



## ACÓRDÃO N.º 431/2021

Processo n.º 405/2017

2.ª Secção

Relator: Conselheiro Fernando Ventura

### Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

#### I. Relatório

1. A. (1.º), B. (2.º), C. (3.º), D. (4.º), E. (5.º), F. (6.º), G. (7.º), H. (8.º), I. (9.º), J. (10.º), K. (11.º), L. (12.º), M. (13.º), N. (14.º), O. (15.º), P. (16.º), Q. (17.º), R. (18.º), S. (19.º), T. (20.º), U. (21.º), V. (22.º), X. (23.º) e Y. (24.º) interpuseram recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC, do acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Lisboa em 11 de janeiro de 2017.

No requerimento de interposição de recurso, indicam que a «norma que se reputa de inconstitucional é a do art.º 75º da Lei n.º 88-C/2013, de 31/12 - LOE de 2014 (bem como aliás a norma que a reproduziu, no respetivo art.º 73º, na LOE de 2015), interpretada e aplicada como o foi pelas diversas instâncias, ou seja, na vertente normativa de fundamentarem e justificarem a cessação do pagamento pela Ré aos AA. dos respetivos complementos de reforma, cujo direito ao recebimento está, e desde há décadas, consagrado no Instrumento de Regulamentação Coletiva aplicáveis». E, como parâmetros de constitucionalidade violados, apontam os princípios da «proteção da confiança, da igualdade, da reserva de convenção coletiva, da retribuição ou meio de subsistência, e sua não diminuição, e da dignidade da pessoa humana, e da excecionalidade e da exigência de demonstração da necessidade, adequação e proporcionalidade dos direitos liberdades e garantias, consagrados sucessiva e respetivamente nos art.ºs 2º, 13º, 56º, n.º 3, 59º, n.º 1, al. a), 1º e 25º e 18º, todos da CRP». Fazem ainda referência aos artigos 2.º e 151.º do Tratado para o Funcionamento da União Europeia (TFUE), aos artigos 20º, 21º e 31º, n.º 1 da Carta da Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), bem como ao artigo 7º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

2. Releva para o presente recurso que os recorrentes instauraram, em coligação de pedidos, ação declarativa de condenação contra o Metropolitano de Lisboa, EPE (ML), pedindo a condenação deste a pagar a cada um dos autores os valores correspondentes aos complementos de reforma que haviam sido atribuídos, e cujo pagamento cessara em janeiro de 2014, por aplicação da norma do artigo 75.º da Lei n.º 88-C/2013, de 31 de dezembro, acrescidos de juros de mora desde a citação e até integral pagamento, peticionando, igualmente, indemnização individual por danos não patrimoniais.

Na primeira instância, a ação foi julgada totalmente improcedente. Inconformados, os autores recorreram para o Tribunal da Relação de Lisboa, argumentando, *inter alia*, que a aplicação da referida norma deveria ser recusada, por violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e do direito à negociação coletiva.

Através do acórdão recorrido, o Tribunal da Relação negou provimento ao recurso, assentando a sua fundamentação, quanto à suscitada questão de inconstitucionalidade, no decidido por este Tribunal no Acórdão n.º 413/2014, em sede de fiscalização abstrata sucessiva.

Notificados, para além de recurso para o Tribunal Constitucional, os autores apresentaram ainda recurso de revista excecional para o Supremo Tribunal de Justiça, impugnação admitida apenas quanto aos autores G., I., N., U. e Y..

3. Por despacho proferido em 26 de abril de 2017 (fls. 103), o tribunal *a quo* indeferiu o recurso de constitucionalidade relativamente aos cinco autores que haviam visto admitido recurso de revista excecional, admitindo o recurso de constitucionalidade quanto aos demais.

4. Determinado pelo relator o prosseguimento do recurso e notificadas as partes, vieram os recorrentes apresentar alegações, com o seguinte remate conclusivo:

«1ª Está em causa nestes autos a apreciação da vigência ou não na ordem Jurídica portuguesa de uma alteração legislativa que, subitamente, autorizou a Empresa Ré Metropolitano de Lisboa a cessar o pagamento aos AA., como seus ex-trabalhadores entretanto reformados - bem como a todos os reformados de todas as empresas do setor público empresarial relativamente às quais se verificasse o circunstancialismo nele previsto, como sucedeu também - nomeadamente com a Z. - dos respetivos complementos de reforma consagrados e reconhecidos, e desde há muito, na respetiva contratação coletiva,

2ª Muito em particular à luz dos preceitos e princípios não apenas da Constituição formal, mas também da Constituição material e do Direito Internacional vigente, em particular do Direito Comunitário, desde a DUDH até ao Tratado da União e da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores,

3ª Importa desde logo aferir se é ou não de ter por legítima e digna de proteção, designadamente constitucional - como o próprio Tribunal Constitucional consagrou no seu recentíssimo Acórdão nº 3/2016, de 13/1/16, em sentido diametralmente oposto ao pelo próprio TC consagrado no Acórdão nº 413/2014, tão elogiado, glosado e citado pelo Acórdão recorrido - a crença de que qualquer alteração legislativa, a ter lugar, "manteria uma configuração consentânea com a finalidade e com a natureza originais" dos complementos de reforma,

4ª Estando assim em causa diversas questões e de enorme relevância jurídico-constitucional, que vão muito para além das analisadas no citado Acórdão nº 413/2014,

5ª Porque, por um lado, está em questão fundamentalmente o respeito por preceitos e princípios fundamentais da nossa Sociedade e da nossa Ordem Jurídica, à luz não apenas do direito supra-legal interno mas também do internacional, *maxime* comunitário,

6ª A cuja interpretação e aplicação conformes, aliás, os órgãos jurisdicionais nacionais estão vinculados e que devem respeitar com particular rigor, sob pena de o Estado português poder ser condenado pelo Tribunal de Justiça da U.E., como recentemente sucedeu. Contudo,

7ª Para além da problemática cuja apreciação, pela sua enorme relevância jurídica, se revela indispensável para uma melhor aplicação do Direito, os interesses aqui em causa - que podem abranger milhares de trabalhadores e que se prendem com a admissibilidade de soluções legais consubstanciadoras do seu lançamento na miséria mediante cortes até 60% no respetivo rendimento disponível - têm uma inegável e particularíssima tutela por parte da Constituição,

8ª Quer da Constituição formal, quer da Constituição material e muito em especial das normas de carácter internacionais, máxime comunitárias, que consagram e tutelam direitos fundamentais constitucionais.

9ª É certo que este Tribunal Constitucional não está vinculado pelo enquadramento que as partes dão à questão sub judice. Porém,

10ª E por um lado, ele tem de conhecer oficiosamente o Direito, todo o Direito (o que é, aliás, uma decorrência do princípio da legalidade do conteúdo das decisões judiciais), não se podendo eximir a fazê-lo sob fórmulas tabelares como as de que "não se vislumbram" violação de determinados preceitos, sem proceder a qualquer efetiva apreciação da questão,

11ª Como tem também e forçosamente de resolver todas as questões que lhe tenham sido submetidas, ainda que possa interpretar e aplicar normas jurídicas distintas, ou até as mesmas que as partes invocaram, mas num sentido diferente do alegado por elas.

12ª A eximção do Tribunal da Relação de Lisboa à análise e decisão das questões relativas à violação, ou não, pelo citado artº 75º da LOE-2014 de outros dispositivos normativos de natureza e valor hierárquico de preceitos constitucionais (designadamente de natureza comunitária) que aquele preceito deveria respeitar é

suscetível de consubstanciar aliás uma ostensiva omissão de pronúncia, com a consequente nulidade, *ex vi* do nº 1 do artº 615º do NCPC, que ora aqui fica arguida.

13ª Mas acaso se entendesse que não se trataria, em bom rigor, de uma verdadeira omissão de pronúncia, mas apenas e "apenas" de uma falta de análise e de consideração relativamente aos fundamentos ou argumentos jurídicos aduzidos pelos recorrentes, tal conduta não deixaria nunca de afetar, como afetou, a correção jurídica da decisão produzida.

14ª Na verdade, o Acórdão ora recorrido (tal como a sentença da 1ª instância) pode constituir uma decisão "célere" e expedita mas, limita-se praticamente a reafirmar a dita sentença e a reproduzir o Acórdão do TC nº 413/2014.

15ª E que não decide, nem sequer analisa, corretamente todas as vertentes da problemática aqui em causa, e muito em particular a relativa a outros preceitos e princípios de natureza claramente constitucional que vigoram na Ordem Jurídica interna portuguesa.

16ª Medidas como a redução salarial dos trabalhadores do Estado e do setor público, bem como o não pagamento do complemento das pensões de reforma a trabalhadores das empresas do setor empresarial do Estado, por constituírem uma medida de consolidação orçamental escolhida pelo Estado Português no sentido de cumprir e implementar o direito da União e as obrigações assumidas no pedido de assistência financeira, sempre teriam que estar sujeitas à validação jusfundamental decorrente dos princípios e direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

17ª Existe sobreposição de direitos fundamentais, nesta matéria, previstos na CDFUE e na Constituição da República Portuguesa, ou seja, perante ambos os catálogos, aquela medida (de redução retributiva) ofende direitos e princípios fundamentais, de natureza constitucional.

18ª Não existindo qualquer conflito entre ambos os catálogos, não se colocará sequer o problema de determinar qual o instrumento normativo que confere um nível de proteção mais elevado.

19ª O caso ora *sub judice* demonstra a possibilidade de ocorrer uma articulação entre as duas codificações de direitos fundamentais, num sistema multinível, que lhes confere uma garantia acrescida.

20ª E se o Juiz nacional tem dúvidas - e mais ainda se é o órgão jurisdicional supremo a decidir, a nível interno, tal questão - sobre a interpretação e aplicação das normas de direito nacional de modo conforme com os preceitos e princípios do ordenamento jurídico comunitário, então deverá proceder ao reenvio prejudicial do processo ao Tribunal de Justiça da União europeia, para apreciação e decisão de tal questão de (in)conformidade.

21ª A retribuição e o complemento de uma pensão de reforma não podem nem devem ser encarados como mero "custo económico" pois estão estritamente ligados a uma existência condigna do trabalhador e da respetiva família.

22ª A diminuição da retribuição e o corte dos complementos, ao colocarem em risco a subsistência dos trabalhadores e o seu núcleo familiar, afetam o princípio de dignidade humana, utilizado como critério interpretativo das normas constitucionais e como revelador de direitos fundamentais não escritos, impedindo que o seu quantum seja reduzido, de forma inesperada e para mais drástica, sem o acordo das partes.

23ª O corte dos referidos complementos, por ter sido apenas imposto aos trabalhadores de empresas do setor público empresarial, consubstancia ainda uma violação flagrante do princípio da igualdade e da proibição de discriminação em razão do vínculo laboral. Assim,

24ª A aplicação do artº 75º da Lei 83-C/2013, de 31/12 não só pode como deve ser recusada pelos Tribunais portugueses ao abrigo do artº 204º da CRP.

25ª O facto de o Tribunal Constitucional ter decidido num determinado sentido em sede de fiscalização sucessiva abstrata não impede nem inibe processualmente que possam ser acionados, por cidadãos individualmente considerados, os mecanismos de fiscalização sucessiva concreta, inexistindo aqui qualquer pretenso efeito de caso julgado.

26ª Acresce que as inconstitucionalidades imputadas pelos aqui AA. vão bem para além das que foram suscitadas pelos requerentes da fiscalização sucessiva abstrata, sendo que, como é óbvio, relativamente a essas outras o referido Acórdão do Tribunal Constitucional não apreciou nem decidiu coisa nenhuma,

27ª E, muito em particular, a questão da patente violação do princípio da igualdade de uma norma, bem como do conjunto de normas em que ela se insere no âmbito de um dado diploma legal, que faz recair o essencial do peso das chamadas "medidas de austeridade" sobre cidadãos que trabalham ou que, como os AA., trabalharam uma vida inteira por conta de outrem, por contraposição com a "brandura" das medidas fiscais incidentes sobre os rendimentos do capital.

28ª De todo não corresponde à verdade o argumento e pressuposto daquele Acórdão do TC constante, e que é o de que o Estado não teria exercido, relativamente à Empresa Ré, "influência dominante". Com efeito,

29ª Essa "teoria" de que o Estado não exerceria influência dominante na Empresa Ré não tem qualquer suporte fáctico e está mesmo em completa contradição com aquilo que ela, Empresa, e os diversos órgãos do Estado foram, ao longo dos tempos, apurando, declarando, assumindo e dando por assente! Por outro lado,

30ª Aquela já citada norma do artº 75º da LOE-2014, interpretada e aplicada como o fez a decisão recorrida, o que determina é suspender/cessar o pagamento de complemento de pensões que estava previsto em IRCT's, ou seja, o que faz é não apenas suspender unilateralmente disposições contratuais livremente acordadas pelas partes de uma dada convenção coletiva,

31ª Como também, para não dizer sobretudo, impedir, para futuro, e em função de uma condição totalmente dependente da vontade e da atuação do Governo e de verificação não apenas totalmente incerta como a ocorrer, ou não, num período temporal absolutamente indeterminado, o estabelecimento de quaisquer derrogações à referida regra da chamada "suspensão" (verdadeira "cessação") do pagamento do complemento.

32ª Mas o que o dito artº 75º da LOE, assim interpretado e aplicado, afinal o que faz é cessar a eficácia das situações jurídicas já perfeita e previamente estabelecidas por convenção coletiva de trabalho vigente,

33ª Pondo em causa esta em si mesma, e violando assim o artº 56º, nº 3 da CRP, o qual garante - e de forma direta e imediata, e não derivada da lei ordinária - o direito à contratação coletiva, e com um mínimo de conteúdo útil (ou "conteúdo essencial").

34ª A tutela que a convenção coletiva de trabalho necessariamente pressupõe - e que a referida garantia constitucional impõe - impede assim que o legislador ordinário lese, e para mais de forma tão marcante e decisiva (corte puro e simples) como aqui o fez, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho já anteriormente celebrados e em pleno vigor à data da entrada em vigor da lei,

35ª A consagração constitucional do direito à contratação coletiva só é substancialmente respeitada se se respeitar a reserva de convenção coletiva, e esta mesma reserva integra e abrange também o objeto da própria contratação coletiva, significando isso que está vedado ao legislador ordinário imiscuir-se e alterar o "núcleo duro" de matérias que constituem tal objeto.

36ª Os beneficiários do referido complemento de reforma - como os AA. - condicionaram decisões relevantes da sua vida ao direito ou, pelo menos, à legítima expectativa de receberem os complementos de pensões de reforma que lhes estavam garantidos ou, pelo menos, e tal como o TC consagrou no recentíssimo Acórdão nº 3/2016, de 13 de Janeiro, de que tinham a crença legítima e digna de proteção constitucional de que qualquer alteração legislativa, a ter lugar, manteria uma configuração dos referidos complementos de reforma consentânea com a sua finalidade e a sua natureza originais.

37ª Ora, tal consubstancia uma grave e totalmente infundamentada violação do princípio da proteção da confiança, enquanto decorrência do Estado de direito, consagrado, como é sabido, no artº 2º da CRP, tal como o mesmo TC, no supracitado Acórdão, consignou relativamente às subvenções vitalícias dos políticos. Ademais,

38ª Esta medida lançou na fome, na miséria e no desemprego os AA., retirando-lhes nalguns casos mais de metade do que passou a ser, para mais em plena época de crise, a sua única fonte de subsistência, atirando,

só na Empresa Ré, uns milhares de pessoas para uma situação de enorme carência e gravidade económico-financeira,

39ª Enquanto o "benefício" (ou seja, a "poupança") alegadamente alcançada com tal medida - aplicável a todas as empresas do Setor Empresarial do Estado e de forma muito particular a duas, o Metro de Lisboa e outra - ascende afinal a 11,3 ou, no máximo, 13 milhões de euros, ou seja, a qualquer coisa como 0,007 ou 0,008 do PIB (!?)!

40ª Tudo isto bem mostra o completo desequilíbrio entre o pretense benefício coletivo que resultaria da medida em causa e as graves desvantagens e prejuízos para os cidadãos afetados, com nova e violenta, desnecessária e totalmente desadequada violação do basilar princípio da proporcionalidade!

41ª Não é de todo compaginável com os princípios do Estado de direito exigir-se que o trabalhador de uma empresa do Setor Empresarial do Estado tenha de prever e de ter em conta que o acordo que ele (ou o respetivo Sindicato) celebrou de boa fé com a administração da respetiva entidade empregadora possa afinal não ser cumprido, por o Estado, em cujo Setor Empresarial tal empresa se insere e que a tutela, assim o poder a todo o momento decidir e determinar!?

42ª A conformidade constitucional das várias soluções legislativas deve ser aferida por confronto com os preceitos e princípios constitucionais, e não em função da maior ou menor eficiência da solução normativa em causa para conseguir atingir, ou não, estes ou aqueles objetivos de natureza económico-financeira.

43ª E estas questões são tanto mais relevantes quanto outras medidas de todo não foram, todavia, adotadas pela referida entidade pública "mãe" (o Estado), designadamente quanto a modificações unilaterais com redução ou até eliminação forçada das contra-prestações do Estado nos contratos de "swaps", nas chamadas "parcerias público-privadas" ou até no âmbito das chamadas "rendas excessivas" no setor dos combustíveis e de energia!

44ª A "solução legal" que resulta desta vertente normativa do artº 75º da Lei OE-2014 consubstancia assim um evidente tratamento dos titulares de rendimentos como os de complementos de pensões (como é o caso dos AA.) de forma radicalmente diversa, completa, e totalmente infundamentada, da adotada relativamente aos titulares de outras fontes de rendimentos (como os AA.), *maxime* os de capital,

45ª Impondo-lhes deste modo uma marcada e mesmo gritante diferença de tratamento em absoluto infundada, desadequada, desproporcionada e desnecessária, ou seja, uma autêntica discriminação dos titulares deste tipo de rendimentos relativamente aos restantes cidadãos, o que consubstancia, manifestamente e também por esta via, uma nova e incontornável inconstitucionalidade material do referido artº 75º da LOE-2014, agora por violação do princípio da igualdade consagrado no artº 13º da CRP.

46ª A norma da Lei OE-2014 (o seu artº 75º), interpretada e aplicada como o foi pela mesma Empresa Ré como fundamento para a cessação do pagamento, revela-se multiplamente inconstitucional, também por violação designadamente do direito à contratação coletiva, consagrada no artº 56º, nº 3 da CRP, bem como do princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica, ínsito na ideia do Estado de Direito consagrado no artº 2º da Lei Fundamental, em particular pela ausência de necessidade, de adequação e de proporcionalidade de tal medida, e enfim do princípio da igualdade, consagrado no artº 13º da mesma CRP! Deste modo,

47ª A referida cessação pela R. do pagamento aos AA. dos complementos de reforma a que eles têm legítimo direito consubstancia uma conduta ilícita, que faz incorrer a Empresa Ré na obrigação de a fazer de imediato cessar e ainda na obrigação de indemnização de todos os danos materiais e morais dela decorrentes!

48ª Por outro lado, afigura-se evidente a desconformidade do artº 75º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12, com os princípios e objetivos plasmados nos Tratados e Convenções Internacionais acima mencionados. Com efeito,

49ª Não há dúvida de que a Lei do Orçamento de Estado para 2014, tal como as para 2011, 2012 e 2013, implementaram medidas económicas e financeiras no quadro do Direito da União acima mencionado, denominado pelo TJUE como quadro regulamentar para o reforço da governança económica da União e são suscetíveis de lesar direitos fundamentais previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

50ª Não está em causa uma questão de remuneração ou do setor público "*stricto sensu*" mas sim o saber se a legislação interna em causa, ao implementar e concretizar direito da União, viola ou não o princípio da igualdade, a proibição de discriminação (artº 2º do Tratado e artºs 20º e 21º da CDFUE), basilares da construção da União, as condições de trabalho dignas (artº 31º, nº 1 da CDFUE), que têm na sua base o valor fundamental do respeito pela dignidade humana e a negociação coletiva, desrespeitando o conteúdo essencial desses direitos fundamentais.

51ª A jurisprudência do Tribunal Constitucional aplicou - e agora de forma óbvia para as subvenções vitalícias dos políticos no Acórdão nº 3/2016 - o mecanismo da ponderação de interesses, considerando legítima a restrição do princípio da igualdade por estar em causa o interesse público de consolidação orçamental a que o Estado se encontra vinculado, até por imperativos da União Europeia, mas esqueceu-se de analisar essa igualdade não apenas entre os que trabalham (ou já trabalharam uma vida inteira) num ou noutro setor, mas entre todos esses cidadãos e os outros que não trabalham, nem trabalharam, mas são titulares de rendimentos do capital.

52ª Importará, por outro lado, analisar e verificar se, efetivamente, a redução prevista nas Leis do Orçamento de Estado e desde logo na Lei OE 2014 e no seu artº 75º, consubstancia tão-só uma questão puramente "interna", ou se, ao invés, o direito da União Europeia não esteve e não continua a estar diretamente conexionado com esta linha estratégica de atuação do Estado. Ora,

53ª Se restasse alguma dúvida de que o Estado aplicou o direito da União através da redução das despesas com o pessoal inserida nas Leis do Orçamento de Estado desde 2011, as justificações apresentadas pelo Governo Português a este respeito, em conformidade, aliás, com o quadro normativo supra descrito, clarificam, de forma definitiva, essa questão.

54ª A "margem de manobra" que o Estado-Membro dispõe para concretizar as orientações de política orçamental consignadas no Memorando de Entendimento de todo não o desvincula da obrigação de salvaguardar os direitos fundamentais plasmados na CDFUE!

55ª Os tribunais nacionais, e desde logo os Tribunais do Trabalho portugueses, o Tribunal da Relação de Lisboa e este Tribunal Constitucional, enquanto tribunais comuns da União Europeia, estão obrigados a averiguar da correta interpretação e aplicação da CDFUE quando esteja em causa o Direito da União Europeia, e o legislador nacional também se encontra estritamente vinculado ao respeito pelos ditames da mesma CDFUE.

56ª O direito a condições de trabalho dignas previsto no referido artº 31º, nº 1 da Carta dos Direitos Fundamentais da U.E., num sentido amplo e interpretado à luz do princípio, essencial e basilar da dignidade do trabalhador, dos direitos fundamentais consagrados na Carta Social Europeia e do artº 59º, nº 1, al. a) da CRP, corresponde ainda ao direito a uma remuneração justa no ativo e uma prestação de reforma que assegure aos trabalhadores e respetiva família um nível de vida satisfatório, o que necessariamente implica a proibição absoluta da diminuição do respetivo meio de subsistência, sem o acordo do trabalhador, sobretudo no caso de o respetivo contrato, individual ou coletivo, se manter inalterado.

57ª A suspensão ou cessação do pagamento dos complementos de reforma desrespeita também o direito previsto no artº 31º, nº 1 da Carta dos Direitos Fundamentais da U.E., por não ser de todo previsível nem expectável pelos trabalhadores, os quais não podiam contar com um corte desse complemento, representando diminuições unilaterais e substanciais no seu rendimento anual, chegando mesmo a 60% e colocando em risco o nível de vida e os compromissos de ordem financeira oportunamente assumidos pelos trabalhadores e respetivas famílias.

58ª Não se trata aqui sequer de uma mera questão sobre remuneração "*stricto sensu*", ou seja, sobre o quantum remuneratório, matéria sobre a qual é vedada qualquer intervenção da União, mas sobre condições de trabalho e de vida alteradas unilateralmente pelo Estado num aspeto primordial para os cidadãos trabalhadores e respetiva família, que é o exato rendimento proveniente direta ou indiretamente da sua atividade profissional, presente ou passado, e com base na qual garantem a sua subsistência.

59ª Por outro lado, a referida Lei do Orçamento de Estado para 2014, em especial no citado artº 75º, ao estabelecer que o regime de suspensão do pagamento dos mencionados complementos de reforma é imposto contra instrumentos de regulamentação coletiva de natureza convencional, prevalecendo sobre os mesmos, é claramente contrária ao direito de negociação coletiva previsto no artigo 28º da Carta e interligado com o artº 56º, nº 3 da CRP.

60ª Importará verificar ainda se, face à Constituição da República Portuguesa, a redução do meio de subsistência imposta aos AA. como ex-trabalhadores de uma Empresa do setor público e para mais com pressupostos referentes a factos que a eles são inteiramente estranhos, e com projeção para o futuro (como já teve em 2015 e continua a ter em 2016), está em conformidade com os direitos fundamentais nessa sede consagrados. Ora,

61ª A retribuição ou a pensão, ou o complemento da pensão do trabalhador não configura apenas uma medida de natureza puramente económico-financeira com a qual se possa "jogar" livremente no quadro de uma política económica, mesmo em situação de crise grave de sustentabilidade das finanças públicas do Estado.

62ª E para responder à questão essencial colocada é antes de mais relevante ter presente o disposto no 1.º da CRP, o qual estabelece que "Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária". Por outro lado,

63ª E no capítulo dos Direitos e Deveres Fundamentais, o artº 13º, nº 1 da C.R.P. consagra o princípio da igualdade dos cidadãos em duas vertentes: em face da lei e na sua dignidade social. Ora,

64ª Este preceito constitucional, por respeitar aos "direitos, liberdades e garantias", é diretamente aplicável e vincula as entidades públicas e privadas - v. artº 18º, nº 1 da CRP.

65ª E a lei só pode restringir esses direitos nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos – nº 2 do artº 18º.

66ª Trata-se, assim, de um princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito Democrático, correspondente ao princípio geral de Direito que está inscrito em todas as constituições europeias, e consagrado também no artº 7º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, igualmente vigente na Ordem Jurídica interna portuguesa, e com carácter de Constituição material e, logo, de grau hierárquico superior ao das leis ordinárias internas, designadamente as leis do Orçamento do Estado, por exemplo a LOE-2014.

67ª Na Carta Social Europeia, as Partes subscritoras reconheceram como objetivo de uma política que prosseguirão por todos os meios úteis, nos planos nacional e internacional, a realização de condições próprias a assegurar o exercício efetivo de todo um conjunto de direitos e princípios.

68ª Os direitos fundamentais consagrados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores devem, segundo o artº 151º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, ser atendidos pela União e Estados-Membros na prossecução dos objetivos da política social.

69ª Neste sistema multinível em que na Ordem Jurídica portuguesa se integra, existe consenso no que respeita ao facto de a remuneração ou prestação de reforma ou complemento desta não se cingir ao mero aspeto económico, na medida em que elas estão estritamente ligadas ao bem estar do trabalhador e da sua família, numa palavra, a uma existência digna!

70ª O "Princípio da Dignidade Humana", em que, nos termos do já citado artº 1º da CRP, a República Portuguesa se baseia tem de ser perspetivado, na sociedade atual, de uma forma inovadora, deixando de fazer sentido a sua invocação tão só em casos-limite.

71ª No campo dos direitos sociais, justifica-se plenamente o apelo a esse direito fundador nos casos que configuram exclusões sociais e/ou degradação significativa das condições de vida dos trabalhadores resultante da redução inesperada e drástica do seu meio de subsistência e das condições de vida e de trabalho em geral.

72ª Assim, e como decorrência de todo este acervo normativo que se vem de referir e analisar, forçoso se torna concluir que o artº 75º da Lei nº 83-C/2013, de 31/12, ao proibir o pagamento dos complementos de reforma apenas aos trabalhadores das empresas do setor público empresarial, manifestamente violou também o princípio da igualdade, em ambas as vertentes, e o princípio da proibição da discriminação.

73ª A violação do princípio da igualdade verifica-se não só perante a lei mas sobretudo no que concerne à dignidade social dos trabalhadores.

74ª Por isso, uma redução do meio de subsistência de quem trabalha ou já trabalhou uma vida inteira, e que se assume como diminuição de salários e/ou o congelamento de acréscimos retributivos ou complementos de pensões, sem que seja declarado o estado de sítio ou o estado de emergência constitui uma flagrante violação daquele princípio elementar de tratamento igualitário, e, mais do que isso, ofende o princípio da dignidade social e humana dos trabalhadores.

75ª É que a redução de salários, tal como da prestação retributiva para os trabalhadores na pré-reforma e complemento da pensão de reforma para os reformados, na medida em que coloca em risco o nível de vida e os compromissos de ordem financeira assumidos pelos trabalhadores e respetiva família anteriormente a essa redução, viola, e viola gravemente, a garantia a uma existência condigna através da retribuição prevista no nº 1, al. a) do artigo 59º da CRP, e que é aplicável a todo o tipo de contrapartidas, simultâneas ou subsequentes, da prestação de trabalho.

76ª As restrições aos direitos sociais mais elementares dos trabalhadores impostas pelo Estado Português aos AA. como ex-trabalhadores do setor público empresarial, sendo que a sustentabilidade das finanças públicas prosseguida pelos orçamentos do Estado é um assunto da responsabilidade de todos os cidadãos, configura ainda uma discriminação em razão do vínculo laboral e que, por não ser previsível nem expectável pelos visados, é manifestamente contrária ao direito a uma existência condigna prevista no artigo 59º, nº 1, al. a) da CRP.

77ª E a natureza imperativa deste regime que decorre do referido artigo 75º da LOE, no sentido de que prevalece sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais em contrário, viola, e de forma óbvia, a autonomia coletiva consagrada no artigo 56º da CRP já que neutralizou os resultados da negociação coletiva previstos nos instrumentos de regulamentação coletiva.

78ª O artº 75º da LOE é assim, e por todas estas razões - que, como se vê, extravasam por completo as temáticas e as questões aludidas, analisadas e decididas pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº 413/2014 - múltipla e materialmente inconstitucional e violador de normas de direito internacional de valor de Constituição material e, logo, hierarquicamente superior.

79ª A decisão ora sob recurso passou, afinal, por completo ao lado de todas as questões que supra se colocaram e analisaram, e se limitou a fazer uma espécie de uma confirmação tabelar da sentença da 1ª instância e de um "*copy paste*" do texto do Acórdão nº 413/2014 do TC.

80ª Sustentar que não houve violação do princípio da confiança no caso dos AA. porquanto quem teria formalizado a obrigação do pagamento dos complementos de reforma teriam sido as administrações das empresas do sector público empresarial e quem agora decidiu o não pagamento de tais complementos era o Estado, para além de representar a completa, absurda e intolerável hipervalorização da formalidade sobre a materialidade, configura mesmo uma arrepiante e constitucionalmente inadmissível insensibilidade face à proteção da dignidade da pessoa humana e aos princípios fundamentais de um Estado de direito.

81ª Não é de todo verdade que os complementos não tenham natureza retributiva, não só no sentido de constituírem, ou não, salários, mas sim e sobretudo no de serem uma contrapartida de uma vida inteira de trabalho e de consubstanciarem o (único) meio de subsistência de quem assim, tal como os AA., trabalhou.

82ª E, mais, o que foi livre e formalmente convencionado no âmbito de um negócio jurídico livre e eficazmente celebrado entre as partes dos contratos de trabalho dos AA. não foi uma liberalidade, uma facilidade ou um "benefício", mas sim um direito.

83ª Acresce que nem está demonstrada a existência de um verdadeiro interesse público na solução consagrada nem muito menos que os respetivos pressupostos se ajustem à realidade, dimensão e, mesmo, brutalidade da medida.

84ª E não basta a invocação, ou sequer a própria demonstração, de um fim público legítimo para logo justificar todos os meios alegadamente destinados a alcançá-los, já que o que caracteriza na sua essência um Estado de direito é precisamente que "os fins (mesmo os mais legítimos) não justificam (todos) os meios"!

85ª Argumentar com a suposta finalidade da contribuição para o saneamento financeiro e consolidação das empresas públicas e da não menor suposta adequação de uma medida que, ao mesmo tempo que cobra menos 220 milhões de euros aos titulares dos rendimentos do capital, confisca a trabalhadores reformados do Metro de Lisboa, com pensões da ordem apenas das centenas ou, quando muito, de um milhar de euros mensais uma parcela de 40, 50 ou 60 desse valor, para assim conseguir obter o valor, no máximo, de 13,5 milhões de euros, não tem o menor vislumbre de fundamento.

86ª A teoria de que a fixação, por contratação coletiva, de complementos de prestação de reforma não teria um suporte jurídico-constitucional, por se tratar de meros "benefícios" e, logo, estes não fazerem parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, não integrando o seu conteúdo essencial, também não tem qualquer fundamento, quer na letra, quer na "ratio" da Lei Fundamental.

87ª Quanto a direitos que têm natureza obrigacional privada, não se integrando por isso no sistema de segurança social pública, é que precisamente faz sentido que eles façam, ou possam fazer, parte do âmbito da própria contratação coletiva, mais ainda quando eles foram livre, expressa e formalmente negociados no momento temporal e nos estritos condicionalismos e pressupostos em que aqui o foram.

88ª Pretender que, por a Ré se tratar de uma Empresa do Setor Público Empresarial, o mesmo Estado poderia legitimamente determinar, por via legislativa ou outra qualquer, que a regra do "*pacto sunt servanda*" poderia ser livremente afastada porque os AA. teriam sido suficientemente tolos para acederem a celebrar com a R. o seu contrato de trabalho, o seu acordo de pré-reforma ou a sua ida para a reforma, já que deveriam saber que a tutela em qualquer momento poderia mandar cessar o pagamento do complemento que fora requisito essencial para a formação dessa sua vontade de contratar, representa uma violação, gravíssima, do princípio da proteção da confiança, inferível do artº 2º da CRP e um absurdo tão monstruoso que os valores e os princípios vigentes, e não suspensos, na nossa Ordem Jurídica, bem como a sensibilidade jurídica e o sistema de Justiça dominantes na nossa Sociedade, claramente repudiam e impedem.

89ª Nestes termos, sendo patente a múltipla inconstitucionalidade e contraditoriedade com os preceitos supra nacionais acima citados do artº 75º da LOE-2014 e, logo, não podendo vigorar na Ordem Jurídica Portuguesa, deve tal inconstitucionalidade ser declarada, com a revogação do Acórdão recorrido e todas as demais consequências jurídicas.»

## 5. O recorrido Metropolitano apresentou contra-alegações, formulando as seguintes conclusões:

«A) Nos termos do disposto no artigo 280.º da CRP, cabe ao Tribunal Constitucional a competência para apreciar a legalidade da aplicação de normas cuja inconstitucionalidade foi suscitada no processo.

B) Por outro lado, a alegação da violação de legislação comunitária constitui uma alteração do pedido, face à forma como os Recorrentes o conformaram na PI., pelo que a mesma não pode ser levado em conta na presente fase processual.

C) Contudo, ainda que assim não se entendesse, as decisões até à data proferidas pelo Tribunal Europeu de Justiça e pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vão no sentido, respetivamente, de uma ausência de jurisdição sobre matéria que não envolve questões de direito europeu e de confirmação da legalidade de uma questão semelhante à discutida nos presentes autos.

D) Acresce que decisão recorrida não enferma de qualquer vício de inconstitucionalidade.

E) Através do Acórdão nº 413/2014, o Tribunal Constitucional veio considerar que o artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro não enfermava de qualquer inconstitucionalidade, particularmente no que

se referia a uma alegada violação do princípio da proteção da confiança, do princípio da igualdade, do princípio da proporcionalidade, nem tão pouco do princípio da contratação coletiva.

F) Do mesmo modo, o Tribunal Constitucional, através das decisões proferidas nos Autos de Recurso n.º 826/15 e n.º 652/15, ambos da 1.ª Secção, n.º 437/16 e 29/17, da 2.ª Secção e n.º 1/17 da 3.ª Secção do Tribunal Constitucional, também já se pronunciou, agora em sede de apreciação concreta da constitucionalidade, sobre a constitucionalidade da referida norma, tendo igualmente concluído pela sua constitucionalidade.

G) Pelo que, tendo o Tribunal Constitucional já concluído pela constitucionalidade em termos abstratos e confirmando-se, agora já em duas decisões, também a constitucionalidade em termos concretos do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, o cumprimento pela Recorrente do disposto na norma legal que determina a suspensão do pagamento dos complementos de pensão prevista neste artigo, não pode merecer qualquer censura de um ponto de vista jurídico.

H) Acresce que os Recorrentes conforme conformaram a sua P.I., não invocaram quaisquer factos concretos que possam justificar a reanálise da constitucionalidade da norma no presente processo em termos concretos.

I) Uma vez que a causa de pedir conforme foi formulada pelos Recorrentes na presente ação é única e exclusivamente a inconstitucionalidade abstrata da norma.

J) Refira-se ainda que no caso presente não se verifica a violação de qualquer princípio constitucional.

K) Não se verifica qualquer violação do princípio da igualdade, uma vez que a medida que aqui está em causa, o eventual direito ao pagamento de um complemento pago pela Recorrida que acresce à pensão da segurança social, constitui um benefício extraordinário dos Recorrentes, no quadro dos direitos da generalidade dos trabalhadores do setor privado e também do setor público.

L) O complemento de pensão auferido pela maioria dos Recorrentes constitui em muitos casos um benefício discricionário e gestionário que não se enquadra na lei nem no normativo do Acordo de Empresa.

M) Acresce que a Recorrida e os sindicatos negociaram já uma alteração do enquadramento jurídico do complemento de pensão, por forma a excluir este benefício dos trabalhadores admitidos após 2003, situação que já evidenciava as dificuldades da Recorrida no pagamento do complemento de pensão aos seus ex-trabalhadores.

N) Deve ainda ser referido que a comunidade de trabalho da Recorrida sempre teve por isso consciência da situação económica e financeira da empresa e das consequentes dificuldades em manter o pagamento deste benefício.

O) Não se verifica, portanto, qualquer violação dos princípios constitucionais da contratação coletiva, nem tão pouco da proteção da confiança.

P) Acresce ainda que a suspensão do pagamento do complemento de pensão, determinado pela LOE 2014, constitui uma medida transitória que já foi revogada, tendo-se retomado o pagamento do complemento de pensão num quadro de reequilíbrio económico-financeiro da Recorrida.

Q) Esta revogação ocorreu com a entrada em vigor da LOE para 2016.

R) Relativamente ao conteúdo do acórdão do TC n.º 3/2016 de 13.01.2016 refira-se que o mesmo não só não alterou, como veio confirmar o sentido da anterior jurisprudência do Tribunal Constitucional relativamente à conformação constitucional do princípio da confiança.

S) De facto, a jurisprudência do Acórdão proferida neste processo não se pode aplicar ao caso presente, uma vez que os complementos de pensão constituem um benefício com uma natureza privatística, resultante de uma negociação entre os trabalhadores e uma entidade empresarial, inexistindo por isso qualquer relação com o Estado.

T) Enquanto no caso das subvenções de que beneficiam os ex-titulares de cargos políticos, matéria analisada no âmbito daquele acórdão, está em causa precisamente um compromisso assumido pelo Estado

perante um determinado grupo de cidadãos.

U) Assim, no caso das subvenções dos políticos, está efetivamente em causa o respeito pelo princípio da confiança uma vez que estamos perante uma relação que se desenvolve entre o Estado e os cidadãos, o que não acontece no caso dos Recorrentes cuja relação se enquadra apenas no âmbito de uma relação de natureza laboral.

V) Sendo ainda de notar, repita-se, que os Recorrentes não alegam quaisquer factos nem nenhuma situação concreta que justifique uma reanálise, em concreto, da constitucionalidade do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013.»

Cumprе apreciar e decidir.

## II. Fundamentação

6. O presente recurso tem como objeto a norma contida no artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, diploma que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2014 (LOE 2014), no sentido em que impõe a suspensão do pagamento de complementos de pensão, consagrados em Instrumento de Regulamentação Coletiva, aos trabalhadores reformados de empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da referida Lei.

Com efeito, esse foi o critério normativo de decisão mobilizado pelo tribunal recorrido, como avulta dos fundamentos de facto – onde se deu como provado que cada um dos autores recebera mensalmente da Ré à entrada em vigor da LOE de 2014 determinada quantia, a título de complemento de reforma, e que, a partir dessa data, a Ré «suspendeu o pagamento dos complementos de pensão aos seus ex-trabalhadores em situação de reforma e familiares, beneficiários deste abono» -, e do percurso fundamentador do acórdão recorrido na vertente jurídico-constitucional, todo orientado para o controlo da norma contida no artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, assim como pela verificação do respeito pelo referido sentido normativo dos diversos parâmetros de constitucionalidade invocados pelos aqui recorrentes.

7. O artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, estabelece o seguinte:

«Artigo 75.º

Complementos de pensão

1 — Nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da presente lei, apenas é permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA 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.

2 — O disposto no número anterior aplica-se ao pagamento de complementos de pensão aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas.

3 — O pagamento de complementos de pensão pelas empresas a que se refere o n.º 1, fora das condições estabelecidas nos números anteriores, encontra-se suspenso.

4 — Excetua-se do disposto nos números anteriores o pagamento de complementos de pensão pelas empresas que já os realizavam em 31 de dezembro de 2013, nos casos em que a soma das pensões auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social seja igual ou inferior a € 600 mensais.

5 — Nos casos a que se refere o número anterior, o valor mensal do complemento de pensão encontra-se limitado ao valor mensal de complemento de pensão pago a 31 de dezembro de 2013 e à diferença entre os € 600 mensais e a soma das pensões mensais auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social.

6 — O pagamento de complementos de pensão é 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.

7 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre contratos de trabalho ou instrumentos de regulação coletiva de trabalho e quaisquer outras normas legais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas.»

Refira-se que esse regime deixou de ter aplicação em 31 de março de 2016, porquanto, nos termos n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 11/2016, de 4 de abril, foi «reposto o pagamento de todos os complementos de pensão nas empresas do sector público empresarial aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas», com efeitos reportados à entrada em vigor do OE de 2016.

8. Em plano argumentativo autónomo relativamente aos parâmetros com assento na Constituição que têm como violados, esgrimem os recorrentes um conjunto de questões, com o que pretendem ver confrontada a dimensão normativa sindicada com parâmetros de direito europeu.

Inscribe-se nessa linha, na qual se esteia a afirmação de que o presente recurso comporta a colocação de problemas que transcendem aqueles apreciados no Acórdão n.º 413/2014, a afirmação de que a norma integra «medida de consolidação orçamental escolhida pelo Estado Português no sentido de cumprir e implementar o direito da União» e de que «se o Juiz nacional tem dúvidas (...) sobre a interpretação e aplicação das normas de direito nacional de modo conforme com os preceitos e princípios do ordenamento jurídico comunitário, então deverá proceder ao reenvio prejudicial do processo ao Tribunal de Justiça da União Europeia, para apreciação e decisão de tal questão de (in)conformidade» (conclusões 16.ª a 20.ª). Como, ainda, a indicação de que «a legislação interna em causa» implementa e concretiza direito da União vinculante, suscitando os recorrentes a violação dos artigos 20.º, 21.º, 28.º e 31.º, n.º 1 do CDFUE (conclusão 50.ª).

Falece, porém, fundamento à pretensão de formulação de reenvio prejudicial, aliás, apenas avançada no recurso para este Tribunal.

Desde logo, o Tribunal tem entendido que, independentemente do reconhecimento constitucional do primado do direito da União Europeia, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º da Constituição, a desconformidade de norma legislativa interna com as normas comunitárias, de direito originário ou derivado, não constitui um problema de constitucionalidade que se integre na esfera cognitiva deste Tribunal (Acórdãos n.º 569/2016, 137/2017 e 841/2017).

Acresce que a admissibilidade de pedidos de decisão prejudicial com vista ao confronto de legislação de um Estado Membro com normas fundamentais acolhidas na CDFUE depende da demonstração de que o regime nacional em questão comporta uma conexão precípua com normas positivadas no direito da União, não bastando a simples invocação paramétrica da Carta e a indicação do direito interno em equação. Como referido no Acórdão n.º 328/2019, «decorre da jurisprudência do TJUE que a decisão de reenvio judicial deve conter uma exposição das razões que o levam o órgão jurisdicional a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que se estabelece essas disposições e a legislação nacional em causa (artigo 94.º, alínea c) do Regulamento de Processo)», o que significa que «[a]usente ou falhada tal demonstração, não se está perante «aplicação do direito da União», na aceção do artigo 51.º da Carta, carecendo o TJUE de competência para apreciar pedido que lhe seja dirigido com tal objeto».

Ora, nem os recorrentes não identificam qual a disposição ou disposições de Direito da União Europeia a que, na sua ótica, foi dada execução através da medida de suspensão do pagamento de

complementos de pensão, nem, paralelamente, concretizam o teor da questão ou questões que entendem dever ser colocadas ao TJUE. Em boa verdade, limitam-se a invocar genericamente o instituto do reenvio prejudicial e as injunções decorrentes da Carta, o que, como se disse, não basta para legitimar a mobilização do instituto, por inverificados os pressupostos exigidos pelo artigo 267.º do TFUE.

De todo o modo, e como os recorrentes reconhecem (conclusões 17.<sup>a</sup> a 19.<sup>a</sup>), o nível de proteção conferido no âmbito material em análise pelo catálogo de direitos fundamentais contida na Carta, não é superior à que resulta da Constituição da República Portuguesa. Aliás, *in casu*, a problematização desenvolvida pelos recorrentes em alegações no âmbito dessa segunda linha argumentativa não se distingue da que consubstancia a invocação paramétrica de princípios com assento na Constituição.

9. Como referido pelo tribunal *a quo* e reconhecido pelas partes, a questão de inconstitucionalidade colocada no presente recurso não é nova. O Tribunal apreciou já, no Acórdão n.º 413/2014, proferido pelo Plenário em sede de fiscalização abstrata sucessiva, a conformidade constitucional da medida de suspensão de pagamento de complementos de pensão, consubstanciada na norma sindicada, concluindo por julgamento negativo de inconstitucionalidade, entendimento também aplicado em fiscalização concreta, mormente nos Acórdãos n.ºs 103/2016 (1.<sup>a</sup> Secção), 168/2016 (1.<sup>a</sup> Secção), 170/2016 (1.<sup>a</sup> Secção), 241/2017 (3.<sup>a</sup> Secção) e 729/2017 (2.<sup>a</sup> Secção).

A fundamentação em que se alicerçou o juízo foi a seguinte:

«B) Normas do artigo 75.º (complementos de pensão)

48. Os autores dos pedidos correspondentes aos Processos n.ºs 14/14 e 47/14 suscitam a questão da constitucionalidade da norma do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, referente a complementos de pensão, por considerarem que a mesma contende com o princípio da proteção da confiança, ínsito no princípio do Estado de direito democrático, com o princípio da igualdade e com o princípio da proporcionalidade, também decorrente do princípio do Estado de direito democrático. Vem ainda invocada a violação do direito de contratação coletiva, uma vez que o n.º 7 daquele preceito determina que o regime aí fixado tem natureza imperativa, prevalecendo, por isso, sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

O artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014) estabelece o seguinte:

Artigo 75.º

Complementos de pensão

1 — Nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da presente lei, apenas é permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA 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.

2 — O disposto no número anterior aplica-se ao pagamento de complementos de pensão aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas.

3 — O pagamento de complementos de pensão pelas empresas a que se refere o n.º 1, fora das condições estabelecidas nos números anteriores, encontra-se suspenso.

4 — Exceção-se do disposto nos números anteriores o pagamento de complementos de pensão pelas empresas que já os realizavam em 31 de dezembro de 2013, nos casos em que a soma das pensões auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social seja igual ou inferior a € 600 mensais.

5 — Nos casos a que se refere o número anterior, o valor mensal do complemento de pensão encontra-se limitado ao valor mensal de complemento de pensão pago a 31 de dezembro de 2013 e à diferença entre os

€ 600 mensais e a soma das pensões mensais auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social.

6 — O pagamento de complementos de pensão é 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.

7 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre contratos de trabalho ou instrumentos de regulação coletiva de trabalho e quaisquer outras normas legais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas.

49. Os pedidos vêm sustentados, em síntese, nas seguintes razões:

a) O artigo 75.º da LOE 2014 impõe que nas empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados apenas seja permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA 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;

b) Trata-se de uma *conditio impossibilis*, dada a fática inexistência de tais fundos em diversos casos, notória e documentável, aoplada, no tocante à delimitação do âmbito de aplicação temporal, por outra condição (a reposição do equilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial, após a verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos) cuja verificação é impossível face à esperança de vida dos trabalhadores afetados;

c) Pelo que o alcance das normas é, pura e simplesmente, a ablação unilateral pelo Estado de montantes negociados e devidos;

d) Os complementos de reforma surgem na sequência de negociação de reformas antecipadas em empresas, com a respetiva penalização, sendo que os trabalhadores abrangidos não teriam feito essa opção e teriam preferido aguardar pelo fim das respetivas carreiras contributivas, se tivessem a mínima suspeita de que no seu horizonte de vida alguma medida legislativa pudesse vir a alterar negativamente o quadro legal em que fez assentar as suas expectativas;

e) As expectativas de continuidade eram absolutas, legítimas, justificadas e fundadas em boas razões e todos os trabalhadores nessa situação traçaram os seus planos de vida baseados na convicção da continuidade do comportamento estadual;

f) As normas do artigo 75.º da LOE 2014 contêm soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição intergeracional e intrageracional, 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) Mas, para além disso, aquelas normas do artigo 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;

h) Designadamente, a norma prevista no n.º 3 do artigo 75.º da LOE 2014 tem consequências demolidoras para os trabalhadores já reformados e pensionistas do Metropolitano de Lisboa e Z., conduzindo, pelo menos ao nível do Metropolitano de Lisboa, a cortes no valor total bruto da pensão recebida que pode ultrapassar os 60%;

i) 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;

j) 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;

l) 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;

m) O número de trabalhadores afetados pelas medidas em apreço não permite que se considere que está aqui em causa o cumprimento dos acordos internacionais que têm servido de justificação às medidas penalizadoras dos rendimentos do trabalho e das pensões, nem assumem qualquer dimensão digna de nota quanto à sustentabilidade da segurança social. Não se trata manifestamente de uma medida idónea, indispensável, ou proporcional;

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;

o) Segundo o n.º 7 do artigo 75.º, o regime fixado tem natureza imperativa, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre contratos de trabalho ou instrumentos de regulação coletiva de trabalho e quaisquer outras normas legais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas. É assim posto em causa o direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.º 3, da Constituição), na medida em que são revogadas normas livremente acordadas entre as partes e é afastada a possibilidade de negociações futuras sobre a matéria.

#### Âmbito e alcance do artigo 75.º

50. A previsão do artigo 75.º reporta-se diretamente às empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos «nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da» Lei n.º 83-C/2013, e determina, observados determinados pressupostos, a suspensão do pagamento de complementos às pensões atribuídas por sistemas de proteção social, nomeadamente pelo sistema previdencial da segurança social e pela CGA, que não sejam «integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares, nos termos da legislação aplicável» até que se mostre reposto o equilíbrio financeiro das empresas em causa. O significado e alcance desta norma encontram-se a partir daquele âmbito de aplicação subjetivo e objetivo, indiciando a sua estrutura e a sua ratio tratar-se de disposição não especificamente orçamental, mas antes de norma de natureza conjuntural dirigida a disciplinar aspetos particulares do sistema normativo próprio do setor público empresarial. No mesmo sentido concorre, de resto, a ausência de qualquer limite temporal quanto à cessação da produção de efeitos.

Recorde-se que o regime jurídico do citado setor foi poucos meses antes da aprovação da Lei n.º 83-C/2013 objeto de uma significativa reforma – constante do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro – tendo em vista prosseguir, entre outros, o objetivo de reforçar as condições de eficiência e eficácia, operacional e financeira, de todas as empresas nele integradas e de, por essa via, contribuir para o controlo do endividamento do setor público, e de submeter a um mesmo regime as matérias nucleares referentes a todas as organizações empresariais direta ou indiretamente detidas por entidades públicas, de natureza administrativa ou empresarial, independentemente da forma jurídica que assumam (cfr. o preâmbulo do citado decreto-lei). Nesse contexto, uma primeira alteração a assinalar respeitou a um efetivo alargamento do âmbito subjetivo de

aplicação do regime das empresas públicas, passando a abranger todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante (artigo 3.º). Uma segunda alteração relevante consistiu no alargamento do âmbito sectorial de aplicação deste regime jurídico, introduzindo o conceito de setor público empresarial, o qual integra o setor empresarial do Estado, assim como o setor empresarial local (artigo 2.º, n.º 1).

Por outro lado, estabelecem-se regras claras referentes à limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras, de forma a impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento da dívida e do desequilíbrio das contas do setor público. E pretende-se estabelecer um regime jurídico mais exigente, mas também mais claro, transparente e eficaz, no que respeita ao controlo da legalidade e da boa gestão pública na alocação de recursos públicos para a prossecução de atividades em modo empresarial (cfr. artigos 43.º a 45.º).

Cumprir notar igualmente que o setor empresarial do Estado integra as empresas públicas e as empresas participadas por entidades públicas estaduais (artigos 2.º, n.º 2, 7.º e 8.º, n.º 1), determinando as participações públicas de carácter local em empresas comerciais que estas últimas também integrem o setor empresarial local (artigos 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 133/2013 e 1.º, n.º 3, 3.º, 4.º 7.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais).

51. A relação entre o interesse na sustentabilidade das contas do setor público e a situação financeira das empresas públicas encontra-se ainda subjacente ao próprio regime definido na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, republicada com as alterações subsequentes pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

De acordo com o respetivo artigo 10.º, o «Orçamento do Estado subordina-se ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações», sendo que a equidade intergeracional incluirá necessariamente a incidência orçamental, entre outras, «das necessidades de financiamento do setor empresarial do Estado» (n.º 2, alínea e). Para além disso, o relatório da proposta de Lei do Orçamento do Estado, que «contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta», incluirá obrigatoriamente, entre outras informações, a análise dos principais elementos relativos à situação do endividamento global do conjunto das empresas públicas (incluindo as regionais e locais), bem como às «transferências orçamentais para as empresas públicas e outras instituições não integradas no setor público administrativo» (artigo 37.º, n.º 1, alíneas h) e q).

Em consonância com tal previsão, o Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento para 2014 contém informação detalhada sobre a situação das empresas públicas, aí se afirmando, a propósito do setor empresarial do Estado, os seguintes objetivos (págs. 72-73):

(i) Em matéria de redução dos gastos operacionais, dar «continuidade à reestruturação das empresas públicas e à criação de condições para assegurar a sustentabilidade económica e financeira destas empresas, bem como contribuir para a diminuição da despesa do Estado, sem colocar em causa a prestação do serviço público»;

(ii) No que se refere ao endividamento, conter «o acréscimo do endividamento financeiro para a generalidade das empresas [...], limitando o crescimento do endividamento das empresas públicas [...]. Mais ainda, pretendendo-se dar início a um processo de reforço do capital próprio de algumas empresas públicas reclassificadas, consubstanciado na atribuição de dotações de capitais e/ou conversão de créditos do Estado em capital, os limites de acréscimo do endividamento deverão contemplar as referidas operações financeiras de recapitalização.»

No mesmo Relatório reconhece-se igualmente que a «execução das medidas de reestruturação do SEE [setor empresarial do Estado] em curso, tais como redução dos gastos correntes, reestruturação do financiamento, extinção, fusão, privatização e concessão de empresas tem reflexos no esforço de consolidação orçamental e redução dos níveis de dívida pública» (pág. 77).

De todo o modo, conforme também se clarifica no citado Relatório, o «impacto da materialização dos riscos operacionais do SEE no Orçamento do Estado» será, no entanto, «diferente consoante se trate de

empresas integradas, ou não, no perímetro de consolidação das Administrações Públicas». No primeiro caso – que corresponderá à situação das empresas públicas reclassificadas –, «o impacto será por via da consolidação dos resultados das empresas do perímetro», enquanto no segundo caso – que dirá respeito à situação das empresas não reclassificadas –, «o retorno para o acionista público será mediante um eventual aumento de prejuízos ou redução dos resultados traduzidos em dividendos» (pág. 78).

52. Segundo o artigo 2.º, n.º 5, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, são entidades públicas reclassificadas aquelas que, independentemente da sua natureza e forma, sejam incluídas no setor público administrativo no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais SEC 95 a que se refere o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, (Jornal Oficial, série L, n.º 310, de 30 de novembro de 1996). Conforme referido no Relatório OE 2014, pág. 79:

«A reclassificação de empresas do setor empresarial do Estado dentro do perímetro de consolidação das Administrações Públicas (na ótica de contabilidade nacional) poderá ocorrer caso se verifique um de três critérios relacionados com o nível de inserção em mercados concorrenciais e com o grau de dependência do acionista público:

(i) Nível de receitas mercantis inferior a 50% dos encargos com o desenvolvimento da sua atividade, critério que determina a necessidade de contratualização da prestação de serviço público relativamente às empresas públicas que beneficiam de indemnizações compensatórias, o que abrange essencialmente as empresas dos setores da cultura, transportes e infraestruturas;

(ii) Classificação como empresa instrumental de investimento público em função da sua área de atuação principal;

(iii) Empresas dependentes do acionista público em função do elevado endividamento bancário e das dificuldades de acesso aos mercados financeiros.»

As entidades públicas reclassificadas são, assim, equiparadas a Serviços e Fundos Autónomos, sendo integradas no universo do Orçamento do Estado e sendo-lhes por essa via distribuídas dotações orçamentais em termos idênticos aos que se verificam relativamente aos serviços e organismos que integram a Administração. Por assim ser, o Relatório assume a necessidade de, «adicionalmente aos riscos de financiamento do Estado», serem considerados «os riscos do serviço da dívida destas empresas que continuam a apresentar elevadas necessidades de financiamento para 2014», prevendo que o Orçamento do Estado para 2014 integre «uma dotação correspondente às necessidades evidenciadas no orçamento das empresas em resultado do processo de racionalização de custos e encargos e potenciação das receitas em curso». Assim, no caso das empresas de capitais maioritariamente públicos reclassificadas dentro do perímetro das Administrações Públicas, os riscos relevantes para o Orçamento do Estado decorrem da sua própria atividade na medida em que, quer os resultados operacionais, quer a dívida, se encontram refletidos na conta das Administrações Públicas e, conseqüentemente, na respetiva dívida pública.

A reclassificação de entidades públicas assume, no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira, considerável importância, já que tem como consequência a inclusão dos défices e excedentes das entidades reclassificadas para o cálculo do défice e da dívida pública global, consolidada, nos termos da legislação e práticas da União Europeia. Neste cenário, justifica-se uma especial atenção por parte do legislador orçamental à situação económica das entidades em causa. As empresas públicas reclassificadas mantêm todas as obrigações legais decorrentes do regime jurídico do setor público empresarial e das empresas públicas, bem como do Código das Sociedades Comerciais, às quais acrescem as obrigações decorrentes da equiparação a serviços e fundos autónomos, por força da Lei de Enquadramento Orçamental.

O mesmo Relatório identifica ainda, e autonomamente, numa outra passagem, o risco de reclassificação de novas entidades, nos termos seguintes (pág. 79):

«[É] de referir que se prevê a entrada em vigor da atualização do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (o designado SEC 2010) já em 2014, e que os seus efeitos irão retroagir, em termos de séries estatísticas, a 2010. Uma alteração fundamental incide sobre a forma de apuramento do “Critério da Mercantilidade”, o que poderá implicar a inclusão de um número adicional de empresas

públicas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas, no âmbito de aplicação do supramencionado sistema.»

Recorde-se que presentemente – no quadro da SEC 95 – são consideradas não mercantis as entidades que não vendam a sua produção a preços economicamente significativos, de tal modo que a principal fonte de financiamento não pode ser a receita associada a um preço, tarifa ou taxa pelos bens e serviços que presta. Englobam-se ainda neste domínio, as instituições que têm receitas próprias de valor inferior a 50% dos seus custos de produção.

53. Em relação às empresas públicas não reclassificadas, importa referir que, além do aludido risco de reclassificação, a apresentação de resultados líquidos negativos não é indiferente para o esforço financeiro do Estado (assim como de qualquer outro investidor público) nas suas empresas. Com efeito, ocorrendo tal circunstância, não é só a impossibilidade de distribuir dividendos que está em causa. À mesma acresce, por via dos resultados transitados, a diminuição do capital próprio da empresa e a conseqüente necessidade de compensação, seja por via do endividamento, seja pela via do reforço de capital. Qualquer uma destas vias importa, a prazo, despesa pública, efetiva (dotações de capital, conversão de créditos ou assunção de passivos) ou potencial (concessão de garantias a terceiros pelo financiamento concedido à empresa).

De resto, é essa também a razão justificativa do instituto da «perda de metade do capital» previsto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais:

«1 - Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido [...], devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.

2 - Considera-se estar perdida metade do capital social quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social.

3 - [...].»

54. Na Lei n.º 83-C/2013 os objetivos de racionalização do funcionamento das empresas públicas e de contenção do seu endividamento são prosseguidos por diversas vias. A solução consignada no artigo 75.º é uma delas.

Nesse preceito, o legislador pretende adotar uma solução em linha com as preocupações em matéria de endividamento e de equilíbrio financeiro das empresas públicas expressas no Decreto-Lei n.º 133/2013 (e também na Lei n.º 50/2012, em especial, no seu artigo 40.º): a um tempo, prevenir e corrigir situações de descapitalização, restabelecendo a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira de empresas que tenham iniciado um ciclo de exploração deficitária. Daí a utilização do índice previsto no seu n.º 1: a apresentação de resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data da entrada em vigor da LOE 2014.

Com efeito, dada a já aludida correlação entre resultados líquidos negativos e diminuição do capital próprio da empresa, a concretização da situação prevista no n.º 1 do artigo em apreço constitui um «alarme» que sinaliza a necessidade de racionalizar os gastos e perdas incorridos pela empresa. Nessa perspetiva, a suspensão do pagamento aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores já aposentados de complementos correspondentes a benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão devida nos termos da legislação sobre segurança social representa uma medida de contenção de gastos com pessoal.

Saliente-se que esta mesma lógica vale, na proporção das participações sociais detidas por entidades públicas, igualmente em relação às empresas participadas. De resto, o Relatório OE 2014 identifica, a propósito, um risco específico que confirma justamente esta proposição (pág. 81):

«A carteira de participações do Estado inclui várias empresas cuja composição dos capitais próprios indicia uma situação de dificuldade económica que, nos termos do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, poderá eventualmente originar a necessidade de reforço dos respetivos capitais por parte dos acionistas, o que pode constituir um risco potencial de encargo para o Orçamento do Estado.»

55. O questionado artigo 75.º impõe a suspensão do pagamento de complementos de pensão aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas das empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013. Tal pagamento só será retomado após três anos consecutivos de resultados líquidos positivos.

Contudo, e para salvaguarda de situações mais gritantes, o legislador excecionou os pagamentos a trabalhadores que já recebiam complementos de pensão a 31 de dezembro de 2013, nos casos em que a soma das pensões auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social seja igual ou inferior a € 600 mensais. Nestas situações, o valor mensal do complemento de pensão encontra-se limitado ao valor mensal de complemento de pensão pago a 31 de dezembro de 2013 e à diferença entre os € 600 mensais e a soma das pensões mensais auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA e de outros sistemas de proteção social.

56. Nos pedidos de fiscalização são referidas em especial duas empresas – a Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (Metropolitano de Lisboa), e a Z., S.A. (Z.) –, chegando a afirmar-se que, embora haja várias empresas do setor público empresarial com complementos de pensão atribuídos aos seus reformados e pensionistas, a condição prevista naquele artigo 75.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013 da apresentação de resultados líquidos negativos restringe a sua aplicação ao Metropolitano de Lisboa e à Z., conduzindo a avultados cortes no valor bruto das pensões.

Por outro lado, existe uma referência expressa no Relatório OE 2014 à «viabilização financeira do SEE na área dos transportes», nomeadamente a medidas destinadas a «consolidar o equilíbrio operacional e a estancar o aumento do endividamento (pág. 170). Nesse contexto, é referida, entre as medidas a adotar, «a suspensão dos pagamentos relativos a complementos de pensões – integralmente suportados pelas próprias empresas e que não resultam de contribuições dos trabalhadores – nas empresas que tenham apresentado um resultado líquido negativo nos 3 últimos anos, medida com a qual se estima, já em 2014, uma diminuição dos encargos das EPR (empresa pública reclassificada) em 11,3 milhões de euros» (ibidem).

Contudo, estes dados, só por si, não determinam um âmbito de aplicação subjetivo do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 mais restrito do que aquele que decorre da sua letra. Acresce, que, como mencionado, a razão de ser do mesmo preceito postula a sua aplicação a todas as empresas do setor público empresarial, desde que o pressuposto específico da apresentação consecutiva de resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data da entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013, se verifique. E, em qualquer caso, o Tribunal não dispõe de informação suficiente para determinar quais as empresas e, no âmbito destas, quais os trabalhadores e ex-trabalhadores que serão afetados e em que termos.

Questões de constitucionalidade

Violação do princípio da confiança

57. No que respeita ao princípio da proteção da confiança, corolário do princípio do Estado de direito democrático, e que constitui o lado subjetivo da garantia de estabilidade e segurança jurídica, este Tribunal tem uma jurisprudência constante e reiterada (cfr., em especial, a formulação do Acórdão n.º 128/2009, reiterada em numerosas decisões posteriores).

A aplicação do princípio da confiança deve partir de uma definição rigorosa dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a situação de confiança, para ser digna de tutela: em primeiro lugar, as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa devem ter sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; elas devem, igualmente, ser legítimas, ou seja, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; por fim, o cidadão deve ter orientado a sua vida e feito opções, precisamente, com base em expectativas de manutenção do quadro jurídico.

Dados por verificados esses requisitos, há que proceder a um balanceamento ou ponderação entre os interesses particulares desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que os regula e o interesse público que justifica essa alteração. Com efeito, para que a situação de confiança seja

constitucionalmente protegida, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.

58. No caso em apreço, para aferir do respeito daquele princípio por parte do legislador, cumpre considerar eventuais situações de confiança correspondentes à expectativa de continuidade do pagamento dos complementos de pensão fundadas em contrato individual de trabalho ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

Contudo, em ambas as hipóteses podem suscitar-se dúvidas quanto à imputação da situação de confiança ao Estado, mormente ao Estado-legislador. Com efeito, e desde logo, o compromisso ou a assunção da responsabilidade é da empresa, não do Estado diretamente.

Acresce que, relativamente às empresas participadas e às empresas do setor empresarial local – qualquer uma destas duas categorias de empresas integra o setor público empresarial a que se refere o n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 – o Estado, mesmo que considerado enquanto mero acionista, não exerce uma influência dominante. Consequentemente, nem sequer se pode falar, ainda que indiretamente, em comportamento estadual. É o primeiro teste de aplicação do princípio de proteção da confiança que dá um resultado negativo. Com efeito, relativamente a essas situações, verifica-se que o autor da norma – o Estado nas suas vestes de legislador – não encetou qualquer comportamento capaz de gerar nos trabalhadores expectativas de continuidade. Quem o fez foram empresas dominadas e controladas por entidades públicas na órbita da administração autárquica – que detém autonomia em relação ao Estado central- como é o caso das empresas locais (artigo 19.º, n.º 4, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto); ou empresas dominadas e controladas por particulares – e, como tal, fruto da liberdade de iniciativa económica, como é o caso das empresas participadas (artigo 14.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 133/2013).

Mas mesmo no respeitante às empresas públicas do setor empresarial do Estado – sociedades de capitais maioritária ou exclusivamente públicos e entidades públicas empresariais –, não é possível pura e simplesmente desconsiderar a respetiva personalidade e autonomia.

No setor empresarial do Estado, a função acionista é exercida pelo titular da participação social, que, no caso das empresas públicas, cabe ao membro do Governo responsável pela área das finanças, em articulação com o membro do Governo responsável pelo respetivo setor de atividade, e integra, designadamente, poderes de definição das orientações a aplicar no desenvolvimento da atividade empresarial reportada a cada triénio e de definição dos objetivos e resultados, em especial, económicos e financeiros, a alcançar em cada ano e triénio, no respeito pelas orientações estratégicas e sectoriais que tenham sido emitidas pelo Governo no exercício da sua função política (artigos 37.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 133/13).

O conteúdo e o exercício da função acionista não interfere, no entanto, com a autonomia de gestão da empresa pública e os titulares dos órgãos de administração gozam de liberdade de conformação quanto aos métodos, modelos e práticas de gestão concretamente aplicáveis ao desenvolvimento da respetiva atividade (artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 133/13).

Por outro lado, as empresas públicas regem-se prevalentemente pelo direito privado e desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, impondo-se nas relações estabelecidas entre as entidades públicas titulares do capital social ou estatutário e as empresas públicas detidas a total observância das regras da concorrência (artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 133/13). As especificidades que se poderão observar decorrem unicamente de certas condicionantes de direito público que implicam um regime especial de orientação e controlo externo, que é essencialmente realizado por via do exercício da função acionista.

O que não impede que as empresas públicas, enquanto pessoas jurídicas distintas do Estado ou das entidades públicas que detêm a influência dominante, realizem os seus interesses próprios (sociais e estatutários) e atuem segundo opções autónomas dos respetivos dirigentes.

Por outro lado, estes mesmos princípios eram aplicáveis no quadro do precedente regime empresarial do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro – agora revogado pelo Decreto-Lei n.º

133/13 –, e no domínio do qual terão sido contratualizados os complementos de pensão a que se referem as normas do artigo 75.º da LOE de 2014.

Nesse sentido, há que reconhecer um distanciamento das empresas públicas face à «entidade pública mãe» que não tem paralelo com o que resulta da criação de entidades públicas de administração indireta, as quais são instituídas num contorno de direito administrativo e que se encontram submetidas a um regime jurídico público de orientação e controlo (a superintendência e a tutela).

Ora, pela sua própria natureza, o artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, sem prejuízo da sua função e consequente relevância orçamental, respeita à regulação da matéria conexcionada com o endividamento e a autossustentabilidade das empresas públicas e enquadra-se no relacionamento jurídico de âmbito societário entre as sociedades de mão pública e os seus sócios públicos. Nessa mesma medida, tal preceito também postula uma separação e uma distância entre o Estado-legislador e o Estado-empresário, retirando desse modo base para a imputação ao primeiro de uma eventual situação de confiança criada pelo segundo. Os critérios de gestão que permitiram a atribuição dos complementos de pensão são totalmente estranhos às razões que ditam a suspensão do seu pagamento nos termos do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013.

Por outro lado, não existe qualquer evidência de que tenha sido o Estado-administrador, enquanto titular da função acionista, a induzir as empresas visadas a formalizar, através de contratação coletiva, o pagamento de complementos de pensão.

59. No tocante ao segundo teste de aplicação do princípio da tutela da confiança legítima – a legitimidade, justificação e as boas razões das expectativas de quem confia – a resposta também não é positiva.

Em primeiro lugar, há que ter presente a natureza não retributiva dos complementos em questão, conjugada com a circunstância de também não serem devidos nos termos da legislação sobre segurança social. Trata-se, com efeito, de prestações que acrescem às pensões já atribuídas pelo sistema previdencial da segurança social, pela CGA ou por outro sistema de proteção social – sistemas esses de natureza contributiva, porque têm na sua base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir do trabalhador e o direito deste às prestações (artigo 54.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) – e que são financiadas diretamente pelas próprias empresas. Daí a sua qualificação como meros benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão legalmente devida nos termos da legislação sobre segurança social. A sua justificação, numa estrita racionalidade empresarial, é a de partilhar com o fator trabalho os resultados positivos da empresa. Tal benefício pode fazer sentido na ótica da gestão global da empresa, mas implica sempre uma partilha de rendimentos que à partida, e numa estrita racionalidade empresarial, não têm de ser alocados ao fator trabalho.

Apurando-se resultados líquidos negativos, o pagamento do benefício em causa agrava o prejuízo e compromete a viabilidade económica e financeira da empresa. A prazo, o seu pagamento torna-se não apenas insustentável, como põe em causa a própria subsistência da empresa, já que os resultados negativos transitados abatem ao capital próprio da empresa, descapitalizando-a e diminuindo o seu valor patrimonial líquido.

Na medida em que os complementos de pensão se processam no âmbito interno da empresa e a garantia do seu pagamento depende das receitas correntes, existe um efetivo risco – que os beneficiários e as organizações representativas dos trabalhadores não podem desconhecer – de a empresa poder ficar sem condições financeiras para assegurar, de forma permanente e definitiva, o cumprimento dessas responsabilidades. Cessando o pressuposto de solvabilidade de que depende o pagamento dos complementos, deixa igualmente de ser legítima a expectativa referente à continuidade da sua atribuição.

60. No caso de empresas cujo capital seja participado, maioritariamente ou não, por entidades públicas – como as que são abrangidas pela previsão do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 –, há ainda que atender às especiais exigências postas pelo princípio da neutralidade competitiva dos poderes públicos. Isto vale, pelas razões anteriormente indicadas, sobretudo para as empresas públicas reclassificadas, mas atento o aludido risco de reclassificação, também não é irrelevante quanto às que (ainda) não sejam reclassificadas.

A Constituição garante a coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção (artigo 80.º, alínea b)) e a liberdade de iniciativa e organização no

quadro de uma economia mista (artigo 80.º, alínea c)). Por outro lado, incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social, assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral (artigo 81.º, alínea f)).

Como dizem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, as três formas de iniciativa são concorrenciais nas áreas em que “coabitam”, não podendo o poder público tirar proveito da sua condição e dos seus poderes públicos para criar vantagens para as suas empresas (Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, 2007, pág. 958). O princípio da concorrência não exclui as empresas públicas e a ordenação constitucional da economia garante a existência de um setor público mais ou menos extenso. Todavia, a ordem constitucional económica impede que as empresas que fazem parte do setor público empresarial sejam favorecidas pelo Estado relativamente às suas concorrentes de outros setores (idem, pág. 970). Portanto, o Estado-legislador não pode deixar de cumprir os imperativos da constituição económica mesmo em relação às empresas do setor público empresarial. De resto, no estrito plano das regras de concorrência, torna-se tão relevante o desvalor das medidas legislativas que atribuam exclusivos ou privilégios às empresas públicas que atuem em economia de mercado, como, inversamente, o daquelas que imponham encargos ou sujeições às empresas públicas que se tornem suscetíveis de distorcer o funcionamento do mercado.

Isso mesmo encontra-se consagrado no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 133/2013 (que, neste particular, não inovou substancialmente relativamente ao que dispunha o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 558/99, desde a sua redação originária):

«1 – As empresas públicas desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia.

2 – As relações estabelecidas entre as entidades públicas titulares do capital social ou estatutário e as empresas públicas detidas ou participadas processa-se em termos que assegurem a total observância das regras da concorrência, abstendo-se aquelas entidades de praticar, direta ou indiretamente, todo e qualquer ato que restrinja, falseie ou impeça a aplicação destas regras.»

Por ser assim, as empresas públicas também estão submetidas à Lei da Concorrência, tal como as empresas participadas ou as demais empresas privadas, não lhes podendo ser atribuídos auxílios públicos indevidos (artigos 2.º, 4.º, n.º 1, e 65.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio; e também, quanto às empresas locais, o artigo 34.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e, quanto às empresas participadas, o artigo 14.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro). Isto, naturalmente, sem prejuízo de eventuais missões particulares que lhes tenham sido confiadas (artigo 4.º, n.º 2, da Lei da Concorrência). O conceito de «auxílio público» corresponde grosso modo ao de apoios, incluindo as transferências correntes e de capital, e a cedência de património público, concedidos a título de subvenção pública (cfr. o artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).

Entre tais apoios importa autonomizar as chamadas «indenizações compensatórias», que, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, correspondem a pagamentos efetuados com verbas do orçamento do Estado a entidades públicas e privadas, de acordo com o regime legalmente previsto, destinados a compensar custos de exploração resultantes de serviços de interesse geral. Tais indenizações obedecem a uma lógica de prossecução de interesse público. Quaisquer outros tipos de subsídios públicos à exploração, designadamente os que visem pura e simplesmente salvaguardar o equilíbrio financeiro das empresas, só podem eventualmente ser justificados em termos do princípio da concorrência desde que obedeam a idêntica lógica de interesse público; de outro modo, configurarão um favorecimento particular de certas empresas em detrimento de outras.

O que tem como consequência que, cessando a autossustentabilidade económica e financeira da empresa que atribui complementos de pensão previstos no artigo 75.º, deve igualmente cessar a sua atribuição até que a

empresa recupere a capacidade de autofinanciamento da sua atividade produtiva corrente. Daí não poderem considerar-se legítimas as expectativas quanto à continuidade do pagamento dos complementos de pensão antes de verificado esse facto.

61. Por fim, e não obstante ser já segura a inexistência de uma situação de confiança legítima a tutelar frente ao disposto no artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, é também certo que este preceito supera o teste do interesse público: no balanceamento ou ponderação a realizar entre os interesses desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que os regula e o interesse público que justifica essa alteração, este último deve prevalecer.

O interesse público que se visa garantir com a adoção do regime jurídico em análise é, imediatamente, o de acautelar a sustentabilidade das empresas do setor público empresarial e, mediamente, o equilíbrio orçamental e a diminuição do défice público, ainda no quadro da vigência do PAEF, escopos estes que não podem deixar de ser encarados como de grande relevância para o financiamento do Estado português. Trata-se de interesses públicos concretos, individualizados e constitucionalmente credenciados.

Sendo inquestionável que a medida legal em análise é ditada pela necessidade de salvaguardar interesses constitucionalmente protegidos, há ainda que avaliar se essa salvaguarda, nos termos em que é concretamente operacionalizada, não acarreta sacrifícios desproporcionados aos trabalhadores afetados. Impõe-se, pois, uma ponderação entre aqueles interesses públicos e as legítimas expectativas dos particulares, numa perspectiva de proporcionalidade, em particular da dimensão de proibição do excesso.

Ao permitir diminuir a despesa das empresas visadas, a medida em causa contribui para a consolidação das contas públicas, através da redução das transferências do Orçamento do Estado para tais empresas, a fim de compensar a situação deficitária. A observância das exigências de neutralidade competitiva anteriormente analisadas mostram, por outro lado, que a necessidade ou não dispensabilidade da medida é em concreto defensável.

Os pressupostos de início e termo da suspensão – respetivamente, apresentação de resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013 e verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos – mostram-se ajustados à finalidade da medida, em especial à salvaguarda do equilíbrio financeiro das empresas do setor público empresarial (artigo 75.º, n.ºs 1 e 6).

Acresce que o legislador optou por não sacrificar em definitivo o complemento de pensão concedido em cada empresa; limita-se a suspender o respetivo pagamento apenas na medida em que a empresa devedora não seja financeiramente autossustentável. Deste modo, a lei salvaguarda não apenas os interesses dos beneficiários como a própria autonomia de gestão da empresa devedora.

Por todo o exposto, deve entender-se que as razões de interesse público que ditaram o artigo 75.º, n.º 4, da Lei n.º 83-C/2013 sempre seriam aptas a justificar, em ponderação, a suspensão do pagamento de complementos de pensão que até à aprovação da citada Lei vinham sendo pagos por empresas do setor público empresarial financeiramente não autossustentáveis.

#### Violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade

62. A exposição anterior permite evidenciar também que as soluções do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 não são nem arbitrárias nem excessivas.

Contrariamente ao que defendem os requerentes, não é exato que o legislador tenha isolado «categorias específicas de pensionistas» e introduzido diferenciações sem um qualquer fundamento racional. O citado artigo 75.º visa acautelar a sustentabilidade das empresas do setor público empresarial, prevenindo e minorando os impactos orçamentais negativos associados ao seu desequilíbrio financeiro. Por ser assim, justifica-se que apenas sejam visadas as empresas de tal setor que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei n.º 83-C/2013, uma vez que em relação a elas já se verifica terem iniciado um ciclo de exploração deficitária justificativo da adoção de medidas racionalizadora dos gastos e perdas incorridos. E é precisamente esse o contexto que explica a suspensão do pagamento aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores já aposentados de

complementos correspondentes a benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão devida nos termos da legislação sobre segurança social: tal medida consubstancia um esforço de contenção de gastos com pessoal que, em rigor, não revestem natureza operacional, uma vez que são alheios à atividade produtiva que constitui o objeto da empresa.

Por outro lado, na perspetiva do princípio da proibição do excesso, já se assinalou que, ao permitir diminuir a despesa corrente das empresas visadas, a medida em causa contribui não só para o respetivo saneamento financeiro como para a consolidação das contas públicas, através da redução das transferências, atuais ou potenciais, do Orçamento do Estado para tais empresas, a fim de compensar a situação deficitária. Ela é por isso adequada e necessária aos fins legítimos que visa atingir. Além disso, ponderando aqueles interesses públicos com os interesses dos particulares que são afetados pela medida, e tendo em conta igualmente quer o seu caráter não definitivo, quer a circunstância de a mesma medida respeitar a dimensão negativa da garantia do mínimo de existência, não se mostra que a opção do legislador em apreciação seja desproporcionada, desequilibrada ou desrazoável.

Violação do direito de contratação coletiva

63. Por último, importa considerar o argumento relativo à violação do direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.º 3, da Constituição). Segundo os requerentes, tal direito é posto em causa em virtude da natureza imperativa conferida ao regime do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 pelo seu n.º 7, enquanto se verificarem as condições nele estabelecidas, prevalecendo sobre instrumentos de regulação coletiva de trabalho. Com efeito, defendem que, na medida em que são revogadas normas livremente acordadas em sede de contratação coletiva e é afastada a possibilidade de negociações futuras sobre a matéria, o citado direito fundamental é violado.

O Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de contratação coletiva é um direito que os trabalhadores apenas podem exercer através das associações sindicais, sendo, além disso, um direito que se acha colocado sob reserva da lei: a Constituição garante-o, de facto, «nos termos da lei» (artigo 56.º, n.º 3). Isto significa que a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva - delimitando-o ou restringindo-o -, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja, pelo menos, a lei há de garantir uma reserva da convenção coletiva.

Nesse sentido se pronunciou, mais recentemente, na linha de anterior jurisprudência, o acórdão n.º 602/2013, onde se refere:

«A delimitação desse núcleo intangível do direito de contratação coletiva não pode ser feita a partir da lei, sob pena de “inversão da hierarquia normativa e de esvaziamento da força jurídica do preceito constitucional” (cfr. VIEIRA DE ANDRADE e FERNANDA MAÇÃS, *Contratação Coletiva e Benefícios Complementares de Segurança Social*, in *Scientia Iuridica*, Maio-Agosto 2001, n.º 290, pág. 29 e segs.). A determinação desse núcleo essencial, por via interpretativa, há de resultar dos “contributos firmes” dados pela Constituição, concretamente, do n.º 1 do artigo 56.º da Constituição, que comete às associações sindicais a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores, e dos artigos 58.º e, sobretudo, 59.º, “na medida em que estabelece um vasto elenco de direitos dos trabalhadores e de imposições dirigidas ao Estado sobre as condições da prestação de trabalho”, do qual se pode extrair um “núcleo duro, típico, das matérias que se reportam às relações laborais e que constituirão o objeto próprio das convenções coletivas” (idem, págs. 34 e 35).

Na concretização deste domínio de «reserva de convenção coletiva», o Tribunal Constitucional já afirmou a não inconstitucionalidade da subtração por lei ao domínio da contratação coletiva da matéria do procedimento disciplinar (Acórdão n.º 94/92); da matéria das prestações complementares de segurança social (Acórdão n.º 517/98, citado); do regime da cessação do contrato de trabalho (Acórdão n.º 581/95 e Acórdão n.º 391/2004, citado); do método de cálculo da pensão de aposentação (Acórdão n.º 54/2009); ou da eficácia temporal das convenções coletivas (Acórdão n.º 338/2010).»

No acórdão n.º 517/98 - debruçando-se sobre o artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de dezembro, que proibia que os instrumentos de regulamentação coletiva estabelecessem e regulassem

«benefícios complementares dos assegurados pelas instituições da previdência» – o Tribunal concluiu ser admissível o entendimento de que a Constituição remete para a lei a definição das matérias que podem constituir objeto de negociação e contratação coletiva. Aquela norma não conteria, por isso, qualquer restrição do direito de contratação coletiva, limitando-se antes a proceder à «delimitação negativa do âmbito material» de um tal direito, sem ultrapassar os seus poderes de conformação.

E isso era assim porque se tratava de matéria que não integrava o núcleo material reservado da contratação coletiva, conforme a seguir se explicitou:

«É que, e desde logo, a matéria das prestações complementares de segurança social não faz parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, pois que, como bem resulta do confronto do artigo 59º (que trata dos direitos dos trabalhadores) com o artigo 63º da Constituição (atinente à segurança social), o direito a prestações da segurança social (maxime, o direito à pensão de reforma) não é, de facto, um direito exclusivo dos trabalhadores, mas, antes, um direito dos cidadãos. A isto acresce que existe fundamento material para excluir da contratação coletiva a matéria respeitante às prestações de reforma, complementares das asseguradas pelas instituições estaduais de segurança social.

De facto, atento o elevado esforço financeiro que implica a montagem de esquemas complementares de segurança social, os trabalhadores só verdadeiramente terão a garantia de que essas prestações complementares (maxime, a prestação complementar de reforma) lhes serão pagas, se o seu pagamento for posto a cargo de entidades com aptidão e capacidade (designadamente financeira) para gerir um esquema de seguro. É que, quando por esse pagamento fica responsável a própria empresa empregadora (como no caso acontece), pode acontecer que, em dado momento, esta deixe de ter disponibilidades financeiras para satisfazer os respetivos encargos. E, para além disso, a empresa empregadora, ao assumir essa obrigação, pode ir afetar grandemente os seus ativos financeiros, desse modo pondo em risco a sua subsistência e os direitos dos credores.»

Mas, no mesmo aresto, o Tribunal não deixou de considerar uma perspectiva alternativa, considerando que a idêntica conclusão deverá chegar também quem entenda que a matéria de prestações complementares de segurança social, por estar intimamente conexcionada com a das relações laborais, se encontra ainda naturalmente no âmbito da contratação coletiva. E que, para além disso, o direito de contratação coletiva, por se enquadrar no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, está sujeito ao regime do artigo 18.º, pelo que apenas pode ser restringido «nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» e não «diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial» do direito. É que, de acordo com um tal entendimento, o artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, ao remeter para a lei, constituiria credencial bastante para que a lei pudesse restringir o referido direito de contratação coletiva. Questão é que, como então se considerou relativamente ao artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, se não atinja o seu conteúdo essencial e que as restrições se apresentem necessárias para a salvaguarda de outros direitos e interesses.

Neste outro contexto, o Tribunal exprimiu este ponto de vista:

«Com efeito, muito embora se considere [na perspectiva ora adotada] que o âmbito da contratação coletiva abrange naturalmente as prestações complementares de segurança social, forçoso se afigura reconhecer que tal matéria não constitui o cerne do objeto da negociação das condições da prestação de trabalho, sempre se apresentando como questão lateral, já que é ao Estado que incumbe, em primeira linha, garantir o direito à segurança social. Não pode, pois, como acima se referiu, ser tida como pertencendo ao núcleo duro do direito, ou seja, como fazendo parte do seu conteúdo essencial.

Por outro lado, existem fortes interesses em presença que permitem considerar como necessária, adequada e proporcionada a restrição em causa:

(a) o interesse das empresas e do aparelho produtivo, já que, perante uma negociação complexa, facilmente aquelas podem ser levadas, por imediatismo, a ceder em aspetos que, não implicando custos

imediatos, se virão a traduzir em custos elevados e inoportáveis no futuro, pondo em causa a própria sobrevivência a médio prazo;

(b) o interesse dos próprios trabalhadores, uma vez que, renunciando a vantagens imediatas, podem ver, no futuro, inviabilizadas as esperadas compensações financeiras de tipo previdencial, por impossibilidade de cumprimento por parte das respetivas empresas;

(c) o interesse público, pois que o incumprimento dos compromissos em matéria de prestações complementares pode criar graves problemas de ordem social, que o Estado, em última análise, acaba por ser chamado a resolver.

Concluindo este ponto: a norma sub iudicio não viola, pois, os artigos 56.º, n.ºs 3 e 4, 17.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República.»

64. A referida alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, de 29 de dezembro – sobre que se pronunciou o acórdão n.º 517/98 –, foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 209/92, de 2 de outubro, passando a consignar que «[o]s instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho não podem [...] estabelecer e regular benefícios complementares dos assegurados pelo sistema de segurança social, salvo se ao abrigo e nos termos da legislação relativa aos regimes profissionais complementares de segurança social ou equivalentes, bem como aqueles em que a responsabilidade pela sua atribuição tenha sido transferida para instituições seguradoras».

O diploma foi entretanto revogado pelo artigo 21.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto – o diploma que aprovou o Código do Trabalho de 2003. Este último, assim como o Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro – e que se encontra presentemente em vigor – afastou a proibição expressa de os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho estabelecerem e regularem «benefícios complementares dos assegurados pelas instituições de previdência».

Em sede de «limites do conteúdo de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho» dispõe hoje o artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho de 2009 (neste particular não se afastando do que anteriormente estatuiu o artigo 533.º, n.º 2, do Código do Trabalho de 2003):

«O instrumento de regulamentação coletiva de trabalho pode instituir regime complementar contratual que atribua prestações complementares do subsistema previdencial na parte não coberta por este, nos termos da lei.»

A remissão para os «termos da lei» tem por objeto os regimes complementares de iniciativa coletiva e os regimes profissionais complementares previstos na Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), que, por força do respetivo artigo 85.º, devem ser administrados «por entidades públicas, cooperativas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, criadas para esse efeito nos termos legalmente previstos» (cfr., em especial, o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais).

Trata-se, em todo o caso, de regimes complementares que se encontram especialmente regulados e integram também o sistema de segurança social, dando concretização prática a um princípio de complementaridade que, como um dos princípios gerais do sistema, se traduz na «articulação de várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha de responsabilidades” - artigo 15.º da Lei n.º 4/2007.

A permissão de atribuição de prestações complementares do subsistema previdencial através de contratação coletiva, que consta do atual artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho – em termos, aliás, similares aos previstos, ainda que com uma diferente formulação verbal, no antigo artigo 6.º, n.º1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 209/92 –, não abrange claramente os complementos de pensões, que, como se observou já, são meros benefícios que não constituem retribuição, nem pensão legalmente devida nos termos da legislação da segurança social (cfr. supra n.º 55). Enquanto que os regimes complementares têm um suporte jurídico-institucional e financeiro externo à empresa e estão

estritamente associados aos fins da segurança social, os complementos de pensões têm um suporte interno, na medida em que a responsabilidade e garantia pelo pagamento das prestações se situa no âmbito da empresa e apenas pode ser realizada através das receitas correntes, e está fora de qualquer modalidade de segurança social (assinalando os riscos que a contratação destas prestações têm para as empresas e a continuidade dos direitos dos trabalhadores, ILÍDIO DAS NEVES, Os regimes complementares de segurança social, in Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXXVI, n.º 4, Outubro-Dezembro de 1994, págs. 279-280).

65. Como não pode deixar de reconhecer-se, o artigo 75.º da Lei do OE de 2104 não põe em causa o pagamento de prestações no âmbito dos regimes complementares instituídos nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, mas apenas os complementos de pensões que se encontrem fora desse enquadramento legal.

Independentemente de todas as dúvidas que a admissibilidade legal destes complementos possa suscitar, atentos os termos do artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho (e da legislação precedente desde a publicação do Decreto-Lei n.º 209/92), certo é que no plano constitucional, seguindo a jurisprudência do acórdão n.º 517/98, se entende que a matéria das prestações complementares de segurança social não faz parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, ou seja, não integra o seu conteúdo essencial. Conforme afirmado nesse mesmo aresto, «a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva — delimitando-o ou restringindo-o —, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja: pelo menos, a lei há de garantir uma reserva de convenção coletiva», sendo este núcleo determinado em função dos direitos dos trabalhadores e das imposições dirigidas ao Estado sobre as condições da prestação de trabalho previstos nos artigos 56.º, n.º 1, 58.º e 59.º da Constituição.

Encontrando-se a reserva da contratação coletiva materialmente delimitada pelo elenco de direitos dos trabalhadores constitucionalmente consagrados, dela se encontra necessariamente excluída a matéria atinente à segurança social a que se refere o artigo 63.º, que constitui um direito de natureza diferente do da contratação coletiva e com distintos destinatários (também, neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE e FERNANDA MACÃS, ob. cit., págs. 34-35). E esta asserção é válida para os regimes profissionais complementares, sê-lo-á, com maior evidência, em relação a benefícios que se não enquadram no sistema da segurança social e relativamente aos quais até pode existir fundamento material para os excluir da contratação coletiva pelo risco quanto à solvabilidade das empresas e à garantia do pagamento das prestações.

E, de qualquer modo, as considerações feitas no citado Acórdão n.º 517/98 relativamente à proibição legal da instituição por via de convenção coletiva de «benefícios complementares dos assegurados pelas instituições de previdência» mostram-se aplicáveis – até por maioria de razão – à suspensão imperativa do pagamento de tais benefícios determinada por razões de sustentabilidade financeira das empresas por eles responsáveis. Com efeito, valem aqui também as razões justificativas de uma eventual restrição do direito fundamental de contratação coletiva indicadas nesse acórdão com referência ao interesse das empresas e do aparelho produtivo e ao interesse público (na conjuntura atual, em que o país se encontra ainda ao abrigo do PAEF, e considerando que está em causa o equilíbrio financeiro de empresas do setor público empresarial, este interesse mostra-se especialmente reforçado). Por outro lado, também não podem ser negligenciados nem o interesse dos trabalhadores atuais das empresas em dificuldades – que, antes de mais, pretendem ver garantido o seu posto de trabalho – nem o interesse das empresas concorrentes e dos seus trabalhadores – que aspiram a uma real igualdade de oportunidades – nem, tão pouco, o interesse dos contribuintes em geral – que não devem ser chamados a financiar os benefícios particulares objeto de contratação coletiva em determinadas empresas. Acrescem as ponderações anteriormente realizadas, a propósito da proporcionalidade da solução normativa consignada no artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013 (cfr. supra n.º 62).

Em conclusão: a norma aqui em apreciação não viola nem o artigo 56.º, n.º 3, nem o artigo 18.º, n.º 2, ambos da Constituição.»

**10.** Não se avançando argumentos inovadores - qualidade que não assiste à invocação de outros juízos, proferidos sobre normas e problemas substancialmente distintos – deve, também aqui, concluir-se pela emissão de juízo negativo de inconstitucionalidade e pela improcedência do recurso.

### III. Decisão

Pelo exposto, decide o Tribunal Constitucional:

a) Não julgar inconstitucional a norma contida no artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, no sentido em que impõe a suspensão do pagamento de complementos de pensão, consagrados em Instrumento de Regulamentação Coletiva, aos trabalhadores reformados de empresas do setor público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da referida Lei;

e, em consequência,

b) Julgar improcedente o recurso;

c) Condenar os recorrentes nas custas pelo decaimento no recurso, que se fixam, em atenção a complexidade do mesmo, em 25 (vinte e cinco) UC.

Notifique.

Lisboa, 22 de junho de 2021 – *Fernando Vaz Ventura* (por aplicação do Acórdão 413/2014, à semelhança do que sucedeu na decisão sumária n.412/2016, em atenção à estabilidade da jurisprudência Constitucional e ao valor de aplicação uniforme do direito, uma vez que cessou a vigência da norma em exame) – *Assunção Raimundo* ( voto a decisão por segurança jurídica e apenas porque em plenário, em fiscalização abstrata sucessiva, se decidiu em idêntico sentido em situação análoga) – *Mariana Canotilho* (vencida, nos termos da declaração de voto junta) – *Pedro Machete*

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencida. Discordo radicalmente da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta questão, em particular do disposto no Acórdão n.º 413/2014, que não subscrevi e ao qual não me sinto vinculada. Entendo haver dois fortes fundamentos para um juízo de inconstitucionalidade, que em seguida explicarei. Julgo, também, que a decisão que o Tribunal então tomou é particularmente *injusta*, causando enorme prejuízo aos trabalhadores afetados, razão pela qual as ideias de segurança jurídica, igualdade e estabilidade da jurisprudência, a que se apela no presente Acórdão para renovar a decisão proferida em 2014, não me parecem dever proceder.

Creio, porém, desnecessário retomar, nesta sede, toda a discussão que se travou, e cujos dois polos se encontram perfeitamente expressos no texto daquele Acórdão e nas declarações de voto de vencido então lavradas.

Nestes termos, e em síntese:

1. No meu entender, a jurisprudência do Acórdão n.º 413/2014, que aqui se renova, não leva suficientemente a sério o *lugar constitucional* das convenções coletivas de trabalho como fonte normativa, produto do *direito fundamental* dos trabalhadores a *regular coletivamente* as relações de trabalho, com os empregadores ou as suas associações representativas; este direito resulta do artigo 56.º, n.ºs 3 e 4, da CRP, sendo que a Constituição impõe a existência de um *espaço de autonomia contratual coletiva*, que não pode ser obliterado por via de lei. Na verdade, e pelo contrário, a CRP exige ao legislador que *garanta* o exercício do direito à contratação coletiva, o que, naturalmente, implica que este assuma um papel proactivo no sentido de a promover, facilitando a ampliação do seu âmbito de proteção, respeitando os limites por ela impostos e os concretos regimes normativos ali consagrados, assegurando a manutenção da contratação vigente

e abstendo-se de quaisquer comportamentos que possam conduzir à *aniquilação prática* da contratação coletiva enquanto instrumento normativo específico, no domínio laboral.

Ora, é difícil imaginar uma medida que atinja mais fortemente esta ideia de *garantia* da contratação coletiva do que uma norma como a questionada, que, pura e simplesmente, elimina o conteúdo de uma convenção acerca de determinada questão, neutralizando o acordo alcançado entre trabalhadores e empregadores sobre essa matéria. Como pode ler-se na declaração de voto do Conselheiro Sousa Ribeiro no Acórdão n.º 413/2014, “*colocar os efeitos vinculativos de uma convenção coletiva de trabalho, «sob condição resolutiva imprópria de livre revogação [ou suspensão] por lei posterior é destruir a garantia institucional que o reconhecimento constitucional do direito à contratação coletiva subentende». Está em causa a violação, pelo legislador, do dever de respeitar os efeitos normativos resultantes de um anterior exercício da autonomia coletiva*”. Assim, entendo que a norma em análise é violadora do disposto no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

2. Por outro lado, afigura-se-me evidente que a norma questionada viola, de igual modo, o princípio da proteção da confiança legítima, enquanto decorrência do princípio do Estado de direito democrático, ínsito no artigo 2.º da CRP.

Desde logo, poucas dúvidas cabem de que, no caso em apreço, o papel dos *poderes públicos* na *indução de expectativas de estabilidade do regime jurídico* nos particulares foi de grande importância; antes de mais, porque os regimes de complementos de reforma cujo pagamento a norma questionada permite fazer cessar resultam de normas negociadas e acordadas livremente entre os representantes dos trabalhadores e cada uma das empresas (públicas) envolvidas, em particular, a empresa Metropolitano de Lisboa, EPE, aqui concretamente em causa. Não pode, pois, deixar de valorar-se, nesta sede, o facto de a confiança a proteger não se fundar numa expectativa de manutenção de um regime jurídico comum, constituído por normas gerais e abstratas, mas sim na *convicção de respeito por uma previsão individualizada para um grupo pré-definido de destinatários*, pactuada num quadro de exercício da autonomia contratual por ambas as partes. Daqui parece, portanto, dever resultar uma maior intensidade da tutela conferida aos beneficiários das obrigações assumidas pelas empresas, uma vez que, se pode alegar-se ser moderadamente previsível a alteração, mais de uma década depois, de normas legais de alcance geral, esse argumento não se afigura razoável em relação a disposições concretas plasmadas em acordos de empresa, respeitantes a um conjunto determinável de trabalhadores.

Além disso, não se olvide que não se trata, no caso em apreço, de uma empresa *qualquer*; independentemente de as dificuldades financeiras da mesma serem (ou não) do conhecimento dos trabalhadores, é evidente que o peso do Estado *enquanto acionista* funcionou como elemento adicional – e decisivo – para a formação da convicção daqueles acerca da viabilidade política e económico-financeira da manutenção dos acordos respeitantes aos complementos de reforma. Assim, a consideração da separação formal entre a empresa pública e as estruturas políticas do Estado, a que se deu grande importância em 2014, não passa disso mesmo – de um argumento meramente formal, que permite ignorar a situação *material* destes trabalhadores. Na verdade, o que estes então sabiam é que era o Estado que nomeava a administração da empresa e definia, em Assembleia Geral, as suas opções estratégicas. Ora, o Estado *é sempre o (mesmo) Estado*, e deve atuar de boa fé, nas relações com os particulares. Não pode o legislador desculpar-se com a ação do executivo, ou o executivo sustentar que nada teve que ver com decisões tomadas por administrações de empresas por si nomeadas, em prossecução de opções de gestão por si definidas. Por isso, creio que o princípio da proteção da confiança não só permite, como impõe,

a desconsideração, neste plano, da personalidade jurídica das entidades empresariais outorgantes, e uma avaliação da realidade substancial subjacente à questão de constitucionalidade em apreço. Os complementos de pensão acordados por via da contratação coletiva, e eliminados pela norma questionada, funcionaram como instrumento de uma política de recursos humanos de largo espectro, no quadro de opções fundamentais de gestão das empresas envolvidas, que permitiu flexibilidade na reestruturação dos seus quadros e saídas por acordo que possibilitaram a preservação de paz social. Neste contexto, as escolhas dos trabalhadores não podem deixar de ser consideradas legítimas, justificadas, sérias e - sobretudo - *irreversíveis*, já que aqueles não podem, quer por razões legais, quer por razões materiais, *voltar atrás*, renunciando ao *status* de aposentado e procurando adotar um percurso contributivo distinto, de forma a obter uma pensão superior por parte do respetivo regime de segurança social. Além disso, não é difícil crer, como alegam os recorrentes, que a atribuição destes complementos de pensão tenha sido um elemento fundamentalíssimo para a opção pelo abandono da vida ativa, incentivada pela empresa recorrida – Metropolitano de Lisboa – e viabilizada pela obtenção de uma pensão correspondente a uma *carreira contributiva completa*, somando a pensão de aposentação aos mencionados complementos.

Nestes termos, mesmo considerando como contrapolo valorativo o justificado empenho do legislador orçamental na consolidação das contas e da complexa situação financeira de algumas empresas públicas, mais ainda no cenário político e económico-financeiro em que foi aprovada a norma questionada, entendo ser verosímil considerar que existiriam opções legislativas menos gravosas que permitissem alcançar idêntico resultado de consolidação das contas públicas, pondo, por isso, em causa a observância da dimensão de *necessidade*, no quadro do princípio da proporcionalidade. Por outro lado, julgo que pode fundadamente defender-se que se ultrapassa aqui o princípio da *proibição do excesso*, dado o elevado sacrifício imposto aos afetados, que implica uma ablação de parte do seu rendimento, chegando a percentagens muito significativas do rendimento mensal. Note-se, ainda, que esta ablação de uma parcela do rendimento se somou, durante a vigência das chamadas *medidas de austeridade*, às resultantes de outras opções normativas, de carácter geral, com vista à consolidação orçamental, como o aumento da carga fiscal ou o alargamento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, a que os beneficiários dos complementos de pensão em causa ficaram sujeitos.

Deste modo, e pelas razões expostas, entendo que a norma questionada é inconstitucional, (também) por violação do princípio da proteção da confiança legítima.

*Mariana Canotilho*

