

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

Q-5927/14

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade da norma constante da alínea *r*) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, diploma que estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão, na parte aplicável aos trabalhadores das entidades integradas no universo da atividade empresarial prosseguida por entes públicos, em que os capitais sejam maioritariamente públicos.

O presente requerimento não deixa de levar ínsita ponderação pretérita sobre a bondade constitucional de norma com sentido similar, então constante da alínea *r*) do n.º 9 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), e que motivou a apresentação, em 5 de fevereiro último, por impulso deste órgão do Estado, de pedido de fiscalização abstrata sucessiva da respetiva constitucionalidade. Pelo Acórdão n.º 413/2014 (publicado no *Diário da República*, I Série, n.º 121, de 26 de junho de 2014), o Tribunal Constitucional, em função da declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas do artigo 33.º da citada Lei n.º 83-C/2013, decidiu «declarar prejudicada a aprecia-

ção do pedido subsidiário relativo à norma da alínea r) do n.º 9 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro».

Neste horizonte, valora o Provedor de Justiça plenamente válida, *mutatis mutandis*, a argumentação jurídico-constitucional aduzida na referida iniciativa, ante aquela que é, presentemente, a solução normativa que flui da alínea r) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, com a delimitação anteriormente antecipada, considerando que a mesma viola o princípio da proporcionalidade, ínsito no princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição, com base na fundamentação que a seguir se renova e expõe.

1.º

No que para o presente pedido releva, a Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, nos termos do disposto no n.º 1 do seu artigo 1.º, «determina a aplicação com carácter transitório de reduções remuneratórias e define os princípios a que deve obedecer a respetiva reversão».

2.º

Nesta linha e em conformidade com o preceituado no artigo 4.º do diploma em questão, «[a] redução remuneratória prevista no artigo 2.º vigora no ano 2014 a partir da data da entrada em vigor da presente lei e no ano seguinte, sendo revertida em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015».

3.º

A esta luz, o artigo 2.º da Lei n.º 75/2014 acolhe as regras que regem a redução remuneratória temporária determinada pelo legislador, aí se fixando, nomeadamente, o limiar de remuneração total ilíquida a partir do qual a redução em causa opera, bem como os distintos coeficientes de redução aplicáveis e o respetivo círculo de destinatários.

4.º

Quanto a esta última dimensão e no encadeamento das Leis do Orçamento do Estado precedentes, pode afirmar-se que as remunerações visadas pela Lei n.º 75/2014 respeitam, genericamente, aos “trabalhadores pagos por verbas públicas”, no n.º 9 do artigo 2.º daquele diploma estando recortado o universo dos sujeitos especificamente abrangidos pela medida de redução pecuniária em causa.

5.º

Neste enquadramento, de entre as várias situações funcionais abarcadas no âmbito de aplicação dessa redução remuneratória temporária, julga-se ser de destacar aquela cuja previsão se explicita na alínea *r)* do n.º 9 do artigo 2.º, que vimos citando e cuja legitimidade constitucional questiono, pelas razões que passo a adensar.

6.º

Por força do disposto no normativo aqui trazido à apreciação desse Tribunal, entre outros destinatários e com a exceção prevista no n.º 12 do artigo 2.º do diploma em causa, a medida de natureza transitória de redução remuneratória, conformada pelo legislador, aplica-se igualmente aos «trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e local».

7.º

Neste horizonte, a apreciação de desconformidade constitucional da disposição citada atém-se na inclusão, no âmbito subjetivo de incidência da medida, dos trabalhadores de empresas do sector público, no seu perímetro mais lato, de capitais maioritariamente públicos, confluindo, por conseguinte, parceiros privados na formação do restante capital e no exercício dos direitos sociais.

8.º

Concretizando, tem-se especificamente em vista a situação dos trabalhadores integrados naquele lastro empresarial, abrangido na previsão da norma questionada, em que há associação de capitais públicos e privados, sendo os primeiros maioritários.

9.º

Ante este círculo de destinatários assim recortado e na ausência de norma que determine a entrega nos cofres públicos das quantias correspondentes às reduções remuneratórias que os atingem, por parte das entidades processadoras das respetivas remunerações – por exemplo em termos análogos aos que estabelece o n.º 10 do mesmo artigo 2.º –, considero estar violado, na presente situação, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso que adensa e densifica o princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da Constituição).

10.º

Efetivamente, conforme pode ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2001, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 146, de 26 de junho de 2001,

«o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral de limitação do poder público, pode ancorar-se no princípio geral do Estado de Direito. Impõem-se, na realidade, limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado-legislador e o Estado-administrador adequar a sua projectada acção aos fins pretendidos, e não configurar as medidas que tomam como desnecessária ou excessivamente restritivas.»

11.º

Sendo indubitável a diferenciação da vinculação ao princípio da proporcionalidade por parte do Estado-legislador e do Estado-administrador, com reflexos no alcance do seu controlo jurisdicional, em estas duas distintas esferas do exercício do poder público, e sempre com amparo no citado aresto do Tribunal Constitucional,

«[n]ão pode contestar-se que o princípio da proporcionalidade, mesmo que originariamente relevante sobretudo no domínio do controlo da actividade administrativa, se aplica igualmente ao legislador. Dir-se-á mesmo – como o

comprova a própria jurisprudência deste Tribunal – que o princípio da proporcionalidade cobra no controlo da actividade do legislador um dos seus significados mais importantes.»

12.º

Neste enquadramento, o princípio da proporcionalidade impõe que a solução normativa se revele «como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei», assim como medida necessária, «porque os fins visados pela lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos» para os direitos dos cidadãos, e não surja ainda como uma medida «desproporcionada[...], excessiva[...], em relação aos fins obtidos», situando-se em um patamar de “justa medida” (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 392-393).

13.º

Do exposto sobressaem já as três dimensões que determinam e balizam o princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de conformidade ou adequação, necessidade ou exigibilidade e, ainda, de “justa medida” ou proporcionalidade em sentido estrito.

14.º

No tocante especificamente à norma vertida na alínea r) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, com a demarcação anteriormente explicitada, entende-se desrespeitado o princípio da proporcionalidade, ínsito no artigo 2.º da Lei Fundamental, na vertente cimeira da adequação da medida legislativa em causa, de sentido indubitavelmente ablativo, à prossecução do seu escopo.

15.º

A afirmação antecedente procede da indagação dos objetivos prosseguidos pela medida contida no citado artigo 2.º e pela inclusão, na respetiva esfera de eficácia subje-

tiva, dos trabalhadores daquelas empresas cujos capitais sejam maioritariamente públicos, tal como esses fins foram expressamente assumidos no âmbito do procedimento legislativo que culminou na publicação da Lei n.º 75/2014, sem que as vicissitudes desse mesmo procedimento, na sequência de processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, tendo por objeto as normas constantes dos n.ºs 1 a 15 do artigo 2.º e dos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República, e subsequente devolução deste último ao Parlamento, tenham de forma alguma contendido com o propósito, *ab initio* afirmado, de alinhamento da medida de redução remuneratória temporária em causa com as necessidades de consolidação orçamental.

16.º

Subsequente e cumulativamente, procede a mesma afirmação de uma apreciação de manifesta incompatibilidade da solução normativa que flui da alínea *r*) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, na parte relevante, com a finalidade perseguida pelo legislador. Vejamos.

17.º

Conforme *supra* antecipado, a medida legislativa de redução temporária das remunerações “daqueles que auferem por verbas públicas” vem enquadrada em um esforço de consolidação orçamental com uma finalidade contabilística de redução da despesa pública.

18.º

Efetivamente, na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 239/XII, na origem do procedimento legislativo a que me refiro, após prelúdio centrado nos «compromissos europeus» de «sustentabilidade das finanças públicas», logo se enfatiza que «no atual contexto, e mesmo após a conclusão formal do Programa de Ajustamento Económico acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o

Fundo Monetário Internacional, verifica-se que, não só as disposições de correção de desequilíbrios orçamentais se encontram reforçadas, como também, e sobretudo, as disposições na vertente de monitorização e prevenção de novos desequilíbrios se encontram significativamente intensificadas».

19.º

Na mesma Exposição de Motivos, pode ainda ler-se ser:

«ao Estado, no exercício da função legislativa, que cabe selecionar os meios mais adequados para assegurar a estabilidade e a disciplina orçamental, nomeadamente por via da receita ou da despesa pública. É ao legislador que compete definir, dentro do quadro constitucional, o interesse geral da coletividade e ordenar as grandes opções e as necessidades coletivas a cumprir, por via de normas gerais e abstratas. Por este motivo se reconhece à função legislativa do Estado uma natureza criadora e um carácter primário e discricionário.

Em matéria de política de rendimentos praticada na Administração Pública, foi introduzida pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, em reconhecimento dos sinais de crise e urgência do ajustamento, uma redução remuneratória, com carácter transitório e progressivo entre os 3,5% e os 10%, para remunerações mensais superiores a €1500 (...). Essa redução remuneratória foi mantida até 2013 inclusive. A reformulação das percentagens e dos limites da redução remuneratória vigente desde 2011, inscrita em norma do Orçamento do Estado para 2014, veio a ser declarada inconstitucional através do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio.

Uma vez que a disciplina orçamental imposta por obrigações permanentes e constantes a que Portugal se vinculou no contexto da pertença à União Europeia e à moeda única exige que a massa salarial das Administrações Públicas, como elemento central da despesa do Estado, permaneça contida, a presente proposta de lei pretende repor as percentagens e os limites da redução remuneratória vigente desde 2011 (...).»

20.º

A esta luz, afirmada inequivocamente do lado da despesa pública, como imperativo de consolidação orçamental, não pode racionalmente compreender-se como adequada uma medida do legislador que, atingindo trabalhadores de empresas cujos capitais são maioritariamente públicos e sem que esteja determinada a entrega nos cofres públicos dos montantes correspondentes às reduções remuneratórias que

atingem aqueles trabalhadores, se revela apta, em absoluto contraste com o seu afirmado desiderato, a gerar distribuição, na proporção devida, de dividendos ou outras vantagens patrimoniais pelos parceiros privados na mesma empresa, detentores do capital remanescente, frustrando-se, na medida equivalente, qualquer escopo de redução da despesa pública a que deveria ser integralmente dirigido o esforço que o legislador também fez recair sobre este específico círculo de trabalhadores.

21.º

Vale por dizer: tal como normativamente conformada, a supressão parcial da remuneração destes trabalhadores, para além de não satisfazer integralmente fins públicos de alívio da despesa pública, permite igualmente considerar verificadas vantagens diretas e quantificáveis, em cada caso, para entidades privadas.

22.º

No incomprimível imperativo de afirmação de um direito materialmente justo, que a radicação do princípio da proporcionalidade indubitavelmente condensa, apresenta-se assim como manifestamente irrazoável uma medida de ablação da retribuição do trabalho, ainda que temporária, que em sobrecarga dos referidos trabalhadores não serve *in totum*, como a razão necessariamente impõe, o declarado fim de consolidação orçamental do lado da despesa pública, revelando-se em uma vantagem patrimonial para as entidades privadas cotitulares do capital social, no que pode ser concebido, verdadeiramente, como uma espécie de enriquecimento sem causa destas últimas, inaceitável em um Estado de Direito.

23.º

Neste patamar de compreensão, ante a relação medida-objetivo em debate, não se antevê, conforme já referido, complexidade na avaliação da realidade que subjaz à opção legislativa em presença, sendo manifesta, repito, a radicação, no presente caso, de uma medida legislativa de contenção da despesa pública.

24.º

Nesse sentido e na situação específica vertente, os efeitos da norma em causa extravasam o proclamado objetivo, sendo, desse modo, contraditórios com o escopo definido, em uma solução normativa que gera tanto mais perplexidade quanto é certo, neste nosso tempo, o esforço que ainda impende ante a obrigação de consolidação orçamental, sendo incompreensível que uma medida consignada a esse efeito não prossiga integralmente o seu fim.

25.º

Para tanto, bastaria a conformação em termos normativamente adequados que salvaguardasse a entrega, na sua integralidade, aos cofres públicos dos montantes correspondentes à diminuição salarial sofrida pelos trabalhadores em causa, como expressi na petição que apresentei a propósito de norma idêntica na Lei do Orçamento do Estado para 2014.

26.º

Por outro lado, não se perde de vista que, como é também destacado pelo Tribunal Constitucional (vejam-se os Acórdãos n.ºs 396/2011, 353/2012, 187/2013, 413/2014 e 574/2014, publicados no *Diário da República*, respetivamente, na II Série, n.º 199, de 17 de outubro de 2011, e na I Série, n.º 140, de 20 de julho de 2012, n.º 187, de 22 de abril de 2013, n.º 121, de 26 de junho de 2014, e n.º 169, de 3 de setembro de 2014), o fator determinante na aplicação da medida de redução remuneratória é a circunstância de estarem em causa remunerações pagas por dinheiros públicos a trabalhadores que se inscrevem em todas as áreas da Administração Pública.

27.º

E embora não tenha sido especificamente analisada na jurisprudência constitucional a conformidade constitucional da redução remuneratória quando aplicada também a

categorias específicas de trabalhadores que não se inscrevem na Administração Pública no seu conceito mais estrito, o Tribunal Constitucional, nos fundamentos que aduziu logo no Acórdão n.º 396/2011, considerou em bloco a categoria dos que “recebem por verbas públicas”.

28.º

Este entendimento densifica a compreensão de que nos situamos, ante a solução normativa questionada, em uma lógica de “estratégia de consolidação orçamental”, não sendo racionalmente admissível que uma medida, como aquela dirigida aos trabalhadores de empresas cujos capitais sejam maioritariamente públicos, extravase a referida lógica financeira.

29.º

Nesse sentido, pode afirmar-se existir “erro manifesto” de apreciação do legislador na sua adoção, pela sua não inteira correspondência com o fim perspetivado e que justificou a determinação legislativa de reduções remuneratórias.

30.º

Ora, como afirmou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 187/2001, anteriormente citado,

«a própria averiguação jurisdicional da existência de uma inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade por uma determinada norma, depende justamente de se poder detectar um erro *manifesto* de apreciação da relação entre a medida e seus efeitos (...).»

31.º

Aliás, em sentido circunjacente ao propugnado não deixa de se perfilar a declaração de voto do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro Pedro Machete, aposta ao Acórdão n.º 574/2014 desse Tribunal (aresto proferido em sede do *supra* mencionado processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, por ocasião do procedimento le-

gislativo que viria a culminar na publicação da Lei n.º 75/2014; *in: Diário da República*, I Série, n.º 169, de 3 de setembro de 2014), e que aqui se deixa transcrita, na parte relevante:

«4.1. Em vista do fim visado pelo autor das normas dos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII – recorde-se: a consolidação orçamental por via da manutenção do valor da despesa com pessoal –, as reduções remuneratórias em apreciação, na sua generalidade, não podem ser consideradas arbitrárias, já que, para aqueles efeitos, os rendimentos com origem em verbas públicas se distinguem essencialmente dos rendimentos com outras origens – justamente porque se trata de rendimentos provenientes do orçamento do Estado, o seu aumento ou diminuição repercute-se imediatamente no nível da despesa pública – sendo a sua diminuição, por isso, adequada àquele objetivo (...).

4.2. Contudo, tais razões já não valem *prima facie* em relação àquelas pessoas que tenham um vínculo com entidades abrangidas na enumeração do artigo 2.º, n.º 9, do Decreto n.º 264/XII, mas cujas remunerações, não sendo pagas por via do orçamento do Estado, também não relevem como despesa pública. Nesses casos, a redução das remunerações não contribui para a consolidação orçamental por via da redução da despesa pública e, conseqüentemente, tão pouco contribui para o esforço de redução da dívida pública. É o que sucede, por exemplo, com os gestores públicos e os trabalhadores de empresas públicas abrangidos, respetivamente, pelas alíneas o) e r) do citado preceito, desde que as empresas em que exerçam funções: (i) sejam qualificáveis como «produtor mercantil», nos termos e para os efeitos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (cfr. quanto ao SEC 95, o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho, Anexo A, ponto 2.68; e quanto ao SEC 2010, o Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, Anexo A, ponto 20.05); e (ii) não tenham sido «reclassificadas», conforme previsto no artigo 2.º, n.º 5, da LEO.

A falta de adequação entre a redução remuneratória aplicada a essas pessoas e o fim invocado pelo legislador para a justificar inculca que tal medida, nessa parte, não possa deixar de ser tida como arbitrária.

Porém, (...) entendo que, sob pena de violação do princípio do pedido, tal matéria não deve ser objeto de decisão no presente processo.»

32.º

Neste enquadramento, valorando, pelos motivos expostos, estar-se perante uma situação de erro manifesto, como as prefiguradas pelo Tribunal Constitucional, designadamente no citado Acórdão n.º 187/2001, considero que a norma constante da alínea r) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, na parte aplicável aos trabalhado-

res de empresas cujos capitais sejam maioritariamente públicos, viola o princípio da proporcionalidade, no segmento da adequação, tanto bastando para um juízo positivo de inconstitucionalidade.

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante da alínea *r*) do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, na parte em que se aplica aos trabalhadores das entidades integradas no universo da atividade empresarial prosseguida por entes públicos, em que os capitais sejam maioritariamente públicos, por violação do artigo 2.º da Constituição.

O Provedor de Justiça

José de Faria Costa