TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
GABINETE DO PRESIDENTE
ENTRADA
N.º 17 Data 09/01/2014

Senhor Juíz Conselheiro

Presidente do Tribunal Constitucional

Excelência,

Nos termos do disposto no artigo 281°, alínea f, da Constituição da República Portuguesa (as disposições doravante citadas sem indicação de proveniência são da CRP), os Deputados à Assembleia da República abaixo-assinados, eleitos pelo Partido Socialista, vêm requerer, com os fundamentos a seguir enunciados, a fiscalização sucessiva abstrata e a consequente declaração de inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 33°, 75°, 115° e 117° do Orçamento de Estado para 2014, aprovado pela lei n° 83 – C/2013, de 31 de Dezembro (LOE 2014):

Artigo 33.° da LOE 2014

a) As normas deste preceito violam o direito à retribuição consagrado no artigo 59°, n° 1, a), o princípio geral da igualdade, previsto no artigo 13°, n.° 1, e os princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança, ambos ínsitos no princípio do Estado de direito (artigo 2°).

b) As normas em causa consubstanciam uma restrição do direito constitucional à retribuição, na medida em que, efetuando uma diminuição sensível da contrapartida remuneratória pelo trabalho prestado, constituem uma ablação unilateralmente imposta pelo Estado que afeta sensível e desvantajosamente o acesso individual ao bem constitucionalmente protegido por aquele direito na concretização que lhe foi dada pela lei e pelos contratos em vigor.

c) Nesse sentido, aquela restrição só não seria constitucionalmente censurável se tivesse uma justificação bastante para fazer ceder o bem constitucional e se, para além disso, a medida concreta resultante daquela imposição unilateral respeitasse os princípios constitucionais que condicionam a atuação estatal restritiva dos direitos fundamentais, designadamente os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança.

d) Quaisquer das razões excludentes da inconstitucionalidade anunciadas pela jurisprudência constitucional não se aplicam às presentes medidas.

e) Apesar de no Relatório que acompanhou a proposta de lei do orçamento para 2014 se reafirmar literalmente o "carácter transitório" das reduções remuneratórias em causa, essa afirmação é puramente retórica, visando ostensivamente uma aparência de conformação aos limites jurídicos traçados pelo Tribunal Constitucional, na medida em que, tanto no texto da proposta de orçamento quanto nas afirmações públicas dos responsáveis governamentais, foi claramente abandonada toda e qualquer delimitação temporal do respetivo alcance.

f) Como qualquer outra norma jurídica com carácter permanente, as presentes reduções remuneratórias, não obstante a obrigatoriedade da sua renovação orçamental, vigorarão até que o legislador entenda alterá-las, inexistindo qualquer determinação, mesmo previsional e indicativa, de um termo para a sua vigência plurianual.

g) Ao impor-se esta medida adicional de sacrifício ("redução remuneratória") pelo quarto ano consecutivo aos trabalhadores do sector público, em termos agora alargados (a partir dos 675 euros mensais) e agravados (atingindo os 12% a partir dos 2000 euros), ultrapassam-se vários dos limites a que uma " ablação diferencial" desta natureza estará sempre exposta.

h) No quarto ano de aplicação, a medida discriminante já não pode justificar-se, como se justificou inicialmente, pela "eficácia" que assegura em confronto com reformas que pudessem requerer mais tempo.

i) Se as reduções iniciais eram já "significativas" (não incidindo sobre salários abaixo dos 1500 euros, a que correspondia a taxa dos 3,5%, nem acima dos 10% no escalão mais elevado), estas incidem agora também sobre titulares de vencimentos muito mais baixos, já não longe do salário mínimo, com impacto mais gravoso nas suas vidas (e em concreto, aditando-se aos demais já suportados).

j) Realizando uma ponderação do peso do impacto que estas reduções produzem no grupo afetado, em comparação com os grupos não remunerados através de verbas públicas, e das razões invocadas pelo legislador, semelhante às que o Tribunal Constitucional já realizou nos acórdãos n.º 353/2012 e 187/2013, não pode deixar de se concluir pela violação do princípio da igualdade, como neles se concluiu.

k) Por outro lado, esta é uma imposição violadora do princípio da proporcionalidade.

l) Na sua aplicação a todos os que, pela quarta vez, suportam continuadamente a redução remuneratória, só esta medida - que como se sabe se acrescenta a várias outras, e algumas específicas - levará a que o sacrifício exigido de cada um deles, só a este título, se eleve para um valor compreendido entre 14% a 40% da sua remuneração anual. Este parece um critério quantitativo não eliminável para aferir o alcance duma medida que, admitida como transitória, se pretende que venha mais uma vez acrescentar os seus efeitos sacrificiais aos já por três vezes acumulados.

m) O princípio da proporcionalidade é violado em dois dos seus segmentos: o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido estrito.

n) É infringido o segmento da necessidade uma vez que o próprio legislador mostra que há alternativas igualmente eficientes para promover os fins prosseguidos, mas mais lenientes. Na verdade, ao mesmo tempo que efetua reduções salariais significativas promove a redução do esforço fiscal doutros contribuintes. O legislador poderia atingir os efeitos a que se propõe optando por soluções orçamentais que não reduzissem salários a partir de 675 euros mensais e não reduzissem (ou reduzissem menos) a carga fiscal sobre certos contribuintes.

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

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

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

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

Artigo 75.ºda LOE 2014

a) As normas do artigo 75.º da LOE contendem com o princípio da proteção da confiança, ínsito no princípio do Estado de direito (artigo 2º), o princípio geral da igualdade (artigo 13º, n.º 1), e o princípio da proporcionalidade, também decorrente do princípio do Estado de direito.

b) As normas do artigo 75.º redefinem o regime de complementos de pensão de trabalhadores de empresas do setor público empresarial, restringindo o seu pagamento aos casos em que os mesmos "sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares ".

c) Deve começar por se assinalar que se trata de uma *conditio impossibilis*, dada a fáctica inexistência de tais fundos em diversos casos, notória e documentável, acoplada, no tocante à delimitação do âmbito de aplicação temporal, por outra condição (n.º 6 do artigo 75.º) cuja verificação é impossível face à esperança de vida dos trabalhadores afetados.

d) O alcance das normas é, pura e simplesmente, a ablação unilateral pelo Estado de montantes negociados e devidos.

e) Aquelas normas surgem na sequência de negociação de reformas antecipadas em empresas, com a respetiva penalização, sendo imediatamente goradas as expetativas de quem se conformou com o que já era uma alteração das suas expetativas: agora, já reformados antecipadamente, os trabalhadores são surpreendidos por uma norma inscrita da LOE 2014 que impede as empresas em causa de cumprirem os compromissos assumidos para com eles.

f) Por exemplo, nos últimos anos o Metropolitano de Lisboa incentivou (certamente seguindo orientações da tutela) os seus trabalhadores com mais de 55 anos a solicitarem a reforma antecipada, assegurando o pagamento do complemento de reforma previsto no Acordo de Empresa, o que levou, só nos anos de 2011 e 2012, à saída, por reforma antecipada, de 96 trabalhadores, que, sem essa garantia, certamente não se teriam reformado, aguardando chegar até ao final da sua carreira contributiva;

g) A normas do artigos 75.º da LOE 2014 contém soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição inter e intrageracional do ónus dessa sustentabilidade, merecendo por isso o mesmo destino que as normas que estiveram em apreciação no acórdão n.º 862/2013 desse Tribunal, isto é, a declaração de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança.

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

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

j) Designadamente, a norma prevista no nº3 do artigo 75.º da LOE 2014 tem consequências demolidoras para os trabalhadores já reformados e pensionistas do Metropolitano de Lisboa e Carris, conduzindo, pelo menos ao nível do Metropolitano de Lisboa, a cortes no valor total bruto da pensão recebida que pode ultrapassar os 60%.

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

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

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

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

Artigo 115º da LOE 2014

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

b) Doentes e desempregados constituem categorias, definidas substantivamente em função de fatores dos mais vulnerabilizadores na vida individual e social, a que a Constituição confere uma proteção compensatória (v. artigo 59º, nº1, alínea e) e artigo 63º, nº3), traduzida em prestações pecuniárias específicas, verificados certos requisitos. Ainda que sem se descer agora abaixo do mínimo legal (inferior ao salário mínimo), é constitucionalmente inadmissível gravar, de novo, essas prestações com reduções de 5 e 6 %.

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

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

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

Artigo 117.º da LOE 2014

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

b) Opta-se, para essas pensões e para os seus titulares, por um tratamento mais gravoso, a ponto de atingir a desapropriação total - quando aqueles fatores imporiam proteção diferencial (sobre a viuvez e a orfandade, é expressa a orientação protetora da nossa "constituição social" – cf. artigo 63º, nº 4).

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

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

e) Na medida em que não haja um interesse público suficientemente forte que justifique uma afetação tão gravosa, tanto do direito à segurança social, quanto da confiança legítima que os cidadãos depositam na continuidade e estabilidade do regime jurídico em vigor e, sobretudo, na estabilidade de direitos já formados, aquela afetação terá de ser configurada como inconstitucional.

f) As normas do artigos 117.º da LOE 2014 contém soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição inter e intrageracional do ónus dessa sustentabilidade, merecendo por isso o mesmo destino que as normas que estiveram em apreciação no acórdão n.º 862/2013 desse Tribunal, isto é, a declaração de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança.

g) Para além disso, as normas do artigo 117.º da LOE 2014 violam o princípio da igualdade. Com efeito, o legislador isolou categorias ou classes específicas de pensionistas e submeteu-os a tratamento diferenciado cujo impacto, comparando com a situação dos grupos de pensionistas que não são atingidos, se mostra claramente desequilibrado em relação às razões da diferenciação.

h) As normas do artigo 117.º da LOE 2014 violam o princípio da proporcionalidade. Desde logo porque, conforme se alegou a propósito do artigo 33.º da LOE 2014, o próprio legislador, pelos seus comportamentos noutras zonas da política orçamental, mostra que existe margem para medidas alternativas menos drásticas para estas categorias específicas de beneficiários da proteção social. Consequentemente, há violação do segmento da necessidade.

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

j) Finalmente, na medida em que existe uma parcela das contribuições pagas, identificada e quantificada, expressamente destinada à pensão de sobrevivência, está também em causa uma eventual restrição ilegítima de um direito análogo a um direito, liberdade e garantia.

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

Pelo exposto, requer-se a declaração da inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas contidas nos artigos 33°, 75°, 115° e 117.°, todas inscritas no Orçamento de Estado para 2014, aprovado pela lei n° 83 – C/2013, de 31 de Dezembro, nos termos e com os fundamentos que antecedem.

Mais se solicita a atribuição de prioridade à apreciação e decisão do processo nos termos do n° 4 artigo 65° da lei orgânica do Tribunal Constitucional.

Palácio de São Bento, 9 de janeiro de 2013

Os Deputados

(José Junqueiro)

(Sérgio Sousa Pinto)

(Jorge Gonçalves)

(JOÃO PAULO CORREIA)

(ANTÓNIO JANEIRO)

(ELSA PAIS)

(Idália Serrão)

(Pedro Nuno Santos)

(ANTÓNIO RAMOS PRETO)

(EDUARDO CABRITA)

(PAULO CAMPOS)

(JACINTO SERRÃO)

(EDUARDO FERRO RODRIGUES)

(AGOSTINHO SANTA)

(HORTENSE MARTINS)

(LUISA SALGUEIRO)

(ALÍCIO PINTO)

(ISABEL ONETO)

(FILIPE NETO BRANDÃO)

(EDR. MARÉS)

(Inês de Medeiros)