

ACÓRDÃO N.º 574/2014

Processo n.º 818/14

Plenário

Relator: Conselheiro João Pedro Caupers

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I – Relatório

1. O Presidente da República requer, nos termos do n.º 1 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), que o Tribunal Constitucional aprecie a conformidade com a Constituição das normas constantes dos números 1 a 15 do artigo 2.º e dos números 1 a 3 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República, recebido na Presidência da República no dia 30 de julho de 2014 para ser promulgado como lei.

O pedido de fiscalização de constitucionalidade apresenta a seguinte fundamentação:

«1º

Pelo Decreto n.º 264/XII, a Assembleia da República aprovou o regime que estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão no prazo máximo de quatro anos.

2º

Independentemente do juízo quanto ao mérito das soluções contidas no Decreto em apreciação, importa garantir que da sua aplicação não resulte incerteza jurídica numa matéria de tão grande importância para a economia nacional.

3º

Com efeito, o Decreto em apreciação visa aprovar medidas destinadas ao cumprimento das obrigações internacionais do Estado, sobretudo no contexto da União Europeia, resultantes, em particular, do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária (Tratado Orçamental).

4º

As normas em causa são suscetíveis de violar princípios e normas constitucionais como o princípio da igualdade, previsto no artigo 13º da Constituição e o princípio da proteção da confiança, ínsito ao princípio do Estado de direito constante do artigo 2º da Constituição, tal como resulta da interpretação que destes princípios vem sendo feita pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, em especial nos acórdãos n.º 353/2012, n.º 187/2013, e n.º 413/2014.

5º

O presente pedido não visa pôr em causa a necessidade e urgência da adoção de medidas que garantam o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português mas, tão-só, assegurar que, em face da existência das dúvidas de constitucionalidade mencionadas no número anterior, tais medidas passam o crivo da conformidade com a Lei Fundamental, de modo a instilar a necessária confiança nos agentes económicos e sociais destinatários destas normas e preservar a credibilidade externa do País.»

O Presidente da República requer o pedido de fiscalização de constitucionalidade nos seguintes termos:

«Ante o exposto, e não deixando de ponderar a solicitação do Governo nesta matéria, requero, nos termos do nº 1 do artigo 278º da Constituição, bem como do nº 1 do artigo 51º e nº 1 do artigo 57º da Lei nº 28/82, de 15 de novembro, a fiscalização preventiva da constitucionalidade das referidas normas do artigo 2º e do artigo 4º do Decreto nº 264/XII da Assembleia da República, por violação dos artigos 2º e 13º da Constituição.»

2. O requerimento deu entrada neste Tribunal no dia 31 de julho de 2014 e o pedido foi admitido na mesma data.

3. Notificada para o efeito previsto no artigo 54.º da Lei do Tribunal Constitucional, a Presidente da Assembleia da República veio apresentar resposta na qual oferece o merecimento dos autos.

4. No dia 4 de agosto foi recebida no Tribunal uma carta do Primeiro-Ministro, requerendo a junção aos autos de vários documentos, um dos quais uma “Nota Técnica” sobre as questões suscitadas no presente processo de apreciação da constitucionalidade, tendo, na mesma data, o requerimento sido admitido e junto aos autos.

5. Elaborado o memorando a que se refere o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, e tendo este sido submetido a debate, cumpre agora decidir de acordo com a orientação que o Tribunal fixou.

II – Fundamentação

6. É o seguinte o teor das normas que cumpre apreciar:

Artigo 2.º

Redução remuneratória

1 - São reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 1500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

- a) 3,5% sobre o valor total das remunerações superiores a € 1500 e inferiores a € 2000;
- b) 3,5% sobre o valor de € 2000 acrescido de 16% sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2000, perfazendo uma redução global que varia entre 3,5% e 10%, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2000 até € 4165;
- c) 10% sobre o valor total das remunerações superiores a € 4165.

2 - Exceto se a remuneração total ilíquida agregada mensal percebida pelo trabalhador for inferior ou igual a € 4165, caso em que se aplica o disposto no número anterior, são reduzidas em 10% as diversas remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias nos seguintes casos:

- a) Pessoas sem relação jurídica de emprego com qualquer das entidades referidas no n.º 9, nestas a exercer funções a qualquer outro título, excluindo-se as aquisições de serviços;
- b) Pessoas referidas no n.º 9 a exercer funções em mais de uma das entidades mencionadas naquele número.

3 - As pessoas referidas no número anterior prestam, em cada mês e relativamente ao mês anterior, as informações necessárias para que os órgãos e serviços processadores das remunerações, gratificações ou outras prestações pecuniárias possam apurar a redução aplicável.

4 - Para efeitos do disposto no presente artigo:

- a) Consideram-se «remunerações totais ilíquidas mensais» as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados;
- b) Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou o reembolso de despesas efetuado nos termos da lei, os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social e nomeadamente os montantes abonados ao pessoal das forças de segurança a título de participação anual na aquisição de fardamento;
- c) Na determinação da redução, os subsídios de férias e de Natal são considerados mensalidades autónomas;
- d) Os descontos devidos são calculados sobre o valor pecuniário reduzido por aplicação do disposto nos n.ºs 1 e 2.

5 – Nos casos em que da aplicação do disposto no presente artigo resulte uma remuneração total ilíquida inferior a € 1500, aplica-se apenas a redução necessária a assegurar a percepção daquele valor.

6 - Nos casos em que apenas parte da remuneração a que se referem os n.ºs 1 e 2 é sujeita a desconto para a Caixa Geral de Aposentações, IP, ou para a segurança social, esse desconto incide sobre o valor que resultaria da aplicação da redução prevista no n.º 1 às prestações pecuniárias objeto daquele desconto.

7 - Quando os suplementos remuneratórios ou outras prestações pecuniárias forem fixados em percentagem da remuneração base, a redução prevista nos n.ºs 1 e 2 incide sobre o valor dos mesmos, calculado por referência ao valor da remuneração base antes da aplicação da redução.

8 - A redução remuneratória prevista no presente artigo tem por base a remuneração total ilíquida apurada após a aplicação das reduções previstas nos artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 83-C/2013, de 31 de dezembro, e na Lei n.º 47/2010, de 7 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 52/2010, de 14 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, para os universos neles referidos.

9 - A presente lei aplica-se aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:

a) O Presidente da República;

b) O Presidente da Assembleia da República;

c) O Primeiro-Ministro;

d) Os Deputados à Assembleia da República;

e) Os membros do Governo;

f) Os juizes do Tribunal Constitucional e juizes do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz;

g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;

h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;

i) Os membros dos governos regionais;

j) Os eleitos locais;

k) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;

l) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República;

m) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;

n) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República, e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;

o) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime comum e especial, de pessoas

coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;

p) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, incluindo os trabalhadores em processo de requalificação e em licença extraordinária;

q) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, incluindo as entidades reguladoras independentes;

r) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e local;

s) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas de direito público e das fundações públicas de direito privado e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;

t) O pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo.

10 - As entidades processadoras das remunerações dos trabalhadores em funções públicas referidas na alínea p) do número anterior, abrangidas pelo n.º 6 do artigo 1.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, bem como os órgãos ou serviços com autonomia financeira processadores das remunerações dos trabalhadores em funções públicas referidos nas alíneas q) e s) do número anterior, procedem à entrega das quantias correspondentes às reduções remuneratórias previstas no presente artigo nos cofres do Estado, ressalvados os casos em que as remunerações dos trabalhadores em causa tenham sido prévia e devidamente orçamentadas com aplicação dessas mesmas reduções.

11 - O abono mensal de representação previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 40-A/98, de 27 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 153/2005, de 2 de setembro, e 10/2008, de 17 de janeiro, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, é reduzido em 6%, sem prejuízo das reduções previstas nos números anteriores.

12 - O disposto na presente lei não se aplica aos titulares de cargos e demais pessoal das empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e das entidades públicas empresariais que integrem o setor público empresarial se, em razão de regulamentação internacional específica, daí resultar diretamente decréscimo de receitas.

13 - Não é aplicável a redução prevista na presente lei nos casos em que pela sua aplicação resulte uma remuneração íliquida inferior ao montante previsto para o salário mínimo em vigor nos países onde existem serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

14 - A redução remuneratória prevista no presente artigo não é aplicável aos trabalhadores dos serviços periféricos externos do MNE, sempre que da aplicação desta redução resulte inequivocamente a violação de uma norma imperativa de ordem pública local que preveja a regra da proibição da redução salarial.

15 - O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, em contrário e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos.

Artigo 4.º

Reversão gradual da redução remuneratória temporária

1 - A redução remuneratória prevista no artigo 2.º é revertida em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015.

2 - No orçamento do Estado para 2016 e nos orçamentos subsequentes, é fixada a percentagem de reversão da redução remuneratória em função da disponibilidade orçamental.

3 - A reversão total da redução remuneratória a que se refere o artigo 2.º ocorre no prazo máximo de quatro anos.

7. A leitura conjunta dos dois artigos conduz à ideia de que se combina (a) uma redução remuneratória aplicável no ano de 2014 aos trabalhadores pagos por verbas públicas igual à que vigorou até 2013, com (b) uma redução remuneratória equivalente a 80% desta, em 2015, e com (c) um programa normativo, orientado para o fim das reduções remuneratórias que vêm atingindo aqueles trabalhadores, nos três anos subsequentes.

Explicitemos melhor.

Em primeiro lugar, estabelece-se uma redução remuneratória para os trabalhadores que recebem por verbas públicas, no ano de 2014, semelhante à estabelecida no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011 (OE2011).

Em segundo lugar, consagra-se legalmente a possibilidade de aplicação de reduções remuneratórias até 2018, ou seja, ao longo de mais cinco de um período de oito anos consecutivos (2011 / 2018).

Em terceiro lugar, estabelece-se para 2015 uma redução remuneratória igual a 80% da aplicável no corrente ano.

Por último, prevê-se uma redução remuneratória ao longo dos anos que compõem o triénio 2016-2018 entre a aplicável em 2015 e zero (n.º 3 do artigo 4.º), nada se concretizando quanto à diminuição anual da redução em cada um dos três anos que compõem o triénio.

O que de mais importante se sublinha neste programa é que ele permite, objetivamente, dar como assente que as reduções remuneratórias podem perdurar até 2018.

8. Os parâmetros constitucionais convocados pelo Presidente da República – num pedido cujo fundamento se limita ao confronto sumário com a jurisprudência anterior do Tribunal Constitucional (Acórdãos n.º 353/2012, n.º 187/2013, e n.º 413/2014) – assentam no princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º, e no princípio da proteção da confiança, ínsito no princípio do Estado de direito, constante do artigo 2.º, ambos da CRP.

Começando por este último, a aplicação do princípio da confiança tem de partir de uma definição rigorosa dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a situação de confiança, para ser digna de tutela. Dados por verificados esses requisitos, há que proceder a uma ponderação entre os interesses particulares desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que os regula e o interesse público que justifica essa alteração. Dessa valoração – em concreto, do peso relativo dos bens em confronto –, assim como da contenção das soluções impugnadas dentro de limites de razoabilidade e de justa medida, irá resultar o juízo definitivo quanto à sua conformidade constitucional (Acórdão n.º 396/2011).

Assim, como se disse no Acórdão n.º 128/2009, expressando entendimento reiterado em muitos outros arestos:

«Para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da “confiança” é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados “expectativas” de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do “comportamento” estadual; por último, 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.»

No caso em apreço, pode encontrar-se na reiteração da aplicação de medidas de redução remuneratória conformadas como *transitórias* a instilação normativa de um quadro de expectativa na melhoria, a prazo, da situação remuneratória dos trabalhadores pagos por verbas públicas (destinatários da norma), consubstanciada na reversão das reduções salariais a que vêm sendo sujeitos desde 2011.

Legitimam esta expectativa o cumprimento pelo Estado Português do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e o conseqüente termo do seu quadro de vigência, assim como as melhorias da situação económico-financeira, refletidas em vários indicadores e, sobretudo, nas previsões do Governo contidas no Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018 (DEO): crescimento do produto interno bruto (PIB), redução da taxa de desemprego, previsão de aumento da procura externa, nomeadamente (cfr. pp. 9 a 11). Poderia ainda acrescentar-se a já consumada redução do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas para as grandes empresas, evidenciadora de disponibilidade orçamental.

Admitir como legítimas as expectativas de uma melhoria da situação remuneratória não implica necessariamente que essas expectativas, para poderem ser satisfeitas, incorporem um regresso aos níveis salariais de 2010, logo em 1 de janeiro de 2015. De todo o modo, ainda que tais expectativas existissem, a intensidade da repercussão, nesse ano, dos compromissos internacionais do Estado português, leva-nos a questionar se elas não teriam de ceder perante os constrangimentos inerentes a tais compromissos, nomeadamente dos decorrentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (conhecido em língua portuguesa como “Tratado Orçamental”, designação que se passa a adotar) leva-nos a vislumbrar a intenção de refrear as expectativas criadas que, se supõem a reversão das reduções remuneratórias num horizonte não muito distante, já não abrangerão a circunstância desse prazo vir a ser necessariamente atingido em 1 de janeiro de 2015.

Sublinhe-se que, no ano de 2015, não só perduram ainda os efeitos do PAEF – por via da fixação da meta do défice orçamental em 2,5% do PIB e do imperativo de fixação de medidas que suportem a estratégia de consolidação para a atingir (cfr. artigo 3.º, n.º 8, alíneas g) e h), da Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE, na redação da Decisão de Execução do Conselho 2014/234/UE) –, como ainda se faz sentir o efeito do procedimento de défice excessivo. A consequência lógica destas circunstâncias, que acentuam a relevância do interesse público subjacente, é que as reduções remuneratórias previstas para 2015 ainda se contêm nos limites da confiança protegida.

9. O triénio 2016 / 2018 convoca outras ponderações, até pelo seu alcance de médio prazo.

O cenário económico de melhoria da situação económico-financeira, refletida em vários indicadores e, sobretudo, nas previsões do Governo contidas no DEO, compõe um quadro de algum alívio, que não deixará de se repercutir na situação dos trabalhadores pagos por verbas públicas, podendo entender-se que deva abranger *algo mais* do que um mecanismo de reversão que deixa em aberto a possibilidade do nível de redução de remuneração se manter incólume entre 2016 e 2018.

Cabe recordar que no Acórdão n.º 396/2011 o Tribunal deixou escrito:

«Não se pode ignorar, todavia, que **atravessamos** reconhecidamente uma conjuntura de absoluta excecionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos. O desequilíbrio orçamental gerou forte pressão sobre a dívida soberana portuguesa, com escalada progressiva dos juros, colocando o Estado português e a economia nacional em sérias dificuldades de financiamento (...) Do que não pode razoavelmente duvidar-se é de que as medidas de redução remuneratória visam a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevalecente – e esta constitui a razão decisiva para rejeitar a alegação de que estamos perante uma desproteção da confiança constitucionalmente desconforme (...) As reduções remuneratórias integram-se num conjunto de medidas que o poder político, atuando em entendimento com organismos internacionais de que Portugal faz parte, resolveu tomar, para reequilíbrio das contas públicas, tido por absolutamente necessário à prevenção e sanção de consequências desastrosas, na esfera económica e social. São medidas de política financeira basicamente conjuntural, de combate a uma situação de emergência, por que optou o órgão legislativo devidamente legitimado pelo princípio democrático de representação popular.»

E, na mesma linha, quando novamente chamado a pronunciar-se sobre as reduções remuneratórias contempladas na Lei do Orçamento de 2013, o Tribunal reconheceu:

«Ora, no caso, há, por um lado, indícios consistentes da necessidade de manutenção de medidas de contenção orçamental, e, por outro lado, por todas as razões já antes expostas, são patentes as razões de interesse público que justificam as alterações legislativas, pelo que não se pode dizer que estejamos perante um quadro injustificado de instabilidade da ordem jurídica.»

10. Uma conclusão fica clara da leitura destes passos da jurisprudência do Tribunal: foram inicialmente razões de “absoluta excecionalidade” tidas por muito relevantes, que conduziram o Tribunal ao entendimento de que as reduções salariais então apreciadas não ofendiam o princípio da proteção da confiança. Tais razões radicaram posteriormente na necessidade de respeitar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português, ao subscrever o PAEF.

O PAEF vigorou entre maio de 2011 e maio de 2014, projetando ainda os seus efeitos, como se disse, no ano de 2015.

Atingido o ano de 2016, encerrado que foi o PAEF e finalizado, como se perspectiva, o procedimento de défice excessivo em curso, a formulação de idêntico juízo, por via da identificação de razões de interesse público muito relevantes e com peso prevalecente sobre as expectativas de regresso a um

quadro de estabilidade da ordem jurídica, em termos de justificar a medida no médio prazo, à luz do princípio da proteção da confiança, carece de outro fundamento.

Segundo a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 239/XII, que esteve na origem do Decreto n.º 264/XII, «a participação de Portugal na União Europeia e na área do euro obriga ao cumprimento de requisitos exigentes em matéria orçamental, plasmados no TFUE, no protocolo, e nos regulamentos que desenvolvem o Pacto de Estabilidade e Crescimento e ainda no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária».

Importa considerar tais razões, a que o Governo faz referência específica e que retoma e desenvolve na Nota Técnica já mencionada (cfr. 4 *supra*).

Com efeito, o Tratado da União Europeia (TUE) estabelece, no seu artigo 3.º, n.º 4, a união económica e monetária, cuja moeda é o euro, como um dos objetivos da União, objetivo desenvolvido nos artigos 119.º e seguintes do TFUE, bem como nos Protocolos n.º 4, relativo ao Sistema Europeu de Bancos Centrais, e n.º 12, sobre o procedimento de défices excessivos, bem como em disposições de direito derivado da União Europeia.

Ora, uma das principais obrigações dos Estados-membros neste domínio é a de evitar défices orçamentais excessivos (artigo 126.º, n.º 1, do TFUE), competindo à União Europeia, através da Comissão, acompanhar a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-membros, a fim de identificar desvios importantes. Nos termos do artigo 1.º do mencionado Protocolo n.º 12, o défice orçamental deve respeitar os valores máximos de referência de 3% do PIB a preços de mercado e de 60% para a relação entre a dívida pública e o PIB a preços de mercado.

11. As normas de direito originário têm vindo a ser desenvolvidas e concretizadas através de regras de direito derivado, designadamente regulamentos, entre os quais se devem destacar, desde logo, os regulamentos que integram o Pacto de Estabilidade e Crescimento – que prevê medidas de supervisão e coordenação das políticas económicas, em particular o artigo 2.º-A da Secção 1-A do Regulamento CE n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho, que previa como objetivo económico de médio prazo um rácio máximo de 3% do PIB para o défice orçamental – e o Regulamento CE n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho, sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

Estas normas foram alteradas e completadas, na sequência da crise das dívidas soberanas, por um conjunto de diplomas que integram o chamado “Six Pack”, pacote legislativo europeu de 2011 sobre matéria orçamental, de que se destaca a previsão do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas e que inclui, entre outros, a apresentação e a avaliação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados membros (cfr. Secção 1-A, artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97, introduzido pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011).

A estas normas somou-se o denominado “Two Pack”, que integra dois regulamentos de 2013 [Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira e o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro]. Tratando-se de normas de Direito da União Europeia, quer sejam de direito originário, quer de direito derivado, vinculam o Estado Português, nos termos do artigo 8.º, n.º 4, da Constituição.

Já o Tratado Orçamental, assinado em 2 de março de 2012, pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da União Europeia (com exceção do Reino Unido e da República Checa), é diferente. Tendo entrado em vigor em 1 de janeiro de 2013, após a ratificação por 16 Estados-membros, 12 dos quais pertencentes à área do euro, este Tratado visa, essencialmente, reforçar a disciplina orçamental, através da introdução de medidas que garantam uma maior fiscalização e uma resposta mais eficaz face à emergência de desequilíbrios. O seu principal objetivo, como se afirma no preâmbulo, é a adoção, com a maior celeridade possível, por parte dos Estados-membros da área do euro, de regras específicas, de natureza económica e orçamental, incluindo uma "regra de equilíbrio orçamental" e um mecanismo automático para a adoção de medidas corretivas, que conduzam a um cumprimento mais estrito dos critérios quantitativos introduzidos pelo Tratado de Maastricht, nomeadamente os respeitantes ao défice máximo e ao limite de 60% do PIB para a dívida pública.

Sublinhamos o seguinte:

- a) Várias disposições do Tratado Orçamental têm origem em normas de direito derivado da União Europeia ou, entretanto, passaram a fazer parte dessas normas;
- b) O Tratado não integra o ordenamento jurídico da UE;
- c) O Tratado é aplicável na medida em que for compatível com os Tratados em que se funda a União Europeia e com o direito desta;
- d) O Tratado não beneficia do estatuto que o n.º 4 do artigo 8.º da CRP confere ao direito da União Europeia, sendo-lhe antes aplicável o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, como fonte de direito internacional público que é;
- e) As regras constantes do artigo 3.º do Tratado, relativas ao “Pacto Orçamental”, foram integradas no direito interno português por via das alterações que a Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, introduziu na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, posteriormente alterada pela Lei 41/2014, de 10 de julho); através desta integração aquelas regras adquiriram valor reforçado – mas não, evidentemente, valor constitucional.

Recorde-se ainda que Portugal se encontra sujeito a um procedimento de défice excessivo (cfr. artigo 126.º, n.º 7, do TFUE), ao abrigo do qual foram aprovadas várias recomendações por parte do Conselho, tendo-lhe sido estabelecida uma meta precisa de redução do défice para 2,5 % do PIB, em 2015.

12. Independentemente de dúvidas quanto à vinculatividade destas recomendações – adotadas no âmbito do procedimento por défice excessivo –, a verdade é que elas não impõem a Portugal medidas concretas e determinadas para controlo da despesa pública e para redução do défice, antes se limitando a enunciar os objetivos ou metas, que, esses sim, devem ser obrigatoriamente cumpridos, por força das normas indubitavelmente vinculativas da União Europeia, quais sejam as de direito originário e de direito derivado acima citadas (no entanto, algumas medidas concretas podem resultar das decisões de execução do Conselho no quadro do PAEF). Dito por outras palavras, a vinculatividade do Direito da União Europeia neste domínio não abrange os meios que os Estados-membros utilizam para atingir os objetivos ou metas que lhes são impostos.

Assim sendo, o facto de se admitir que as normas adotadas e a adotar pelo legislador nacional com vista a prosseguir os objetivos acima referidos se devem conformar com as prescrições da União Europeia não tem consequências do ponto de vista da aplicação das normas constitucionais. Pelo contrário, num sistema constitucional multinível, no qual interagem várias ordens jurídicas, as normas legislativas

internas devem necessariamente conformar-se com a Constituição [competindo ao Tribunal Constitucional, de acordo com a CRP, administrar a justiça em matérias jurídico-constitucionais (cfr. artigo 221.º da CRP)]. Aliás, o próprio direito da União Europeia estabelece que a União respeita a identidade nacional dos seus Estados-membros, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles (cfr. artigo 4.º, n.º 2, do TUE).

Sublinhe-se, por último, que neste domínio não há sequer divergência entre o Direito da União Europeia e o Direito Constitucional Português. Efetivamente, os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança, que têm servido de parâmetro ao Tribunal Constitucional para aferir da constitucionalidade das normas nacionais relativas a matérias conexas com as que se apreciam nos presentes autos, fazem parte do núcleo duro do Estado de direito, integrando o património jurídico comum europeu, a que a União também está vinculada.

13. Aqui chegados e retomando as ponderações pertinentes à apreciação do programa normativo face ao princípio da confiança, cabe reconhecer que, no ano de 2015, o cumprimento dos compromissos a que vimos aludindo pesa, de forma muito relevante, sobre as opções orçamentais (o que não significa, evidentemente, que o peso desses compromissos não se faça ainda sentir nos anos subsequentes).

Nas circunstâncias atuais e perante a indeterminação do quadro normativo, não parece possível encontrar elementos suficientemente claros para suportar um juízo de inadmissibilidade constitucional, à luz do princípio da proteção de confiança, de medidas de redução remuneratória, ainda que contrariando expectativas de um grupo de pessoas repetidamente atingido no passado.

E, mesmo que tal fosse possível, o interesse público inerente ao cumprimento dos compromissos internacionais do Estado português ainda implica, neste período, erosão daquele princípio.

Esta última consideração conduz-nos à apreciação das normas em causa, agora à luz do princípio da igualdade, igualmente invocado pelo requerente.

14. Também no que respeita ao princípio da igualdade, importa recordar brevemente as posições assumidas pelo Tribunal relativamente às medidas legislativas que, sucessivamente, foram atingindo os trabalhadores pagos por verbas públicas.

14.1. A urgência das reduções do défice orçamental explica uma atuação do lado da despesa, mais eficaz do que uma atuação do lado da receita, pela rapidez dos efeitos produzidos. Nesta linha e retomando jurisprudência anterior, lê-se no Acórdão n.º 413/2014:

«Situando no âmbito relativo à pertinência orçamental daquelas retribuições e das medidas que as afetavam o fundamento material para a diferenciação introduzida na repartição dos encargos públicos, o Tribunal entendeu ainda defensável a asserção segundo a qual, “pela sua certeza e rapidez na produção de efeitos”, a opção tomada se revelava “particularmente eficaz”, “numa perspetiva de redução do défice a curto prazo”, mostrando-se desse modo “coerente com uma estratégia de atuação, cuja definição cabe[ria] dentro da margem de livre conformação política do legislador”»

14.2. Aquela circunstância legitima alguma medida de “sacrifício adicional” dos trabalhadores que recebem por verbas públicas, sacrifício que não consuma, por isso, um tratamento desigual arbitrário; na verdade, estes são pagos por verbas públicas, pelo que apenas a sua remuneração reduz, imediata e automaticamente, a despesa pública. Pode ler-se no Acórdão n.º 353/2012:

«Entendeu-se que o recurso a uma medida como a redução dos rendimentos de quem auferir por verbas públicas como meio de rapidamente diminuir o défice público, em excecionais circunstâncias económico-financeiras, apesar de se traduzir num tratamento desigual, relativamente a quem auferir rendimentos provenientes do setor privado da economia, tinha justificações que a subtraíam à censura do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, uma vez que essa redução ainda se continha dentro dos “limites do sacrifício”»

14.3. O sacrifício adicional, porém, tem de conter-se dentro de limites estabelecidos à luz do critério da “igualdade proporcional”, não podendo ser excessivo quando confrontado com as razões que o justificam. Ou seja: o Tribunal, por um lado, indaga a razão de ser da diferenciação; por outro, avalia a medida em que a diferenciação é concretizada. Assim, no Acórdão n.º 353/2012:

«Nestes termos, poderá concluir-se que é certamente admissível alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar, no atual contexto económico e financeiro, injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros.

Mas, obviamente, a liberdade do legislador recorrer ao corte das remunerações e pensões das pessoas que auferem por verbas públicas, na mira de alcançar um equilíbrio orçamental, mesmo num quadro de uma grave crise económico-financeira, não pode ser ilimitada. A diferença do grau de sacrifício para aqueles que são atingidos por esta medida e para os que não o são não pode deixar de ter limites.

Na verdade, a igualdade jurídica é sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade. A dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva.»

14.4. A justificação deste sacrifício adicional encontra-se ainda sujeita a duas outras condições: (a) a consideração de outras alternativas possíveis de contenção de custos; e (b) o caráter transitório da imposição do sacrifício. Escreveu-se no Acórdão n.º 187/2013:

«Não só porque o tratamento diferenciado dos trabalhadores do setor público não pode continuar a justificar-se através do caráter mais eficaz das medidas de redução salarial, em detrimento de outras alternativas possíveis de contenção de custos, como também porque a sua vinculação ao interesse público não pode servir de fundamento para a imposição continuada de sacrifícios a esses trabalhadores mediante a redução unilateral de salários, nem como parâmetro valorativo do princípio da igualdade por comparação com os trabalhadores do setor privado ou outros titulares de rendimento.»

Apreciando o OE2013, o Tribunal considerou que, no terceiro exercício orçamental consecutivo que visava dar cumprimento ao programa de assistência financeira, «o argumento da eficácia imediata das

medidas de suspensão de subsídio» não tinha já «consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento (em relação ao OE2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas». Assim, no Acórdão n.º 413/2014:

«Constituindo o ano de 2014 um exercício orçamental condicionado ainda pelo esforço de consolidação orçamental imposto no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, não existem razões para alterar este entendimento» (refere-se ao entendimento que o Tribunal tem expressamente assumido em acórdãos anteriores, no sentido de que, no presente contexto financeiro, continua a ser «certamente admissível alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar (...) injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros» (acórdão n.º 353/2012).

15. Tal como se disse, o juízo de constitucionalidade irá incidir sobre as reduções remuneratórias estabelecidas no artigo 2.º, conjugadamente com as previsões de reversão estabelecidas no artigo 4.º. Só assim poderá ser avaliada a transitoriedade que o artigo 1.º atribui àquelas reduções.

As reduções remuneratórias que atingem os trabalhadores pagos por verbas públicas desde 2011 poderão vigorar até 2018, como se referiu já, abrangendo um período de oito anos consecutivos. E, repete-se, não existe garantia alguma de que isto não venha a ocorrer.

Tudo isto acontecerá – a acontecer – num contexto de tratamento salarial global dos trabalhadores que recebem por verbas públicas, novamente atingidos pela redução remuneratória, muito mais penoso do que o resultante diretamente desta. Na verdade, o quadro só fica completo se somarmos às reduções remuneratórias os efeitos permanentes decorrentes do aumento do horário de trabalho (redução da retribuição da hora de trabalho), do aumento das contribuições para a ADSE, do congelamento das promoções e da progressão na carreira e, ainda, dos programas de redução de efetivos e dos limites à contratação de novos trabalhadores – ambos potencialmente geradores de aumentos de cargas de trabalho.

O juízo de constitucionalidade pode exigir a resposta sucessiva a duas questões, que se colocam a propósito de cada uma das normas em apreciação.

A primeira consiste em saber se, terminado formalmente o PAEF, ainda se encontram razões válidas, à luz do princípio da igualdade, que justifiquem que as remunerações dos trabalhadores em funções públicas continuem a ser atingidas por reduções.

A segunda – que apenas se colocará se a primeira tiver resposta afirmativa – consiste em determinar se as normas em causa, corporizando o tratamento desigual daqueles trabalhadores, o fazem em justa medida ou se, pelo contrário, se apresentam como excessivas.

16. Pese embora tratar-se de medida diversa daquela agora em apreço, o Tribunal teve já oportunidade de ponderar a questão da admissibilidade constitucional de reduções remuneratórias no decurso do ano de 2014. Fê-lo no Acórdão n.º 413/2014, entendendo que medida idêntica àquela que merecera já atenção no passado, inscrita nos OE de 2011, 2012 e 2013, ainda se podia considerar justificada pela mesma ordem de razões. Esse entendimento permanece válido e deve ser aqui reafirmado.

O ano de 2015, comporta - já o dissemos - valorações de sinal contrário. Se, por um lado, culmina uma trajetória de regresso à normalidade ou, pelo menos, de regresso a um patamar liberto do mesmo nível de constrangimentos das escolhas orçamentais que marcaram os anos de 2011 a 2014, não é menos certo que a pendência de um procedimento por défice excessivo, que se segue a um período de assistência económica e financeira, ainda configura quadro especialmente exigente, de excecionalidade, capaz de subtrair a imposição de reduções remuneratórias nesse ano à censura do princípio da igualdade. Releva, nesse juízo, os termos mais mitigados do sacrifício imposto, por efeito da estatuição de reduções remuneratórias inferiores em 20% às que são previstas para o ano de 2014.

17. Já o triénio seguinte – 2016/2018 – determina outra apreciação.

Desde logo, ao contrário do que ainda se poderá entender relativamente aos anos de 2014 e 2015, não estamos já perante intervenção legislativa de índole conjuntural e de resposta a situação de emergência. Como decorre do DEO, o ano de 2017 é aquele em que se prevê que seja atingido o objetivo de médio prazo, o que remete as razões em que se alicerça o programa normativo em apreço, nessa dimensão, para a condição de opção estratégica, que encontra inscrição num quadro *regular* de atuação do Estado, ainda que dominado por exigências de disciplina orçamental e de racionalidade económica.

A própria conformação do mecanismo de reversão das reduções remuneratórias suporta essa conclusão. Quanto ao ano de 2014, o legislador sinaliza, através da aplicação de reduções remuneratórias no seu nível sacrificial mais elevado, a ausência de margem orçamental que permita evitar ou mesmo reduzir o sacrifício imposto a um grupo de pessoas. Já no que respeita ao ano de 2015, a medida do sacrifício é reduzida, o que significa que há segurança quanto à verificação de “espaço orçamental”, independentemente da exigente meta do défice e da pendência de procedimento de défice excessivo.

Mas, daí em diante, nenhuma percentagem de reversão é fixada no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII, funcionalizando inteiramente as reduções remuneratórias à verificação de “disponibilidade orçamental” por mais três anos. A que acresce, nos termos do DEO, o propósito de condicionar a reversão da medida de redução remuneratória “à redução da massa salarial por efeito quantidade”, obtida a partir da diminuição do número de funcionários públicos (cfr. p. 40).

Ora, tais razões não justificam, à luz do princípio da igualdade, que as remunerações dos trabalhadores pagos por verbas públicas, e só destes, continuem a ser atingidas por reduções durante esses três anos. Perante a exigência de igualdade na repartição dos encargos públicos, não é constitucionalmente admissível que a estratégia de reequilíbrio das finanças públicas assente na redução da despesa por via da continuação do sacrifício daqueles mesmos trabalhadores.

E, caso fosse necessário responder à segunda questão, note-se que, ainda que se continuasse a tolerar tal escolha, chegar-se-ia ao mesmo juízo de inconstitucionalidade, tendo em conta que a fórmula da reversão estabelecida nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º possibilita, como se disse, o prolongamento do período de vigência dos cortes até 2018, sem que, simultaneamente, assegure uma recuperação progressiva efetiva da redução salarial. Trata-se, na verdade, simplesmente, da subsistência, por mais três anos, de uma redução remuneratória que, em extremo, pode ser igual, até ao fim do triénio, a 80% daquela que vem vigorando desde 2011.

Sublinhamos que não se pretende, evidentemente, pôr em causa a boa fé ou a “reta intenção” do Governo, que terá genuína vontade de que as coisas se passem como prevê. Não se formula um juízo subjetivo sobre a intenção do legislador, antes se verificando, simplesmente, que a norma não garante,

por força da sua própria formulação, que as coisas se passem, inevitavelmente, como ela estabelece – *rectius*, como a Nota Técnica explicita.

18. Em suma, o Tribunal entende que o que os n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º garantem aos destinatários das suas normas é uma redução salarial incerta, de percentagem decrescente absolutamente variável entre 80% da prevista para 2014 e zero, no período entre 2016 e 2018.

Ora, como se escreveu no Acórdão n.º 353/2012, em passo já transcrito, «a diferença do grau de sacrifício para aqueles que são atingidos por esta medida e para os que não o são não pode deixar de ter limites (...) Na verdade, a igualdade jurídica é sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade. A dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva.»

Nas circunstâncias atuais, a medida da diferenciação subjacente à fórmula adotada nos n.º 2 e 3 do artigo 4.º, possibilitando, repete-se, a subsistência, por mais três anos, de uma redução remuneratória que pode ser igual a 80% daquela que vem vigorando desde 2011, ultrapassa os limites do sacrifício adicional exigível aos trabalhadores pagos por verbas públicas, nada havendo de comparável que afete outros tipos de rendimentos. Nesta medida, não é possível deixar de considerar que ofende o princípio da igualdade.

III — Decisão

Nos termos e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas conjugadas dos artigos 2.º e 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República;
- b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas conjugadas dos artigos 2.º e 4.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo Decreto, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição.

Lisboa, 14 de agosto de 2014 – *João Pedro Caupers* – *Carlos Fernandes Cadilha* – *Lino Rodrigues Ribeiro* (com declaração de voto) – *João Cura Mariano* – *Ana Maria Guerra Martins* – *Fernando Vaz Ventura* (vencido quanto à alínea a) da decisão, nos termos da declaração de voto que junto) – *Maria Lúcia Amaral* (vencida quanto à alínea b) da decisão, conforme declaração que junto) – *José da Cunha Barbosa* (vencido quanto à alínea b), nos termos da declaração que junto) – *Maria de Fátima Mata-Mouros* (vencida, parcialmente na alínea a) e vencida na alínea b) de acordo com a declaração junta) – *Catarina Sarmento e Castro* (vencida quanto à alínea a) da decisão, nos termos da declaração de voto junta) – *Maria José Rangel de Mesquita* (vencida quanto à alínea b) da Decisão, nos termos da declaração de voto que se junta) – *Pedro Machete* (vencido quanto à alínea b) da decisão nos termos da declaração junta) – *Joaquim de Sousa Ribeiro*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a inconstitucionalidade das normas contidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º, em conjugação com o artigo 2.º, do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República, com fundamento diferente do que foi adotado no Acórdão.

Na sequência dos Acórdãos n.ºs 353/2012, 187/2013 e 413/2014, a medida de redução remuneratória estabelecida nas normas impugnadas é confrontada com o princípio da igualdade proporcional, considerando-se que a diferenciação subjacente à fórmula adotada no artigo 4.º para a “reversão” dos cortes salariais ultrapassa os limites do sacrifício adicional exigível aos trabalhadores em funções públicas, nada havendo de comparável que afete os demais titulares de rendimentos, designadamente os provenientes das remunerações pagas pelo setor privado.

Todavia, à luz do objetivo definido para a medida sob escrutínio – redução da despesa pública –, a comparação deveria ser estabelecida entre os titulares dos rendimentos do trabalho afetados pela redução remuneratória e os titulares dos demais rendimentos obtidos através de verbas públicas. Não havendo fundamento razoável para tratamento desigual das várias categorias de rendimentos, a *universalidade* da medida imporia que fossem afetados, em igual medida e com as necessárias adaptações, todos aqueles que obtêm rendimentos provenientes do orçamento de estado. Segundo o critério escolhido, a razoabilidade na igualdade ou desigualdade de tratamento tem que se basear na comparação entre o grau de sacrifício que a redução remuneratória representa para os trabalhadores da Administração Pública e o sacrifício eventualmente imposto a todos aqueles que auferem rendimentos provenientes de receitas públicas (v.g. contratos de diferente natureza). Eleger como par comparativo os trabalhadores do setor privado ou os titulares de rendimentos que não provêm de receitas públicas implica o (i) reconhecimento de “alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia”, (ii) a necessidade de medir a extensão dessa diferenciação, (iii) e a ponderação da medida da diferença com a extensão da desigualdade de tratamento. Ora, a determinação dessa diferença não pode ser feita com o necessário rigor, porque no mesmo contexto de emergência económico-financeira foram tomadas outras medidas que afetaram negativamente os demais titulares de rendimentos, tornando-se assim difícil, num controlo de evidência, averiguar a proporcionalidade da desigualdade.

A relação da redução remuneratória com o fim visado pode ser confrontada com o *princípio da proibição do excesso*, sem ser necessário tomar em conta a desigualdade com os rendimentos do setor privado. A primeira vez que a medida foi criada – orçamento de 2011 – a norma passou os “testes” da proporcionalidade, considerando-se que as reduções remuneratórias, para além de idóneas e indispensáveis, não se podiam considerar excessivas, em face das dificuldades a que visavam fazer face: *«justificam esta valoração, sobretudo, o seu carácter transitório e o patente esforço em minorar a medida do sacrifício exigido aos particulares, fazendo-a corresponder ao quantitativo dos vencimentos afetados»* (Acórdão n.º 396/2011).

O carácter *transitório e excepcional* da medida restritiva do direito à retribuição constituiu fundamento do juízo de constitucionalidade de norma idêntica no orçamento de 2013 (Acórdão n.º 187/2013) e do juízo de inconstitucionalidade no orçamento de 2014, neste caso apenas quanto ao agravamento da medida, por se julgar ultrapassado o limite de sacrifício exigido pela excecionalidade da situação económico-financeira (Acórdão n.º 413/2014).

Da conjugação do artigo 2º com o artigo 4º do Decreto nº 264/XII resultam as seguintes reduções remuneratórias: (i) para o ano económico de 2014, iguais às estabelecidas na LOE de 2011; (ii) para o ano económico de 2015, iguais a 80% da aplicável em 2014; (iii), para os anos económicos de 2016 a 2018, a que for fixada em função da disponibilidade orçamental, variando entre a aplicável em 2015 e zero; (iv) para o ano económico de 2019, deixa de existir qualquer redução remuneratória.

No corrente ano de 2014, o Acórdão nº 413/2014 considerou que a medida, na modelação inicial, não era excessiva, por se tratar de um exercício orçamental ainda condicionado pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), pelo que a mesma ponderação não pode deixar de ser efetuada relativamente à redução prevista nas normas questionadas.

Para o ano de 2015, atenta a justificação dada pelo proponente das normas, ainda se pode considerar a existência de circunstâncias excecionais prevalecentes sobre os interesses particulares afetados. Com efeito, existe pendente na União Europeia (EU), desde 2010, um Procedimento por Défice Excessivo, interrompido com o PAEF, que vincula o Estado a pôr termo à situação que o justifica, reduzindo em 2015 o défice orçamental para 2,5% do PIB. Aceita-se que por esta razão a norma questionada ainda se encontra dentro do quadro de excecionalidade e transitoriedade que justificou as reduções remuneratórias nos anos anteriores.

Mas o mesmo não se verifica com as reduções previstas para o triénio de 2016 a 2018. As reduções remuneratórias foram impostas num contexto de grave crise económico-financeira que reclamava uma atuação rápida para garantir o financiamento do Estado. A gravidade da situação ordenava que se agisse de imediato, se fosse preciso à custa de restrições a direitos fundamentais. O risco grave e iminente de *default* foi evitado através da assunção de compromissos internacionais e europeus que visavam ultrapassar o estado de emergência. A urgência remetia, pois, para um estado de coisas absolutamente excepcional que justificava uma intervenção restritiva nas remunerações de quem auferia por verbas públicas, dada a “*eficácia imediata*” na consolidação ou redução do défice orçamental (Acórdão nº 396/2011). Um tal registo permaneceu excepcional com as necessidades a que pretendeu fazer face, em especial a de cumprir o PAEF e a de cessar o Procedimento por Défice Excessivo.

Acontece que as normas impugnadas, no horizonte temporal referido, indiciam um estado de urgência permanente que tende a tornar normal a medida de redução remuneratória dos trabalhadores da Administração Pública. Com efeito, o excesso de perduração temporal da medida generaliza a situação de urgência que a ditou, sem resolver definitivamente a situação problemática das finanças públicas, uma vez que uma intervenção em situação de urgência não resolve duravelmente o problema da sustentabilidade das finanças públicas. Ora, a duração da medida por um período de oito anos, o correspondente a um quinto da vida ativa de um trabalhador, transforma o transitório em normal. As normas impugnadas comprometem-se assim na via de um “*provisório permanente*” que é excessivamente onerosa para os afetados. Se a necessidade urgente de fazer face a uma situação de grave e extrema emergência financeira não tornava excessivo o sacrifício da remuneração, a mesma ponderação não pode ser feita quando a temporalidade do excepcional tende a impor-se como normal. Para os fins da consolidação orçamental e da sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, que são objetivos da responsabilidade nacional e de interesse nacional, não é razoável impor por oito anos consecutivos sacrifícios adicionais a um determinado grupo de cidadãos, sem que tenham sido criadas alternativas que evitassem o prolongamento da medida após a cessação do PAEF. Neste contexto, a gravidade do sacrifício que se impõe nas normas questionadas sobrepõe-se ao fim que se pretende alcançar, em evidente desconformidade com o princípio da proibição do excesso.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Encontro-me vencido no que respeita à pronúncia de não inconstitucionalidade constante da alínea *a*) da decisão, pois entendo que as normas contidas nos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII, as quais contêm o essencial do regime de reduções remuneratórias incidentes sobre um conjunto de trabalhadores, agentes e titulares de cargos públicos, que têm em comum auferirem rendimentos através de verbas públicas, para vigorarem pelo remanescente do ano de 2014 e pelos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018 violam o princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição) em todo o seu âmbito de aplicação temporal.

Com efeito, e em linha com o que referi em declaração de voto junta ao Acórdão n.º 413/2014 (tributário do entendimento constante dos Acórdãos 396/2011 e 187/2013, de que me afastei), agora que se mostra ultrapassada a situação de emergência financeira – por natureza temporária e de curto prazo - que precedeu e conduziu ao PAEF, e que também está no origem do incumprimento que conduziu ao Procedimento de Défice Excessivo em curso, considero que não existe justificação material válida para que se continue a diferenciar negativamente quem recebe por verbas públicas, atribuindo a esse grupo de pessoas uma posição sacrificial de primeira linha na prossecução do objetivo de redução do défice orçamental e, em geral, de equilíbrio das contas públicas, que a todos, enquanto comunidade, envolve, interessa e beneficia. Tal tarefa, como o esforço associado de redução da dívida pública, diz respeito à generalidade dos cidadãos, não existindo razões válidas para que seja feito recair com peso acrescido sobre os trabalhadores e agentes que recebem a sua remuneração por verbas públicas, por confronto com os demais trabalhadores e titulares de outros rendimentos.

Nessa medida, a infração do princípio da igualdade que considero presente na medida de redução remuneratória constante do artigo 2.º do Decreto n.º 264/XII atinge toda a sua expressão sacrificial, pois considero-a, desde o ponto inicial do programa normativo que emana da articulação desse preceito com o mecanismo contido no artigo 4.º do diploma, desprovida de justificação material bastante. Esse juízo atinge naturalmente a aplicação da medida no período remanescente do corrente ano de 2014 e também, por maioria de razão, a cumulação da redução remuneratória nos quatro anos subsequentes – o que potencia o sacrifício -, independentemente do seu grau mais mitigado - 80% do valor inicial - no decurso do ano de 2015 e, potencialmente, nos anos subsequentes, até 2019.

Assim sendo, a linha argumentativa que suporta a pronúncia de inconstitucionalidade constante da alínea *b*) da decisão, incluindo a indeterminação e contingência que decorre da conformação normativa do mecanismo de reversão decorrente dos n.º 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII, condicionado ao preenchimento do conceito inteiramente aberto de *disponibilidade orçamental*, constitui um *plus*, reforçando o juízo de inadmissibilidade constitucional, por violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, que decorre da repetida – acumulada - desigualdade de tratamento na repartição dos encargos públicos entre quem recebe remuneração por verbas públicas e quem auferem outros rendimentos.

Nessa medida, por decorrência lógica de fundamentos mais abrangentes, acompanho a pronúncia de inconstitucionalidade constante da alínea *b*) da decisão, incidente sobre a vertente do programa normativo de reduções remuneratórias relativa aos anos de 2016, 2017 e 2018.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencida quanto à pronúncia de inconstitucionalidade pelas seguintes razões:

1. O Tribunal faz assentar o presente juízo de inconstitucionalidade na manutenção da sua própria jurisprudência sobre anteriores medidas legislativas que impunham reduções remuneratórias.

Como sempre dissenti dessa jurisprudência (cfr., por último, a minha declaração de voto aposta no Acórdão n.º 413/2014), não posso deixar de divergir de mais uma decisão jurisprudencial que oferece, como único ou principal argumento para o juízo de inconstitucionalidade, a autoridade de fundamentos passados que nunca compartilhei. A este ponto, no entanto, acresce um outro, que, no presente caso, assume acentuada relevância.

Se, nas decisões anteriores a que acima me referi, o ponto nevrálgico da dissensão (tal como a entendi), se situava no devido traçar de fronteiras entre a competência própria do Tribunal Constitucional e a competência própria do legislador ordinário – tendo eu sempre concluído que, quando aplicada ao domínio das reduções salariais, a fórmula da “igualdade proporcional” conduziria o Tribunal a ocupar um espaço que nos termos constitucionais apenas ao poder legislativo pertence –, por *maioria de razão* concluo que, no presente caso, a manutenção acrítica de argumentos sustentados no passado exponencia em muito o desequilíbrio já existente entre o que, de acordo com a CRP, cabe à jurisdição constitucional e o que *pode e deve fazer o poder político*, legitimamente mandatado. De forma alguma compreendo por que razão se entende que a Constituição proíbe que este último possa desenhar uma política económica no quadro de uma previsão de quatro anos, onde, relativamente aos “cortes salariais” iniciados em 2011, se apresente como *plano possível* o faseamento da sua progressiva reversão. Como não entendo que seja possível aplicar a este mapa futuro – e desse modo condicionando estratégias político-económicas de médio prazo – a fórmula da “igualdade proporcional”, com o seu teste do “limite do sacrifício”. Qual o par comparativo que, no quadro incerto de um plano político futuro (sem que se saiba quais são as decisões que vão ser tomadas em domínios outros como os que pertencem à política fiscal), pode ser eleito para efeitos de comparação? Qual a medida de diferença de tratamento [entre quem e quem] a ser apreciada sob o ponto de vista da proporcionalidade? Qual, enfim, o critério seguro para aferir do seu excesso, daí se extraíndo o juízo de inconstitucionalidade?

2. Mas para além de todas estas dúvidas, para as quais não encontrei resposta, um outro ponto há na fundamentação do Acórdão que merece a minha dissensão.

Enquanto, nas suas anteriores decisões sobre “cortes” salariais no setor público, o Tribunal decidiu as questões que lhe foram colocadas sem que na sua argumentação se tivesse sequer ponderado o mandato constitucional para com a integração europeia (cf. artigo 7.º, n.ºs 5 e 6 da CRP), a presente decisão, embora se limite a remeter para jurisprudência anterior, dedica uma parte da sua fundamentação à descrição do quadro normativo de coordenação e governação da União Económica e Monetária.

Contudo, fica-se sem saber, afinal, por que motivo invoca agora o Tribunal esse quadro normativo, e qual a relevância jurídico-constitucional que lhe confere. Na verdade, nenhuma conclusão *valorativa* dele se retira quanto à *ponderação própria* a fazer no âmbito da “igualdade proporcional”. Por que motivo se não tiveram em conta, no julgamento sobre a questão de constitucionalidade, as constrações *externas* à República, e que perduram para além de 2015?

Além da relevância constitucional conferida à participação da República na União Europeia e às suas responsabilidades na realização do projeto de integração (cf. artigo 7.º, n.ºs 5 e 6 da CRP), *as quais constituem em si mesmas um valor da própria ordem constitucional*, seguramente que não será jurídico-constitucionalmente irrelevante a consequência que para a República Portuguesa poderá advir do eventual incumprimento dessas mesmas responsabilidades. Ora, as Recomendações específicas dirigidas a um Estado-Membro, no âmbito de um procedimento por défice excessivo, são atos jurídicos cujo incumprimento determina o acionamento de sanções previstas designadamente no n.º 11 do artigo 126.º do TFUE. A essas sanções poderão acrescer sanções específicas estabelecidas no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro.

Mas mesmo à margem de um procedimento por défice excessivo, as responsabilidades da República decorrentes do quadro normativo de coordenação e governação da UEM jamais poderão considerar-se, uma vez mais face ao artigo 7.º, n.ºs 5 e 6 da CRP, jurídico-constitucionalmente irrelevantes.

Do mesmo modo, não será jurídico-constitucionalmente irrelevante a consequência que para a República Portuguesa poderá advir do eventual incumprimento do disposto no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (Tratado Orçamental). De entre os diversos requisitos de disciplina orçamental aí fixados importa realçar o constante do artigo 3.º, no qual se determinam as metas específicas a atingir pelo saldo estrutural anual das administrações públicas de cada país. É inquestionável o qualificado valor de interesse público que se deve atribuir ao cumprimento destas exigências, particularmente se se tiver em linha de conta o disposto no Considerando 25 do referido Tratado. Com efeito, aí se prevê que «a concessão de assistência financeira no quadro de novos programas ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilidade ficará condicionada, a partir de 1 de março de 2013, à ratificação do presente Tratado pela Parte Contratante em questão, e, logo que expire o período de transição a que se refere o artigo 3.º, n.º 2, do presente Tratado, ao cumprimento dos requisitos estabelecidos nesse artigo» (itálico nosso). Ainda que as premissas na base das quais foram fixados tais requisitos possam ser objeto de controvérsia no espaço público (político, científico e académico), não cabe evidentemente ao Tribunal pronunciar-se sobre a sua bondade.

Assim, e qualquer que seja o princípio constitucional à luz do qual se aprecie a conformidade constitucional de uma medida legislativa – incluindo o princípio da igualdade nos termos da fórmula da “igualdade proporcional” – em caso algum pode deixar de integrar-se na ponderação o *mandato constitucional para com a integração europeia*.

A isto acresce que, num quadro jurídico extremamente complexo, envolvendo não só uma pluralidade de ordens jurídicas, mas também uma pluralidade de instituições criadas a fim de assegurar o bom funcionamento da UEM, nos termos do disposto pelo artigo 3.º, n.º 4, do TUE e do Título VIII da Parte III do TFUE, não cabe a um tribunal constitucional nacional – seja o Tribunal Constitucional de Portugal ou outro – definir ou sequer condicionar a evolução futura da UEM. Tal significa que não pode deixar de reconhecer-se às diferentes instituições, no âmbito das respetivas competências – e, portanto, também, ao legislador nacional de cada Estado-Membro – uma amplíssima margem de liberdade conformadora quanto à adoção de medidas que se inserem no quadro de um esforço conjunto, *européu*, de cooperação entre os vários Estados da União, *maxime* entre os vários Estados da

“Zona Euro”, em ordem à estabilização financeira e económica dessa mesma “Zona” (cfr. ponto 3 da minha declaração de voto aposta no Acórdão n.º 353/2012).

Maria Lúcia Amaral

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Divergi do juízo adotado pela maioria quanto à inconstitucionalidade dos artigos 2.º e 4.º, n.ºs 2 a 3, do Decreto n.º 264/XII, da Assembleia da República, consideradas conjugadamente, por entender que as normas neles contidas não comportam violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição.

2. Os cortes remuneratórios introduzidos pelo legislador naquele Decreto distinguem-se dos anteriores num *duplo plano*. Em primeiro lugar, apesar de ter “caráter transitório” (cfr. o artigo 1.º, n.º 1), a medida em causa assume natureza plurianual, destinando-se a vigorar não só em 2014, mas também em 2015, 2016 e 2017, até à sua total extinção em 2018. O mencionado artigo 4.º estabelece as regras a que deve obedecer a gradual reversão do corte remuneratório. Em segundo lugar, o contexto no quadro do qual a redução remuneratória é efetuada é também ele distinto, visto que, concluído o Programa de Assistência Económica e Financeira (“PAEF”), reabre-se para o Estado português a necessidade de estrito cumprimento das regras europeias em matéria orçamental, plasmadas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no Protocolo e nos Regulamentos que desenvolvem o Pacto de Estabilidade e Crescimento (“PEC”) e ainda no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (“Tratado Orçamental”). Em síntese, esse adimplemento passa pela correção, já em 2015, da situação de *deficit* excessivo em que Portugal se encontra (para -2,5% do PIB), e a partir daí, pela aplicação da vertente corretiva do PEC, algo que implicará o cumprimento de uma trajetória de ajustamento do saldo estrutural até atingir o objetivo de médio prazo atualmente fixado em -0,5% do PIB (cfr. o Documento de Estratégia Orçamental 2014-18, o Parecer Técnico n.º 2/2014 sobre o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental, de 21.05.2014, e o Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 3/2014, de maio 2014).

3. Considerou maioritariamente o coletivo que os artigos 2.º e 4.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto n.º 264/XII, conjugadamente, na medida em que prevêm que a redução remuneratória dos trabalhadores do setor público permaneça para lá de 2015 em proporções não totalmente especificadas, violava o princípio da igualdade, nas suas dimensões de igualdade perante os encargos públicos e de igualdade proporcional. Manteve-se, pois, fiel ao *standard* já adotado noutra sede (cfr. os acórdãos n.ºs 353/2012, 187/2013 e 413/2014, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt), em virtude do qual concluiu que, não obstante existir *fundamento* (“particularismo distintivo”) para alguma diferença de tratamento entre trabalhadores pagos por verbas públicas e os restantes trabalhadores, a *medida de diferenciação* seria inequitativa e desproporcionada, não tendo as razões invocadas pelo legislador valia suficiente para justificar a

dimensão de tal diferença, sobretudo tendo em conta a possibilidade de recurso a *soluções alternativas*. O fim do PAEF e a atenuação do contexto de excecionalidade que o mesmo importava para as finanças nacionais acentuariam a obrigação deste desfecho.

Não obstante as referências por vezes feitas a um “*critério de evidência*”, o qual indicaria um escrutínio de menor intensidade (cfr. o acórdão n.º 353/2012), é patente que o Tribunal se vem afastando progressivamente, desde o acórdão n.º 396/2011, de um controlo da igualdade como aquele que é ínsito ao princípio da *proibição do arbítrio*. Esse afastamento surpreende-se, entre outros aspetos, na insistência quanto à existência de *soluções alternativas* – *maxime*, no juízo quanto à *dispensabilidade* da redução remuneratória na prossecução do objetivo de consolidação orçamental – circunstância que indicia um entendimento sobre o teste da “necessidade” dificilmente compaginável com a margem de apreciação de que o legislador deve necessariamente dispor em matérias complexas e que envolvem prognoses empíricas e normativas.

4. Mesmo tomando como adequado o *standard* adotado, no cerne da nossa divergência encontra-se, porém, o modo como o coletivo apreciou a “*justa medida*” subjacente à manutenção do corte remuneratório para os anos de 2016, 2017 e 2018, isto é, o modo como ponderou o acréscimo de sacrifício trazido pela redução e os interesses públicos convocados pelo legislador. Alguns aspetos merecem, neste ponto, a nossa particular atenção.

4.1. Um deles prende-se com o peso a conferir ao interesse público subjacente à redução remuneratória. Não se veem razões para contestar o juízo empreendido pelo legislador quanto à necessidade de prosseguir na rota de consolidação orçamental. Esse interesse é ditado não só por obrigações assumidas pelo Estado português no quadro da integração europeia (cfr. o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União económica e monetária, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 84/12, e incorporado na Lei de Enquadramento Orçamental, na sua redação atual), mas também, independentemente de tais vínculos, por uma certa conceção de finanças públicas, assente num direito financeiro responsável e intergeracionalmente equitativo.

Conforme avançado *supra*, o contexto de aplicação da redução remuneratória em 2016, 2017 e 2018 *não é* o contexto de excecionalidade ditado pelo Programa de Assistência Económico-Financeira. São, com efeito, inegáveis e incomparáveis os constrangimentos por este impostos como condição do financiamento das tarefas fundamentais do Estado português. Sucede, no entanto, que o esforço de consolidação orçamental *não se esgotou* com aquele programa, resultando igualmente de outros compromissos que o Governo, naturalmente, ambiciona honrar.

4.2. Por outro lado, a redução remuneratória em causa, revertida nos termos do artigo 4.º do Decreto, não ascende a um nível de onerosidade tal que permita continuar a sufragar a tese de que se está perante uma diferenciação de tratamento “*acentuada e significativa*” entre trabalhadores do setor público e os demais.

Na verdade, os cortes que se prefiguram valer para os exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018 traduzem uma ablação significativamente menor do que aquela que esteve subjacente às Leis do Orçamento para 2012, 2013 e 2014, e certamente menor, pressuposta a reversão, do que a introduzida

por banda da LOE 2011. Acresce ainda o facto de o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018 não prever qualquer redução da carga fiscal atualmente vigente – leia-se, de medidas de alcance universal, impostas pela via tributária – e de salvaguardar, ainda, o progressivo *desbloqueamento* das progressões e promoções das carreiras nas administrações públicas (cfr. o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, p. 41). Mais acresce a salvaguarda de a reversão total vir a ocorrer até 2018, ou seja, como se afirma no n.º 3 do artigo 4.º, no prazo máximo de quatro anos.

5. Com base nestes elementos, sufragar-se-ia uma ponderação com diferente desfecho, concluindo, por conseguinte, pela validade constitucional da medida prevista nos artigos 2.º e 4.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto, conjugadamente, à luz do princípio da igualdade.

J. Cunha Barbosa

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Votei a decisão de inconstitucionalidade das normas contidas no artigo 2.º do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República, tendo em conta o seu âmbito de aplicação apenas para os meses em falta do ano orçamental em curso (2014), por violação do princípio da igualdade em razão dos fundamentos constantes já da minha declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 413/2014.

No que respeita às normas que determinam a vigência, nos anos subsequentes, das reduções remuneratórias previstas no artigo 2.º em “conjugação” com o artigo 4.º do mesmo Decreto, pronunciei-me no sentido de o pedido não dever ser conhecido, essencialmente pelas razões que de seguida passo a expor.

2. É o pedido que delimita o objeto do processo no tocante às normas que o Tribunal pode conhecer e que se cingem às normas cuja apreciação tiver sido requerida (artigo 51.º, n.ºs 1 e 5, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, relativa à Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional [LTC]). Dirigindo-se o juízo de (in)constitucionalidade à dimensão funcional de uma norma, enquanto resultado de determinado ato legislativo, ele só pode incidir sobre a norma identificada no pedido e que não se confunde com o mero preceito legal que a incorpora.

Como salientado por RUI DE MEDEIROS, «a razão fundamental para não flexibilizar o princípio do pedido na fiscalização abstrata arranca da própria caracterização do Tribunal Constitucional como órgão jurisdicional pela Lei Fundamental. (...) [A] desvalorização da necessidade de iniciativa (...) agravaria in comportavelmente o perigo de transformação do Tribunal Constitucional “numa superpotência constitucional”. (...) [Num] sistema que atribui às declarações de inconstitucionalidade força obrigatória geral, torna-se imperioso assegurar que o processo de fiscalização da

constitucionalidade não constitua, tanto do pondo de vista material, como na perspetiva funcional, legislação» (cfr. RUI DE MEDEIROS, *A decisão de inconstitucionalidade*, UCE, 1999, p. 449).

O princípio da correspondência entre o pedido e a pronúncia judicial pressupõe, por conseguinte, uma rigorosa delimitação, pelo pedido, do tema a decidir e, portanto, a discutir. A esta delimitação deve corresponder, grosso modo, a decisão do Tribunal Constitucional. Nada disto se verificou no presente acórdão.

Desde logo, o pedido incide sobre:

- As normas constantes dos n.ºs 1 a 15 do artigo 2.º do Decreto n.º 264/XII;
- As normas constantes dos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII.

E o Tribunal pronunciou-se sobre:

- As normas do artigo 2.º em articulação com o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII (alínea *a*) da decisão);
- As normas do artigo 2.º em articulação com os n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII (alínea *b*) da decisão).

3. O artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII prevê medidas de reversão gradual da redução remuneratória temporária prevista no artigo 2.º do mesmo diploma. Do seu teor é possível inferir um programa normativo orientado para o fim das reduções remuneratórias que incidem sobre os trabalhadores do setor público, a implementar ao longo de um período de quatro anos, o que pressupõe a manutenção da incidência de cortes salariais nos próximos orçamentos de Estado. Assim, as normas que determinam a aplicação das reduções remuneratórias aos anos subsequentes a 2014 resultam da interpretação “conjugada” (na formulação do acórdão) dos artigos 2.º e 4.º do Decreto. No entanto, as referidas normas nada nos dizem sobre a dimensão do valor da reversão para os anos subsequentes a 2015 (neste ano prevê-se uma reversão de 20% da redução prevista no artigo 2.º, no artigo 4.º, n.º 1), ou sobre a relevância do peso destas medidas, designadamente por comparação com outras medidas de redução da despesa ou aumento da receita, relativamente a todos os orçamentos subsequentes a 2014.

Apesar desta indefinição normativa, o requerimento apresentado não inclui nenhuma concretização referente às dimensões normativas do artigo 4.º que pretende ver sindicadas, deixando inteiramente ao Tribunal a tarefa de delimitação do seu alcance. Ao Tribunal Constitucional apenas cabe a apreciação de conformidade constitucional de normas ou critérios normativos que lhe sejam pedidos. Não cabe, porém, ao Tribunal substituir-se ao Requerente na delimitação da “substância normativa” a sindicat nos preceitos legais elencados como objeto do pedido. Tão pouco constitui sua incumbência a definição do regime que vigorará em função do sentido das alterações aprovadas com o diploma sob escrutínio.

4. No que respeita à fundamentação do pedido, o Requerente não vai além da manifestação de dúvidas referentes à conformidade constitucional das normas em análise com os princípios constitucionais da igualdade e da proteção da confiança, tendo em conta a interpretação dos mesmos que vem sendo feita pelo Tribunal Constitucional, em especial nos Acórdãos n.ºs 353/2012, 187/2013 e 413/2014.

Porém, nos arestos mencionados o Tribunal não considerou qualquer tipo de «reversão da redução remuneratória» como a prevista no artigo 4.º do Decreto.

Acresce salientar que foi sempre em consideração do contexto das leis orçamentais em que se inseriam que o Tribunal julgou as normas que introduziam reduções remuneratórias violadoras do princípio da “igualdade proporcional” por implicar um sacrifício excessivo para o grupo de pessoas visado. Ora, o contexto orçamental dos anos vindouros é um dado que o Tribunal ainda não conhece (nem pode conhecer) – pelo que não poderá ser objeto de ponderação, no contexto do presente processo.

5. E, todavia, um tal conhecimento apresenta-se como pressuposto indispensável à análise que nos é pedida.

De acordo com a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 239/XII, que deu origem ao Decreto objeto do presente processo, as medidas de reduções remuneratórias em apreço surgem associadas exclusivamente a objetivos de consolidação orçamental e sustentabilidade da despesa. Não configuram instrumentos ao serviço de um programa de redução estrutural e permanente da despesa gerada pelo pagamento das contraprestações remuneratórias devidas no âmbito da relação jurídica de emprego público. De facto, «em termos de excecionalidade, não existem dúvidas de que estamos, portanto, perante medidas de natureza estritamente orçamental» - cfr. Nota Técnica do Governo, junta aos autos.

Ora, sendo assim, só será possível avaliar a sua validade à luz dos parâmetros constitucionais convocáveis diante do concreto contexto orçamental em que elas surgirem.

6. Nos termos do artigo 106.º, n.º 1, da CRP, a Lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva Lei de Enquadramento.

Ainda que sejam já conhecidas as metas de consolidação orçamental a que Portugal se vinculou, bem como as regras orçamentais europeias aplicáveis, designadamente as referentes ao Procedimento de Défice Excessivo e ao Objetivo de Médio Prazo a atingir em 2017, sendo igualmente conhecidas as metas orçamentais inscritas no “Tratado Orçamental” (o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária), no Direito da UE, e na Lei de Enquadramento Orçamental, os instrumentos normativos para as alcançar apenas serão concretizados anualmente, através das leis de orçamento a aprovar pela Assembleia da República, democraticamente eleita.

Desconhecido o contexto orçamental referente aos anos orçamentais subsequentes a 2014, a que aludem as normas contidas no artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII, onde se insere a vigência das reduções remuneratórias nos anos vindouros (por articulação do artigo 2.º do mesmo Decreto), torna-se impossível para o Tribunal analisar a respetiva conformidade constitucional, designadamente à luz dos parâmetros constitucionais invocados pelo Requerente, em especial do princípio da igualdade, princípio constitucional considerado violado na jurisprudência proferida na matéria.

7. Em face de tudo o que se vem de expor, inevitável será concluir que, nesta parte (as normas relativas à vigência das reduções remuneratórias pós-2014), o pedido não se encontra definido nem fundamentado de forma suficiente a poder ser apreciado pelo Tribunal Constitucional no respeito pela exigência contida no n.º 5 do artigo 51.º da LTC (que lhe exige que apenas se pronuncie sobre “normas cuja apreciação tenha sido requerida”).

Ademais, foi essa a solução encontrada por este Tribunal para parte do pedido formulado no processo de fiscalização preventiva do Decreto n.º 262/XII da Assembleia da República, que correu termos em paralelo com este, baseado em requerimento em tudo idêntico ao do presente processo. Afigura-se-me incompreensível a diferença de tratamento para este processo, quando as “normas” aqui apreciadas revelam um défice de densidade normativa equivalente àquelas cujo conhecimento foi rejeitado nesse outro processo, pelo que, para serem objeto de pronúncia foram, afinal, desenhadas pelo próprio Tribunal.

8. A fiscalização preventiva constitui uma função jurisdicional do Tribunal Constitucional, residindo o seu escopo na garantia de que não entrarão em vigor normas constitucionalmente inválidas.

Caracterizando-se a atividade do Tribunal Constitucional, como a de qualquer tribunal, pela passividade, não lhe cabendo decidir da oportunidade da sua intervenção, constitui ónus do órgão requerente, enquanto órgão detentor da iniciativa processual, o papel de selecionar os casos em que se justifica a fiscalização preventiva, fundamentando o pedido com argumentos que possam ser sindicados jurisdicionalmente. O respeito pelo princípio do pedido assim o exige.

De outro modo a apreciação do Tribunal correria o risco de ser confundida com uma função meramente consultiva, o que não se integra na competência de administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional que constitucionalmente lhe está atribuída (artigo 221.º da CRP).

9. Apesar de todas as dificuldades acima assinaladas, o Tribunal decidiu conhecer da validade das “normas conjugadas dos artigos 2.º e 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República” e das “normas conjugadas dos artigos 2.º e 4.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo Decreto”. Assim sendo, conclui pela inconstitucionalidade das mesmas no que respeita aos meses em falta do ano orçamental em curso (2014), como acima comecei por salientar, e sou forçada a concluir pela não inconstitucionalidade das normas relativas à redução remuneratória pós-2014. Desde logo, porque as normas são de tal forma vagas que é impossível nelas descortinar qual será o valor da remuneração decorrente do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto. Se é assim, não vejo como aplicar os parâmetros constitucionais convocados pelo pedido sobre uma redução, cujo valor desconheço. Mas, mesmo que tal não fosse o caso, cumpre-me referir que, sendo desconhecido o contexto orçamental das normas em causa, referente aos anos orçamentais subsequentes a 2014, me é impossível avaliar a sua conformidade com o princípio da igualdade uma vez que não é possível aplicar a fórmula daquele princípio (*igualdade ponderada*), que julgo dever ser aplicada nesta matéria – uma vez que esta implica o conhecimento desse contexto.

Esse conhecimento do contexto orçamental também é essencial para a aplicação do teste da ponderação, integrado no princípio da tutela da confiança (face às legítimas expectativas dos trabalhadores à remuneração a que têm contratualmente direito), bem como dos restantes parâmetros que devem ser adotados em matéria de restrição de direitos fundamentais.

Em suma, a minha conclusão pela não inconstitucionalidade no âmbito deste Decreto não significa uma mudança de posição relativamente à que tomei nos Acórdãos n.ºs 187/2013 e 413/2014.

DECLARAÇÃO DE VOTO

I.

Fiquei vencida quanto à alínea *a)* da decisão. Considero inconstitucionais as normas conjugadas do artigo 2.º do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República - que impõe reduções remuneratórias com valores iguais aos estabelecidos pela Lei n.º 55-A/2010 -, e do artigo 4.º, n.º 1 - que as admite até 2015, ainda que, nesse ano, reduzidas em 20%.

Na sequência do que afirmei em anteriores declarações de voto (veja-se a Declaração ao Acórdão n.º 187/2013, bem como a Declaração ao Acórdão n.º 413/2014), é importante que se sublinhe que decorridos vários exercícios orçamentais consecutivos, não pode continuar a servir de justificação às medidas de redução remuneratória impostas a quem recebe por verbas públicas a invocação de que estas seriam, ainda, a única opção com efeitos certos, seguros e imediatos para a realização dos objetivos orçamentais traçados. Menos ainda poderá defender-se que tendo a redução remuneratória, com idênticos valores, passado o teste de constitucionalidade em 2011 (Acórdão n.º 396/2011), deva emitir-se um juízo de não inconstitucionalidade para os anos de 2014 e de 2015.

Discordo do presente Acórdão quando sustenta que as legítimas expetativas de uma melhoria da situação remuneratória não implicam, necessariamente, que essas expetativas exijam um regresso aos níveis salariais de 2010, logo em 2014 (nem mesmo em 2015).

O decurso do tempo fez com que a excecionalidade e a transitoriedade das reduções remuneratórias, que sustentaram um juízo de não inconstitucionalidade quanto às normas que as impuseram em 2010, deixassem de poder ser invocadas.

Como anteriormente escrevi, o período entretanto decorrido impõe um acréscimo de exigência no sentido de serem encontradas alternativas (conformes à Constituição) que evitem o prolongamento da medida. No caso, a previsão das normas agora em apreciação duplicaria o tempo de esforço, pelo que os (mesmos) visados acumulariam sacrifícios ao longo de 4 anos mais, num total de 8 anos! Encontra-se, por isso, há muito ultrapassado o limite do sacrifício admissível, verificando-se a inexistência de justificação suficiente para manter a assimetria a que são sujeitos os titulares destes rendimentos, por um lado, mas a redução remuneratória a que a decisão se refere falha também, independentemente da assimetria, em si mesma, o teste da proporcionalidade.

Note-se que, como se afirmou em Declaração de voto ao Acórdão n.º 187/2013, e como reconhece o presente Acórdão, o prejuízo sofrido por estes destinatários ao longo do tempo não se limitou a reduções remuneratórias reiteradas: sofreram, entre outras medidas, a supressão efetiva do subsídio de férias e de Natal em 2012; foram afetados pelo aumento do horário de trabalho para 40 horas; pela redução adicional na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário; pela alteração das regras das ajudas de custo nas deslocações em serviço; pela proibição de valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões; pelo aumento da carga de trabalho decorrente da redução de efetivos e limites à contratação; pelo aumento da contribuição para a ADSE; pelo agravamento fiscal que atingiu todos os trabalhadores (reduções de escalões de IRS, aumento das taxas; imposição de uma sobretaxa de 3,5% no IRS; redução de deduções à coleta ...).

Os destinatários das normas são agora sujeitos a um esforço adicional prolongadíssimo, que se acentua se também tivermos em consideração o esforço já acumulado (i.e., a acumulação da ablação de rendimentos sofrida ao longo dos anos e outras medidas sacrificiais decretadas).

Não se ignora que, findo o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), Portugal se encontra, de novo, sujeito a um procedimento de défice excessivo (artigo 126.º do TFUE) e obrigado por metas - como a de redução do défice -, em virtude de vinculações decorrentes, nomeadamente, do Direito da União Europeia e do Tratado Orçamental.

Mas, tal procedimento – aberto, em 2009 pela UE, a Portugal (mas, então, também à Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Eslovénia, Itália, Países Baixos, República Checa) – foi imposto para cumprimento de objetivos que são, ainda assim, menos exigentes do que os definidos pelo PAEF a que Portugal veio a estar sujeito até maio de 2014 (e que, enquanto durou, fez suspender a vigência do mencionado procedimento). Apesar da existência de metas, as várias vinculações que atualmente obrigam Portugal não impõem a adoção desta ou daquela medida em concreto para sua realização, i.e., não obrigam a que as metas sejam atingidas mediante redução remuneratória dos que recebem por verbas públicas.

E, sobretudo, hoje, - como antes, durante a vigência do PAEF - tais vinculações não põem o legislador, na definição das medidas concretizadoras de tais objetivos, a salvo do escrutínio de constitucionalidade a realizar pelo Tribunal Constitucional.

Escrutínio que, em matéria de direitos fundamentais, deve ser especialmente rigoroso. Mesmo admitindo a possibilidade de afetação do direito à remuneração – aqui, no seu *quantum* -, o legislador sempre teria de apresentar uma justificação especialmente robusta – que, como já antes escrevi, invocou em 2010 (condições excecionais e extremamente adversas; medidas seriam indispensáveis ao reequilíbrio das contas públicas e apresentavam-se como mais eficazes do que outras, sendo o modo mais certo e rápido de obtenção da verba imediatamente necessária), e de respeitar os princípios constitucionais estruturantes.

Também por isso, não subscrevo a fundamentação do Acórdão quando, em matéria de direitos fundamentais, inverte, do ponto de vista metodológico, o ónus de fundamentação, e sustenta (ponto 13) que um dos fundamentos para se decidir pela não violação do princípio da proteção da confiança (no caso, quanto ao ano de 2015) é o não haver elementos suficientemente claros para suportar o juízo de inadmissibilidade constitucional.

Para que, até final de 2014, e em 2015 (como aceita o Acórdão) e nos anos subsequentes até 2018, se ponha em causa a remuneração (ainda que na mesma medida que em 2010), voltando a sacrificar-se os mesmos para além do que já lhes foi imposto ao longo do tempo, teria de ser apresentada uma razão suficientemente forte. A questão está em saber se a procura do equilíbrio orçamental, do respeito pelo limite do défice estrutural, e pela *ratio* entre a dívida pública e o PIB podem, sem violação da Constituição, continuar a fazer-se à custa da redução dos salários dos trabalhadores que recebem por verbas públicas. E, a meu ver, o legislador não apresentou justificação bastante para continuar a fazê-lo.

Acresce que são optimistas as previsões do Governo relativas à situação económico-financeira, refletidas no Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, como o Acórdão dá conta, aliás. Melhoria que abriu as portas, por exemplo, ao desagravamento do IRC a que já fizéramos referência em declaração de voto anterior (Declaração de voto ao Acórdão n.º 413/2014).

Assim sendo, e reiterando as razões constantes de anteriores declarações de voto, teria sustentado um juízo de inconstitucionalidade por violação dos princípios da igualdade, mas também da proporcionalidade, das reduções remuneratórias (quer da norma que as impõe em si mesmas – se

consideradas independentemente da sua duração para o futuro - quer da norma que, embora prevendo a sua reversão, as faz prolongar até 2018).

II.

Votei a *alínea b)* da decisão, acompanhando o juízo de inconstitucionalidade relativo às normas conjugadas do artigo 2.º e dos números 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República, subscrevendo a violação do parâmetro constitucional apontado na fundamentação.

Havendo já anteriormente considerado inconstitucionais as normas que mantiveram, ou ampliaram, as reduções remuneratórias impostas aos trabalhadores no ativo que auferem por verbas públicas, prolongando-as no tempo, e sujeitando os que as sofrem a um progressivo acumular de sacrifícios, não poderia deixar de subscrever a presente decisão quando rejeita – do ponto de vista da constitucionalidade - a possibilidade da manutenção das reduções – ainda que com a amplitude consagrada em 2010 – para o triénio 2016-2018.

Ao considerar, como acima sumariamente expus, que, já hoje, e perante as circunstâncias atuais, as reduções remuneratórias são violadoras da Constituição, por desrespeito dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, não posso deixar de votar uma decisão que aponta no sentido da inconstitucionalidade das reduções para o triénio 2016-2018, por, concordando com a maioria, julgar que no período em questão, - e, a meu ver, atentos os dados disponíveis -, não existem razões de interesse público relevantes que justifiquem a redução remuneratória (relembre-se, em sintonia com posições precedentes que a este propósito assumi, e com o que acima se escreveu, que já antes defendi a inexistência de tais razões).

Catarina Sarmento e Castro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencida quanto à alínea b) da Decisão e à pronúncia, nela contida, pela inconstitucionalidade das normas conjugadas dos artigos 2.º (Redução remuneratória) e 4.º (Reversão gradual da redução remuneratória temporária), n.ºs 2 e 3, do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República, pelas razões essenciais que de seguida se explicitam.

As normas dos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII estabelecem, respetivamente, uma medida de «Redução remuneratória» semelhante à estabelecida no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011) e um programa normativo de «Reversão gradual» daquela «redução remuneratória temporária» com início (certo) em 1 de janeiro de 2015 e termo (certo) no prazo máximo de quatro anos – sendo o valor percentual da reversão apenas certo para o ano de 2015 (20%) e, assim, incerto para o triénio 2016-2018. Da conjugação das normas destes

artigos resulta, assim, que a medida de «Redução remuneratória» se afigura como uma medida, normativamente configurada como medida de redução da despesa e – diversamente da medida contida na norma da Lei do Orçamento de Estado para 2011 – plurianual (quadriénio 2014-2018) e com termo certo de reversão (total) da redução salarial em 2019.

O Acórdão, na apreciação das questões de constitucionalidade, leva em conta o critério de apreciação que enunciou nos Acórdãos n.º 396/2011, n.º 353/2012, n.º 187/2013 e n.º 413/2014 o qual respeita, por um lado à existência de um fundamento para a diferenciação – daqueles que recebem remunerações pagas por verbas públicas – e, por outro, à medida dessa diferença, concluindo que a medida da diferenciação subjacente à fórmula adotada nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º, possibilitando a subsistência, para além de 2015, no triénio 2016-2018, de uma redução remuneratória que pode ser igual a 80% daquela que vem vigorando desde 2011, ultrapassa os limites do sacrifício adicional exigível ao trabalhadores que auferem por verbas públicas, assim violando o princípio da igualdade (cfr. n.ºs 17 e 18).

Considera-se, na senda do que se entendeu na declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 413/2014 (cfr. A) e seus fundamentos, que, no contexto temporal de aprovação do Decreto n.º 264/XII, ainda de excecionalidade económico-financeira, subsistem as razões de interesse público, inerentes desde logo à «Estratégia de consolidação orçamental» determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português ao nível internacional (Fundo Monetário Internacional) e da União Europeia, por via do Programa de Assistência Económica e Financeira (e também pelos Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica e do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras acordados, respetivamente, com a Comissão Europeia e o FMI) – e, assim, do Programa de ajustamento económico e financeiro de que Portugal foi objeto (cfr. artigo 3.º, n.º 1, da Decisão de Execução do Conselho de 30 de maio de 2011 relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (2011/344/UE) e, também, artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 (programa de ajustamento macroeconómico)) – que podem ainda justificar a diferença de tratamento daqueles que auferem rendimentos pagos por verbas públicas que, por essa razão, podem ser chamados a suportar um esforço acrescido – também porque mais prolongado no tempo – face ao imperativo de adoção de medidas de redução de despesa que concorram para o cumprimento daquelas obrigações. Assim é, em especial, por força dos valores, mais exigentes, de 4%, fixado para o défice orçamental para 2014 e de 2,5%, fixado para o défice orçamental para 2015, dos efeitos do PAEF (e obrigações e, parcialmente, medidas dele decorrentes) que perduram em 2015 (cfr., em especial, o artigo 3.º, n.º 8, alínea a) e alíneas g) e h), da Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE na redação da Decisão de Execução do Conselho 2014/234/UE) e, ainda das imposições do procedimento por défices excessivos em curso (cfr. a Recomendação do Conselho de junho de 2013 com vista ao termo da situação de défice excessivo (cfr. 10562/13 de 18/6/2013 e 10562/13 COR 1 de 20/6/2008) que impõe que seja posto termo à situação de défice excessivo em 2015 (Recomendação 1) e um valor de 4% para o défice de 2014 e de 2,5% para o défice de 2015 e uma melhoria do equilíbrio estrutural, respetivamente de 1,4% e de 0,5% do PIB (Recomendação 2)). Por isto se acompanha a alínea a) da Decisão do Acórdão e respetiva fundamentação, embora sem acompanhar as considerações quanto às melhorias da situação económico-financeira e seus reflexos.

Entende-se todavia, quanto ao período temporal que transcende 2015 (triénio 2016/2018) – e diversamente da fundamentação e conclusão do Acórdão nesta parte (cfr. n.ºs 17 e 18) – que apesar do termo de vigência do PAEF ocorrer em 2014 e o termo do procedimento por défice excessivo ocorrer previsivelmente em 2015, no contexto de aprovação do Decreto n.º 264/XII, existem ainda razões de interesse público que podem justificar a referida diferença e a sua manutenção, por um período plurianual que se estende para além de 2015 e com termo (certo) no fim de 2018. Tais razões são, em geral as atinentes ao cumprimento das obrigações que decorrem do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no quadro da política económica e também do Pacto de

Estabilidade e Crescimento e dos Regulamentos que o integram e, também, ainda que num plano diverso (de direito internacional), do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária, assinado em 2 de março de 2012; e, em especial, o facto de uma vez concluído o PAEF em 2014 e, assim, terminada a isenção da supervisão e avaliação no quadro do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas (previsto no artigo 2.º-A da Secção 1-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho de 7 de julho de 1997, na redação do Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de novembro de 2011) durante o período de vigência do programa (cfr. artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013), Portugal passa a ficar sujeito àquela supervisão e avaliação no quadro do Semestre Europeu e à apresentação dos programas nacionais de estabilidade e de convergência e do programa nacional de reformas (cfr., em especial artigo 2.º-A, n.º 2, c) e d) da Secção 1-A, e artigos 3.º e 7.º do Regulamento n.º 1466/97 e Recomendação do Conselho de 8 de julho de 2014 relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2014 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2014, em especial Considerando (4), *in fine*) – a que se liga o imperativo de um objetivo orçamental de médio prazo (específico de cada Estado membro) e da trajetória de ajustamento conducente ao objetivo fixado (artigo 2º-A do Regulamento n.º 1466/97 e artigos 3.º, n.º 2, a) e 7.º, n.º 2, a) do mesmo Regulamento). Em conformidade Portugal, apesar de o termo do PAEF não ter então ainda ocorrido, apresentou um Documento de Estratégia Orçamental (2014-2018), atualizado em 30 de abril de 2014 – também conforme previsto no artigo 3.º, n.º 8, alínea g) da Decisão de Execução do Conselho 2011/344/UE, na redação da Decisão de Execução do Conselho 2014/234UE – visando corrigir o défice excessivo até 2015 e atingir o objetivo orçamental de médio prazo até 2017 – em consonância com o acolhido pela Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada em último lugar pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – cfr., em especial, o artigo 12.º-C).

O caráter plurianual da medida de redução remuneratória consagrada pelas normas do artigo 2.º do Decreto n.º 264/XII, conjugadas com as normas do artigo 4.º, incluindo os n.ºs 2 e 3, do mesmo Decreto afigura-se consentânea com as referidas obrigações e, em especial, com o objetivo orçamental de médio prazo – e o correspondente quadro plurianual de programação orçamental (cfr. artigo 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental).

Ora o controlo constitucional agora convocado para as normas constantes dos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII, não pode, em nosso entender, deixar de ponderar aquele interesse público para além de 2015 (sem olvidar a possível subsistência de outras medidas decorrentes das Leis do Orçamento de Estado para 2013 e 2014 que, algumas com e outras sem alcance universal, contribuem de algum modo para a repartição diversa dos encargos públicos). Por isso se entende que, não obstante a medida de redução remuneratória, na configuração vertida no Decreto n.º 264/XII, ser concebida num quadro de vigência plurianual e abrangendo também o triénio 2016/2018 (n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º) – e nessa medida impor, face à sua configuração decorrente da Lei do Orçamento de Estado para 2011 e reiterada nas Leis do Orçamento de Estado para 2012 e 2013, um esforço acrescido, porque ainda mais prolongado no tempo, aos que auferem remunerações por verbas públicas –, não se verifica de forma evidente a desigualdade de tratamento na repartição dos encargos públicos que justifique uma pronúncia pela inconstitucionalidade por se encontrarem ultrapassados os limites do sacrifício.

Assim, e sendo certo que, com a medida de redução remuneratória em causa, os trabalhadores que auferem por verbas públicas se mostram mais onerados – e temporalmente mais onerados – na distribuição dos encargos públicos, por comparação com os titulares de outros tipos de rendimentos, a diferença de tratamento, fundamentada na diferença de posições dos abrangidos e dos excluídos da medida em causa, não se afigura excessiva e desproporcionada, enquanto expressão de uma medida ainda excecional e (como se assume expressamente na epígrafe do artigo 4.º do Decreto n.º 264/XII) «temporária» (ou seja, não definitiva), ainda que plurianual (e para além do período de vigência de medida similar em 2011, 2012 e 2013), justificada em face do interesse público de

contenção da despesa pública, de redução do défice e de prossecução de um objetivo orçamental de médio prazo.

Maria José Rangel de Mesquita

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. As normas dos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII da Assembleia da República concretizam normativamente a *opção político-orçamental de contenção da massa salarial das Administrações Públicas* em ordem a alcançar as metas quanto à redução do défice orçamental e da dívida pública definidas para Portugal no quadro de coordenação e governação da União Económica e Monetária, em geral, e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial.

De acordo com a Recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 – uma «recomendação específica por país» (*country-specific recommendation*) emitida ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e prevista no âmbito da *vertente corretiva* do Pacto de Estabilidade e Crescimento (cfr., em particular, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho) – Portugal deve reduzir o seu défice orçamental nominal para 4% do PIB em 2014 e 2,5% do PIB em 2015, de modo a encerrar o Procedimento por Déficit Excessivo (PDE) iniciado em 2009 (e suspenso durante a vigência do PAEF). Porém, uma vez atingido esse objetivo, a *vertente preventiva* do citado Pacto (cfr., em especial, o artigo 121.º do TFUE e o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho) prevê, além da manutenção do saldo orçamental nominal abaixo do referencial de 3% do PIB, o cumprimento de uma trajetória de ajustamento do saldo orçamental estrutural até à consecução do «objetivo de médio prazo» (OMP) – no que se refere a Portugal, um saldo estrutural definido em -05% do PIB a atingir em 2017; sobre o OMP, cfr. o artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97). Enquanto não for alcançado esse objetivo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5% do PIB e a taxa líquida de crescimento da despesa pública encontra-se fortemente condicionada (cfr. o artigo 12.º-C da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – Lei de Enquadramento Orçamental ou LEO – e o artigo 72.º-B e seguintes do mesmo diploma; v. também o artigo 3.º do Tratado Orçamental).

No tocante à redução da dívida pública, com o encerramento do PDE inicia-se um período transitório de três anos (2016-2018) que antecede a aplicação da regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de 5% ao ano (cfr. o artigo 10.º-G da LEO). Durante esse período, e em ordem a progredir satisfatoriamente na redução do rácio da dívida, o saldo orçamental estrutural deve ser ajustado de acordo com certos critérios quantitativos (cfr., em especial, o ponto 4.4., pág. 12 e seguintes, do *Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 3/2014 – Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018*).

Confirma-se, por conseguinte, a ideia já afirmada na minha declaração de voto junta ao Acórdão n.º 413/2014 de que «o termo do PAEF não é um “ponto de chegada”, mas antes simples “estação” num caminho (longo) em direção à situação orçamental sustentável. E, até lá, a liberdade conformadora do legislador orçamental encontra-se – ou continua – fortemente limitada» (cfr. o respetivo n.º 1.1.). Na verdade, os interesses conexos com a redução do défice orçamental e com a redução da dívida pública – que, aliás, o presente acórdão também não deixa de reconhecer (cfr. o início dos respetivos

n.ºs 13 e 17) – estão suficientemente identificados e quantificados, e constituem, pela sua importância no plano da economia nacional e da integração europeia, interesses públicos de primeira grandeza suscetíveis de fundarem políticas públicas de médio e longo prazo adequadas à sua prossecução. De resto, isso mesmo é confirmado, a propósito da análise do *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018* (DEO 2014-2018), por um órgão técnico independente, como o Conselho de Finanças Públicas (cfr. Relatório cit., p. ii):

«[O]s objetivos orçamentais traçados pelo DEO/2014 são adequados ao estado das finanças públicas e da economia. A necessidade de prosseguir na rota de consolidação orçamental e de continuar a melhorar os resultados alcançados durante a vigência do programa de assistência financeira é indiscutível.»

Sublinhe-se, por outro lado, que o referido balanço das perspetivas macroeconómicas de Portugal também não pode deixar de relevar ao nível de eventuais expectativas quanto a uma rápida reversão de medidas impositivas de sacrifícios de natureza transitória: nesse plano, e uma vez mais, não só o *terminus* do PAEF não é sinónimo de regresso ao *statu quo ante*, como ainda há que percorrer várias outras etapas no processo de ajustamento (pelo menos: *encerramento do PDE em 2015, consecução do OMP em 2017 e aproveitamento racional do período transitório pós-PDE de 2016 a 2018*). Acresce que inexistente qualquer evidência – aliás, bem pelo contrário, a dar crédito à posição assumida pelo Conselho de Finanças Públicas – de que o esforço inerente àquela opção político-orçamental seja, em si mesmo considerado, inadequado ou excessivo.

2. As razões justificativas da mencionada opção político-orçamental e do seu recorte específico são enunciadas no DEO 2014-2018 nos seguintes termos (cfr. pp. 39-40):

«Tendo assegurado a conclusão formal do 11.º exame regular, a preparação do Documento de Estratégia Orçamental para o período pós-Programa implicou uma reavaliação das perspetivas de médio-prazo em termos de política orçamental. Esta reavaliação assentou, em particular, na importância de iniciar a reversão de medidas de carácter transitório, executadas num contexto de emergência financeira

Tendo em conta os compromissos assumidos no quadro europeu e a importância de garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a questão principal residiu na determinação do espaço orçamental disponível para iniciar o processo de reversão, atendendo a dois pressupostos-chave: (i) a compensação do impacto orçamental da decisão de forma a cumprir o limite para o défice em 2015; e (ii) a opção por medidas de carácter permanente para assegurar a continuidade do ajustamento no futuro.

Neste contexto foram tomadas as opções que se seguem.

(i) Reversão da redução remuneratória nas APs

Desde 2011, os trabalhadores do sector público têm a sua remuneração reduzida pela aplicação de uma taxa progressiva, gerando assim um quadro no qual os trabalhadores com salários mais baixos são protegidos e os trabalhadores que auferem remunerações mais elevadas são chamados a contribuir com um maior esforço para a consolidação orçamental. A aplicação destas reduções deve ser de carácter transitório, uma vez que introduziu uma distorção excessiva entre trabalhadores menos qualificados e aqueles com maiores qualificações e responsabilidades.

A disciplina orçamental exige que a massa salarial das Administrações Públicas (APs) permaneça contida. Porém, a redução no número de funcionários públicos que tem ocorrido por força da reduzida taxa de substituição das aposentações e da execução de programas de rescisões por mútuo acordo, permitiu e continuará a permitir a redução da massa salarial por efeito quantidade. Assim, cria-se espaço orçamental para reverter de forma gradual a medida de redução remuneratória atualmente em vigor, sem que tal resulte da massa salarial agregada nas APs.

Deste modo, o aumento de eficiência e de produtividade na APs, traduzido na prestação de serviços eficientes e de qualidade com menos recursos, refletindo também o investimento na desmaterialização de processos, centralização de serviços e racionalização de procedimentos, reverterá em benefício também dos trabalhadores das APs.

Nesses termos, o Governo aprovou, e pretende discutir com os representantes dos trabalhadores, a reversão gradual das reduções remuneratórias, tendencialmente num horizonte de cinco anos. Em particular, prevê-se:

- Para 2015, a reversão de 20% da taxa de redução aplicada atualmente;
- A partir de 2016, a manutenção do valor da massa salarial das APs, com os efeitos da diminuição do número de efetivos e outros ganhos de eficiência a condicionar o ritmo da reversão da redução remuneratória.»

É esta a razão fundamental quer para a *unidade e incindibilidade* do programa normativo dos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII, quer para a *indeterminação relativa* do ritmo da reversão da redução remuneratória a partir de 2015. De qualquer modo, é de ressaltar a garantia de uma reversão total no prazo máximo de quatro anos, a qual é reforçada pelo reconhecimento expresso do efeito de distorção associado à medida de redução remuneratória aplicada desde 2011 aos trabalhadores das Administrações Públicas. Com efeito, resulta da interpretação conjugada daqueles dois preceitos, e considerando ainda a transitoriedade expressamente afirmada no artigo 1.º, que:

- (i) A redução remuneratória aplicável aos trabalhadores em causa – e que tem um figurino semelhante ao estabelecido no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) – pode vigorar durante os restantes meses do corrente ano de 2014 e até ao fim de 2018;
- (ii) Em 2019 tal redução remuneratória não será aplicada;
- (iii) Os orçamentos do Estado de 2015 a 2018 deverão fixar uma percentagem de reversão da mesma redução remuneratória em função da disponibilidade orçamental, sendo que a percentagem aplicável em 2015 deverá ser de 20%.

Por outro lado, a propósito do teste da necessidade ou indispensabilidade da medida aferida com referência à respetiva proporcionalidade, o Governo salienta o seguinte na Nota Técnica junta ao presente processo (v. p. 77):

«[Para a consecução da] redução sustentada do défice e da despesa pública nos termos acordados com as instâncias internacionais, que permita assegurar o financiamento do Estado português[,] não sobra outra alternativa viável ao legislador, que não passe pela redução das remunerações do universo dos

trabalhadores, agentes e titulares de cargos públicos que auferiram rendimentos através de verbas públicas. As alternativas que, no plano hipotético, se poderiam divisar implicariam um aumento da carga fiscal – que, entretanto, atingiu níveis que dificilmente podem ser ultrapassados sem consequências nefastas para a economia, designadamente para o aumento do desemprego – ou a redução da despesa pública (que deixasse intocados salários e pensões), o que só se imagina possível – atendendo aos valores necessários – com uma afetação séria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos».

Esta estimativa quanto ao nível da carga fiscal é, além disso, expressamente corroborada na parte conclusiva do mencionado *Relatório do Conselho de Finanças Públicas n.º 3/2014* (p. ii):

«A definição e o cumprimento de limites de despesa é essencial para assegurar a estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas, sobretudo quando o país esgotou o espaço para o crescimento da dívida pública e da carga fiscal e tem de contar com investimento privado de qualidade, virado para os sectores transacionáveis e para o aumento da produtividade, com vista a concretizar a estratégia que o DEO/2014 corretamente enuncia.»

3. Atentas as mencionadas justificações, e considerando de modo particular a imprevisibilidade para além de certos limites da evolução da economia, não pode deixar de se considerar a medida de reversão das reduções remuneratórias aplicadas aos trabalhadores das Administrações Públicas como suficientemente caracterizada, fundamentada e balizada: a mesma tem um termo inicial e um termo final definidos; e tem igualmente um sentido geral que só não é mais densificado, nomeadamente no que se refere ao ritmo da reversão da redução remuneratória durante o triénio 2016-2018, por razões de prudência relacionadas com a necessidade de assegurar a contenção do valor da massa salarial a suportar por aquelas entidades, que são atendíveis e, em si mesmas consideradas, também são razoáveis. Na verdade, sendo o objetivo da política de emprego público (com a necessária projeção orçamental no médio e longo prazo) a reversão da redução remuneratória aplicada aos trabalhadores das Administrações Públicas sem, ao mesmo tempo, aumentar o valor da respetiva massa salarial, torna-se evidente a interdependência entre o ritmo da reversão da redução remuneratória e a diminuição do número de efetivos e outros ganhos de eficiência, conforme explicitado no DEO 2014-2018: o espaço orçamental para a reversão das reduções remuneratórias é criado em função da «redução da massa salarial por efeito quantidade» imputável àqueles dois fatores. Existe ainda um incentivo legal forte no sentido de os órgãos superiores das Administrações Públicas acelerarem o processo do seu redimensionamento no respeitante ao número de efetivos e aos mencionados ganhos de eficiência, já que em 2019 a lei prevê a cessação das reduções remuneratórias.

Comparando com a situação atual, e que dura desde 2011 devido às sucessivas renovações em leis orçamentais, verifica-se que o legislador, reconhecendo embora a subsistência de um quadro de necessidade de redução urgente da despesa pública, se compromete com um dado horizonte temporal para fazer cessar a política de redução das remunerações dos trabalhadores das Administrações Públicas. Atentos os diversos fatores condicionantes da reversão de tal política – os quais em larga medida escapam ao controlo do legislador –, não se afigura desrazoável salvaguardar alguma flexibilidade quanto ao ritmo a observar na concretização da mesma reversão.

Pelo exposto, não parece que o grau de indeterminação que caracteriza o artigo 4.º, n.º 2, do Decreto n.º 264/XII se deva ter por excessivo. Tal indeterminação, além de balizada pelos termos inicial e final da reversão das reduções remuneratórias, encontra a sua razão de ser – que é objetivamente justificada – no interesse público de contenção do valor da massa salarial das Administrações Públicas ao nível atual até dezembro de 2018.

4. No que se refere à persistência de reduções remuneratórias aplicáveis por força da lei aos trabalhadores das Administrações Públicas, durante os restantes meses do corrente ano de 2014 e, possivelmente, até ao final de 2018, e à sua avaliação à luz do princípio da igualdade, mantenho que o Tribunal Constitucional, ao efetuar o juízo correspondente com base no artigo 13.º da Constituição, está habilitado a escrutinar tanto a *racionalidade do fundamento* invocado pelo legislador para conferir a diferentes grupos de cidadãos tratamentos jurídicos diversos, quanto a, mais intensamente, a *razoabilidade da medida da diferenciação* (cfr. a declaração de voto conjunta feita no Acórdão n.º 187/2013). No primeiro caso, aplicável a diferenças de tratamento de menor intensidade e afetando grupos de pessoas em razão de determinadas situações, o princípio da igualdade vale, sobretudo, como *proibição do arbítrio*, cujo respeito é controlado com base num critério de evidência (a desigualdade é *proibida*, caso não se funde num qualquer fundamento racional e objetivo); no segundo caso, aplicável a diferenciações jurídicas mais intensas que atingem grupos de pessoas em razão de aspetos pessoais ou que interferem com a respetiva autonomia pessoal, o princípio da igualdade vale como *proibição de tratamento desigual na ausência de uma justificação substancial e objetiva* (a desigualdade é *permitida* se e na medida em que se mostre justificada com base num fundamento substancial e objetivo). O controlo do respeito do princípio da igualdade implica, então, um juízo de proporcionalidade destinado a verificar: (i) se o fim – *interno* (consideração de diferenças objetivas preexistentes invocadas para justificar a diferenciação jurídica estabelecida) ou *externo* (criação de diferenças de tratamento pelo próprio legislador em vista de certo fim, determinando ele próprio a espécie e o peso de tais diferenças) – visado pela desigualdade de tratamento é legítimo; (ii) se tal desigualdade é adequada e necessária para a prossecução desse fim; e (iii) se existe uma justa medida ou equilíbrio entre a importância do fim prosseguido e a extensão da diferenciação jurídica (sobre a aplicação do princípio da igualdade na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão e as insuficiências da formulação da chamada “Nova Fórmula”, cfr. a síntese de Pieroth, Schlink, Kingreen e Poscher, *Grundrechte – Staatsrecht II*, 29. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg, 2013, Rn. 470 e ss., pág. 113 e ss.).

4.1. Em vista do fim visado pelo autor das normas dos artigos 2.º e 4.º do Decreto n.º 264/XII – recorde-se: a consolidação orçamental por via da manutenção do valor da despesa com pessoal –, as reduções remuneratórias em apreciação, na sua generalidade, não podem ser consideradas arbitrarias, já que, para aqueles efeitos, os rendimentos com origem em verbas públicas se distinguem essencialmente dos rendimentos com outras origens – justamente porque se trata de rendimentos provenientes do orçamento do Estado, o seu aumento ou diminuição repercute-se imediatamente no nível da despesa pública – sendo a sua diminuição, por isso, adequada àquele objetivo (cfr. os Acórdãos n.ºs 396/2011, 353/2012 e 187/2013).

4.2. Contudo, tais razões já não valem *prima facie* em relação àquelas pessoas que tenham um vínculo com entidades abrangidas na enumeração do artigo 2.º, n.º 9, do Decreto n.º 264/XII, mas cujas remunerações, não sendo pagas por via do orçamento do Estado, também não relevem como despesa pública. Nesses casos, a redução das remunerações não contribui para a consolidação orçamental por via da redução da despesa pública e, conseqüentemente, tão-pouco contribui para o esforço de redução da dívida pública. É o que sucede, por exemplo, com os gestores públicos e os trabalhadores de empresas públicas abrangidos, respetivamente, pelas alíneas o) e r) do citado

preceito, desde que as empresas em que exerçam funções: (i) sejam qualificáveis como «produtor mercantil», nos termos e para os efeitos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (cfr. quanto ao SEC 95, o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho, Anexo A, ponto 2.68; e quanto ao SEC 2010, o Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, Anexo A, ponto 20.05); e (ii) não tenham sido «reclassificadas», conforme previsto no artigo 2.º, n.º 5, da LEO.

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

Porém, como este aspeto implica ponderações e desenvolvimentos distintos dos realizados nos Acórdãos n.ºs 396/2011, 353/2012, 187/2013 e 413/2014 e o pedido fiscalização preventiva da constitucionalidade se reporta apenas à suscetibilidade de violação de princípios e normas constitucionais – como, entre outros, o princípio da igualdade – «tal como resulta da interpretação que destes princípios vem sendo feita pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, em especial nos acórdãos n.º 353/2012, n.º 187/2013 e n.º 413/2014» (cfr. o n.º 4.º do requerimento), entendo que, sob pena de violação do princípio do pedido, tal matéria não deve ser objeto de decisão no presente processo.

4.3. Quanto à avaliação da razoabilidade da medida de diferenciação, e considerando como termo de comparação único a proveniência (pública/não pública) dos rendimentos, verifica-se não ser possível determinar objetivamente a medida da diferença e, por conseguinte, o limiar a partir do qual o “limite do sacrifício” de quem é tratado diferenciadamente se pode considerar ultrapassado.

Prosseguindo o fim de interesse nacional de redução da despesa pública – a consolidação orçamental pelo lado da despesa –, o legislador decidiu diminuir os rendimentos de quem recebe por verbas públicas, criando ele próprio uma desigualdade (sucendo que os demais cidadãos não podem sequer ser afetados por tais medidas, sendo-o embora, e porventura juntamente com alguns que fazem parte do primeiro grupo, afetados por muitas outras medidas igualmente destinadas à consolidação das contas públicas). Simplesmente, dada a diversidade de medidas adotadas em ordem à consolidação orçamental e o diferente modo como todos foram por elas atingidos, não é possível estabelecer comparações e, conseqüentemente, aferir da razoabilidade de eventuais diferenças de tratamento.

Aliás, como notam os Autores acima referidos – ob. cit., Rn. 473 e 474, pág. 114 –, estando em causa *fins externos*, «a justificação [para a diferença de tratamento jurídico] não pode localizar-se nas próprias diferenças [criadas pelo legislador], mas tão só nos fins por ele prosseguidos com tal diferenciação». Mais: a avaliação do teste da necessidade ou indispensabilidade da medida acaba por desempenhar, nos casos em que a diferença é criada pela própria medida legislativa – e independentemente de se tratar de uma diferenciação estabelecida *in melius* ou *in peius* –, um papel menos relevante do que o que lhe pertence na avaliação da proporcionalidade de restrições a direitos, liberdades e garantias, já que, para o fim visado pelo legislador – um fim externo, portanto –, existem por via de regra múltiplas alternativas que afetam de modo diverso as pessoas integradas num ou noutro dos grupos que resultam da aplicação daquela medida. Em tais situações, será suficiente para formular um juízo negativo sobre a violação do princípio da igualdade que não se divise uma alternativa à medida diferenciadora que, sendo igual ou menos onerosa para o Estado, seja cumulativamente: (i) *mais eficaz* na prossecução do fim visado; e (ii) *menos prejudicial* para o grupo de pessoas desfavorecido em consequência da diferenciação jurídica em análise (cfr. Autores cits., ob. cit., Rn. 475, pág. 114).

Ora, no caso sujeito não se vislumbra uma alternativa que cumpra todas essas condições. Vale, por isso, também aqui a consideração feita na declaração conjunta anexa ao Acórdão n.º 187/2013 (cfr. o respetivo n.º 6):

«[A maioria entende que] ao aumentar a carga fiscal, e logo, a *universabilidade* dos encargos (que passam assim a ser repartidos de forma mais generalizada por todos os contribuintes) mas ao persistir em sobrecarregar *adicionalmente* os que recebem por verbas públicas, o legislador estará a *desconsiderar* a igualdade “*externa*” que une tanto uns como outros cidadãos, excedendo com isso a *justa medida* em que se deveria comportar o sacrifício sofrido pelos trabalhadores públicos e pensionistas.

[...]

[Simplesmente, com este argumento] – que serve para que se responda negativamente à questão de saber se a medida legislativa se inclui ainda nos “limites do sacrifício” – o Tribunal atribuiu-se uma competência (de aferir a “justa medida” da diferença a partir de uma situação de igualdade *a priorística* que considera como um dado vinculante) que, segundo cremos, deveria caber ao legislador. É que, como já vimos, não é este um domínio em que a Constituição proíba *a priori* o estabelecimento de diferenças entre as pessoas, seja tendo em linha de conta o seu *critério* (pagos ou não pagos por verbas públicas), seja tendo em linha de conta o seu *fim* (redução da despesa pública por razões de equilíbrio orçamental).»

Pedro Machete