Excelentíssimo Senhor

Presidente do Tribunal Constitucional

Um grupo de Deputados à Assembleia da República, ao abrigo do disposto na alínea a) do nº 1 e na alínea f) do nº2 do artigo 281º, da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 51º, 62º, nº 2 e 65.º, n.º 4, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (com as alterações introduzidas pela Lei nº 143/85, de 26 de Novembro, pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro, pela Lei nº 88/95, de 1 de Setembro, e pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro), vem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas contidas no Orçamento de Estado para 2013, aprovado pela Lei nº 66-B/2012, 31 de Dezembro (LOE 2013), adiante identificadas, o que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

<u>Incontitucionalidade das normas do artigo 77º, n.ºs 1 e 2, da LOE 2013.</u>

<u>Alcance</u>

1.As normas *supra* citadas impõem aos pensionistas - que tinham visto amputado pela LOE 2012 o valor anual das suas reformas, a título de "suspensão de pagamentos de subsídios", até mais de 14,2% - um novo programa plurianual de amputações, indo até mais de 6,4% em cada ano, que pretende aplicar-se, como o anterior se propunha, "durante a vigência do PAEF". Como nas normas orçamentais que as precederam, a amputação inicia-se a partir da pensão mensal de 600 euros, e atinge o nível máximo a partir da pensão mensal de 1100 euros.

2. Com o programa agora reformulado, alcançar-se-á em três anos (2012, 2013, 2014) uma ablação efectiva, só a este título de "suspensão de pagamento de subsídios", de até mais de um quarto do valor anual das suas pensões (27%), em termos nominais.

3. Esta medida entra em vigor fazendo corpo com outra (artigo 77º, nº 6) que, adicionalmente, retira aos pensionistas 3,5% a 10% do montante anual das pensões na faixa situada entre as pensões de 1350 e de 3750 euros mensais, aplicando-se, a partir

desse montante, ablações mais severas (v. artº77º da LOE 2013). Tal significa, em dois exercícios orçamentais, uma desapropriação "cumulativa" de mais 7 a 20%, que eleva, na prática, o valor acima indicado de 27% para 34%, no caso de uma pensão de 1350 euros (e para 47%, no caso de uma pensão de 3750 euros, para não argumentar com os impactos mais drásticos sobre as pensões a partir daí).

4. Em relação a um pensionista com um valor de pensão como o indicado (1350 euros) -e a partir daí com expressão bem mais elevada-, só o programa "cumulativo" (v. artº77º, nº6, da LOE 2013), que se poderia denominar "suspensão/redução de subsídios mais contribuição extraordinária" (pressupondo que esta "cumulação" abiativa pretende aplicar-se, no mínimo, neste e no próximo ano orçamental), compietaria, no período em referência, a abiação de mais de um terço do montante anuai, nominai, da pensão - em adição à punção fiscai.

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

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

<u>Normas e princípios constitucionais violados</u>

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

8. Amputar, com os efeitos referidos, pensões alcançadas com base em vidas de trabalho e de carreiras contributivas nos termos fixados pela lei, esforço dos próprios e, com essa estrita finalidade, de terceiros - quando a própria lei reconhece como "relação sinalagmática directa" a relação entre contribuição e prestação (Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, aprovado pela Lei nº110/2009,de 16 de Setembro, artº 11º, nº3) - é ferir gravemente a confiança no Estado de Direito. Os cidadãos têm direito a esperar que o Estado honre os seus compromissos, em especial quando já cumpriram os seus. A comunidade deixa de ter razões para confiar no Estado e na lei, se estes não sustentam a sua promessa perante os mais velhos - em particular quando estes já satisfizeram, em tempo oportuno, tudo o que lhes era pedido em contrapartida pela lei.

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

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

11. Se se atentar que a posição dos pensionistas, "comparada" com as demais posições de proveniência de receita/redução de despesa, carrega aos ombros o peso das medidas, declaradas inconstitucionais, já suportadas, encontrando-se assim em "desigual" ponto de partida criado ilegitimamente pelo legislador, ressalta o carácter desproporcionado e excessivo da diferenciação reformulada. E não é admissível que um décimo de um catorze avos do valor anual da pensão (0,07%) compense neste plano qualquer diferença, ou seja expressão séria de uma consideração da "situação específica " dos pensionistas (como no Relatório se faz crer).

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

13. Essas medidas não são adequadas para atingir ou fomentar o fim que visam, isto é o fim (imediato) da consolidação orçamental. Mesmo que o Tribunal deva atender à perspetiva *ex ante* do legislador, baseando o seu juízo na apreciação dos factos, nos

conhecimentos técnicos e de ciência – particularmente da ciência económica – e nas prognoses que o legislador poderia e deveria fazer tendo em conta a experiência, é evidente que as medidas que agora se repetem não permitem atingir nem fomentar o fim visado, antes se mostram até contraproducentes.

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

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

16. Como o evidenciam anteriores abordagens desenvolvidas no TC, a imposição de diferenciação de tratamento como esta não poderia ser objecto de "medida plurianual" – por um lado por ser a ultraactividade incompatível com a CRP, por outro por a necessidade e justificação da medida não poderem verificar-se senão em relação ao horizonte de um orçamento (artigo 106º nº1 da CRP).

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

18. As abiações em causa, operando a título definitivo e desacompanhadas, como são, de compensação adequada, até mesmo quando reconhecidas inconstitucionais, revestem carácter confiscatório (cf. Meneses Leitão, «Anotação», in *Revista da Ordem dos Advogados*, 2012, p. 415ss), também em consonância com doutrina e

jurisprudência de vários países europeus, a começar pela Alemanha, e de tribunais internacionais (cf., por todos, J.C.Loureiro, «Adeus ao Estado Social», p. 115ss). Em síntese: pensões resultantes da contribuição e do esforço individual, pressupondo prestações não irrelevantes do próprio e de terceiros e servindo de fundamento a planeamento individual de existência, em especial na velhice, constituem ou, consoante a ordem jurídica concreta, são créditos privados que equivalem a propriedade, para o efeito de beneficiarem de protecção constitucional não menor da que é atribuída a este direito (entre nós, artº62, nº2, da CRP).

19. As normas em causa, diferentemente dos chamados "*chevaliers budgétaires*", constituem típicas normas orçamentais, pelo que sujeitas ao princípio da anualidade, a que constitucionalmente está submetido o orçamento. Em sede orçamental, a "ultraactividade" é incompatível com a CRP (cf. Moura Ramos, declaração de voto, Ac. nº 353/2012). É infringida a norma que consta do artigo 106º, nº1, da CRP.

Inconstitucionalidade do artigo 78 º da LOE 2013

Alcance

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

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

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

Normas e princípios constitucionais violados

23. Vista a contribuição como imposição de natureza fiscal, é violado o artigo 104º da CRP, que prevê um imposto sobre o rendimento "único" e personalizado (" tendo em conta as necessidades e rendimentos do agregado familiar"), o que nesta construção é infringido.

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

25. Acresce que se está fora do âmbito pessoal versado no Acórdão do TC nº396/2011 ("servidores públicos", "vencendo por verbas públicas", "com especial vínculo à prossecução do interesse público") - para além de se exceder, no concreto regime instituído, o "limiar de sacrifício " a que aí se faz referência – pelo que a imposição de um adicional de sacrifício assumidamente equivalente entre funcionários e pensionistas, ex-funcionários e não, consistindo em tratar de modo idêntico destinatários em situação diferente, representa violação, noutra dimensão, do princípio da igualdade (artº 13º da CRP).

Inconstitucionalidade dos artigos 29º da LOE 2013

Alcance

26. Impõe-se aqui ao grupo que, por comodidade de expressão, se designará genericamente de trabalhadores da função pública, que tinham visto, pela LOE de

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

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

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

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

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

<u>Normas e princípios constitucionais violados</u>

31. A solução imposta viola o princípio da protecção da confiança, o princípio da igualdade face à repartição dos encargos públicos e o artº 106º, nº1, da CRP (anualidade).

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

33. Ao já aduzido, acresce que o Estado não sustenta o seu compromisso em termos de retribuição, mas sustenta o mesmo grau exigência em matéria de duração e qualidade na prestação do trabalho, o que acarreta, para lá da violação do artº 59º nº1 a) da CRP, como apontado por Meneses Leitão (ROA, cit.) – violação que também aqui se invoca - ofensa ao princípio da confiança.

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

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

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

37. A regra orçamental em causa pretende-se de efeito plurianual, e de âmbito de vigência reportado à vigência do PAEF, pelo que, conforme já invocado, viola o artº 106º nº 1 da CRP.

Da solicitação de atribuição de prioridade

38. Nos termos do artigo 65.º, n.º 4, da LOFPTC, os requerentes solicitam a atribuição de prioridade à apreciação e decisão do processo, com os fundamentos seguintes.

39. As normas cuja apreciação se solicita constam da LOE 2012, cujo período de vigência é, por natureza, essencialmente anual. Requer-se assim uma apreciação que possa produzir efeitos úteis o mais rapidamente possível.

40. Acresce que importa reduzir o período da inevitável incerteza que um pedido de fiscalização da constitucionalidade lança sobre as normas fiscalizadas, incerteza essa que, no caso, poderá afetar as expetativas das pessoas, famílias e empresas e ter impacto económico.

41. Por outro lado, o Tribunal Constitucional já se pronunciou em 2012 pela inconstitucionalidade de algumas normas da LOE de 2012 cuja materialidade se aproxima das agora impugnadas, pelo que se justifica plenamente um célere exame, até na perspetiva de verificar se o Acórdão n.º 353/2012 foi integralmente respeitado.

Pelo exposto,

Os Deputados abaixo identificados, nos termos conjugados do artigo 281º, nº 2, alínea f) da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 51º, 62, nº 2 e 65.º, n.º 4, da Lei 28/82, de 15 de Novembro, (com as alterações introduzidas pela Lei nº 143/85, de 26 de Novembro, pela Lei nº 85/89, de 7 de Setembro, pela Lei nº 88/95, de 1 de Setembro, e pela Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro) vêm, por este meio, requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas dos nºs 1 e 2 do artigo 77º, do artigo 78.º e do artigo 29º da Lei nº 66-B/2012, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2013).