

NOTA

FUNDAMENTOS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 83-C/2013, DE 31 DE DEZEMBRO, QUE APROVOU O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O ANO DE 2014

1. Considerações iniciais

Nos termos do artigo 281.º da Constituição, foram apresentados junto do Tribunal Constitucional dois pedidos de fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade de um conjunto de normas constantes da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2014 (doravante apenas “LOE2014”).

O primeiro pedido (que deu entrada no Tribunal Constitucional no passado dia 9 de janeiro) foi apresentado por um grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo Partido Socialista, ao passo que o segundo pedido (com entrada registada nos serviços do Tribunal Constitucional a 17 de janeiro) foi apresentado conjuntamente por um grupo de deputados do Partido Comunista Português e do Bloco de Esquerda, tudo em conformidade com o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição.

Apesar de estarmos perante dois pedidos de fiscalização distintos, o certo é que os mesmos convocam a apreciação do mesmo exato leque de normas ou segmentos normativos, significando isto, em termos práticos, que os dois pedidos em apreço têm objeto idêntico. Tal identidade de objeto leva a que o segundo pedido de fiscalização apresentado (no dia 17 de janeiro, como vimos acima) seja incorporado no primeiro, tal como determina o n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua redação atual, que aprovou a Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.

Tal circunstância permite, por sua vez, que a presente Nota se debruce conjuntamente sobre todos os fundamentos de (pretensa) inconstitucionalidade invocados em ambos os pedidos de fiscalização, oferecendo, assim, o Governo a sua defesa de forma unitária e integrada, sem prejuízo, naturalmente, de proceder a especificações sempre que necessário.

Nestes termos, e entrando agora no objeto dos dois pedidos de fiscalização apresentados, as normas cuja apreciação é suscitada constam dos seguintes preceitos:

- a) **Artigo 33.º**, que determina que durante o ano de 2014 são reduzidas (nos termos aí previstos) as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o

respetivo n.º 9, de valor superior a € 675, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela;

- b) **Artigo 75.º**, que determina, no seu n.º 1, que nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da LEO2014, apenas é permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA, I.P., ou por outro sistema de proteção social, nos casos em que aqueles complementos sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares, nos termos da legislação aplicável;
- c) **Artigo 115.º**, em concreto o seu n.º 1, que estabelece que as prestações do sistema previdencial concedidas no âmbito das eventualidades de doença e desemprego são sujeitas a uma contribuição de 5% sobre o montante dos subsídios concedidos no âmbito da eventualidade de doença e de 6% sobre o montante dos subsídios de natureza previdencial concedidos no âmbito da eventualidade de desemprego;

E, por fim,

- d) **Artigo 117.º**, que estabelece que as pensões de sobrevivência a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014 pela CGA, I.P., e pelo CNP aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto de contribuintes do regime de proteção social convergente ou beneficiários do regime geral de segurança social que percebam valor global mensal a título de pensão igual ou superior a €2000 são calculadas por aplicação das taxas de formação previstas nesse dispositivo legal.

De uma forma geral, a presente Nota visa apresentar as linhas essenciais de argumentação do Governo em defesa da constitucionalidade das normas cuja fiscalização vem requerida.

Nesse âmbito, e em jeito de breve introdução, importa referir que a Proposta de Lei do Orçamento do Estado apresentada pelo Governo para o ano de 2014 (entretanto aprovada pela Assembleia da República sob a forma de lei) não constitui, naturalmente, o documento que em circunstâncias normais mais se ambicionaria para o País e para os Portugueses. O que sucede, porém, é que em tempos de excecionalidade económica e financeira como aqueles em que continuamos a viver, o Estado vê-se na obrigação de continuar o grande esforço de consolidação orçamental que tem vindo a ser desenvolvido desde que, em 2011, o País foi obrigado a assinar, por motivos de emergência, o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) com as instituições internacionais, procurando, por essa via, corrigir desequilíbrios passados e ajustar a estrutura da contabilidade pública aos recursos e à situação financeira real do País.

Tal esforço, que tem sido levado a cabo através da adoção de um importante conjunto de medidas tanto do lado da receita como da despesa, não terminou em 2013 e muito menos terminará com o fecho do PAEF, que se estima que venha a acontecer em maio próximo. Pelo contrário, os fortíssimos impactos induzidos no horizonte de médio e longo prazo pelas circunstâncias de exceção em que ainda nos encontramos impõem não apenas uma vigilância apertada das contas públicas nacionais ao longo dos próximos anos (e talvez mesmo décadas) mas, e principalmente, a continuação da adoção de medidas de sustentabilidade financeira por parte do Estado – progressivamente em menor número e cada vez menos impactantes na vida dos Portugueses – que garantam a utilidade e o sucesso do enorme esforço que tem vindo a ser feito com grande coragem por todos. O Orçamento do Estado para o ano de 2014 não é, repete-se, o documento que se ambicionava, mas é o documento necessário para lançar o futuro sem descurar o presente.

É precisamente neste contexto que se inserem as medidas cuja constitucionalidade é agora posta em causa. Na verdade, as medidas em apreço, à semelhança de outras constantes da LOE2014, constituem instrumentos indispensáveis para assegurar a sustentabilidade das contas públicas e dos orçamentos dos regimes previdenciais desde logo a curto e médio prazo, encontrando-se, como teremos a oportunidade de ver, em plena conformidade com os parâmetros constitucionais aplicáveis. Aliás, em vários passos da presente Nota teremos a oportunidade de fazer referência a um conjunto significativo de arestos deste Tribunal, os quais, de forma consistente e categórica, têm apontado no sentido da viabilidade constitucional de soluções normativas como aqueles que estão sob escrutínio.

Posto isto, avancemos então para uma breve análise constitucional das normas da LOE2014 cuja fiscalização vem (duplamente) requerida.

Para o efeito, e para facilidade de exposição e compreensão, o Governo sistematizará a presente Nota seguindo a mesma estrutura utilizada nos dois pedidos de fiscalização, ou seja, apresentando-a artigo por artigo, remetendo especificamente para cada um dos pedidos sempre que tal se revele necessário.

2. As normas objeto dos pedidos de fiscalização

Artigo 33.º - Reduções Remuneratórias

▪ Introdução e contexto

As reduções salariais dos funcionários públicos previstas neste artigo da Lei Orçamental para o ano de 2014 foram aplicadas pela primeira vez em 2011, antes da assinatura do PAEF. Como afirmou o Tribunal Constitucional aquando do seu acórdão n.º 396/2011, tirado em sede de fiscalização sucessiva da constitucionalidade de um conjunto de normas

da Lei do Orçamento do Estado para 2011, tais restrições ou reduções integram-se numa “*estratégia global delineada a nível europeu*”, que implicou a “*necessidade de uma drástica redução das despesas públicas, incluindo as resultantes do pagamento de remunerações*”.

A conjuntura de urgência e de “*absoluta excecionalidade*” a que se referiu o Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 396/2011 foi expressamente reconhecida no contexto da aplicação do Memorando de Entendimento, o qual implicou para o Estado Português o compromisso de levar a cabo um esforço de redução significativa e gradual da despesa pública, corrigindo os profundos desequilíbrios das contas públicas e atuando transversalmente em vários setores de acordo com as suas diferentes capacidades contributivas.

A redução remuneratória aqui prevista ocorre no derradeiro ano de execução do PAEF a que Portugal tem estado submetido desde Maio de 2011. Em 2014, o esforço de ajustamento, comparável ao que tem sido adoptado noutros países europeus e, nalgumas matérias, até menos gravoso, obriga ao cumprimento de metas mais exigentes e adicionais em matéria de consolidação orçamental, que se cifram agora em 4% do PIB.

A definição das medidas do exercício orçamental de 2014 é igualmente marcada pela entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2013, do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária, ratificado por 25 Estados-Membros, entre os quais o Estado português, que impõe o cumprimento de regras precisas e incondicionais de equilíbrio e disciplina orçamental. Não só o referido Tratado vigora na ordem nacional por efeito do artigo 8.º, n.º 4 da Constituição, como as suas regras foram já incorporadas pelo legislador nacional no tecido jurídico português através da alteração à Lei de Enquadramento Orçamental feita pela Lei n.º 37/2013, de 14 de Junho. Reforçando os compromissos assumidos no âmbito do PAEF, verifica-se assim que o Estado português está hoje constitucionalmente autovinculado a imperativos de consolidação orçamental.

Em suma, e à medida que nos aproximamos do fim do PAEF e, conseqüentemente, à medida que vamos fortalecendo as perspetivas de recuperação da autonomia financeira, mais necessita o Estado português de demonstrar que pode recorrer e suportar formas de financiamento autónomo em condições de mercado. O término do PAEF apresenta, por isso, desafios incontornáveis ao Estado e ao legislador, que em caso algum podem ser descurados, sob pena de se desperdiçar todo o longo caminho que foi percorrido até aqui.

A par deste contexto de necessidade decorrente do trajeto do ajustamento dentro do PAEF, importa também atender ao contexto europeu em que os programas de redução da despesa pública têm ocorrido.

De facto, o processo de reforma da estrutura da despesa do Estado é comum aos países abrangidos por programas de ajustamento com características análogas ao PAEF. Conforme se pode ler na Nota de «Análise comparativa das medidas dirigidas à

Administração Pública na Grécia, na Irlanda e em Espanha» (que se junta como **Anexo 1**), o ajustamento levado a cabo nestes países conheceu também medidas idênticas de redução da despesa com pessoal no âmbito da Administração Pública. Tais decisões foram igualmente justificadas pela conjuntura de urgência e excepcionalidade, em função dos programas de ajustamento e recuperação económica especificamente desenhados para aqueles países.

a) Medidas de consolidação orçamental relativas a reduções remuneratórias

As medidas de consolidação orçamental relativas a reduções remuneratórias foram, como se referiu, primeiramente estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado para 2011, elaborada em outubro de 2010, dadas as condições excecionais e extremamente adversas para a manutenção e sustentabilidade das funções sociais e de outras tarefas constitucionalmente cometidas ao Estado português.

Em 2011, procedeu-se à redução da remuneração dos trabalhadores em funções públicas, integrados nas carreiras gerais e nas carreiras especiais, dos gestores e dirigentes, bem como dos titulares de órgãos de soberania, de cargos públicos e de órgãos independentes. A redução aplicada correspondeu a uma taxa de 3,5% ao valor da remuneração total ilíquida entre 1500 e 2000 euros, a uma taxa global entre 3,5% e 10% para os valores entre 2000 euros e 4165 euros e a uma taxa de 10% para os valores superiores a 4165 euros. O desenho desta medida teve ainda a intenção de a tornar progressiva, protegendo as pessoas que recebessem uma remuneração igual ou inferior a 1500 euros, assegurando a proporcionalidade transversal do impacto da mesma, de tal modo que quem auferisse rendimentos mais elevados suportasse uma percentagem mais alta de redução remuneratória.

Esta medida manteve-se em vigor até 2013, inclusive, através da sua inscrição (sempre validada pelo Tribunal Constitucional) nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado e que se estima ter gerado uma redução das despesas com o pessoal, em 2011, de 802 milhões de euros, em 2011, 765,1 milhões de euros, em 2012, e 734,5 milhões de euros, em 2013.

Em 2014, o legislador entendeu aplicar uma redução remuneratória progressiva entre 2,5% e 12%, com carácter transitório, às remunerações mensais superiores a 675 euros e inferiores a 2000 euros de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Sector Empresarial do Estado, sem qualquer exceção, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos.

Serão todavia protegidos os rendimentos mensais até 675 euros, uma vez que se estabelece que os trabalhadores com remunerações iguais ou inferiores a este valor não ficam sujeitos à redução e se assegura que os trabalhadores sujeitos à medida restritiva em consideração

nunca receberão uma remuneração mensal líquida inferior a 675 euros. Acima dos 2.000 euros, a taxa de redução aplicável é de 12%.

b) Acerca dos princípios da proporcionalidade e da igualdade proporcional

Começa por referir-se que a aplicação da redução às remunerações se efetiva por natural desenvolvimento da norma que previa reduções remuneratórias introduzida no Orçamento do Estado para 2011 (e mantida desde a sua entrada em vigor), que pressupunha uma redução entre 3,5% e 10% para rendimentos mensais superiores a 1500 euros, passando essa redução a ser entre 2,5% e 12% para rendimentos mensais superiores a 675 euros.

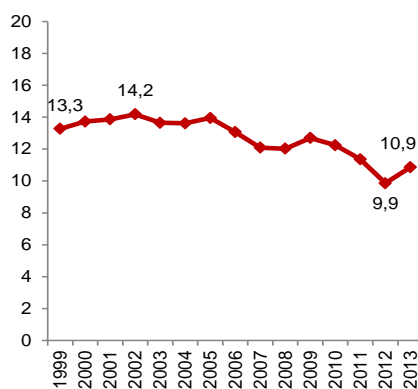
Ora, sob o ponto de vista da conformidade das medidas agora em apreço com o princípio da proporcionalidade, não existem fundamentos que permitam concluir no sentido da violação de qualquer uma das dimensões constitutivas em que se desdobra aquele princípio.

Desde logo, resulta claro que as reduções remuneratórias têm constituído uma forma *adequada e idónea* de se proceder à consolidação das contas públicas, no caso através do ajustamento continuado da despesa com pessoal. Como se referiu, a redução salarial que vigorou entre 2011 e 2013 foi responsável, nesse mesmo período, por reduções das despesas com pessoal acima dos 700 milhões de euros. Ainda assim, e apesar das reduções remuneratórias e de pessoal levadas a efeito, este é ainda um valor muito elevado, especialmente tendo em conta a capacidade financeira que o Estado português consegue suportar.

Em 2013, as despesas com o pessoal corresponderam a cerca de 22% da despesa pública total, valor equivalente a cerca de 11% do PIB, como se pode constatar no seguinte quadro:

Despesas com pessoal em Portugal em 1999-2013

(% do PIB)



Fonte: AMECO, outubro de 2013

Este último ponto ajuda a perceber por que, da perspetiva da dimensão da *necessidade*, é prioritário continuar o ajustamento das despesas com pessoal, até que Portugal consiga dimensionar a sua Administração Pública para níveis compatíveis com a sua real capacidade financeira. Com efeito, desde o início que o Memorando de Entendimento previa que o esforço de consolidação orçamental deveria assentar preferencialmente, numa proporção de 2 para 1, em medidas do lado da despesa. Esta estratégia de redução das despesas públicas tem vindo a ser prosseguida de forma consolidada, no respeito por regras de governação pré-acordadas e por indicadores económico-financeiros de equilíbrio orçamental. Ora, tal esforço não pôde e não pode, naturalmente, deixar de fora a despesa com salários e outras prestações, atendendo à sua dimensão quantitativa no conjunto da despesa pública. No conjunto, todas estas medidas corretivas – a que acrescem as medidas do lado da receita – têm logrado diminuir substancialmente o défice público, permitindo o cumprimento das obrigações do Estado Português no quadro do PAEF e assegurando a sua sustentabilidade e funcionamento.

O confronto entre benefícios e custos das medidas, numa óptica de proporcionalidade em sentido estrito, mostra que o legislador, no desenvolvimento das reduções salariais em vigor desde 2011, não ultrapassa os limites do sacrifício nem prejudica a igualdade proporcional entre aqueles que recebem por verbas públicas e todos os restantes. A manutenção de um limite mínimo (os 675 euros) e a manutenção da progressividade, protegendo os rendimentos mais baixos e onerando os rendimentos mais altos, é prova disso mesmo.

Mas este conjunto alargado de medidas confirma também uma opção orçamental que respeita e efetiva a justiça repartição de encargos associados ao esforço de consolidação orçamental no último ano do PAEF, respeitando-se assim as exigências de uma igualdade, já não meramente relativa mas agora proporcional. Importa não esquecer, desde logo, que foi também desenvolvido um esforço muito significativo do lado da receita, através do aumento do imposto sobre as pessoas singulares até praticamente ao limite do suportável, e de um conjunto de fortes imposições sobre sectores especiais ou especialmente protegidos, como foi o caso, entre outros, da contribuição extraordinária sobre o setor energético e do aumento da contribuição sobre o setor bancário, bem como das poupanças geradas pelas renegociações dos contratos de PPPs que representam valores nominais superiores a 2.500 milhões de euros e, em termos de valor atualizado líquido, valores da ordem dos 1500 milhões de euros.

A aplicação de uma taxa fixa a partir dos 2.000 € tem como objetivo não agravar ainda mais a fraca competitividade das remunerações públicas do Estado relativamente ao sector privado para os grupos com maiores qualificações e responsabilidade. Com efeito, estamos perante grupos para os quais as condições oferecidas são menos competitivas que as do sector privado. Para além disso, estes trabalhadores são os que sofreram o maior

agravamento fiscal nos últimos anos. Por isso, taxas de redução ainda mais elevadas constituiriam uma dupla penalização que se entende excessiva.

Abaixo do referido valor dos 2000 €, o legislador fixou taxas progressivas, começando em 2,5% para rendimentos ilíquidos a partir dos 675 euros, que acompanham portanto, com sensibilidade jurídica e social, a medida de sacrifício em função dos montantes recebidos.

Note-se que a redução do limite inferior, a partir do qual as medidas são aplicáveis, teve ainda o objetivo de, embora mantendo a isenção absoluta dos rendimentos ilíquidos inferiores a 675 euros, dirimir uma inadequada política de rendimentos na Administração Pública. Com efeito, o estudo solicitado pelo Governo a uma reputada consultora internacional (que se junta como **Anexo 2**) demonstra que as práticas salariais da Administração Pública diferem substancialmente do padrão que é observado no sector privado, sugerindo um padrão de desigualdade entre o público e o privado. Depreende-se que no setor público existe um prémio salarial superior para funções de menor exigência e/ou responsabilidade e que as remunerações associadas a funções de maior complexidade e exigência tenderão a ser inferiores às do setor privado. Recentemente, também a OCDE reconheceu a existência de um elevado diferencial entre salários no setor privado e salários no setor público.

Acresce ainda que, segundo um dos últimos Boletins Económicos do Banco de Portugal¹ (que se junta como **Anexo 3**), verifica-se que, desde o início do Programa de Ajustamento, uma grande parte dos trabalhadores do setor privado sofreu uma redução na sua remuneração. Nesse sentido, entende-se que, na atual conjuntura, a redução remuneratória a aplicar deverá manter a progressividade mas deverá tender também a ser mais equitativa, quer dentro das Administrações Públicas, quer face ao sector privado, tal como sugerido pela análise acima referida.

Por fim, importa ainda referir que as medidas de consolidação orçamental em apreço mantêm o seu carácter transitório, apesar de se encontrarem previstas nas sucessivas leis orçamentais desde 2011. Tal como o Tribunal Constitucional defendeu logo em 2011, a transitoriedade das medidas deve ser aferida não pelo seu carácter orçamental mas tendo em conta a função a que se encontram adstritas e o contexto em que surgiram. Assim, e tal como é referido no acórdão n.º 396/2011, “*estas medidas terão uma duração pluriannual, sem pôr*

¹ Segundo estimativas do Banco de Portugal apresentadas no Boletim Económico de Outono de 2013, relativas aos trabalhadores que mantêm o mesmo empregador em 2011 e 2012, observou-se “um aumento da fração de trabalhadores com reduções de remuneração, que ascendeu a 22,2 e 23,0%, respetivamente.” Os dados indicam ainda que 39,4% dos trabalhadores tiveram pelo menos uma redução remuneratória neste período. No mesmo documento, o Banco de Portugal calcula que a “remuneração média dos trabalhadores que entraram em 2012 foi mais baixa, em cerca de 110 euros ou 11%, do que a remuneração média dos trabalhadores que cessaram contrato em 2011”. Este processo envolveu 776 mil trabalhadores, ou seja, aproximadamente 16% da população empregada.

em causa o seu carácter transitório, de acordo com a sua razão de ser e natureza, de resposta normativa a uma conjuntura excepcional, que se pretende corrigir, com urgência e em prazo o mais breve possível, para padrões de normalidade”, acrescentando-se, logo em seguida, que “estando estas medidas instrumentalmente vinculadas à consecução de fins de redução de despesa pública e de correção de um excessivo desequilíbrio orçamental, de acordo com um programa temporalmente delimitado, é de atribuir-lhes idêntica natureza temporária, nada autorizando, no presente, a considerar que elas se destinam a vigorar para sempre”. Encontra-se, em suma, plenamente salvaguardado o carácter transitório das medidas ora em apreciação, o que em caso algum sai prejudicado, como vimos, pelo facto de as mesmas encontrarem respaldo normativo nas sucessivas leis orçamentais desde 2011.

Artigo 75.º – Complementos de Pensão

▪ Âmbito de aplicação

O artigo 75.º da LOE2014 vem estabelecer um conjunto de regras restritivas do pagamento de complementos de pensão nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados.

Importa, antes de mais, clarificar que os trabalhadores das empresas do setor público empresarial, consoante a natureza do seu vínculo laboral, estão inscritos nos regimes de segurança social do Sistema Previdencial da Segurança Social ou regime de proteção social convergente gerido pela Caixa Geral de Aposentações (doravante designada “CGA”), para os quais os trabalhadores e as respetivas empresas realizam contribuições, tendo estes trabalhadores o direito a beneficiar das pensões previstas na legislação aplicável, tal como qualquer outro cidadão.

Os complementos de pensão cujo pagamento é suspenso através do artigo 75.º não constituem direitos dos trabalhadores integrados nos respetivos planos de pensões, nos termos do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro. Com efeito, estamos, neste caso, perante pagamentos realizados por determinadas empresas do setor público empresarial aos seus antigos trabalhadores reformados e pensionistas, previstos nos respetivos acordos coletivos de trabalho e que acrescem às pensões já atribuídas a esses mesmos antigos trabalhadores pelo Sistema Previdencial da Segurança Social ou pela CGA. Constitui, para além disso, característica basilar destes complementos de pensão o facto de os mesmos não terem qualquer corresponsabilidade com as contribuições realizadas pelos próprios trabalhadores, i.e., estão desligados do esforço contributivo dos mesmos.

Já no que respeita aos complementos de pensão financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, os mesmos são expressamente salvaguardados pela

presente norma, não implicando, por isso, a perda, ainda que temporária, de qualquer direito a pensão resultante das contribuições dos próprios trabalhadores.

a) Do carácter condicional e temporário da medida

Esclareça-se que a suspensão do pagamento de complementos de pensão, nos termos do artigo 75.º, apenas tem lugar quando se verificarem determinadas condições, a saber: (i) as empresas em causa apresentaram resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados; (ii) os complementos de pensão em causa não foram financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares, nos termos da legislação aplicável; (iii) a soma da pensão auferida pelos trabalhadores – enquanto beneficiários do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social – com o respetivo complemento de pensão seja superior a 600 euros mensais.

Por outro lado, o n.º 6 do artigo 75.º prevê expressamente o carácter temporário da medida em análise, determinando que o pagamento de complementos de pensão será automaticamente retomado num contexto de reposição do equilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial, após a verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos.

A medida em causa apresenta, assim, uma imediata incidência financeira, já que visa diretamente reduzir a afetação de verbas públicas à manutenção dos complementos de pensão atribuídos aos seus antigos trabalhadores por empresas do setor público empresarial cuja situação financeira apresente dificuldades. Esta medida foi concebida para, juntamente com outras medidas, fazer face à situação de crise económico-financeira que o país atravessa, que exigiu também, no quadro das opções de base feitas pelo poder político, um urgente reforço da sustentabilidade do sector público empresarial.

Qualquer empresa, pública ou privada, prossegue uma determinada missão, tendo as atividades que desenvolve como fim gerar riqueza que se destina à remuneração dos seus fornecedores, trabalhadores, capitais alheios e capitais próprios. Ora, estas remunerações não podem ser superiores à riqueza gerada, sob pena de gerar desequilíbrios financeiros que, a prazo, podem culminar na insustentabilidade da atividade empresarial, com evidentes prejuízos para todos os envolvidos.

De igual modo, afigura-se razoável a conclusão de que a atribuição de benefícios sociais de acordo com padrões mais “generosos” do que os praticados na generalidade das empresas deve ter lugar apenas nas empresas que produzam riqueza suficiente para os financiar, em níveis também eles acima da generalidade do tecido empresarial.

É precisamente nesse sentido que o artigo 75.º vem estabelecer que as empresas do sector público empresarial que se encontrem em situação financeira desequilibrada, aferida objetivamente através da consideração de 3 anos consecutivos de resultados líquidos negativos, não dispõem de condições, no curto prazo, para assegurar benefícios sociais aos seus antigos trabalhadores superiores aos que são facultados na generalidade das empresas. Uma vez restabelecido o equilíbrio da situação financeira das referidas empresas, demonstrado através da verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos, tais pagamentos de complementos poderão, então, ser retomados.

Como é sabido, as empresas do sector público empresarial gozam de autonomia de gestão nos termos da legislação aplicável. Essa autonomia abrange, naturalmente, a gestão dos recursos humanos e a celebração de acordos de regulação das relações laborais que essas empresas estabelecem com os seus trabalhadores. Não obstante, importa notar que algumas destas empresas públicas foram reclassificadas, o que significa que passaram a integrar o perímetro de consolidação das contas públicas, tendo os atos de gestão, nesse caso, um impacto direto no Orçamento do Estado e no défice e dívida pública da República Portuguesa. Donde, nesses casos, a celebração ou manutenção, pelas empresas do sector público empresarial, de acordos de empresa que prevejam a atribuição de complementos de pensão a atuais e futuros pensionistas extravasa o âmbito da autonomia de gestão, na medida em que impõe a assunção de compromissos que passam a recair sobre todos os contribuintes sempre que as próprias empresas não gerem riqueza suficiente para os suportar, isto sem que tenha havido um mandato ou aprovação dos eleitores para o efeito.

Esta questão assume especial relevância na medida em que estão em causa encargos muito significativos para o Orçamento do Estado. A título de exemplo, as responsabilidades futuras com complementos de pensão perante reformados e sobreviventes, pré-reformados, trabalhadores ativos e requisitados na Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (doravante designada “Metropolitano de Lisboa”) – entidade pública reclassificada – têm um valor atual de 302 milhões de euros.

Esta situação é, como facilmente se percebe, geradora de grande injustiça e desigualdade entre os cidadãos, sobretudo tendo em conta a atual conjuntura económica, na medida em que os cidadãos que não beneficiam destes complementos de pensão têm não só que afetar parte do seu rendimento à sua própria contribuição para o Sistema Previdencial da Segurança Social ou da CGA (consoante o caso), mas, também, que suportar, com outra parte dos seus rendimentos, através dos seus impostos, os encargos resultantes dos complementos de pensão dos antigos trabalhadores das empresas do sector público empresarial, para os quais os próprios beneficiários não realizaram qualquer contribuição.

Poderia argumentar-se que os resultados negativos das empresas do sector público empresarial resultam da falta de financiamento das mesmas por parte do Estado. Este argumento, porém, ignora que é o próprio Tratado de Funcionamento da União Europeia que vem proibir expressamente, no seu artigo 107.º, a concessão de auxílios de Estado.

O Tratado de Funcionamento da União Europeia permite algumas exceções à proibição de atribuição de auxílios de Estado, designadamente nos termos e condições previstos no artigo 93.º, relativo a indemnizações compensatórias no setor dos transportes para compensação de obrigações de serviço público de interesse geral.

No entanto, a atribuição de tais indemnizações compensatórias não é livre e arbitrária. O enquadramento legal comunitário relativo a este tema, designadamente os Regulamentos CEE n.º 1191/69, de 26 de junho de 1969, n.º 1107/70, de 4 de Junho de 1970, n.º 1370/2007, de 23 de outubro de 2007, bem como o Acórdão Altmark, do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 24 de julho de 2003 (Processo C-208/00) estabelecem claramente que a atribuição de indemnizações compensatórias pelos Estados Membros a empresas no setor dos transportes se encontra limitada ao montante necessário para compensar as obrigações de serviço público, caso este serviço fosse prestado por uma empresa eficiente de acordo com os valores médios do mercado.

Nesse sentido, não pode o Estado atribuir vantagens financeiras a uma dada empresa pública para cobrir os encargos decorrentes de benefícios sociais extraordinários e que não encontram paralelo, quer no setor, que no resto da sociedade, pelo que os mesmos, a existir, terão que ser financiados pela riqueza gerada pela atividade das empresas.

Recorde-se que o objetivo último e inadiável desta medida é precisamente o reequilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial, cujo resultado beneficiará os próprios trabalhadores, na medida em que permitirá continuar a assegurar os respetivos postos de trabalho (evitando situações mais trágicas como as verificadas no passado recente de liquidação de empresas públicas cronicamente deficitárias), bem como a retoma do pagamento dos complementos de pensão no mais curto espaço de tempo possível. Este objetivo encontra-se refletido em várias medidas do Memorando de Entendimento relativo ao PAEF e explicitamente plasmado no Plano Estratégico de Transportes, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro, sendo também o princípio inspirador do novo regime do setor público empresarial, recentemente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

b) Da tutela jurídico-constitucional da «confiança»

A situação financeira das empresas que integram o setor público empresarial é do conhecimento público e, por maioria de razão, das próprias organizações representativas dos trabalhadores.

A este respeito, faz-se referência ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativo à Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Relatório n.º 30/2009 – 2.ª Secção, que se junta como **Anexo 4**), no qual se reporta que “*a Carris despendeu 87,8 milhões de euros que consumiu a totalidade dos 87,5 milhões de euros do seu Volume de Negócios*”.

Também quanto à Metropolitano de Lisboa, alerta o Tribunal de Contas no seu Relatório de Auditoria (Relatório n.º 07/10 – 2.ª Secção, que se junta como **Anexo 5**) que a empresa, “*para o cumprimento dos Acordos de Empresa, suportou uma diversidade de benefícios aos seus trabalhadores, tendo engrossado, desta forma, os Custos com Pessoal que totalizaram, em 2007, 88,6 milhões de euros, o que representava 52% da estrutura dos Custos Operacionais e absorvia 91% dos seus Proveitos Operacionais*”.

Com efeito, é por demais evidente que o nível de encargos financeiros destas empresas públicas, resultante, em larga medida, do conjunto de benefícios sociais a que se obrigaram nos acordos de empresa celebrados, é insustentável.

Esta situação apenas encontra explicação pelo facto de, sendo o setor de atividade em que estas empresas atuam fundamental à satisfação de necessidades sociais imperiosas da nossa sociedade, as organizações representativas dos trabalhadores gozarem de poder negocial desproporcionado face ao resto da sociedade e face às respetivas empresas. As empresas públicas deste setor vêem-se, assim, historicamente, na inevitabilidade de aceitar grande parte das exigências negociais das organizações representativas dos trabalhadores, sob pena de as greves provocarem um elevadíssimo impacto não só sobre as próprias empresas, mas, e sobretudo sobre os cidadãos, que veem afetados os seus direitos à mobilidade, à saúde, à educação, ao trabalho, entre outros.

Nesse sentido, entende-se que improcede o argumento de que o artigo 75.º da LOE2014 viola do princípio da confiança, uma vez que, no momento da celebração dos acordos de empresa, havia pleno conhecimento – também pelas organizações representativas dos trabalhadores - do risco de as empresas não terem condições financeiras para assegurar, de forma permanente e definitiva, o cumprimento de tão avultadas responsabilidades.

Não pode deixar de reconhecer-se que as pessoas na situação de reforma ou aposentação, tendo chegado ao termo da sua vida ativa e obtido o direito ao pagamento de um complemento à sua pensão, têm expectativas legítimas na manutenção da posição jurídica de que são titulares, não lhes sendo sequer exigível que tivessem feito planos de

vida alternativos em relação a um possível desenvolvimento da atuação dos poderes públicos suscetível de se repercutir na sua esfera jurídica.

Todavia, em face dos condicionalismos atuais, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma descontinuidade temporária e condicional do comportamento estadual.

Efetivamente, o interesse público a salvaguardar da sustentabilidade das empresas públicas, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste uma importância fulcral e um caráter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore, naturalmente, o sacrifício causado às esferas privadas atingidas pelo não recebimento dos complementos de pensão.

Não procede também o argumento de que estas normas violam o direito de contratação coletiva, pelo facto de os complementos de pensão estarem previstos nos instrumentos de contratação coletiva a que as empresas do sector público empresarial se vincularam.

Não está esquecido, neste caso, o direito à autonomia contratual coletiva, que, apesar de constitucionalmente colocado sob reserva de lei, implica que deve haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho que se encontre submetido à disciplina contratual coletiva, o qual não pode ser aniquilado por via normativo-estadual. Sendo este direito garantido *“nos termos da lei”*, tal significa que *“a lei não pode deixar de delimitá-lo de modo a garantir-lhe uma eficácia constitucionalmente relevante, havendo sempre de garantir uma reserva de convenção coletiva, ou seja, um espaço que a lei não só não pode vedar à contratação coletiva, como deve confiar a esta núcleos materiais reservados”* (cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira, «Constituição da República Portuguesa Anotada», Coimbra, 2007, pág. 745).

Contudo, no caso da suspensão do pagamento dos complementos de pensão prevista no artigo 75.º, o legislador não está retirar à regulamentação coletiva uma certa matéria - no caso, a possibilidade de atribuir aos trabalhadores um complemento à sua pensão ou outros benefícios sociais -, mas apenas a delimitar as condições em que esse mesmo pagamento pode ter lugar.

Considerando a atendibilidade do interesse público prosseguido através da medida em apreço, não parece que da obrigação que se impõe constitucionalmente ao legislador ordinário de "deixar sempre um conjunto minimamente significativo de matérias em aberto" à negociação coletiva possa extrair-se um argumento para a invalidação constitucional da medida da suspensão do pagamento dos complementos de pensão em determinadas condições.

Subtrair ao âmbito da negociação coletiva a faculdade de estabelecer condições para que tal pagamento dos complementos de pensão, por parte das empresas do setor

empresarial do Estado, possa ter lugar, não só constitui a condição que torna tais normas aptas a prosseguir o fim a que se dirigem, como não representa uma intromissão nos "núcleos materiais reservados" que o legislador ordinário se encontra constitucionalmente obrigado a manter no âmbito material da reserva de contratação coletiva. Não há, em suma, evidência de infração ao princípio da proteção da confiança.

c) Do princípio da proporcionalidade

Do mesmo modo, não parece que possa, com a medida estatuída no artigo 75.º, entender-se como violado o princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas vertentes de *adequação*, *necessidade* ou *justa medida*.

Como observa Reis Novais, o princípio da idoneidade ou da aptidão significa que as medidas legislativas devem ser aptas a realizar o fim prosseguido, ou, mais rigorosamente, devem, de forma sensível, contribuir para o alcançar.

No entanto, o controlo da idoneidade ou adequação da medida, enquanto vertente do princípio da proporcionalidade, refere-se exclusivamente à aptidão objetiva e formal de um meio para realizar um fim, e não a qualquer avaliação substancial da bondade intrínseca ou da oportunidade da medida. Ou seja, uma medida é idónea quando é útil para a consecução de um fim, quando permite a aproximação do resultado pretendido, quaisquer que sejam a medida e o fim e independentemente dos méritos correspondentes. E, assim, a medida só será suscetível de ser invalidada por inidoneidade ou inaptidão quando os seus efeitos sejam ou venham a revelar-se indiferentes, inócuos ou até negativos tomando como referência a aproximação do fim visado («Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa», Coimbra, 2004, págs. 167-168).

No caso vertente, é patente que a suspensão do pagamento de complementos de pensão, em determinadas condições, pelas empresas do setor público empresarial tem sempre o efeito de reduzir imediatamente o montante das despesas públicas das referidas empresas – contribuindo para o reforço da respetiva sustentabilidade – e, nos casos em que as empresas são entidades reclassificadas, reduzir também imediatamente as despesas afetas pelo Orçamento do Estado às referidas empresas.

Assim, dúvidas não restam de que é uma medida adequada aos fins que o legislador se propôs realizar.

Refira-se aliás, a este propósito, que o próprio Tribunal de Contas, nos já mencionados Relatórios de Auditoria à Metropolitano de Lisboa e à Carris refere, nas suas recomendações, que se “*reveja os Acordos de Empresa no sentido de fixar um teto limitativo ao Complemento de Pensões de Reforma e de Sobrevivência atribuído pela Empresa*”. Estas recomendações vieram ainda recentemente a ser reforçadas por aquele Tribunal, no

relatório de auditoria à Carris (Relatório n.º 11/2013 - 2.ª Secção) em que recomenda que “*nos termos já contemplados no Plano de Estabilidade e Crescimento, reveja os Acordos de Empresa no sentido de fechar os planos de pensão, que não se configurem como sendo de contribuição definida, à admissão de novos beneficiários. Do mesmo modo o TdC recomenda que a empresa proceda à constituição de novos planos de pensões e de saúde para os novos colaboradores, que se configurem como de contribuição definida, com sujeição à regulação e supervisão do Instituto de Seguros de Portugal*”.

Quanto a saber se para atingir o objetivo do reforço da sustentabilidade das empresas públicas, o meio efetivamente escolhido é o necessário ou exigível, por não existirem outros meios, em princípio, tão idóneos ou eficazes, que pudessem obter o mesmo resultado de forma menos onerosa para as pessoas afetadas, não se vislumbra, num critério necessariamente de evidência, a existência de alternativas que, mantendo uma coerência com o sistema no qual estas medidas se situam, com igual intensidade de realização do fim de interesse público, lesassem em menor grau os titulares das posições jurídicas afetadas. Nestes termos, a medida cumpre a dimensão da *necessidade*.

Por fim, tendo em consideração o seu carácter temporário e condicional, bem como a própria natureza dos complementos de pensão em causa, a norma suscitada não se afigura ser desproporcionada ou excessiva, nem, por maioria de razão, se lhe pode atribuir carácter confiscatório.

Senão vejamos.

Com a passagem à reforma dos trabalhadores das empresas do setor público empresarial, estas empresas continuam a pagar-lhes um complemento de pensão que, de uma forma simplista, corresponde à diferença entre o último salário auferido na empresa e o valor de pensão auferido pelo Sistema Previdencial da Segurança Social ou pela CGA.

A título de exemplo, na Metropolitano de Lisboa, o valor médio do complemento de pensão atribuído em novembro de 2013 foi de 692€/mês por trabalhador, pagos 14 vezes por ano, tendo atingido, no seu limiar máximo, os 3.796€/mês. O valor médio total de remunerações de pensões auferidas (somando com o valor de pensão auferido do Sistema Previdencial da Segurança Social) foi, nesse período, de 1.803€/mês por trabalhador, tendo atingido, no seu limiar máximo, os 8.366€/mês.

Metropolitano de Lisboa	Novembro de 2013	
Pensão	Valor médio	1.111
	€	
	Valor máximo	6.129
	€	

Complemento de Pensão	Valor médio	692
	€	
	Valor máximo	3.797
	€	
Pensão + Complemento de Pensão	Valor médio	1.803
	€	
	Valor máximo	8.366
	€	

Complemento de Pensão no ML – Novembro de 2013

Reitere-se que os encargos resultantes destes complementos de pensão são integralmente suportados pelas próprias empresas, não sendo financiados por qualquer contribuição dos trabalhadores, seja ao longo da sua vida ativa, seja na sua condição de reformado.

Ora, num país em que o valor médio de pensões pagas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social ronda os 480 euros por mês, o valor de complementos de pensão pago pelas empresas do sector público empresarial, associado ao facto de não terem por base qualquer contribuição dos trabalhadores se trata de um benefício muito relevante de que os antigos trabalhadores destas empresas, inacessível à generalidade dos cidadãos.

Os números 4 e 5 do artigo 75.º estabelecem o limiar mínimo de 600 euros de pensão e complemento de pensão, abaixo do qual a medida de suspensão do pagamento dos complementos de pensão não se aplica. Neste sentido, assegura-se que os antigos trabalhadores das empresas do sector público empresarial com menores rendimentos ficam protegidos da aplicação desta medida, respeitando-se assim, em todo o seu alcance, o princípio de proporcionalidade dos seus efeitos.

d) Da não violação do direito de propriedade

Entende-se, ainda, que as normas do artigo 75.º não põem em causa direitos patrimoniais conexos com o direito de propriedade privada (art. 62.º/1 da Constituição).

Tal entendimento poderia eventualmente formar-se a partir da ideia de que o conceito de *propriedade* inscrito no citado preceito constitucional não se circunscreve aos direitos reais tipificados no Código Civil, antes englobando outros direitos com relevância económica direta, tais como os salários ou as pensões de reforma, constituindo um equivalente de «património» (sobre estes aspetos, cfr. Maria Lúcia Amaral, «Responsabilidade do Estado

e dever de indemnizar do legislador», Coimbra, 1998, p. 547 e ss.; Sousa Franco/Oliveira Martins, «A Constituição Económica Portuguesa», Coimbra, 1993, p. 174).

Esta posição de princípio foi, aliás, sufragada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 491/02, no qual se entendeu que «o direito de propriedade a que se refere o artigo 62.º da Constituição não abrange apenas a *proprietas rerum*, os direitos reais menores, a propriedade intelectual e a propriedade industrial, mas também outros direitos que normalmente não são incluídos sob a designação de «propriedade», tais como, designadamente, os direitos de crédito e os «direitos sociais» - incluindo, portanto, partes sociais como as ações ou as quotas de sociedades» (no mesmo sentido, cf. ainda os Acórdãos n.ºs 273/04 e 374/03).

No entanto, ainda que situemos o direito ao complemento de pensão neste plano de análise, a violação do direito à propriedade, por virtude da redução do montante das prestações devidas a esse título, apenas poderia colocar-se caso fosse possível desenhar uma estreita linha de correspondência entre o montante das contribuições realizadas pelos trabalhadores e o valor das prestações pagas a título de complemento de pensão.

Ora, no caso dos complementos de pensão, não só não existe qualquer correspondência estrita entre as contribuições realizadas e as prestações recebidas pelos trabalhadores, como tão pouco existe qualquer equivalência global corrigida em função do princípio da solidariedade, como a que caracteriza o direito à pensão paga pelo Estado ao abrigo do Sistema Previdencial da Segurança Social ou da CGA. Efetivamente, os complementos de pensão pagos por empresas do setor público empresarial aos seus trabalhadores afetados pelo artigo 75.º são, como já tivemos a oportunidade de referir, apenas aqueles que não são, em maior ou menor medida, financiados por contribuições ou quotas realizadas pelos seus beneficiários, pelo que sempre improcederia o argumento de que a suspensão do seu pagamento constitui uma violação do direito da propriedade.

Artigo 115.º - Contribuição sobre prestações de doença e desemprego

▪ Âmbito e sentido

O preceito em apreço, inserido no Capítulo V da LOE2014 dedicado à «Segurança Social», vem sujeitar os beneficiários de prestações sociais à obrigatoriedade de uma contribuição de 5% sobre o montante dos subsídios concedidos na eventualidade de *doença* e de 6% sobre o montante dos subsídios concedidos em caso de *desemprego*. Ora, independentemente da caracterização que se entenda dar à medida em apreço (isto é, quer se considere que a mesma consubstancia uma receita do sistema previdencial, quer se considere, de forma diversa, que a mesma traduz uma medida de redução de despesa), julgamos que a aferição

dos seus contornos constitucionais exige, como passo prévio, que dediquemos algumas breves linhas a enunciar quais as finalidades que a mesma visa cumprir.

Para o efeito, vemo-nos obrigados a retroceder um ano orçamental, voltando, mais concretamente, ao texto da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2013. Com efeito, previa-se já aí (no então artigo 117.º) uma medida muito semelhante à que está agora sob escrutínio, a qual, por sua vez, se encontrava enquadrada e justificada no «Relatório do Orçamento do Estado para 2013» (**Anexo 6** que se junta). De facto, era aí reconhecido, mais concretamente no «Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social» que se encontrava anexo ao referido Relatório, que o sistema previdencial tem vindo a revelar uma tendência deficitária de 2006 para 2012 (com exceção de 2008) e que “*o momento atual, com a diminuição das receitas contributivas e o aumento da despesa com prestações sociais, conduz a uma revisão dos cenários e ao reforço da necessidade de se virem a tomar medidas estruturais que contrariem esta tendência*”. Também no corpo do Relatório do Orçamento do Estado para 2013 eram feitas várias referências ao aumento da despesa com prestações sociais, em particular, com o subsídio de desemprego, salientando-se a necessidade de levar a efeito “*um esforço financeiro suplementar do Orçamento do Estado que assegura o equilíbrio da situação orçamental do sistema de segurança social com uma transferência extraordinária*”. Na mesma linha, o próprio Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 187/2013, veio fazer referência à mencionada tendência deficitária do Orçamento da Segurança Social, reconhecendo que a intenção do legislador com a adopção de tal medida seria a de “*reforçar o financiamento da segurança social e contrariar o défice resultante da diminuição de receitas contributivas e do aumento de despesa com prestações sociais*”.

As preocupações do legislador que estiveram na base da norma constante do então artigo 117.º da Lei do Orçamento de 2013 são, na verdade, as mesmas que estão hoje subjacentes ao artigo 115.º da LOE2014.

Com efeito, e tal como é referido no «Relatório do Orçamento do Estado para 2014» (**Anexo 7** que se junta), “*o Orçamento da Segurança Social para o ano de 2014, à semelhança do verificado nos dois anos anteriores, continuará a ser profundamente influenciado por um conjunto de condicionalismos, nomeadamente de ordem externa, de onde se destacam o processo da crise da dívida soberana e os ajustamentos decorrentes dos compromissos internacionais firmados pelo Estado Português no âmbito do programa de assistência externa, assim como pelos efeitos recessivos decorrentes deste processo de ajustamento*”. No entanto, acrescenta-se logo em seguida, “*apesar da atual conjuntura adversa, influenciada, em particular, pela retração da atividade económica, com particular incidência nas contribuições sociais, assim como do aumento das despesas com prestações de desemprego, a situação orçamental do Sistema da Segurança Social mantém-se positiva*”.

O aparente paradoxo que se traduz na circunstância de o legislador, por um lado, adoptar medidas de reforço do Orçamento da Segurança Social e, por outro, reconhecer que esse

orçamento tem saldo positivo é, na verdade, facilmente explicável: é que a sustentabilidade do Sistema da Segurança Social encontra-se atualmente em sério risco, uma vez que o mesmo se revela incapaz de se auto-financiar exclusivamente através das prestações contributivas dos seus beneficiários. Na verdade, a ocorrência de um conjunto de fatores fortemente impactantes no Orçamento da Segurança Social nos últimos anos (uns mais, outros menos relacionados com o atual contexto de “*absoluta exceccionalidade*”, tais como o aumento da taxa de desemprego e uma acentuada alteração dos perfis demográficos e migratórios, o que conduziu ao profundo desmantelamento da pirâmide previdencial clássica) conduziu a uma significativa compressão das receitas geradas pelo próprio Sistema previdencial, o que obrigou o legislador a prever em sucessivas leis orçamentais um conjunto de medidas adicionais com o intuito de garantir o funcionamento do Sistema.

Nesse sentido, a sustentabilidade da Segurança Social passa hoje, como vimos atrás, por transferências extraordinárias que são feitas do Orçamento do Estado. Mas não só.

Tal como é referido no «Relatório do Orçamento do Estado para 2014», a fls. 116, “*no âmbito das contribuições, prevê-se que a receita para 2014 atinja o montante de 13.281,2 milhões de euros, com uma variação implícita face a 2013 de menos 0,4%. Esta variação reflete a persistência de condições macroeconómicas adversas, nomeadamente um agravamento da taxa de desemprego, do emprego total e da massa salarial prevista para 2014. Ainda assim, a componente de receita inclui o impacto decorrente da obrigatoriedade contributiva aos beneficiários de prestações sociais – doença e desemprego, assim como a contribuição extraordinária de solidariedade (âmbito pensões)*”.

Em face do que se acaba de referir, pode portanto afirmar-se que a obrigatoriedade contributiva consagrada no artigo 115.º da LOE2014 consubstancia uma medida que se encontra funcionalmente ligada à necessidade de reforço imediato do financiamento do Sistema da Segurança Social e que surge como remédio (transitório) para fazer face à tendência deficitária que o mesmo tem revelado na última década. O que está em causa, como facilmente se percebe, não é apenas a correção de uma tendência deficitária. Pelo contrário, é a garantia da sustentabilidade do sistema enquanto tal perante atuais e futuros beneficiários, garantia essa que convoca um esforço adicional de curtíssimo prazo (daí que a medida tenha um período de vigência de apenas um ano) com o intuito de prevenir a ruptura de todo o sistema num cenário de curto ou médio prazo. Aliás, e para fecharmos este ponto, convém recordar que no acórdão n.º 187/2013, o Tribunal Constitucional deu luz verde aos fins prosseguidos pelo então artigo 117.º da lei do orçamento para 2013, considerando-os constitucionalmente conformes. Os motivos que levaram à declaração da sua inconstitucionalidade foram, como veremos mais em baixo, de diferente ordem.

Alcançado o sentido da medida constante do artigo 115.º da LOE2014, a questão que se coloca em seguida é então a de saber se a mesma, atendendo à sua fisionomia, é ou não conforme à Constituição.

De uma forma geral, os fundamentos de inconstitucionalidade que são apontados às várias normas que compõem o preceito legal agora em análise subsumem-se a uma ideia condutora: a de que estará aqui em causa uma sobrecarga inadmissível de categorias de pessoas que se encontram em situação de especial vulnerabilidade (e, por isso mesmo, credoras de um nível mais elevado de proteção), consubstanciando a mesma uma restrição inadmissível do direito à segurança social, previsto no artigo 63.º, n.º 3 da Constituição. A par dessa reivindicação principal, chamemos-lhe assim, são ainda feitas referências muito genéricas a uma putativa violação dos princípios da proporcionalidade e da igualdade.

a) Da pretensa violação do direito fundamental à segurança social

Em bom rigor, podemos dizer que uma putativa violação do direito fundamental à segurança social pode colocar-se ou equacionar-se em dois planos de análise muito distintos: um primeiro, que passa por saber se é ou não permitido em geral ao legislador ordinário operar, por via de ato normativo, a diminuição do montante pecuniário que é devido em situações de doença ou desemprego; um segundo, que apenas opera no pressuposto de que a resposta à primeira questão tenha sido afirmativa, que implica saber se uma concreta medida adotada pelo legislador é ou não conforme aos parâmetros constitucionais aplicáveis.

Começando pela primeira questão, vale a pena recordar que, quando falamos no direito à segurança social, falamos, também, de direitos económicos, sociais e culturais, os quais, como é sabido, estão sujeitos à chamada *reserva do possível* ou, mais propriamente, à *reserva do financeiramente possível*. Significa isto, por outras palavras, que uma vez que os direitos sociais são, por natureza, direitos a prestações do Estado a que está associado um custo não negligenciável, a sua maior ou menor concretização depende, essencialmente, de uma decisão política de distribuição dos recursos disponíveis ou, se preferirmos, do exercício da margem de livre conformação do legislador.

Ora, em contexto de escassez, tal margem de liberdade permite ao legislador modelar, mesmo com carácter retrospectivo, o grau de proteção dos direitos sociais em função das prioridades que sucessivamente venha a definir no âmbito dessa escassez, sem com isso abandonar os quadros de validade constitucional e sem que, com isso, fique despojado da possibilidade de retroceder no grau de proteção que anteriormente haja garantido, a não ser, claro está, e como o Tribunal Constitucional já o reconheceu várias vezes, que esteja em causa uma dimensão desse direito fundamental que tenha “*uma estrutura análoga á dos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se-lhes, quando assim seja, o regime dos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 17.º*”.

Importando este raciocínio para o caso do direito à segurança social, resulta, portanto, que o mesmo, atendendo ao seu perfil constitucional, admite em geral restrições ao seu âmbito de proteção.

Também neste sentido, o Tribunal Constitucional veio defender no acórdão n.º 187/2013, precisamente a propósito do então artigo 117.º da lei do orçamento para 2013, muito idêntico ao artigo 115.º em análise, que *“a Constituição assegura diretamente um direito dos trabalhadores a assistência material quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego e dirige um comando ao legislador no sentido de este prever, no sistema de segurança social, formas de assistência material aos trabalhadores em situação de doença. Foi este o imperativo a que o legislador deu execução, no âmbito do subsistema previdencial, através dos regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de desemprego e doença. No entanto, a Constituição não assegura o direito a um concreto montante de assistência material, mesmo em caso de desemprego, pelo que a irredutibilidade dos montantes prestacionais não se inclui no âmbito de proteção do direito dos trabalhadores à assistência material em situação de desemprego e, por maioria de razão, no âmbito do direito à assistência em situação de doença. Só assim não seria se a redução em causa fosse de tal ordem que descaracterizasse estas prestações, inviabilizando a função previdencial por elas desempenhada (substituição das remunerações) e dando-lhes um cunho que pouco as diferenciaria das prestações assistencialistas. Mas não será esse o caso de uma redução na ordem dos 5% ou 6%, como a que aqui está em causa”*.

Resulta, daqui, portanto, que o direito à assistência material previsto na Constituição “dentro” do direito à segurança social, concretizado, *inter alia*, em prestações sociais nas eventualidades de desemprego e doença, admite restrições, se não em termos da sua total aniquilação, pelo menos no que diz respeito aos montantes em que se efetiva.

Se dúvidas subsistissem, o Tribunal Constitucional tratou de as esclarecer logo de seguida (ainda no acórdão n.º 187/2013): *“a sobrecarga contributiva fixada nestes termos, que vai onerar precisamente as categorias de sujeitos que se encontram numa posição de vulnerabilidade - em razão da qual foi organizado o sistema de proteção -, não suscita em si um problema de invalidade constitucional por referência ao direito à segurança social (artigo 63.º, n.º 2 da Constituição), constituindo antes um desvio ao funcionamento do sistema, na medida em que introduz uma nova modalidade de financiamento da segurança social que abarca os próprios beneficiários das prestações sociais. Podendo apenas discutir-se, em tese geral, a razoabilidade ou proporcionalidade da medida”*.

Em face do que se acaba de referir, estamos já em condições de concluir, dizendo que, contrariamente ao que é alegado nos pedidos de fiscalização, mostra-se totalmente conforme com a Constituição uma medida – como aquela que vem refletida no artigo 115.º da LOE2014 – que estabeleça obrigações contributivas que incidam especificamente sobre categorias de pessoas que se encontrem em posições de vulnerabilidade, desde logo de desemprego e doença. A questão “constitucional” passa, portanto, não por saber se uma tal medida é ou não admissível em geral à luz da Constituição (que já vimos que é) mas, de

forma diversa, se a medida concretamente adotada pelo legislador está ou não de acordo com os parâmetros constitucionais.

b) O respeito pelo princípio da proporcionalidade

A medida em análise encontra-se igualmente em estrita conformidade com o princípio da proporcionalidade, em qualquer das dimensões em que o mesmo se desdobra.

Vale a pena, também a este propósito, recordar que o Tribunal Constitucional teve já a oportunidade de se debruçar sobre esta específica problemática no âmbito do acórdão n.º 187/2013, concretamente, quando foi pedida a fiscalização da constitucionalidade do então artigo 117.º da lei orçamental para 2013. Nesse acórdão, o Tribunal Constitucional declarou que, de uma forma geral, a medida gizada pelo legislador respeitava todas as dimensões do princípio da proporcionalidade, tratando-se, pois, de uma medida *idónea, necessária e razoável*.

Levantou, porém, um obstáculo à viabilização constitucional da medida então em análise, dizendo, a esse propósito, que *“uma dificuldade séria é, no entanto, suscitada pela 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, possam ficar abaixo do limite mínimo que o legislador fixou, em geral, para o conteúdo da prestação devida para qualquer dessas situações”*. Com efeito, uma vez que o então artigo 117.º da lei do orçamento para 2013 não previa um limiar abaixo do qual os subsídios de doença e desemprego não poderiam ser restringidos, o Tribunal alegou que *“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 de doença, ou ao indexante dos apoios sociais, no caso do subsídio de desemprego”*. Estaríamos, nesse âmbito, perante um dos limites intangível à margem de liberdade de conformação do legislador na definição do conteúdo dos direitos sociais a prestações, que consiste, mais concretamente, na necessidade de garantia do direito a uma *sobrevivência minimamente condigna*, a um *mínimo de sobrevivência*, a um *mínimo de existência socialmente adequado*, o qual surge de uma articulação próxima entre o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à segurança social em situações de carência.

Ora, esse óbice – ancorado na violação do princípio da proporcionalidade – levantado pelo Tribunal Constitucional à viabilização do artigo 117.º da lei do orçamento para 2013 encontra-se, na verdade, inteiramente corrigido no âmbito do artigo 115.º da LOE2014.

Com efeito, indo precisamente ao encontro das razões enunciadas pelo Tribunal Constitucional, o legislador previu no preceito em apreço (concretamente no seu n.º 2) uma cláusula de salvaguarda que garante que da aplicação das contribuições sobre o montante

dos subsídios concedidos no âmbito das eventualidades de doença e desemprego, em caso algum poderá ser atingido o valor mínimo das prestações já efetivado nos termos da lei geral. Com efeito, sendo o montante diário do subsídio de doença calculado pela aplicação à remuneração de referência de uma percentagem variável em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da doença (artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 133/12, de 27 de junho), determina o artigo 19.º desse diploma que esse montante diário não pode ser inferior a 30% do valor diário da retribuição mínima mensal estabelecida para o setor de atividade do beneficiário, ainda que não possa ser superior ao valor líquido da remuneração de referência que lhe serviu de base de cálculo (n.ºs 1 e 3). Por sua vez, o montante diário do subsídio de desemprego, fixado em 65% da remuneração de referência e já reduzido em 10% a partir de 180 dias de concessão (artigo 28.º do decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março), não pode ser inferior, em regra, ao valor do indexante dos apoios sociais (artigo 29.º, n.º 1), que se encontra fixado atualmente em € 419,22 (alínea a) do artigo 113.º da LOE2014).

Nestes termos, podemos concluir em segurança que a medida em análise não se encontra em colisão com qualquer das dimensões do princípio da proporcionalidade. Trata-se, em suma, de uma medida *idónea*, uma vez que se destina a reforçar o financiamento da segurança social e a contrariar o défice resultante da diminuição de receitas contributivas e do aumento de despesa com prestações sociais; *necessária*, uma vez que não existem outras medidas que, com igual eficácia, permitam atingir os objetivos com ela preconizados; e, por fim, *proporcional em sentido estrito*, uma vez que os interesses públicos de sustentabilidade do Orçamento da Segurança Social e de redução da despesa do Orçamento do Estado prevalecem sobre os interesses privados implicados com a obrigatoriedade da contribuição. Para além disso, a contribuição agora imposta é acompanhada por outras medidas de sentido inverso, que aumentam as prestações a que têm direito, em determinados casos específicos, os trabalhadores em situações de desemprego involuntário ou os trabalhadores doentes. É o caso, por exemplo, da majoração do montante do subsídio de desemprego quando ambos os cônjuges estejam desempregados e tenham filhos (cfr. Artigo 116.º da LOE). Em complemento do que se acaba de referir, saliente-se que a medida em apreço, inserindo-se numa disposição de caráter orçamental (o artigo 115.º da LOE2014), apenas será aplicada no corrente ano, sinal claro do caráter temporário e excecional que reveste.

Estando a ser registadas contribuições a estes beneficiários durante o período de doença ou de desemprego, a respectiva 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.

▪ **Artigo 117.º - Pensões de sobrevivência dos cônjuges e ex-cônjuges**

Âmbito de aplicação

Em traços gerais, o preceito em apreço vem proceder à alteração da fórmula de cálculo das pensões de sobrevivência a atribuir aos (i) cônjuges sobrevivivos e aos (ii) membros sobrevivivos de união de facto de pensionistas pertencentes ao regime geral da segurança social e ao regime de proteção social convergente.

Esta nova fórmula, corporizada no n.º 1 do artigo 117.º e concretizada nos seus restantes números, é aplicável tanto a pensões em pagamento como a pensões a atribuir a partir de 1 de janeiro de 2014, e tem em vista proceder a uma redução do montante da pensão de sobrevivência a receber pelo cônjuge sobrevivivo ou pelo membro sobrevivivo de união de facto sempre que esse montante, quando acumulado com os rendimentos percebidos de outras pensões, se integre dentro de determinados limiares. Como é fácil de perceber, estamos perante um 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 sobrevivivo ou pelo membro sobrevivivo de união de facto e não, também, sobre os montantes percebidos de outras pensões que com ela sejam acumuladas.

Tratando-se de uma solução de carácter restritivo, o legislador cuidou, no entanto, de proceder a uma rigorosa delimitação do seu âmbito de operatividade.

Desde logo, e no que diz respeito ao seu âmbito subjetivo, importa referir que a solução aqui em análise abrange, dentro do universo dos titulares da primeira classe de herdeiros, apenas os cônjuges sobrevivivos e os membros sobrevivivos de união de facto, o que significa, por outras palavras, que os descendentes (que integram igualmente a primeira classe de herdeiros) permanecem intocados pela aplicação das normas restritivas de acumulação de pensões constantes do artigo 117.º da LOE2014.

Ou seja, por força da aplicação das novas regras de cálculo das pensões de sobrevivência constantes do referido preceito, os descendentes, à semelhança de quaisquer outros herdeiros que integrem quaisquer outras classes de sucessíveis, continuarão a receber exatamente os mesmos montantes que recebiam já em 2013, logo por aqui se percebendo,

portanto, que estamos aqui a tratar de uma alteração à forma de cálculo das pensões que apresenta um espectro muito limitado.

Depois, e como já aflorado em cima, as reduções previstas no artigo 117.º apenas incidem sobre os montantes das pensão de sobrevivência percebidos pelos cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto e não, também, sobre os montantes que sejam por eles percebidos por conta de quaisquer outras prestações sociais de que sejam titulares. Significa isto, por exemplo, que caso o cônjuge sobrevivente acumule o recebimento da pensão de sobrevivência com quaisquer outras pensões a que tenha direito nos termos da lei, apenas o valor da primeira será ajustado *para baixo* segundo os novos critérios previstos no artigo 117.º da LOE2014.

A esta questão vem indissociavelmente ligada uma outra, que se refere à possibilidade de reversão absoluta ou de alteração da aplicação das normas restritivas constante do referido dispositivo legal. Com efeito, considerando, por um lado, que o montante da pensão apenas é objeto de redução a partir de um determinado limiar acumulado e sempre dentro de determinados escalões progressivos definidos pelo legislador, e, por outro, que as taxas de redução variam (para cima e para baixo) em função do montante (maior ou menor) acumulado de pensões, resulta claro que a aplicação das normas constantes deste preceito poderá variar de forma dinâmica ao longo do tempo, havendo lugar a recálculo do montante da pensão sempre que o valor da acumulação dê origem a uma alteração de escalão. Aliás, caso deixe de se verificar uma situação de acumulação (desde logo, por perda do direito à percepção das outras pensões que concorriam para a acumulação), o disposto no artigo 117.º da LOE2014 torna-se pura e simplesmente inaplicável.

Para além disso, o legislador definiu ainda um *cap* mínimo abaixo do qual as reduções previstas neste artigo 117.º não poderão operar. É isso que se encontra previsto no respetivo n.º 11, nos termos do qual se estabelece que da aplicação das normas restritivas de acumulação de pensões constantes deste preceito não poderá resultar para os cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto, enquanto pensionistas de sobrevivência, um valor global mensal a título de pensão ilíquido inferior a € 2000.

Finalmente, a solução constante do artigo 117.º da LOE2014 encontra ainda um outro limite à sua aplicação, no caso, de ordem temporal. Com efeito, o conjunto de normas que compõem a solução prevista no preceito legal em apreço assume natureza puramente orçamental, o que significa que a sua vigência no ordenamento jurídico encontra-se balizada pelo prazo de vigência do documento em que se inserem, no caso, da Lei do Orçamento do Estado para 2014. Retira-se daqui um corolário de inegável relevância: o de que não estamos perante reduções definitivas dos montantes das pensões de sobrevivência.

Feito este prévio enquadramento da figura constante do artigo 117.º da LOE2014, passamos agora à análise do seu figurino constitucional, tendo em particular consideração as reservas que a esse propósito foram levantadas nos pedidos de fiscalização apresentados.

a) Da pretensa violação do direito fundamental à segurança social

A primeira questão que importa aqui abordar diz respeito a uma putativa incompatibilidade entre a redução do montante das pensões de sobrevivência preconizada pelo artigo 117.º da LOE2014 e a esfera de proteção constitucional do direito à segurança social. Argui-se, em traços gerais, que o preceito em apreço (nas várias normas em que se desdobra) procede a uma redução retrospectiva de pensões já a pagamento, pondo em causa direitos adquiridos de pessoas que se encontram em situação de especial vulnerabilidade e que, por isso mesmo, carecem de maior proteção no âmbito do direito fundamental à segurança social.

Esta mesma questão – ou uma com ela muito próxima – foi, aliás, já em cima abordada a propósito da viabilidade constitucional de medidas que imponham contribuições sobre prestações de desemprego ou doença. Ainda assim, vale a pena recapitular muito sumariamente o essencial do que aí ficou dito.

Desde logo, importa ter presente que o direito à segurança social, enquanto direito fundamental previsto no capítulo II do título III da Parte I da Constituição, tem a natureza de direito económico, social e cultural, os quais, de acordo com o seu perfil constitucional e com a opção axiológica tomada pelo legislador, assentam em normas de menor determinabilidade e cuja concretização depende, em grande medida, de intervenção legislativa ordinária. Tal como referiu o Tribunal Constitucional a este propósito no seu acórdão n.º 862/2013, “*o pleno cumprimento do programa constitucional dos direitos sociais depende essencialmente de fatores financeiros e materiais que, em grande medida, o Estado não domina. Assim, a concretização legislativa dos direitos sociais é levada a cabo pelo legislador em função dos recursos disponíveis em cada momento histórico*”. Significa isto, portanto, que o legislador dispõe de uma margem muito significativa de liberdade quanto ao desenho e à oportunidade das medidas concretizadoras de direitos fundamentais sociais.

A esta equação constitucional não escapa, naturalmente, o direito à segurança social.

Uma das suas concretizações clássicas traduz-se nos direitos prestacionais em que o mesmo se desdobra, constituindo os mesmos, na verdade, autênticas obrigações de *facere* que impendem sobre o Estado no âmbito do contrato social que tem com os seus cidadãos. No entanto, inserindo-se estas obrigações prestacionais na lógica “aberta” dos direitos fundamentais sociais, as mesmas poderão ser moldadas pelo legislador para cima ou para baixo, em função das opções que entenda tomar ou que seja obrigado a tomar, tendo sempre em conta os recursos de que disponha. Precisamente isto foi alegado pelo Tribunal

Constitucional ainda no acórdão n.º 862/2013, nos termos do qual referiu que “*a Constituição não fixa, com carácter de regra suscetível de aplicação direta e imediata, o sistema de pensões e demais prestações do sistema de segurança social, assim como os critérios da sua concessão e valor pecuniário. Caberá assim ao legislador ordinário, em função das disponibilidades financeiras e das margens de avaliação e opções políticas decorrentes do princípio democrático, modelar especificamente esses elementos de conteúdos de pensões. É-lhe deixada uma grande margem de manobra no que toca às modalidades e técnicas de proteção a instituir*”. Quer isto dizer, em termos práticos, que o legislador dispõe de ampla liberdade para delinear o conteúdo concreto ou final do direito à pensão, ainda que sempre salvaguardando os limites constitucionais pertinentes, numa lógica integrada de sistema.

Esta importantíssima conclusão foi, hoje em dia, já bastante trabalhada e concretizada pelo Tribunal Constitucional.

Com efeito, é hoje ponto assente para este Tribunal que o direito à segurança social, na vertente em que o estamos aqui a analisar, apenas engloba o direito à pensão, mas já não o direito a um determinado montante a título de pensão. Ou seja, o legislador, no âmbito da sua margem de livre conformação, poderá restringir o *quantum* de uma determinada pensão, ainda que de forma retrospectiva, tal como poderá modelar as condições da sua atribuição, sem que, com isso, entre em terrenos de inconstitucionalidade. A legitimidade constitucional dessa restrição deve, pelo contrário, ser aferida à luz do peso dos direitos e interesses, também constitucionalmente sedeados, que saiam frustrados e impactados com uma tal decisão legislativa, no âmbito de um juízo de proporcionalidade e ponderação.

Permite-nos isto, portanto, resolver o primeiro problema de constitucionalidade que é apontado à medida constante do artigo 117.º da LOE2014 e que diz respeito à possibilidade de redução dos montantes de pensões. Aliás, importa ver que, no caso da medida em apreço, o que está em causa não é uma redução pura e simples da pensão de sobrevivência mas, pelo contrário, uma redução do montante acumulado dessa pensão com outras de que o cônjuge sobrevivente ou membro sobrevivente de união de facto sejam titulares.

Um segundo problema diretamente relacionado com este primeiro refere-se à possibilidade de redução de pensões que sejam percebidas por categorias de pessoas especialmente vulneráveis da sociedade: beneficiários de pensões de sobrevivência, de desemprego ou doença, entre outros. Também aqui, porém, o Tribunal Constitucional é perentório ao afirmar que a maior ou menor vulnerabilidade de quem é afetado por cortes nas pensões não é critério aferidor da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma determinada medida (veja-se, desde logo, o que é dito a esse propósito no acórdão n.º 187/2013). Pelo contrário, essa aferição deve ser feita à luz da concreta fisionomia da medida restritiva, no quadro de um juízo de proporcionalidade, de razoabilidade e de ponderação de interesses.

É o que basta, em nosso entender, para se concluir que a medida restritiva constante do artigo 117.º da LOE2014 não se encontra em conflito com direito à segurança social.

b) Da tutela jurídico-constitucional da «confiança»

Também a propósito da tutela da confiança são levantadas dúvidas quanto à constitucionalidade da medida que está aqui em análise. Infundadas, em nosso ver.

Desde logo, porque se entende, como já se referiu atrás, que não há um direito fundamental a um determinado montante de pensão mas, pelo contrário, e quanto muito, apenas ao recebimento da mesma, podendo inclusivamente este ser posto em causa se razões de interesse público de primeira e maior grandeza assim o impuserem.

Ora, tendo em conta o contexto de “*absoluta exceccionalidade*” em que ainda nos encontramos e em que vivemos pelo menos desde a assinatura do PAEF, não é crível, num quadro de meridiana razoabilidade, que a confiança dos beneficiários de pensões de sobrevivência fosse no sentido de nunca viria a ser chamados a contribuir, na medida da sua especificidade e possibilidade, para o esforço nacional de consolidação das contas públicas e, nesse âmbito, para a participação no financiamento do sistema de segurança social, ainda para mais sendo beneficiários de mais do que uma. Precisamente com esse fundamento (do especial contexto em que vivemos e dos condicionalismos a que estamos todos sujeitos), o Tribunal Constitucional, recorde-se, decidiu no acórdão n.º 187/2013 que a CES era conforme com a Constituição, uma vez que “*em face do condicionalismo que rodeou a implementação da contribuição extraordinária de solidariedade, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma exceccional e transitória descontinuidade do comportamento estadual*”. Ora, persistindo hoje tais relevantes razões de interesse público, impõem-se que as expectativas dos beneficiários de prestações sociais continuem a ser mais atenuadas.

Depois, importa também ter presente que a própria definição do âmbito objetivo de incidência da medida constante do artigo 117.º procurou, na medida devida, impedir cortes em montante que pudessem trazer um impacto excessivo para os seus beneficiários.

Nesse sentido, veja-se que a medida em análise contempla uma cláusula de salvaguarda (logo no seu n.º 1) que impede a sua operatividade quando se atinjam valores acumulados de pensões inferiores a 2000 euros, valor esse que, tendo em consideração a média nacional de valores de pensões em pagamento, é bastante elevado.

Depois ainda, a medida em apreço funciona de forma progressiva, por escalões, garantindo, assim, que os beneficiários das pensões de montante mais elevado são aqueles a quem é pedido um esforço contributivo também mais significativo.

Finalmente, importa salientar que a medida em apreço, encontrando-se inscrita num preceito de natureza orçamental, tem carácter extraordinário e transitório, o que significa, pois, que apenas vigorará durante o presente exercício orçamental, caducando no seu final.

Todos estes são, em suma, indícios claros de que a medida em apreço insere-se na álea de livre conformação do legislador e que se encontra estruturada de forma a impactar o menos possível na vida dos seus destinatários. Neste sentido, cabe concluir que o princípio da tutela da confiança não tem, por si só, força invalidante sobre esta medida.

c) Da proporcionalidade

Um derradeiro argumento no sentido da inconstitucionalidade da medida constante do artigo 117.º da LOE diz respeito a uma pretensa violação do princípio da proporcionalidade. Já no ponto anterior demos, todavia, algumas pistas que permitem concluir no exato sentido oposto, ou seja, o de que a mesma é *necessária, idónea e proporcional*.

Em primeiro lugar, a medida em causa é *necessária* uma vez que não existem, segundo um critério necessariamente de evidência, meios alternativos tão idóneos ou eficazes que pudessem levar à obtenção do mesmo resultado de forma menos onerosa para as pessoas afetadas e com igual intensidade do fim de interesse público com que está comprometida. É também *idónea*, uma vez que se mostra, objetiva e formalmente, apta a realizar os fins a que se destina: reforçar o financiamento imediato da segurança social e contrariar o défice resultante da diminuição de receitas contributivas e do aumento de despesa com as prestações sociais imediato da segurança social, assegurando-se, assim, a sustentabilidade do sistema previdencial e garantindo-se a solidariedade intra e intergeracional.

Por fim, é também *proporcional em sentido estrito* ou *razoável*, uma vez que o legislador teve o cuidado de acautelar que a mesma não detém um potencial impactante sobre a vida dos seus destinatários que possa ir para além daquilo que lhes poderia ser exigível.

Para o efeito, definiu um limiar mínimo abaixo do qual as reduções das pensões não poderão operar (no caso, € 2000).

Definiu igualmente que as reduções em causa serão progressivas, garantindo que quem recebe pensões (acumuladas) de maior valor será convocado para um maior esforço contributivo.

E, finalmente, circunscreveu significativamente o universo pensionista afetado, nele incluindo apenas os cônjuges sobrevivivos e os membros sobrevivivos de união de facto e deixando de fora, por exemplo, as pensões de reforma extraordinária e de invalidez e abonos e prestações suplementares de invalidez atribuídos a Deficientes das Forças Armadas (DFA), a Grandes Deficientes das Forças Armadas (GDFAS) e a grandes deficientes do serviço efetivo norma (GD-SEN).