fim* (também referida como “dimensão interna do princípio da igualdade”) realizada (cfr. os n.ºs 44 e 45 do presente Acórdão). E, de todo o modo, no tocante à aferição da “medida da diferença” (cfr. o n.º 46 do presente Acórdão), subsistiriam igualmente as objeções já formuladas na



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declaração de voto conjunta aposta ao Acórdão n.º 187/2013, em especial nos seus n.ºs 5 e 6.

§ 2.º - Quanto à alínea b) da decisão: contribuição sobre prestações de doença e desemprego (artigo 115.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro - LOE para 2014)

2. Pelas razões constantes da minha declaração de voto individual junta ao Acórdão n.º 187/2013, na parte relativa ao artigo 117.º da LOE para 2013, entendo que o artigo 115.º da LOE para 2014 não viola o princípio da proporcionalidade em qualquer uma das suas dimensões. Tais razões, de resto, valem por maioria de razão face à introdução pelo legislador de uma cláusula de salvaguarda, tal como exigido no citado Acórdão, representando a decisão agora adotada não apenas uma inflexão face ao decidido em 2013, como um verdadeiro reexame da solução adotada pelo legislador democrático.

2.1. Em primeiro lugar, cumpre recordar que em 2013, na apreciação do artigo homólogo daquele que agora está em análise - o artigo 117.º da LOE para 2013, que, excetuando a cláusula de salvaguarda, é «reeditado» por via do artigo 115.º da LOE para 2014 - foi o próprio Tribunal quem corvocolou o princípio da proporcionalidade como parâmetro constitucional, e não os requerentes. Nessa altura, o Tribunal considerou as dimensões deste princípio que entendeu relevantes, sendo que todos os aspetos que conduziram no presente Acórdão ao juízo positivo de inconstitucionalidade também já então se encontravam presentes na solução legislativa *sub iudicio*.

Em segundo lugar, as apreciações realizadas no Acórdão n.º 187/2013 - à luz do princípio da proporcionalidade (n.º 94) e da garantia da existência condigna (n.º 95) - respeitaram *exclusivamente* à seguinte solução ou opção legislativa (n.º 93):

“ [A] ausência de uma qualquer cláusula de salvaguarda que impeça que os montantes pecuniários correspondentes aos subsídios de doença e de desemprego, por força da dedução agora prevista [no artigo 117.º],



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

possam ficar abaixo do limite mínimo que o legislador fixou, em geral, para o conteúdo da prestação devida para qualquer uma das duas situações.

[...]

Não está, por conseguinte, excluído que a contribuição sobre subsídios de doença e desemprego, implicando, na prática, uma redução dos montantes pecuniários a que os beneficiários têm direito, venha a determinar que a prestação a auferir fique, *em certos casos*, aquém do nível mínimo que foi já objeto de concretização legislativa e que se encontra sedimentado por referência a uma certa percentagem da retribuição mínima mensal, no caso do subsídio por doença, ou ao indexante dos apoios sociais, no caso do subsídio de desemprego” (itálicos aditado)

Mais: a «desrazoabilidade» imputada a tal solução em 2013, conforme decorre inequivocamente dos parágrafos primeiro e terceiro do n.º 94 do Acórdão n.º 187/2013, e é corrente na jurisprudência deste Tribunal (v., por exemplo, o Acórdão n.º 159/2007), é aquela que surge associada ao excesso ou à ausência de justa medida – correspondente ao terceiro teste da metódica de aplicação do princípio da proporcionalidade, ou seja, a *proporcionalidade em sentido estrito*. A falta de razoabilidade, neste sentido e com tal recorte dogmático, não é uma simples negação da *ragionevolezza* italiana nem se confunde com a perspetiva da dogmática alemã da «desrazoabilidade», referida a «algo» que é inadmissível, inaceitável ou intolerável (*unzumutbar*) na sequência da valoração à luz de um parâmetro de justiça do caso concreto (*Maßstab der Einzelfallgerechtigkeit*) – e é essa valoração que parece subjacente à afirmação feita no presente Acórdão de que o artigo 115.º da LOE para 2014 redundava numa “afetação inadmissível ou intolerável do ponto de vista de quem a sofre e por razões essencialmente atinentes à sua subjetividade”. Com efeito, se tal subjetividade não é a de sujeitos concretos, mas simplesmente abstrata, nada justifica a autonomização da razoabilidade nesta aceção específica do terceiro teste do controlo do princípio da proporcionalidade, uma vez que o excesso ou ausência de justa medida não podem em caso algum ser considerados desrazoáveis.

Tendo em conta todos estes dados, a censura feita à solução da LOE para 2013 respeitou exclusivamente à omissão da previsão de uma cláusula de salvaguarda impeditiva de que a contribuição sobre subsídios de doença e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desemprego viesse a determinar que a prestação a auferir ficasse, em certos casos, aquém do nível mínimo que havia sido já objeto de concretização legislativa e que se encontrava sedimentado por referência a uma certa percentagem da retribuição mínima mensal, no caso do subsídio por doença, ou ao indexante dos apoios sociais, no caso do subsídio de desemprego. De resto, somente neste quadro é que se pode compreender a declaração de voto do Senhor Conaelho Cura Mariano aposta ao Acórdão n.º 187/2013: para ele, a inconstitucionalidade do artigo 117.º da LOE para 2013 residia não na omissão da cláusula de salvaguarda, mas na omissão de definição de um “patamar quantitativo” superior, porventura similar às isenções estabelecidas com referência aos «cortes» dos rendimentos dos trabalhadores da Administração Pública e dos pensionistas.

Pelo exposto, a interpretação e execução daquele Acórdão pelo artigo 10.º da Lei n.º 51/2013, de 24 de julho (que alterou a LOE para 2013), primeiro, e pelo artigo 115.º da LOE para 2014, depois, foram corretas – isto é, correspondem ao entendimento exato daquilo que foi a censura constitucional feita à norma do artigo 117.º da LOE para 2013 pelo Acórdão n.º 187/2013.

2.2. Sucede, isso sim, que o Tribunal decide agora perfilhar, face à *mesma questão jurídico-constitucional*, uma posição (ainda) mais restritiva da liberdade de conformação do legislador, considerando que a cláusula de salvaguarda por este introduzida no citado artigo 115.º, n.º 2, não impede que a redução dos montantes das prestações em causa penalize ainda excessivamente os credores de prestações mais baixas. Por outras palavras, considera o Tribunal no presente Acórdão que o legislador deveria estabelecer, no mínimo, um *limiar de isenção de qualquer redução* situado num patamar superior àquele que corresponde à cláusula de salvaguarda prevista no referido artigo 115.º, n.º 2.

Contudo, as razões para esta inflexão jurisprudencial não são de todo em todo convincentes.

2.3. Desde logo, no plano estritamente metódico.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A alegada «desrazoabilidade» da solução legal é – e não pode deixar de ser atento o tipo de controlo aqui em causa: a fiscalização da constitucionalidade de normas jurídicas – *abstrata*: considera o peso dos sacrifícios impostos aos possíveis destinatários da norma, e não a intolerabilidade ou inaceitabilidade da medida para destinatários singularmente considerados decorrente de razões atinentes exclusivamente à respetiva subjetividade. Ou seja, tudo o que é aduzido no presente Acórdão no sentido de considerar a posição dos destinatários da medida em análise, nomeadamente a sua situação de especial vulnerabilidade ou fragilidade, respeita à «carga coativa» ou ao sacrifício associados à medida legislativa em si mesma considerada, com abstração da situação particular de alguns dos seus concretos destinatários. Trata-se, por conseguinte, não de um «outro fundamento» ou de um «argumento adicional» “relacionado com a situação específica dos beneficiários dos subsídios de doença e de desemprego”, mas da (nova) consideração dos custos da medida para os direitos fundamentais afetados, típica do terceiro teste do controlo da proporcionalidade – o critério da proporcionalidade em sentido estrito ou critério da justa medida. Isso mesmo é evidenciado com meridiana clareza no seguinte passo conclusivo da argumentação desenvolvida no Acórdão em apreço:

«[I]mpor-se-ia que se não atingissem, sem uma justificação reforçada, aqueles que auferem prestações de menor valor e cuja redução só poderia constituir uma iniciativa extrema, de ultima *ratio*, fundada na sua absoluta indispensabilidade e insubstituibilidade.»

Simplemente, regressando ao terceiro teste do controlo da proporcionalidade, impunha-se um passo mais, o qual foi omitido: a ponderação dos custos para os afetados acima da cláusula de salvaguarda com os ganhos ou benefícios para o interesse público.

2.4. Num plano mais substancial, não pode deixar de relevar a aparente inconsistência entre a jurisprudência constante deste Tribunal que, em matéria de direitos sociais, tem reservado – e bem – para o legislador “as ponderações que garantam a sustentabilidade do sistema e a justiça na afetação de recursos” (v., por exemplo, o Acórdão n.º 3/2010) e a exigência formulada na presente decisão de *standards mínimos de proteção superiores ao direito a uma existência condigna e,*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mesmo, superiores ao mínimo de proteção normativamente já assegurado no âmbito dos dois regimes de proteção social em apreciação. A fixação normativa de tais mínimos de proteção já implica valorações próprias da função legislativa, pelo que, fora do quadro de aplicação do princípio da igualdade – que aqui não está em causa –, não se vislumbra qual a base jurídico-constitucional para o Tribunal aferir da insuficiência dos mesmos e impor *standards mínimos* mais exigentes do que os estabelecidos pelo próprio legislador.

Coisa diferente – e, apesar de contraditória com a ideia de não proibição do retrocesso social sempre afirmada pelo Tribunal, em si mesma consistente em termos lógicos e do ponto de vista da sua fundamentação jurídico-constitucional – seria mobilizar o princípio da proporcionalidade para considerar que, dada a natureza específica dos subsídios de doença e desemprego e a situação de vulnerabilidade dos seus beneficiários, em caso algum seria admissível operar a diminuição do seu montante, designadamente em ordem a contribuir para a consolidação das contas públicas.

Contudo, não foi isso que o Tribunal decidiu. O que o Tribunal decide no presente Acórdão é que o valor mínimo das prestações de doença e desemprego salvaguardado pelo artigo 115.º, n.º 2, da LOE para 2014 não chega; é insuficiente. E o problema inerente a esta decisão é que não existe qualquer critério jurídico que permita ao legislador saber quando é que afinal, para o Tribunal, o valor mínimo salvaguardado será suficiente. É uma simples questão de «tentativa/erro», a decidir casuisticamente. É o que acontece quando o Tribunal deixa de *rever* as decisões do legislador à luz de parâmetros normativos de controlo, e passa a *reexaminar* o seu mérito, eliminando-as sempre que discorde das escolhas que nelas são plasmadas.

Em suma, as considerações expendidas no presente Acórdão para declarar inconstitucionais as normas do artigo 115.º da LOE para 2014 não chegam para mostrar que o órgão autor das mesmas, ao aprová-las, violou de modo *claro* – ou mesmo *evidente* – os deveres que sobre ele impendem por força do princípio constitucional da proibição do excesso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ 3.º - Quanto à alínea c) da decisão: pensões de sobrevivência (artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro - LOE para 2014)

3. O objetivo de reforçar numa perspetiva de longo prazo a sustentabilidade financeira do sistema de pensões mediante a restrição da *cumulação de pensões* a operar por via de uma *penalização das pensões de sobrevivência* dos cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto permite explicar como não arbitrarias as soluções consagradas no artigo 117.º da LOE para 2014 e, por isso, justificar suficientemente as diferenças de tratamento referidas a este respeito no presente Acórdão. Tal justificação, em meu entender, afasta o juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade enquanto proibição do arbítrio, formulado na alínea c) da decisão.

Com efeito, o Tribunal Constitucional tem sustentado em matéria de proibição do arbítrio o seguinte entendimento (cfr. o Acórdão n.º 546/2011):

« [É] ponto assente que o n.º 1 do artigo 13.º da CRP, ao submeter os atos do poder legislativo à observância do princípio da igualdade, pode implicar a proibição de *sistemas* legais internamente incongruentes, porque integrantes de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes. Ponto é, no entanto – e veja-se, por exemplo, o Acórdão n.º 232/2003, disponível em www.tribunalconstitucional.pt – que o carácter incongruente das escolhas do legislador se repercute na conformação desigual de certas situações jurídico-subjetivas, sem que para a medida de desigualdade seja achada uma certa e determinada *razão*. É que não cabe ao juiz constitucional garantir que as leis se mostrem, pelo seu conteúdo, “racionais”. O que lhe cabe é apenas impedir que elas estabeleçam regimes *desrazoáveis*, isto é, disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou, inversamente, que igualem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente. Só quando for negativo o teste do “merecimento” – isto é, só quando se concluir que a diferença, ou a igualização, entre pessoas e situações que o regime legal estabeleceu não é justificada por um qualquer motivo que se afigure compreensível face a *ratio* que o referido regime, em conformidade com os valores constitucionais, pretendeu prosseguir – é que pode o juiz constitucional censurar, por *desrazoabilidade*, as escolhas do legislador. Fora destas circunstâncias, e, nomeadamente, sempre que estiver em causa a simples verificação de uma menor “racionalidade” ou congruência interna de um sistema legal, que contudo se não repercute no trato diverso – e *desrazoavelmente* diverso, no sentido acima exposto – de posições jurídico-subjetivas, não pode o Tribunal Constitucional emitir juízos de inconstitucionalidade.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nem através do princípio da igualdade (artigo 13.º) nem através do princípio mais vasto do Estado de direito, do qual em última análise decorre a ideia de igualdade *perante a lei e através da lei* (artigo 2.º), pode a Constituição *garantir* que sejam sempre “racionais” ou “congruentes” as escolhas do legislador. No entanto, o que os dois princípios claramente proíbem é que subsistam na ordem jurídica regimes legais que impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis.»

No artigo 117.º da LOE para 2014, o legislador, considerando a especificidade do instituto da pensão de sobrevivência enquanto “compensação dos familiares da perda dos rendimentos de trabalho determinada pela morte do beneficiário” ancorada numa *presunção* do contributo de tais rendimentos para a economia do agregado familiar (cfr. também neste sentido o Acórdão n.º 651/2009), optou por intervir no respetivo cálculo sempre que a mesma pensão *juntamente* com pensões de outra natureza onere o orçamento da segurança social acima de um dado valor. Esta opção implica não apenas penalizar as pensões de sobrevivência por confronto com pensões de outra natureza, como também desconsiderar outras fontes de rendimento que não as pensões ou situações em que a pensão de sobrevivência é a única pensão auferida, já que a lógica da solução legal não é análoga à tributária, atuando sobre a capacidade contributiva; mas sim racionalizadora das situações de acumulação de pensões, em ordem a desonerar financeiramente o respetivo sistema.

3.1. Nesta perspetiva, quem auferir *unicamente uma* pensão de sobrevivência de valor igual ou superior a € 2 000 (cfr. o artigo 117.º, n.º 15, da LOE para 2014) não está numa situação idêntica à de quem percebe um valor global mensal a título de pensão igual ou superior a € 2 000, em resultado da *soma* do valor da pensão de sobrevivência com o valor de pensões de outra natureza. Com efeito, na ótica do legislador, não é principalmente a *condição de recursos* ou a capacidade contributiva que releva, mas exclusivamente a *situação de acumulação* de pensões. Podia não ser assim, e o legislador considerar relevante o nível de rendimentos globalmente auferido pelo beneficiário a título de pensões – porventura, até seria essa a solução mais adequada numa perspetiva de maximização dos objetivos do legislador (a diminuição dos encargos da segurança social e o conseqüente reforço



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da sua sustentabilidade financeira). Porém, o legislador entendeu prosseguir os seus objetivos mediante a consideração *apenas* das situações de cumulação de pensões, restringindo-as.

E o critério da cumulação de pensões é um critério de diferenciação admissível, estando em causa uma medida essencialmente dirigida à sustentabilidade do sistema de pensões por via da racionalização das situações de acumulação de pensões. A dependência de uma única pensão de sobrevivência, para mais dadas as especificidades do seu regime em que o beneficiário pode ver-se na contingência de concorrer com outros para beneficiar de uma mesma pensão, cria uma maior vulnerabilidade por comparação com a dependência conjunta de pensões próprias e da pensão de sobrevivência.

Pelo exposto, existe ainda nesta opção legislativa uma relação de substancialidade entre os fins prosseguidos e os meios utilizados. Daí que, contrariamente ao afirmado no Acórdão a tal respeito, considere que esta solução cabe ainda na liberdade de conformação legislativa, no ponto em que é ao legislador que pertence definir e qualificar as situações de facto ou as relações da vida que não-de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou diferenciadamente. E só poderiam considerar-se violados os limites externos da discricionariedade legislativa caso a medida não tivesse adequado suporte material ou fosse destituída de uma racionalidade coerente face à estratégia de atuação que se entendeu adotar.

3.2. Por outro lado, e por idênticas razões, não está o legislador impedido, nos casos de acumulação de pensões, de penalizar apenas as pensões de sobrevivência.

Conforme se refere no Acórdão, é exato que, nesses casos, o impacto da medida ora em análise no rendimento mensal do titular da pensão de sobrevivência depende da proporção que esta representa no seu rendimento global, uma vez que a redução só afeta a pensão de sobrevivência e não o valor das demais pensões por ele auferidas. Assim, valores globais mensais percebidos a título de pensão idênticos podem sofrer reduções muito diferentes, pois, quanto maior for o peso da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensão de sobrevivência no valor mensal global das prestações percebidas pelo titular, maior será o impacto da redução determinada pelo artigo 117.º da LOE para 2014.

Mas, justamente, tais diferenças assentam igualmente em valores de pensões de sobrevivência diferentes. O que, na perspetiva da opção do legislador está em causa – mais uma vez em atenção à *natureza específica das pensões de sobrevivência* – é não o valor global mensal percebido a título de pensão *tout court*, mas antes e tão-somente a *redução do valor da pensão de sobrevivência em situações de acumulação com pensões de outra natureza*. Por isso, o que importa comparar é o valor das diferentes pensões de sobrevivência e não o respetivo peso relativo no valor global mensal do rendimento percebido a título de pensão.

E comparando o que é comparável na ótica da solução legislativa, verifica-se que, ocorrendo os pressupostos de aplicação do disposto no artigo 117.º da LOE para 2014, *diferentes valores da pensão de sobrevivência determinam diferentes reduções dessas mesmas pensões*, com a consequência de o impacto sobre o valor global mensal do rendimento percebido a título de pensão ser também necessariamente diferente. No exemplo concreto referido no Acórdão, uma pensão de sobrevivência de € 600 não é igual a uma pensão de sobrevivência de € 2 000, pelo que a subtração à primeira de € 120, quando confrontada com a subtração à segunda de € 400, não pode ser considerada arbitrária, apesar de o valor global mensal do rendimento percebido a título de pensão pelos beneficiários ser inicialmente igual e resultar afetado em termos diferentes: em vez dos € 2 600 iniciais, a final, em consequência da aplicação do artigo 117.º da LOE para 2014, um dos beneficiários receberá (€ 2 600-€ 120=) € 2 480 e o outro (€ 2 600-€ 400=) € 2 200.

3.3. Em suma: na solução legal, *existe igualdade no tratamento das pensões de sobrevivência percebidas em acumulação com pensões de outra natureza; não existe – nem tal é exigível por força do princípio da igualdade – igualdade no tratamento dos rendimentos percebidos a título de pensão independentemente da*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respetiva natureza nem igualdade no tratamento dos rendimentos percebidos em razão de uma única pensão de sobrevivência, cumulada ou não, com outras fontes de rendimento que não revistam a natureza de pensão. No "círculo dos destinatários da normas tal como se encontra legalmente delimitado" ocorrem diferenças de tratamento fundadas nas *diferentes situações desses destinatários* quanto à percepção de pensões de sobrevivência:

- Em primeiro lugar, quanto à *questão de saber se tais pensões são auferidas juntamente com pensões de outra natureza* – se assim não acontecer, os beneficiários não são afetados pela redefinição da taxa da pensão de sobrevivência estatuida no artigo 117.º da LOE para 2014 (cfr. o seu n.º 15), uma vez que o legislador intencionou restringir apenas as pensões de sobrevivência em situações de acumulação com pensões de outra natureza;
- Em segundo lugar, e mais uma vez devido à opção legal de fazer incidir a racionalização do valor das pensões atribuídas apenas sobre as pensões de sobrevivência, quanto ao *valor relativo das pensões de sobrevivência no rendimento global percebido a título de pensões* – quanto maior for a proporção das primeiras face ao valor de pensões de outra natureza, maior será a redução do rendimento dos beneficiários, uma vez que somente a taxa daquelas é objeto de redefinição para menos.

O legislador poderia ter optado por outras soluções racionalizadoras das pensões de sobrevivência ou do valor global mensal dos rendimentos percebidos a título de pensão, independentemente de haver acumulação de pensões de diferentes naturezas ou acumulação com outras fontes de rendimento que não pensões (as quais, por certo, não deixariam de suscitar outras ponderações relacionadas com a natureza própria das diversas fontes de rendimento acumuladas); porém, não foi esse o caminho seguido pelo artigo 117.º da LOE para 2014. Diferentemente, considerou-se que, em caso de acumulação de pensões de sobrevivência com pensões de outra natureza acima de um dado valor, apenas as primeiras deveriam ser reduzidas. E dadas as particularidades de tal tipo de pensões plasmadas no respetivo regime, tal opção não pode ser considerada arbitrária ou desrazoável nem



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

totalmente inconsequente do ponto de vista da estratégia de reforço da sustentabilidade financeira da segurança social.

V. L. M. L. T.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Proc. 14/2014

Plenário

Relator: Cons. Carlos Fernandes Cadilha

DECLARAÇÃO DE VOTO

A) Quanto à alínea c) da decisão

Votei vencida no que respeita à alínea c) da decisão, embora acompanhe toda a fundamentação do Acórdão, com excepção da parte relativa ao princípio da igualdade, porque considero que, ao contrário do que nele se sustenta, o facto de a medida prevista no artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, ter um efeito diferenciado no rendimento mensal global do titular da pensão, consoante a proporção que assume a pensão de sobrevivência nesse cômputo global, não viola o princípio da igualdade. Desde logo, porque o juízo de igualdade não se pode basear, pura e simplesmente, em cálculos matemáticos absolutos. Ora, sendo o objectivo da medida, segundo o indicado pelo legislador, no Relatório do Orçamento de Estado (pág. 44), citado no Acórdão, o da redução da despesa e o de criar as condições de sustentabilidade futura das finanças públicas e do sistema de pensões, parece razoável que o legislador procure evitar a acumulação de pensões. Ora, tendo de sacrificar uma parte do rendimento global mensal dessa acumulação é razoável que o faça à custa da pensão, que, por depender da contribuição de terceiros e não do próprio, não pode deixar de ter uma menor proteção constitucional quando em acumulação com uma pensão de aposentação – a pensão de sobrevivência.

Já no que diz respeito à exclusão do cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente da união de facto que recebe apenas uma pensão de sobrevivência do âmbito de aplicação do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, entendo que a medida não só não é arbitrária como até é legítima, uma vez que estas pessoas estão em situação diferente das que recebem



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumulativamente a pensão de sobrevivência e a de aposentação, pois dependem totalmente da primeira. Aliás, a solução legislativa contrária é que, muito provavelmente, seria inconstitucional por tratar igualmente situações diferentes, em violação, aí sim, do princípio da igualdade e ainda por violação do artigo 63.º, n.º 3, da Constituição, na parte relativa à protecção da velhice e da viuvez. Acresce que a solução legislativa contrária poderia ainda colidir com o princípio da não discriminação, por se consubstanciar, na prática, numa discriminação indirecta em razão do sexo, uma vez que a maior parte destas pensões de sobrevivência serão, porventura, atribuídas a mulheres que se dedicaram à família e nunca trabalharam.

Tudo visto e ponderado, pronuncio-me no sentido de que a norma do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, não é inconstitucional.

B) Quanto à alínea d) da decisão

Votei a decisão da alínea d), relativa ao artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, essencialmente, porque considero que o primeiro teste da confiança não está preenchido. Ainda que se pudesse admitir, numa visão menos formalista do conceito de Estado, que, no caso das empresas públicas em que o Estado detém uma influência dominante, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alíneas a) a d) do Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, se poderia equacionar a hipótese da eventual violação do princípio da confiança. Porém, estendendo-se o âmbito de aplicação da norma do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, a todo o sector público empresarial, o qual abrange empresas em que o Estado detém influência dominante na decisão empresarial, a par de outras, em que não a detém, para se chegar a uma eventual inconstitucionalidade teria de se proceder à segmentação da norma.

Ora, a aceitação da inconstitucionalidade parcial pressupõe a cindibilidade da norma, o que me parece de difícil realização neste caso. Com efeito, o estabelecimento claro e inequívoco de uma fronteira entre a parte da norma que, eventualmente, poderia estar ferida de inconstitucionalidade e aquela que, sem quaisquer dúvidas, se afigura conforme à Constituição é extremamente difícil. Aliás, o Tribunal nem sequer dispõe de informação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suficiente para levar a cabo esta tarefa. Acrescente-se que num processo, como o presente, que se integra na fiscalização abstracta sucessiva de uma norma legal (ou melhor dito, orçamental já em execução), o princípio da presunção da conformidade constitucional das normas legais, impõe-se particularmente, pelo que o juiz constitucional, na dúvida, não deve declarar a inconstitucionalidade da norma ou de parte dela. Considero, pois, que só se poderia admitir a inconstitucionalidade parcial da norma se ela se afigurasse claramente cindível, o que não sucede.

dispoz, 30 de maio de 2014
Aurora Corchero



Handwritten mark

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 14/14; 47/14 e 137/14

Plenário

Relator: Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

Não pude acompanhar as deliberações do Tribunal relativas (a) à não inconstitucionalidade da abolição dos complementos de pensões pagos por empresas do sector público empresarial (SPE), determinada pelo artigo 75.º, (b) à inconstitucionalidade da redução das pensões de sobrevivência, determinada pelo artigo 117.º, e (c) à restrição de efeitos *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade do artigo 33.º, todos do Orçamento de Estado para 2014.

I - Tenho por excessivamente formalista a consideração da autonomia jurídica das empresas do SPE, que sustentou, no essencial, a deliberação do Tribunal relativa à não inconstitucionalidade da abolição dos complementos de pensões pagos por empresas do sector público empresarial (SPE). Entendo que, por um lado, é real e quase sempre determinante a influência do Governo nas empresas do sector empresarial do Estado (que constitui a parte mais significativa do SPE), nomeadamente naquelas – como o Metropolitano de Lisboa e a Carris – que o Governo sempre refere quando trata de enfatizar dificuldades económicas, como fez na documentação que enviou ao Tribunal (e nas quais o Estado é accionista único).

O Governo não só nomeia (e exonera) as administrações, como, através dos membros do Governo que exercem os poderes que a lei confere ao Estado na qualidade de accionista de tais empresas, condiciona fortemente a gestão empresarial. Esta circunstância torna, a meu ver, insuficiente o argumento da autonomia jurídica, para sustentar que o Governo nada teve a ver com as decisões gestionárias determinantes do pagamento dos complementos das pensões, de que resultaria a falta de fundamento para o investimento de confiança.

As decisões das administrações das empresas pretenderam, como estratégia empresarial seguramente apoiada pelo Governo, reduzir os recursos humanos das empresas e daí as propostas de reformas antecipadas, preço dessa redução. Os trabalhadores que as aceitaram, acreditando na sua seriedade, fizeram uma opção que não fariam noutras circunstâncias, opção essa irreversível. Acreditaram na estabilidade da situação económica resultante de um verdadeiro contrato com a empresa, contrato que o Governo vem agora violar (bem ao contrário do respeito escrupuloso que exhibe por outros contratos, muito mais lesivos dos contribuintes), impondo-lhes uma redução, em muitos casos drástica, dos seus rendimentos.

II - Considero que o regime estabelecido no artigo 117.º do Orçamento de Estado para 2014 norma não ofende qualquer norma ou princípio constitucional. Será, quando muito, um



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por outros contratos, muito mais lesivos dos contribuintes), impondo-lhes uma redução, em muitos casos drástica, dos seus rendimentos.

II - Considero que o regime estabelecido no artigo 117.º do Orçamento de Estado para 2014 norma não ofende qualquer norma ou princípio constitucional. Será, quando muito, um regime de racionalidade e economicidade duvidosas, mas tal não acarreta a sua inconstitucionalidade.

Julgo que existem razões para a norma (1) atingir somente as acumulações de pensões, (2) para o fazer de forma distinta consoante o maior ou menor peso relativo da pensão de sobrevivência no conjunto dos rendimentos provenientes de pensões e ainda, (3) para não se aplicar àqueles que apenas auferem pensão de sobrevivência, independentemente do montante desta.

Atingir apenas pensões é uma opção discutível do legislador, mas compreensível, à luz da preocupação com a sustentabilidade da segurança social. Atingir mais fortemente os pensionistas que, acumulando pensões, auferem pensões de sobrevivência de montante mais elevado, afigura-se razoável, considerando que a pensão de sobrevivência é uma segunda pensão, que o próprio acórdão reconhece não ter a estabilidade da primeira (ponto 98., penúltimo parágrafo). Poupar aqueles que apenas recebem pensão de sobrevivência faz sentido, pois a pensão de sobrevivência é, para estes, a primeira (e única pensão). E “estes” serão, na sua maioria, mulheres, que dedicaram a sua vida ao trabalho não remunerado para a sua família.

III – A restrição de efeitos *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade do artigo 33.º do Orçamento de Estado para 2014, possibilitando a salvaguarda dos efeitos da norma declarada inconstitucional durante quase metade do período de vigência do Orçamento, constitui um claro e inaceitável “benefício do infrator”, tanto mais de lamentar quanto a situação se vem repetindo, ano após ano. Acresce que os argumentos utilizados pelo Tribunal para fundar a declaração de inconstitucionalidade traduziram um juízo especialmente severo sobre a norma em causa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 14/2014
Plenário
Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de voto

1. Pronunciei-me pela inconstitucionalidade das normas do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (redução remuneratória), nos termos da alínea a) da decisão, por razões que radicam em toda a expressão diferenciadora da medida, a qual considero desrespeitar o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, de acordo com o entendimento que exprimi em declaração de voto aposta no Acórdão n.º 187/2013, e para a qual remeto. Considero mesmo que a fixação de um novo patamar remuneratório ressalta ainda mais evidente, na medida em que o seu enquadramento fundamentador afasta-se da invocação da emergente necessidade de sacrifício conjuntural, e da excecionalidade da redução salarial, descobrindo o propósito de intervenção duradouramente corretiva sobre o que se qualifica como *"padrão de iniquidade entre o público e privado"*. É a esta luz, e não como resposta temporária e transitória a emergentes necessidades de consolidação das contas públicas, que encaro a nova, e mais acentuada, medida de afetação remuneratória imposta a quem recebe por verbas públicas.

2. Discordo da fixação de efeitos *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade das normas do mesmo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, pois entendo que, no quarto ano de aplicação de reduções remuneratórias de quem auferir por verbas públicas, e perante condicionalidades externas qualitativamente distintas daquelas presentes em anteriores decisões do Tribunal Constitucional, não se verificam para tal razões de *excecional relevo*, como exige o n.º 4 do artigo 282.º da Constituição.

3. Também não acompanho a posição que encontrou vericimento na alínea c) da decisão, quanto ao juízo de inconstitucionalidade das normas do artigo 117.º da Lei n.º



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

83-C/2013, de 31 de dezembro (pensões de sobrevivência). Atuando a norma no interior do sistema de segurança social, como restrição da cumulação de pensões, a medida em apreço traduz a ponderação do legislador democrático, contida na sua margem de determinação, de que a intervenção reconfiguradora inserida numa estratégia de contenção da despesa pública com prestações sociais deveria incidir primacialmente sobre a parcela correspondente à compensação da perda de rendimentos do trabalho com a morte do beneficiário, tida como resposta previdencial suplementar ou de acréscimo – e por isso a componente mais dúctil em face de pressão insustentável sobre o sistema de pensões -, sempre que coexista com outros rendimentos de pensões.

Enquanto medida relativa ao sistema de pensões, dirigida à sustentabilidade do sistema de segurança social e em particular à sustentabilidade do sistema de pensões, obedecendo a um princípio de equidade intergeracional, não se vê que a sua coerência e racionalidade fique colocada em crise quando não considerada a integralidade dos rendimentos do sujeito.

Não se trata aqui de aferir da capacidade contributiva do sujeito, mas da sua posição como beneficiário do sistema de pensões, o que permite compreender, ao que me parece, a diferenciação entre quem auferir uma pensão, sendo essa a única prestação do sistema de segurança social de que beneficia – o que corresponderá às mais das vezes a cônjuges ou unidos de facto que nunca exerceram atividade laboral remunerada, contribuindo em dedicação exclusiva para a vida familiar e dependendo economicamente por inteiro dos rendimentos do trabalho do beneficiário falecido -, e aqueles que, fruto da atuação concomitante de diferentes situações de facto ou relações de vida geradoras de proteção, beneficiam de mais do que uma pensão, presumindo então o legislador que a dependência em vida do beneficiário que subjaz à atribuição de pensão de sobrevivência não era completa e, desse jeito, a perda de rendimentos a compensar seria menos acentuada. Note-se que o direito à pensão de sobrevivência relativamente a titulares que não sejam os cônjuges e membros de união de facto ou os filhos menores já depende da demonstração de uma situação de dependência económica em relação ao beneficiário falecido, sendo o impacto da solução de redução ou recálculo mais mitigado do que aconteceria com a limitação das condições da atribuição da pensão de sobrevivência.

É certo que, tomando o universo dos cônjuges ou membros sobreviventes de união de facto que percebam várias pensões, entre as quais uma pensão de sobrevivência, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



concreta modelação da medida suscita interrogações de resposta duvidosa. Mas, em todos os quadros aplicativos, denota-se que os níveis de redução são tanto maiores quanto o peso relativo que a pensão de sobrevivência assume no valor acumulado, o que encontra relação com a distinta natureza das pensões em pagamento e o diferente lastro contributivo específico que a cada uma corresponde, sendo mais elevado no que respeita à pensão de aposentação ou reforma (sobre a evolução do esforço contributivo relativo às pensões de sobrevivência, cfr. João Carlos Loureiro, *Sobre a Chamada Convergência das Pensões: O caso das Pensões de Sobrevivência*, Coimbra, 2013, págs. 11 a 14). Ou seja, na concretização da medida de redução e recálculo, não se atendeu apenas ao valor global das pensões em pagamento, mas também à natureza da prestação e ao que cada uma significa em termos do esforço contributivo autónomo associado à proteção da eventualidade morte e do seu impacto nos cônjuges e unidos de facto sobreviventes, de acordo com o princípio da contributividade. Essa ponderação confere, ao que me parece, fundamento razoável e bastante ao tratamento diferenciado no (re)cálculo ou redução de pensões de sobrevivência, também no plano da *igualdade interna*.

Por tais razões, dissenti da decisão quanto à inconstitucionalidade das normas do artigo 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

4. Encontro-me vencido quanto ao juízo de não inconstitucionalidade que versa as normas constantes do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (complementos de pensão), constante da alínea d) da decisão, pois pronunciei-me pela formulação de juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da confiança, insito no artigo 2.º da Constituição.

Diferentemente da posição que encontrou vencimento, não creio que a ponderação da atuação do Estado, na sua veste de acionista, em particular quando em posição dominante, deva quedar-se pelo plano meramente formal, inteiramente descomprometido das principais decisões tomadas pelos titulares dos seus órgãos em aspetos relevantes de política remuneratória, relativamente aos vários entes que integram o Sector Empresarial do Estado (SEE). Numa visão material de Estado, que tenha em atenção toda a dimensão conformadora da atuação Estado administrador no SEE, creio que existem boas razões para considerar que as posições subjetivas que decorrem dos vários acordos de empresa em que se estipulam a concessão de complementos de pensões, não só foram permitidas,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



como corresponderam a orientações estratégicas das empresas dimanadas dos poderes públicos.

É certo que Tribunal não está em condições de determinar com precisão quais as empresas e os trabalhadores e ex-trabalhadores afetados, mas não é menos certo que o interesse fundamentador da medida expresso no Relatório OE remete para a *“viabilização financeira do SEE na área dos transportes”*. Ora, creio existir evidência de que tais *benefícios pós emprego* foram concedidos e mantiveram-se por influência determinante dos poderes públicos nos órgãos de tais empresas. Tenha-se em atenção, a título de exemplo, o que é dito por exemplo no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 30/2009, relativo aos exercícios económicos de 2003 a 2007 da Carris, SA (disponível http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtr-rel030-2009-2s.pdf).

Sinaliza-se nesse texto a ausência de contabilização dos encargos futuros com complementos de pensões, em desrespeito da Diretriz Contabilística n.º 19, apenas registando como custo do exercício os complementos pagos, o que significava que, quando adicionados esses encargos, o capital social encontrava-se completamente perdido, determinando a aplicação do artigo 35.º do CSC. Perante essa realidade, a Assembleia Geral da Carris deliberou, em 11 de abril de 2006: *“O accionista está ciente da situação de insuficiência dos capitais próprios da CARRIS e dos défices de exploração sistemáticos evidenciados pelas contas da Empresa, não obstante as compensações indemnizatórias concedidas, encontrando-se a ponderar as medidas que se mostrem adequadas bem como a definição das orientações estratégicas”* e, quase dois anos mais tarde, em 25 de março de 2008, *“(…) a matéria relativa ao Artigo 35.º do CSC, não seja objeto de deliberação na presente Assembleia Geral, uma vez que não se encontram reunidas as condições para o Accionista Estado se pronunciar sobre a mesma”*. Daí que tenha o Tribunal de Contas concluído: *“Tais deliberações demonstram a incapacidade do accionista Estado de encontrar uma solução célere para esta Empresa de Serviço de Interesse Económico Geral, portanto estratégica, contribuindo, dessa forma, para a sua crescente degradação financeira. Nestas circunstâncias, se a CARRIS não fosse uma empresa do Sector Empresarial do Estado a sua continuidade seria dificilmente viável, logo abrangida pelas soluções preconizadas no art. 35.º do CSC”*. Ou seja, apesar dos desequilíbrios repetidamente registados, que a sustentabilidade da empresa não se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



encontrava em risco, pois há muito que ocorrera o “alarme” – sucessivamente ignorado - e a necessidade de racionalização de custos.

Neste contexto, partilhado por outras empresas do setor público empresarial no domínio dos transportes, entre as quais o Metropolitano de Lisboa, não comungo da ideia de que o distanciamento - na forma - face à “*entidade pública mãe*” será por si só idóneo a afastar o preenchimento do primeiro teste do princípio da confiança. Ao invés, entendo que a medida em apreço atinge expectativas de estabilidade do regime jurídico relativos ao quadro normativo dos benefícios pós laborais relativos a complementos de pensões induzidas e alimentados por comportamentos dos poderes públicos, nas vestes de Estado Administrador. Do ponto de vista material, entendo existir fundamento para imputar aos poderes públicos a criação nos trabalhadores e ex-trabalhadores de tais empresas da convicção de que os acordos que estipularam tais benefícios obedeceram à vontade estadual, sendo compagináveis tanto com as orientações estratégicas executadas, como com a viabilidade dos entes que assumiam tais responsabilidades, atenta a dimensão de interesse económico geral e o relevo social do respetivo objeto empresarial.

Por outro lado, entendo que as expectativas de continuidade dos trabalhadores e ex-trabalhadores relativamente a tais benefícios são legítimas, justificadas e assentes em boas razões.

Os complementos de pensão integram a política de remunerações de uma empresa, constituindo mecanismos de atração e de retenção de colaboradores, na medida em que asseguram aos membros da organização produtiva segurança económica, removendo o receio de perda de poder de compra na velhice. Nessa medida, representam uma forma de investimento da empresa no “capital humano”, que proporciona aos seus servidores um maior desempenho e uma maior produtividade, cujo retorno é refletido positivamente nos respetivos resultados operacionais. Acolhendo uma visão jurídico-constitucional da atividade empresarial pública que não tenha como vetor único a maximização do retorno do capital investido, e integre na sua racionalidade de gestão políticas responsáveis do ponto de vista social, incluindo na dimensão (interna) de resposta a necessidades sociais dos seus colaboradores - contributo essencial para o desenvolvimento sustentável e comprovadamente gerador de resultados positivos a longo prazo para qualquer empresa, como se sublinha no Livro Verde *Promover um Quadro Europeu para a Responsabilidade Social das Empresas*, COM(2001) 366 Final, e na resolução do Parlamento Europeu que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre ele incidiu, onde se afirma que *“há um consenso global cada vez maior, no seio das empresas e nos círculos de investidores, de que têm uma missão mais vasta do que apenas a de gerar lucros e que o desafio do seu sucesso consiste na combinação entre rentabilidade, sustentabilidade e responsabilidade”* (JO C187E de 07/08/2003, pp. 180-188) - entendo que os complementos de pensão em apreço não estão à margem do sistema de recompensas pecuniárias pela laboração em empresa do SEE, sendo nessa medida indissociáveis da sua operacionalidade.

A sua racionalidade poderá encontrar-se no seio da estratégia remuneratória, não como uma espécie de cláusulas de repartição de lucro, ou como benefícios contingentes, mas como compensação em prestações futuras pelos serviços dos trabalhadores, sendo por estes interiorizados como integrando responsabilidades a respeitar e a satisfazer em condições não inferiores àquelas assumidas pela empresa para com os demais credores. O trabalhador comum do universo empresarial abrangido será naturalmente impressionado pela natureza e dimensão das empresas envolvidas, compondo uma garantia de solvabilidade que, em todo o caso, não está em condições plenas de avaliar. Essa avaliação cabe, em primeira linha, aos órgãos de gestão e aos poderes públicos com posição de influência e de tutela, agindo o trabalhador beneficiário na convicção, de boa fé, de que não é celebrado acordo que se sabe não poder ser cumprido.

Face à particular intensidade da posição de confiança criada, que atinge uma opção de vida crucial - a passagem à reforma - e irreversível - o trabalhador não pode mais completar a sua carreira contributiva de forma a diminuir, quando possível, o diferencial entre a remuneração no ativo e na reforma - considero que as razões de interesse público invocadas para a edição da norma não atingem peso prevalectante sobre o investimento de confiança legítima em presença, ponderando o leque limitado de sujeitos e o concreto valor envolvido, que do ponto de vista das empresas não atinge montantes de *gastos com o pessoal* muito significativos, enquanto na perspectiva dos trabalhadores e ex-trabalhadores amputa uma percentagem considerável dos rendimentos respetivos. Sendo verdade que, ao reduzir os gastos com pessoal das empresas públicas visadas, a medida em apreço contribui para a redução das transferências do Orçamento de Estado que lhes são destinadas, a fim de compensar situação deficitária, existem razões para considerar não justificada a opção do legislador. Mesmo considerando a reclassificação de algumas das empresas em causa, e a conseqüente integração no perímetro de consolidação das



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contas públicas, com efeitos diretos sobre o déficit e a dívida pública, essa condição não é imputável, de forma alguma, aos seus trabalhadores ou ex-trabalhadores.

Releva para o balanceamento entre a afetação desfavorável dos interesses particulares e as razões de interesse público invocadas pelo legislador que deparamos, em termos práticos, com uma verdadeira ablação, e não perante mera suspensão. As condições de retoma dos pagamentos – em que não basta o equilíbrio, exigindo-se três anos consecutivos de resultados líquidos positivos – à luz dos resultados de exercício anteriores e do grau de dependência financeira externa de tais empresas, tornam muito improvável, no horizonte de vida dos atuais beneficiários, que o pagamento dos complementos de pensão volte a ter lugar.

Assinatura manuscrita em tinta preta, com uma linha decorativa curva abaixo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MF

Processo n.º 14/2014, 47/2014 e 137/2014

Plenário

Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadilha

Declaração de Voto

1. Votei vencida quanto à declaração de inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 33.º, 115.º, n.ºs 1 e 2 e 117.º da Lei do Orçamento de Estado para 2014. Entendo que com esta decisão o Tribunal restringiu indevidamente a liberdade de conformação política do legislador ordinário, e que o fez de forma tal que da sua argumentação se não pode extrair qualquer critério material perceptível que confira para o futuro uma *bússola* orientadora acerca dos limites (e do conteúdo) da sua própria jurisprudência. Entendo ainda que tal aconteceu por não terem sido seguidas na fundamentação exigências básicas *do método jurídico quando aplicado a assuntos constitucionais*, de cujo cumprimento depende o traçar rigoroso da fronteira entre o que significa julgar em direito constitucional e o que significa atuar por qualquer outra forma.

Dentro dessas exigências, salientarei apenas o seguinte, que me parece, para o caso, central.

Não se invalida uma norma editada pelo legislador democraticamente legitimado invocando para tal *apenas* a violação de um *princípio* (seja ele o da igualdade ou da proporcionalidade) se se não apresentarem como fundamento para o juízo razões que sustentem a *evidência* da violação. Além disso, o Tribunal, quando escrutina uma medida legislativa tendo como parâmetro apenas um *princípio*, não pode partir da assunção segundo a qual o legislador penetrou num domínio material que lhe não pertencia. Essa



MF

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assunção só será legítima – e mesmo assim, necessitada, evidentemente, de posterior reexame crítico – quando a norma da lei ordinária que se tem que julgar “afetar”, ou aparenta “afetar”, no sentido lato do termo, um direito das pessoas que seja determinado e determinável a nível constitucional. Aí, pode partir-se do ponto de vista segundo o qual, *prima facie*, o legislador terá penetrado numa área de competência que lhe não pertencia, uma vez que lesado terá sido um direito das pessoas que se não encontrava à sua disposição. Mas para além destas hipóteses, em que se não considera portanto que o problema jurídico-constitucional que tem que resolver-se se consubstancia na afetação, por parte do legislador ordinário, de um direito fundamental, o Tribunal não pode nunca partir do princípio segundo o qual o legislador terá atuado para além da sua competência. Quer isto dizer que, nestas situações, o controlo do Tribunal, além de ser um controlo de *evidência*, deverá ter sempre uma intensidade *mínima*. A conclusão não pode senão reforçar-se quando estão em causa interações complexas, com repercussões sistémicas imprevisíveis, nas quais não pode deixar de reconhecer-se ao legislador uma amplíssima margem de liberdade para efetuar juízos de prognose.

Para além deste ponto, que me parece fundamental, um outro há que interessa salientar.

As normas constitucionais que têm a estrutura de um princípio são, por causa da indeterminação do seu conteúdo, normas de difícilíssima interpretação. A “descoberta” do sentido destas normas *enquanto parâmetros autónomos de vinculação do legislador* tem sido portanto feita, gradual e *prudencialmente*, tanto na Europa quanto na tradição mais antiga norte-americana, em trabalho conjunto da doutrina e da jurisprudência. A razão por que tal sucede é a de evitar *saltos imprevisíveis* na compreensão do conteúdo destes princípios.

2. No caso presente, o Tribunal julgou inconstitucionais as normas constantes do Orçamento de Estado para 2014 com fundamento em violação do princípio da igualdade



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(artigo 13.º da CRP) e do princípio da proporcionalidade (artigo 2.º da CRP). A violação da *igualdade* foi a razão invocada para declarar a inconstitucionalidade da norma sobre reduções remuneratórias (artigo 33.º do LOE) e daquela outra sobre pensões de sobrevivência (artigo 117.º da LEO). Por seu turno, a violação da *proporcionalidade* foi a razão invocada para declarar a inconstitucionalidade das normas relativas às contribuições em caso de subsídio de doença e desemprego (artigo 115.º da LOE). Como em qualquer um destes casos o Tribunal partiu do princípio segundo o qual a lei não tinha “afetado” nenhum direito que fosse fundamental, de harmonia com as premissas metódicas de que parti o seu juízo deveria ter sido o da *evidência* e a densidade do seu escrutínio de grau *mínimo*. Não o foi. Por isso, entendo que com esta decisão o Tribunal invadiu um campo que pertencia ao legislador; e que, por ter agido à margem das exigências metódicas que são próprias da argumentação jurídico-constitucional, não deixa para o futuro qualquer bússola orientadora sobre o conteúdo da sua própria jurisprudência, e sobre o entendimento que tem quanto aos limites do seu próprio poder.

3. A meu ver, assim é, desde logo, com o juízo de inconstitucionalidade sobre as normas constantes do artigo 33.º (reduções remuneratórias).

Como já se disse, foi esse juízo fundado, apenas, em violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da CRP.

A igualdade de que fala o artigo 13.º não é uma “igualdade” qualquer. Não é um programa geral de filosofia política ou de tarefas do Estado, pois que essas são matérias não sindicáveis pela função jurisdicional. A igualdade a que se refere o artigo 13.º da CRP é a igualdade *jurídica*, elemento do Estado de direito, que se traduz na *igualdade de todos quanto à aplicação da lei* – ou seja, em vínculos que impendem sobre a função administrativa (legalidade e imparcialidade da administração) e sobre a função jurisdicional (neutralidade



MJP

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos tribunais) – e na *igualdade de todos através da lei* – que se traduz, por seu turno, em vínculos que impendem sobre o próprio legislador.

No entanto, e como legislar significa, por essência, definir regimes diferenciados para as situações da vida que o requeiram, desde cedo se identificou o vínculo que impende especificamente sobre o legislador à luz do princípio da igualdade como *proibição do arbítrio*, ou como proibição de introdução, pelo mesmo legislador, de diferenças entre as pessoas insuscetíveis de serem compreendidas através de quaisquer critérios de racionalidade intersubjetivamente aceitáveis. Esta “fórmula”, adotada pela jurisprudência do Tribunal na sequência da doutrina fixada pela Comissão Constitucional, correspondia ao património comum da ciência do direito público europeia sobre a matéria (construído a partir da obra seminal de Leibhoz, de 1925), e pretendia dar prioritariamente resposta ao problema da distribuição de competências entre a justiça constitucional e o legislador, num domínio em que o poder de escrutínio da primeira se deveria limitar – como já vimos – a um grau mínimo de *evidência*.

Não tem naturalmente cabimento proceder, numa declaração de voto, a uma análise da evolução da jurisprudência do Tribunal sobre esta matéria. Mas importa dizer que só a partir do acórdão n.º 330/93, o qual recebeu a “neue Formel” do Tribunal Constitucional Federal alemão, é que o Tribunal Constitucional português, considerando insuficiente a fórmula da proibição do arbítrio, passou a admitir que pudesse haver violação do princípio da igualdade para além das situações de arbítrio legislativo. No plano dogmático, aquilo a que a “nova fórmula” conduz é a um acréscimo da intensidade de escrutínio por parte da justiça constitucional e, portanto, a uma redução da margem de livre conformação do legislador. Esta última será tanto mais reduzida – diz a “nova fórmula” – quanto mais forte for a projeção da desigualdade de tratamento *no exercício de direitos de liberdade*, ou quanto mais as características pessoais com base nas quais é feita a diferenciação entre os grupos de cidadãos se aproximarem das chamadas «categorias suspeitas», enunciadas, na CRP, no n.º 2 do artigo 13.º.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MF

Porém, tal não significou o abandono da fórmula da proibição do arbítrio por parte da jurisprudência posterior. Por isso, caberia sempre ao Tribunal a elaboração de critérios suficientemente estáveis para determinar quais as situações em que se deveria recorrer a cada uma das fórmulas, dado resultar, da aplicação de uma ou de outra, diferentes consequências quanto ao grau de intensidade do escrutínio adotado e, logo, quanto ao grau de constrangimento da liberdade conformadora do legislador.

Dizendo de outro modo: haveria *sempre que justificar com cuidado por que motivos se aplicariam a certos domínios da vida o "teste mínimo" da proibição do arbítrio e a outros um teste mais "largo", com consequências mais restritivas da liberdade de conformação do legislador.* Não sendo constitucionalmente proibida, em certas circunstâncias, a adoção de um escrutínio mais intenso a propósito da aplicação do princípio geral da igualdade, deveria sempre o Tribunal precisar com cuidado quais os critérios gerais (e estáveis) que presidiriam à opção por um ou outro "modelo" de controlo.

4. Não foi porém, a meu ver, isso que se fez no presente acórdão, a propósito do juízo de inconstitucionalidade da norma sobre reduções remuneratórias. Na sequência de decisões suas anteriores (Acórdão n.º 396/2001; 353/2012 e 187/2013), o Tribunal dá *um passo de gigante* na interpretação que faz do princípio da igualdade, abandonando a fórmula da proibição do arbítrio e abandonando também os caminhos próprios da "nova fórmula", inaugurada em 1993. Daqui decorre uma constrição da liberdade de conformação do legislador que toda a jurisprudência anterior [sedimentada até há pouco tempo] não deixava antever; que não surge, em minha opinião, minimamente justificada; e que, por isso mesmo, torna absolutamente imprevisível a atuação futura do Tribunal.

A forma como vem identificado o *novo princípio*, que surge como fundamento único da decisão de inconstitucionalidade, é ela própria muito variável. Invocando a sua jurisprudência de 2011, 2012, e 2013 (onde se falava a este propósito de *igualdade*



MF

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proporcional, enquanto “elemento estruturante do Estado de direito)”, o Acórdão refere-se agora tanto a um “princípio de proibição do excesso em termos de igualdade proporcional”, quanto a um “princípio de igualdade perante os encargos públicos”, ou ainda a um princípio de “equitativa adequação”. Mas basicamente, o que o *novo princípio diz* – independentemente do *nomen* que se lhe dê – é que o artigo 13.º da CRP habilita o Tribunal a proceder, a propósito do artigo 33.º da Lei do Orçamento do Estado, a um duplo teste: (i) saber se o fundamento da diferença [que leva a que só os funcionários públicos, e não os demais trabalhadores por conta d’outrem, sejam alvo de reduções remuneratórias em contexto de crise económica] é arbitrária ou racionalmente fundada; (ii) saber se a medida dessa diferença é ou não excessiva, aqui se contendo a dimensão da proporcionalidade. E entendendo o Acórdão, em harmonia com jurisprudência que remonta a 2011, que é negativa a resposta ao primeiro teste (a medida legislativa *não seria pelo seu fundamento arbitrária*), também em concordância com as decisões de 2011, 2012 e 2013 conclui, apesar disso, pela juízo de inconstitucionalidade, por entender que é positiva a resposta ao segundo “teste”: a medida seria excessiva, por ir além dos “limites do sacrifício” imposto pelas reduções remuneratórias.

Mas como medir aqui o excesso? Como saber a partir de quando é que se ultrapassaram os limites do sacrifício? Como saber exatamente qual o parâmetro de juízo que aqui foi aplicado? Terá sido o decorrente simplesmente do princípio da proporcionalidade? À primeira vista dir-se-ia que sim, visto que a fundamentação do Acórdão se estriba, essencialmente, na medição do *quantum da redução remuneratória que os sacrificados já sofreram* (numa análise que se restringe à comparação das relações intragrupo, ou seja, à comparação entre o nível de remuneração que o mesmo grupo de pessoas tinha antes e tem agora), *daí se retirando a evidência do excesso do sacrifício*. No entanto, a aplicação do “teste” da proporcionalidade com estes resultados pressuporia a assunção do princípio segundo o qual as pessoas afetadas teriam um direito fundamental à não redução dos seus montantes remuneratórios, direito esse que teria sido *excessivamente* restringido pelo



MSF

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador ordinário, com as consequências decorrentes da parte final do n.º 2 do artigo 18.º da CRP. Contudo, o Tribunal diz – e di-lo desde 2011 – que *não parte* do entendimento segundo o qual o direito à não afetação do montante da remuneração seja um direito fundamental.

Assim sendo, volta a perguntar-se: qual é então o parâmetro do juízo? O princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da CRP, com o recurso ao duplo escrutínio que a “proibição do excesso no contexto de igualdade” conferiria ao Tribunal? Por definição, tal pressuporia a possibilidade de comparar as diferenças de níveis remuneratórios, não entre pessoas pertencentes ao mesmo grupo, e, nelas, entre níveis remuneratórios presentes e níveis remuneratórios passados, mas entre grupos distintos de pessoas, que aqui seriam aquelas que exercem funções de emprego público, por um lado, e aquelas que se “empregam” no setor privado, por outro. Mas também não é isso que é feito: aliás, nem poderia ter sido feito, visto que sempre seria impossível ao Tribunal, com os poderes de que dispõe, avaliar exatamente a “medida da diferença” existente entre as remunerações dos assalariados públicos e privados.

Por isso, o que mais impressiona no raciocínio do Acórdão é que se contente com uma avaliação da perda remuneratória dos trabalhadores do setor público em 2014 face à sua própria situação em anos anteriores, assumindo que os níveis remuneratórios no setor privado para os diferentes níveis de rendimento são, normativamente ou *de facto*, insuscetíveis de sofrer qualquer flutuação durante um período de quatro anos (2011-2014). Se assim não é numa economia de mercado mesmo em período de crescimento económico, não o será seguramente num contexto de crise económica e financeira. Como impressiona sobremaneira o facto de o Tribunal, depois de não ter declarado a inconstitucionalidade da norma que concretizava a introdução de uma medida que estabelecia uma redução remuneratória dos trabalhadores do setor público, prevista na LOE 2011, vir agora, rever a sua posição. É certo que, comparativamente com a medida validada pelo Tribunal no Acórdão n.º 396/2011, a medida ora em apreciação é



MP

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

redesenhada em aspetos não-irrelevantes que se traduzem, na prática, num agravamento da redução da retribuição mensal. Simplesmente, verifica-se, por outro lado, uma diferença entre a LOE 2011 e a LOE 2014 que o Tribunal não valora devidamente. É que, quando a LOE 2011 foi aprovada no Parlamento, em novembro de 2010, Portugal não estava ainda sujeito ao programa de ajustamento económico e financeiro, acordado, em maio de 2011, entre o Governo de Portugal e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Se no acórdão n.º 396/2011, se considerou justificada a introdução da redução remuneratória na LOE 2011 à margem de uma situação de emergência financeira, em que, apesar de tudo, a República Portuguesa ainda conseguia obter financiamento nos mercados financeiros através do mecanismo normal de emissão de dívida pública, não parece que se possa, sobretudo num controlo de evidência, negar relevância à sobrevivência de uma situação em que a República, impossibilitada de emitir dívida a uma taxa de juro comportável, se viu na necessidade de negociar um empréstimo internacional e de se submeter às condições exigidas pelos credores, não apenas em termos de calendarização de objetivos de consolidação orçamental, mas obrigando-se a adotar um conjunto de medidas concretas, nos termos de um programa de assistência económica e financeira, sujeitas a revisão regular. Mesmo que fosse de atribuir relevância jurídico-constitucional ao agravamento da medida – o que, num controlo de evidência, é impossível – seguramente que a alteração do contexto que determinou a reconfiguração da medida deveria ter sido devidamente valorada. Em meu entender, não o foi. A lógica que, quanto a este ponto central, o Tribunal segue – a de que, à medida que o tempo de “ajustamento” ia passando, *ia também crescendo a obrigação para o legislador ordinário de procurar outras vias que não estas de redução de despesa* – parece-me incompatível com a margem de liberdade, larguíssima, que dever reconhecer-se ao legislador na prognose dos factos (cfr. *supra*, ponto 1).



MP

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. A mesma falta de rigor na determinação do conteúdo do parâmetro constitucional invocado, e a mesma incerteza, daí decorrente, quanto à previsibilidade da orientação futura do Tribunal está patente, segundo creio, no juízo de invalidade relativo às normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 115.º da lei orçamental, respeitantes às contribuições em caso de subsídio de desemprego e doença.

Depois de o legislador ordinário ter, na sequência da decisão proferida pelo Acórdão n.º 187/2013, estabelecido uma cláusula de salvaguarda que impede que a aplicação da contribuição sobre prestações de desemprego e doença possa prejudicar a garantia do valor mínimo das prestações que resulte do regime aplicável a qualquer das situações, a presente decisão vem agora dizer (argumentando que tal se encontrava já dito *in nuce* na sua jurisprudência de 2013) que tal não é suficiente para fazer cumprir a Constituição.

O fundamento para tanto invocado é o do *princípio da razoabilidade*, que nunca antes tinha sido apresentado como parâmetro único de invalidação de uma norma legislativa com força obrigatória geral.

Num só parágrafo, define-se o conteúdo do princípio. Trata-se, segundo o Tribunal, de um parâmetro de validade da norma legislativa que “surge relacionado com o princípio da proporcionalidade em sentido estrito”, mas que se autonomiza deste último na medida em que através dele se acentuam “as consequências da imposição [legislativa] na esfera pessoal daquele que é afetado.” Com esta definição, fica-se sem saber o que é que, no domínio da *fixação dos montantes* de prestações sociais em caso de doença e desemprego se poderá considerar como *razoável*, e, portanto, conforme com a Constituição. A dúvida é tanto mais grave porquanto, nestes domínios, a competência para a regulação da matéria cabe *exclusivamente* ao legislador ordinário, visto estarmos fora do âmbito de direitos cujo conteúdo seja determinado ou sequer determinável a nível constitucional. A invalidação da medida legislativa surge assim fundada em violação do artigo 2.º da CRP – sede do princípio da proporcionalidade – a partir de um “sub-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MF

parâmetro” que o Tribunal nele encontrou, sem que se saibam ao certo quais os instrumentos hermenêuticos que foram utilizados para o autonomizar, qual o seu conteúdo rigoroso, e o que esperar por isso da sua futura evolução.

6. Finalmente, a declaração de inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 117.º da lei orçamental, relativas às pensões de sobrevivência.

O parâmetro invocado para invalidar a medida legislativa volta a ser o princípio da igualdade, contido no artigo 13.º da CRP.

Contudo, o entendimento que o Tribunal aqui adota de “igualdade” não parece ser o mesmo que fundamentou a invalidação das reduções remuneratórias (artigo 33.º da lei orçamental). Com efeito, nenhuma conjunção se estabelece agora entre “igualdade” e “proporcionalidade”. Mas também se não retorna, segundo creio, nem à *fórmula tradicional da proibição do arbítrio*, nem sequer aos *modelos intermédios próprios da “nova fórmula”* de origem alemã (supra, ponto 3 desta declaração). Aparentemente, portanto, teremos também aqui um *novo princípio*, ou um *novo entendimento quanto ao conteúdo de um princípio*, que volta a assumir contornos assaz indefinidos.

Que se não regressa aos domínios possíveis ensaiados pela “nova fórmula” é certo, uma vez que esses pressupõem que se avaliem diferenças, estabelecidas pelo legislador, entre grupos de pessoas, sendo tanto mais intenso o escrutínio do Tribunal quanto mais essas diferenças forem estabelecidas em função das chamadas “categorias suspeitas”, fixadas no n.º 2 do artigo 13.º da CRP. Nada disso está em causa no juízo agora efetuado pelo Tribunal, uma vez que o que esse juízo censura é a *desigualdade existente entre o mesmo grupo de pessoas*. É apenas a este estrito domínio – que o Acórdão qualifica como “o âmbito da relação interna” do princípio da igualdade, respeitante portanto apenas ao “círculo dos destinatários das normas [sob juízo]” – que se aplica o disposto no artigo 13.º da CRP. Mas com que sentido se aplica?



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O sentido tradicional da *proibição do arbítrio* também não parece ser, para o caso, adequado. É que é difícil conceber que se considere como *arbitrária*, isto é, *não racionalmente fundada*, ou *ininteligível de acordo com critérios de racionalidade intersubjectivamente aceites* uma opção legislativa de “limitação de acumulação de pensões”, que limite essa acumulação em função de uma redução apenas da pensão de sobrevivência. Poder-se-ia discutir a constitucionalidade da opção legislativa noutra sede e noutro lugar que não a do princípio da igualdade: uma vez que o legislador entendeu – por motivos de interesse público que o Acórdão rigorosamente identifica – instituir limites à acumulação entre pensão de sobrevivência e outra pensão afetando *apenas* o montante da primeira, poder-se-ia discutir se a tutela constitucional da pensão de sobrevivência é menos intensa do que a tutela conferida a outras pensões. Não foi contudo esse o caminho que o Acórdão seguiu, uma vez que entendeu que nenhum problema se colocava quanto à proteção da “confiança” que os titulares dos direitos, neste caso afetados, tinham “investido” na continuidade do Direito. Não tendo sido esse o caminho seguido, como considerar *arbitrária* a referida “desigualdade interna”, ao ponto de se considerar também inconstitucional (por violação do artigo 13.º da CRP), o facto de não ser alvo de qualquer redução [do montante da pensão] quem for apenas titular da pensão de sobrevivência?

O entendimento que aqui se faz da “igualdade” parece, portanto, ser ainda um outro, que não o decorrente da fórmula tradicional da proibição do arbítrio. Mas a meu ver não se entende bem qual seja: é que é difícil aceitar que o legislador ordinário esteja constitucionalmente vinculado a configurar a medida de limitação da acumulação de pensões *tendo em conta o rendimento global que decorre dessa acumulação* a partir do disposto no do artigo 13.º da CRP.

Por todas estas razões, desta decisão, como das outras tomadas neste caso no sentido da inconstitucionalidade, *radicalmente* me afasto.

Henric José Araújo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A

Processo n.º 14/2014
Plenário

Declaração de voto

Divergi da posição assumida pela maioria, quanto ao juízo de (in)constitucionalidade formulado relativamente às normas dos artigos 33.º e 115.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013, que aprova o orçamento de Estado para 2014, concluindo pela sua não inconstitucionalidade, com os fundamentos que de seguida se explicitam.

1. Quanto à inconstitucionalidade do artigo 33.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 (redução remuneratória):

Considerou a posição que obteve vencimento no acórdão que, no plano normativo, a questão da validade constitucional da medida inscrita no artigo 33.º da LOE 2014 não seria substancialmente diversa daquela que foi apreciada por este Tribunal, no acórdão n.º 187/2013, a propósito das medidas de redução remuneratória, associadas à suspensão do pagamento do subsídio de férias dos trabalhadores do setor público.

Essa similitude deteta-se na natureza das medidas em causa – mormente no seu carácter transitório, perpassado por um objetivo imediato de consolidação orçamental - e ainda na circunstância de, mantendo-se inalteradas as circunstâncias da execução orçamental, as medidas introduzidas em 2014 terem uma carga ablativa de “sentido ambivalente” às estabelecidas (cumulativamente) na LOE 2013.

Atentos estes pontos de contato, não surpreende que a conclusão da maioria quanto à validade constitucional da medida em causa não tenha sofrido alterações. Tal posição, recorde-se, não contesta a razoabilidade do fundamento oferecido pelo legislador para justificar a diferença de tratamento introduzida entre aqueles que recebem por verbas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A

públicas e aqueles que atuam no setor privado, mas impugna - antes - a razoabilidade da medida da diferença instituída por esse tratamento (igualdade proporcional). A "descoberta" dessa desrazoabilidade prende-se, por um lado, com a evidência da dispensabilidade da solução encontrada pelo legislador no quarto ano consecutivo de execução orçamental, e, por outro, com a medida do sacrifício exigido aos trabalhadores do setor público, que se qualifica de desproporcionada e excessiva.

Discorda-se deste juízo pelas razões já apontadas na declaração de voto anexa ao acórdão n.º 187/2013. Limitamo-nos, por isso, a enfatizar alguns aspetos. Como ali se disse, a matéria cuja validade constitucional se aprecia não integra o leque daquelas em que se devolve ao legislador o ónus de demonstrar a bondade das suas escolhas (sobre este ónus, v., por ex., o acórdão n.º 632/2008, disponível em www.tribunalconstitucional.pt). Tampouco o critério de diferenciação mobilizado pelo legislador justifica, da parte do Tribunal, um crivo mais severo do que aquele de que geralmente se lança mão na apreciação do "conteúdo mínimo" do princípio da igualdade, proposição que tem, importa sublinhar, um extensíssimo lastro na jurisprudência constitucional sobre a matéria (v. Maria Lúcia AMARAL, "O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa", Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes, Coimbra Editora, 2004, p. 50).

Destarte, tendo em conta a prerrogativa de avaliação de que quer o executivo (autor da proposta de Orçamento), quer o legislativo democraticamente legitimado devem beneficiar em matéria financeira e orçamental, crê-se que os argumentos avançados no que concerne a evidência da dispensabilidade da medida e a existência de soluções alternativas para a redução do deficit continuam a situar-se no plano daquilo que é "jurisdicionalmente indemonstrável".

2. Quanto à inconstitucionalidade do artigo 115.º da Lei do Orçamento de Estado para 2014:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f

Discordei ainda do entendimento perfilhado pela maioria sobre a inconstitucionalidade do artigo 115.º da LOE 2014, que institui uma contribuição sobre prestações de doença e de desemprego.

Como ponto prévio, ainda que não determinante, importa destacar que da fundamentação do acórdão n.º 187/2013 decorre - assim o cremos - que o juízo de inconstitucionalidade nele proferido a propósito da norma constante do artigo 117.º da LOE 2013 se ficou a dever, em exclusivo, à ausência de qualquer isenção de base quanto às prestações de desemprego e doença afetadas. Esta conclusão, mesmo depois de estabelecida a mencionada isenção de base, não torna a medida imune ao escrutínio constitucional. Não nos convencem, todavia, as dúvidas levantadas pelo acórdão quanto à necessidade e proporcionalidade em sentido estrito das contribuições instituídas. Vejamos.

É consabido, e o acórdão não o contraria, que a Constituição não assegura o direito a um concreto montante de assistência material, pelo que a redução do quantum das prestações em causa não se assume como uma medida restritiva do direito dos trabalhadores à assistência material em situação de desemprego e de doença (cfr. os artigos 63.º, n.º 3 e 59.º, n.º 1, alíneas e) e f), da Constituição). Visto que a medida ora analisada salvaguarda os níveis mínimos de rendimento já objeto de concretização legislativa, não há que apurar da respetiva validade à luz do direito fundamental a um mínimo para uma existência condigna. Tal dado é igualmente relevante no que concerne o escrutínio da proporcionalidade da medida, porquanto este não pode deixar de obedecer a níveis de intensidade diversos consoante em causa esteja, ou não, a restrição a um direito fundamental.

Fora desta hipótese, atento o amplo poder de conformação de que dispõe o legislador na concreta modelação do conteúdo dos direitos sociais, a censura constitucional só deverá ser dirigida a situações-limite, ou seja, aquelas em que seja possível concluir, indubitavelmente, pela violação manifesta das exigências constitucionais.

Em nosso entender, a medida inscrita no artigo 115.º da LOE 2014 não é uma dessas situações. Com efeito, atento o terreno pisado, é imprestável tentar evidenciar cabalmente a indispensabilidade da opção legislativa, concebendo a existência de outros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

meios menos gravosos, ou indagando do benefício orçamental proveniente da sobrecarga contributiva. Certo é que se encontra salvaguardado o nível mínimo exigido pela dignidade da pessoa humana e que a medida tem carácter transitório e excepcional, não soçobrando argumentos para desmerecer as justificações fornecidas pelo Governo quanto à sua maior valia na racionalização das despesas com prestações sociais e no combate ao deficit da segurança social.

Face ao exposto, concluímos que a opção legislativa vertida no artigo 115.º da LOE 2014 ainda se conserva dentro de um "círculo de razoabilidade" reclamado pelo princípio da proporcionalidade, não havendo, por conseguinte, violação do princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Lisboa, 30 de maio de 2014

J. Cunha Barbosa

J. Cunha Barbosa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 14/2014

Plenário

Relator: Cons.º Carlos Fernandes Cadilha

DECLARAÇÃO DE VOTO

Fiquei vencido quanto à alínea *d*) da decisão, pois entendo que as normas do artigo 75.º, referente a complementos de pensão, violam o artigo 56.º, n.º 3, da Constituição e, em conexão, o princípio da proteção da confiança.

Quanto ao primeiro, as razões são substancialmente as mesmas que expendi no ponto 3 da declaração que emiti no Acórdão n.º 602/2013. Como aí se disse, colocar os efeitos vinculativos de uma convenção coletiva de trabalho, «sob condição resolutiva imprópria de livre revogação [ou suspensão] por lei posterior é destruir a garantia institucional que o reconhecimento constitucional do direito à contratação coletiva subentende». Está em causa a violação, pelo legislador, do dever de respeitar os efeitos normativos resultantes de um anterior exercício da autonomia coletiva. Por isso, passam ao lado da questão todas as considerações, apoiadas no Acórdão n.º 517/98, que intentam demonstrar que a matéria dos complementos de pensão está fora do conteúdo essencial ou da reserva de contratação coletiva. Essa colocação do problema é falseadora da sua natureza, pois não está em causa a matéria regulada, mas antes a perduração da eficácia de uma anterior regulação. Para este efeito, basta que a matéria seja objeto *possível* de contratação coletiva, não se requerendo que seja reservada a convenção coletiva de trabalho ou de regulação *necessária* por este instrumento. E se há qualquer dúvida quanto à validade dos acordos coletivos, a questão é para ser dirimida na esfera judicial e não pelo exercício do poder legislativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobretudo no que diz respeito aos trabalhadores que já beneficiam dos complementos de pensão, a destruição da garantia que uma convenção coletiva disponibiliza representa também uma lesão particularmente grave da confiança legitimamente depositada na aplicação do regime acordado. Com a passagem à reforma, os trabalhadores tornam-se titulares do direito de crédito às prestações correspondentes aos complementos de pensão, o que outra coisa não significa, para o que aqui interessa, do que o direito a confiar que elas lhes serão pagas. A intervenção do legislador retira-lhes (pelo menos temporariamente) esse direito, numa fase em que esses trabalhadores já não estão em condições de ajustar a sua conduta ao novo quadro legal, ficando definitivamente presos a opções tomadas no passado, por investimento na confiança, agora irremediavelmente frustrado. E nem se diga, como argumenta o Acórdão, que foram as empresas e não o Estado a celebrar os acordos coletivos, pelo que não pode ser imputada ao Estado a criação de uma situação de confiança. A promiscuidade, existente no passado, entre as empresas públicas do tipo das envolvidas e o Estado-Administração não autoriza semelhante separação, no quadro da tutela constitucional da confiança, legitimando, pelo contrário, a "desconsideração da personalidade jurídica" das entidades empresariais outorgantes.