

Projeto de Lei n.º 9/XIII (1.ª)

Repõe os complementos de pensão nas empresas do sector empresarial do Estado (PCP)

Data de admissão: 4 de novembro de 2015

Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN) e José Manuel Pinto (DILP).

Data: 12 de janeiro de 2016.

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O projeto de lei deu entrada em 28/10/2015, foi admitido em 04/11/2015 e baixou em 17/11/2015, à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a), em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.^a). Foi nomeado autor do parecer o Sr. Deputado José Moura Soeiro (BE).

Por se tratar de legislação sobre matéria de trabalho, o projeto em apreço foi colocado em apreciação pública de 02 de dezembro de 2015 a 01 de janeiro de 2016, nos termos do artigo 134.º do RAR e do n.º 1 do artigo 16.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição. Nesse sentido, foi publicada na [Separata n.º 5/XIII, DAR, de 2 de dezembro de 2015](#), em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 134.º do RAR.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

Esta iniciativa legislativa é apresentada por 15 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea b) do 1 do n.º 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

O projeto de lei respeita os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, na medida em que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica. Contudo, ao repor complementos de pensão nas empresas do sector empresarial do Estado, em caso de aprovação, o projeto de lei pode traduzir-se num aumento das despesas do Estado previstas no Orçamento, o que constitui um impedimento à apresentação de iniciativas, consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (princípio conhecido por “lei – travão”).

No entanto, este limite encontra-se salvaguardado na iniciativa em apreciação, uma vez que a mesma estabelece no seu artigo 2.º que “ a lei entra em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua aprovação”.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O projeto de lei em apreço apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Em caso de aprovação, revestirá a forma de lei e deverá ser publicado na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da referida lei.

Quanto à entrada em vigor, o artigo 2.º da iniciativa estipula que “ A presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua aplicação”, pelo que se encontra em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Prevê a [Constituição da República Portuguesa](#), no n.º 3 do seu artigo 56.º, o **direito de contratação coletiva**, a garantir nos termos e condições da lei. O n.º 4 da mesma disposição constitucional remete também para normas infraconstitucionais a definição das regras atinentes à legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho e da eficácia das suas cláusulas.¹

¹ Os textos dos diplomas utilizados na presente nota técnica sem menção especial, designadamente ao seu número e data e modificações sofridas, referem-se a versões consolidadas retiradas da base de dados Digesto/DRE ou outras fontes fidedignas.

Os **instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho** são, assim, conformados constitucionalmente como fontes de Direito Laboral, sendo previstos como tal pelos artigos 1.º a 3.º do [Código do Trabalho](#).²

Por sua vez, o direito de contratação coletiva, ao qual se aplica o regime do artigo 18.º da Constituição, é regulamentado pela lei ordinária, para a qual remete o n.º 4 do artigo 56.º da Constituição.

Atualmente a matéria é regida pelos artigos 476.º a 521.º do Código do Trabalho, onde se estabelecem regras relativas à forma, modalidades, celebração, conteúdo, publicidade, vigência, denúncia, eficácia e hierarquia dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

Tem especial interesse para o caso vertente o **artigo 478.º do Código do Trabalho**, que, sob a epígrafe “limites do conteúdo de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”, dispõe o seguinte:

“1 - O instrumento de regulamentação colectiva de trabalho não pode:

- a) Contrariar norma legal imperativa;*
- b) Regulamentar actividades económicas, nomeadamente períodos de funcionamento, regime fiscal, formação dos preços e exercício da actividade de empresas de trabalho temporário, incluindo o contrato de utilização;*
- c) Conferir eficácia retroactiva a qualquer cláusula que não seja de natureza pecuniária.*

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

Também o artigo 7.º da [Lei n.º 23/2012, de 25 de junho](#), que procedeu à terceira alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, tem conexão com o problema central da iniciativa legislativa, tal como acontece ainda com as seguintes leis gerais:

- A [Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social](#), aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro³;
- O [Decreto-Lei n.º 225/89, de 6 de julho](#), que disciplina os regimes profissionais complementares de segurança social, retificado por declaração publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 200, de 31 de agosto de 1989⁴.

Para além dos referidos diplomas, não existe qualquer outro regime legal a enquadrar a atribuição dos complementos de pensão objeto do projeto de lei, negociados ao abrigo do exercício pelas associações

² Nos termos do artigo 17.º do [Regime Jurídico do Sector Público Empresarial](#) (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro), aos trabalhadores das empresas públicas aplica-se o regime jurídico do contrato individual de trabalho, regendo-se a matéria relativa à contratação coletiva pela lei geral.

³ A versão desta lei aqui anexada eletronicamente é a versão republicada em anexo à Lei n.º 83-A/2013.

⁴ O suporte eletrónico anexado corresponde ao texto legal sem a retificação mencionada, irrelevante para o caso vertente.

sindicais do referido direito de contratação coletiva, incluído pela Constituição no seu catálogo de direitos fundamentais dos trabalhadores.

Com efeito, o projeto de lei em questão refere-se aos complementos de pensão atribuídos a coberto de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho negociais ajustados entre trabalhadores de empresas do sector público empresarial, em qualquer das suas modalidades previstas no artigo 2.º do Código do Trabalho, a saber:

- Convenção coletiva, sob a forma de contrato coletivo, acordo coletivo ou acordo de empresa;⁵
- Acordo de adesão;
- Decisão arbitral em processo de arbitragem voluntária.

Esses complementos de pensão, sendo marginais aos sistemas previdenciais de base contributiva, foram objeto de disposição legal imperativa mediante a qual o seu pagamento é suspenso enquanto se verificarem determinadas circunstâncias.

Tal disposição foi inscrita em duas leis orçamentais sucessivas, tendo o assunto sido tratado primeiro no artigo 75.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2014), e depois no artigo 78.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2015).⁶

A primeira das normas citadas – o **artigo 75.º** da Lei do Orçamento do Estado para 2014 - dividia-se em sete números:

Dispunha o n.º 1 o seguinte: *“Nas empresas do sector público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da presente lei, apenas é permitido o pagamento de complementos às pensões atribuídas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social, pela CGA, I. P., ou por outro sistema de proteção social, nos casos em que aqueles complementos sejam integralmente financiados pelas contribuições ou quotizações dos trabalhadores, através de fundos especiais ou outros regimes complementares, nos termos da legislação aplicável.”*

Rezava o n.º 3: *“O pagamento de complementos de pensão pelas empresas a que se refere o n.º 1, fora das condições estabelecidas nos números anteriores, encontra-se suspenso.”*⁷

⁵ Nos termos do n.º 3 desse preceito do Código do Trabalho, contrato coletivo é “a *convenção celebrada entre associação sindical e associação de empregadores*”, acordo coletivo “a *convenção celebrada entre associação sindical e uma pluralidade de empregadores para diferentes empresas*” e acordo de empresa “a *convenção celebrada entre associação sindical e um empregador para uma empresa ou estabelecimento*”.

⁶ A consulta feita ao quadro de modificações subsequentes às leis orçamentais mencionadas revelou serem irrelevantes para o tratamento do projeto de lei sob análise.

De acordo com o n.º 2, a medida aplicava-se ao pagamento de complementos de pensão tanto aos “trabalhadores no ativo” como aos “antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas”.

Excetuava-se, no entanto, “o pagamento de complementos de pensão pelas empresas que já os realizavam em 31 de dezembro de 2013, nos casos em que a soma das pensões auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA, I. P., e de outros sistemas de proteção social” fosse “igual ou inferior a € 600 mensais” (n.º 4), caso em que “o valor mensal do complemento de pensão” se encontrava “limitado ao valor mensal de complemento de pensão pago a 31 de dezembro de 2013 e à diferença entre os € 600 mensais e a soma das pensões mensais auferidas pelo respetivo beneficiário do Sistema Previdencial da Segurança Social, da CGA, I. P., e de outros sistemas de proteção social” (n.º 5).

Por via conjugada dos n.ºs 1 e 3, suspendia-se, assim, nas empresas do sector público empresarial que tivessem apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados à data de entrada em vigor da lei, o pagamento dos complementos de pensão que caíssem fora da previsão dos n.ºs 1, 4 e 5 do preceito.

Nos termos do n.º 6, o pagamento dos complementos de pensão só seria retomado “num contexto de reposição do equilíbrio financeiro das empresas do sector público empresarial, após a verificação de três anos consecutivos de resultados líquidos positivos”.

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

Durante o processo legislativo de gestação do Orçamento do Estado para 2014⁸, o **Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e Entidades com Fins Públicos** (STE), ouvido pela comissão parlamentar competente, juntou documento onde considerou “inaceitável” a suspensão do pagamento dos complementos de pensão, sublinhando que “mais uma vez são alguns trabalhadores a pagar por decisões políticas tomadas relativamente a cada sector, por erros de gestão ou até por subscrição de contratos Swaps ruins”.

⁷ Importa mencionar que o título do projeto de lei induz em erro quanto à real intenção da iniciativa, porque não se trata de repor algo que tenha sido retirado. Os complementos de pensão não foram eliminados. Foi simplesmente suspenso o seu pagamento. Repõe-se ou retoma-se, sim, o pagamento, como o artigo 1.º do projeto refere, sendo de assinalar que o objetivo dos proponentes pode também ser conseguido fazendo-se cessar a vigência do atual artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2015.

⁸ Com base na Proposta de Lei n.º 178/XII(3.ª), onde o futuro artigo 75.º da lei estava numerado como 73.º.

Por sua vez, a **União Geral dos Trabalhadores** (UGT) veio dizer, no âmbito da apreciação pública da proposta de lei, que “a suspensão de pagamento destes complementos é uma medida que fere as legítimas expectativas dos trabalhadores em virtude de resultados de gestão, aos quais os trabalhadores são totalmente alheios”. Continua o parecer, na parte respeitante ao artigo em questão, da seguinte forma:

“Os complementos de reforma assentaram desde sempre em dois pressupostos – por um lado, a sua natureza nunca foi contributiva e tal facto foi sempre aceite por parte das empresas e, por outro lado, as empresas nunca estiveram na disponibilidade de constituir um verdadeiro fundo de pensões.

A este propósito, importa fazer uma nota a respeito do Decreto-Lei n.º 225/89, o qual veio regulamentar a concessão de benefícios complementares concedidos pelo regime geral de segurança social.

Segundo este diploma, os esquemas de proteção, quando complementares das prestações garantidas pelo regime geral de segurança social, passaram a designar-se regimes profissionais complementares. A criação de tais regimes passou a obedecer cumulativamente a determinados requisitos e os esquemas complementares de prestações garantidas pelo regime geral de segurança social concedidos por empresas aos seus trabalhadores à data da entrada em vigor do referido diploma deviam harmonizar-se com as disposições nele contidas, tendo em conta as regras aí estabelecidas.

Refira-se ainda que toda esta matéria deveria ter sido devidamente harmonizada com os instrumentos normativos comunitários (nomeadamente com as Directivas n.ºs 77/187/CEE e 80/987/CEE, do Conselho das Comunidades Europeias), as quais preveem a tomada de medidas que garantam os direitos dos trabalhadores no âmbito dos regimes profissionais complementares mesmo em casos de insolvência das entidades patronais ou de transferência de empresas resultante de cessação convencional ou fusão.

Assim, caberia sempre ao Estado a consagração de tais princípios no âmbito da legislação nacional, princípios estes que acautelariam a posição dos trabalhadores nesta matéria. Ao não o fazer, não poderá deixar de ser responsabilizado.

Mais, e não obstante os sindicatos terem tido, desde sempre, vontade de negociar as cláusulas contratuais em causa e tendo inclusivamente manifestado a intenção de transformar este mecanismo num mecanismo de natureza contributiva, nunca houve, por parte das empresas a mesma intenção.

Não podemos ainda esquecer que muitos destes trabalhadores foram aliciados pelas próprias Empresas no sentido de anteciparem a sua passagem à situação de reforma, como via para a redução de efetivos, reduções estas que os vários Governos sempre preconizaram nestas empresas.

Tal como no passado, também agora os sindicatos estão disponíveis para negociar a matéria dos complementos. Contudo, a discussão que eventualmente se vier a fazer deverá produzir efeitos exclusivamente para o futuro.

É como total rejeição que olhamos para a Proposta de lei na parte em que pretende suspender os pagamentos aos actuais aposentados, em primeiro lugar por fragilizaria a situação de muitos deles (com os cortes previstos para as pensões, muitos dos actuais aposentados poderia ser atirados para situações verdadeiramente dramáticas caso lhes fosse retirado o complemento) e, em segundo lugar, porque ao aplicar a medida de uma forma retroactiva (a quem já se encontra a beneficiar dos complementos) o Governo está, mais uma vez, a quebrar o princípio da confiança que deverá estar na base do relacionamento dos cidadãos com o Estado.”

Igualmente a **Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical** (CGTP-IN) se pronunciou contra a medida, escrevendo, no documento enviado à comissão, o seguinte:

“Os complementos às pensões atribuídas pelos sistemas de segurança social de enquadramento obrigatório são benefícios sociais atribuídos aos trabalhadores, uma grande parte previstos em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, que integram os chamados regimes profissionais complementares, definidos no artigo 83.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro) como regimes de iniciativa colectiva, de instituição facultativa, a favor dos trabalhadores por conta de outrem de uma empresa, grupo de empresas ou de entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional, financiados pelas entidades empregadoras, com ou sem pagamento de quotizações por parte dos trabalhadores.

O seu objectivo é, como o próprio nome indica, complementar as prestações atribuídas no âmbito dos sistemas de segurança social de enquadramento obrigatório, tendo em conta que as prestações e nomeadamente as pensões atribuídas no âmbito destes sistemas obrigatórios têm valores generalizadamente baixos, quer resultam por um lado do baixo nível salarial e, por outro, da relativa juventude do nosso sistema público de segurança social.

Os regimes profissionais complementares integram plenamente o sistema de segurança social, de acordo com o disposto no artigo 23.º da Lei de Bases da Segurança Social, e como tal estão abrangidos pelos princípios gerais do sistema, entre os quais o princípio da tutela dos direitos adquiridos e em formação consagrado no artigo 20.º da citada Lei de Bases.

Assim, esta proposta de suspensão do pagamento dos complementos de reforma aos trabalhadores e reformados das empresas do sector público empresarial viola claramente o princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, expressamente garantido na Lei de Bases da Segurança Social, bem como o princípio da tutela da confiança, insito no princípio do Estado de Direito, por operar na ordem jurídica uma alteração imprevisível e desproporcional com a qual os beneficiários dos complementos de pensão em causa não poderiam razoavelmente contar.

Por outro lado, na parte em que revogam as normas de instrumento de regulamentação colectiva que prevejam a atribuição e pagamento destes complementos de pensão viola igualmente o direito de contratação colectiva, de acordo com jurisprudência recente do Tribunal Constitucional”.

Em sede de discussão e votação na especialidade, lê-se, num documento recebido de trabalhadores do **Metropolitano de Lisboa**, o seguinte:

“Se o artigo 73.º tal como está redigido fosse aplicado, seria uma atitude de grande injustiça para com os trabalhadores do Metropolitano de Lisboa, porque defraudavam as prioridades de vida e carreira tomadas em função de condições propostas na admissão ao ML, para quem se reformou antes ou depois de 1999, baseando-se numa cláusula do Acordo de Empresa que existe desde janeiro de 1973, e que no ano de 2003, foi alterada por acordo com os sindicatos no sentido da sua aplicação somente aos trabalhadores admitidos na Empresa até 31 de dezembro de 2003.

A esmagadora maioria dos trabalhadores que se reformaram desde finais de 1999, foram incentivados pelas administrações com conhecimento do Estado-tutela a reformarem-se por antecipação, sendo a pensão recebida pela S.S. acrescida pelo complemento de reforma”.

O artigo 75.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 foi alvo, juntamente com outros preceitos, de **fiscalização sucessiva da constitucionalidade**, suscitada, em dois pedidos distintos, por um grupo de deputados à Assembleia da República eleitos pelo Partido Socialista e um outro grupo de Deputados eleitos pelo PCP, BE e PEV, no essencial por considerarem que a restrição introduzida ao exercício do direito ao complemento de pensão adquirido por via dos respetivos instrumentos de contratação coletiva violava o princípio da proteção da confiança insito no princípio do Estado de Direito previsto no artigo 2.º da Constituição, o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º do texto constitucional e o princípio da proporcionalidade decorrente do princípio do Estado de Direito, para além do desrespeito do próprio direito de contratação coletiva.

Argumentaram os requerentes, por exemplo, que o alcance das normas inseridas no citado artigo 75.º “*é, pura e simplesmente, a ablação unilateral pelo Estado de montantes negociados e devidos*”, contendo “*soluções legislativas manifestamente assistemáticas e desenquadradas de qualquer esforço global de sustentabilidade do sistema público de proteção social e de repartição inter e intrageracional do ónus dessa sustentabilidade*”. “*Os complementos de reforma surgem na sequência de negociação de reformas antecipadas em empresas, com a respetiva penalização, sendo que os trabalhadores abrangidos não teriam feito essa opção e teriam preferido aguardar pelo fim das respetivas carreiras contributivas, se tivessem a mínima suspeita de que no seu horizonte de vida alguma medida legislativa pudesse vir a alterar negativamente o quadro legal em que fez assentar as suas expectativas*”.

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

Mais à frente, opinam os requerentes que “*o legislador isolou categorias ou classes específicas de pensionistas, com apenas algumas dezenas ou poucas centenas de pessoas e introduziu diferenciações que nem sequer parecem ter um fundamento racional, desse modo violando a versão mais elementar do princípio geral da igualdade como proibição do arbítrio*”. E concluem: “*Embora haja várias empresas do sector público empresarial com complementos de pensão atribuídos aos seus reformados e pensionistas, a condição estipulada naquele preceito da apresentação de resultados líquidos negativos restringe a aplicação desta lei ao Metropolitano de Lisboa e à Carris*”.

Para os requerentes, “é o Estado que define os objetivos das empresas do sector público empresarial e que condiciona/aprova a política tarifária, no entendimento, partilhado por todos os governos, de que as tarifas praticadas em redes urbanas de grandes cidades têm sempre uma componente social que não permite cobrir os custos de produção do transporte”. Por conseguinte, como referem, “a existência de resultados líquidos negativos não é imputável aos trabalhadores ou aos ex-trabalhadores, que nada poderiam fazer para que eles fossem ou deixassem de ser negativos. Nesse contexto, escolher como “razão” ou critério da diferenciação entre grupos de pensionistas a circunstância da existência ou não de resultados líquidos negativos da respetiva empresa torna a medida completamente arbitrária e remete-a para o domínio da irracionalidade”.

Os requerentes alegam ainda ter sido “posto em causa o direito de contratação coletiva (artigo 56.º, n.º 3, da Constituição), na medida em que são revogadas normas livremente acordadas entre as partes e é afastada a possibilidade de negociações futuras sobre a matéria”.

A apreciação desse pedido de controlo de constitucionalidade deu origem ao [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014](#), publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 121, de 26 de junho de 2014, o qual, analisada a questão controvertida, acabou por não declarar inconstitucionais as normas impugnadas.

Segundo o acórdão, não são violados os princípios constitucionais que os requerentes alegam estar afetados pela medida restritiva do artigo 75.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014.

Para além de muitas outras considerações do acórdão a suportar a decisão, diz-se que a estrutura e *ratio* das normas desse artigo 75.º indiciam “tratar-se de disposição não especificamente orçamental, mas antes de norma de natureza conjuntural dirigida a disciplinar aspetos particulares do sistema normativo próprio do sector público empresarial. No mesmo sentido concorre, de resto, a ausência de qualquer limite temporal quanto à cessação da produção de efeitos”.

Visa-se prosseguir “objetivos de racionalização do funcionamento das empresas públicas e de contenção do seu endividamento” e a solução adotada está alinhada “com as preocupações em matéria de endividamento e de equilíbrio financeiro das empresas públicas”. Os complementos em questão, não tendo base contributiva, acrescem às “pensões já atribuídas pelo sistema previdencial da segurança social, pela CGA ou por outro sistema de proteção social”. São “integralmente suportados pelas próprias empresas” e “não resultam de contribuições dos trabalhadores”.

Por isso, “o compromisso ou a assunção da responsabilidade é da empresa, não do Estado diretamente”, com que hajam sido contratualizados, dependendo a sua existência de receitas suficientes. Se não existirem, o Estado, conjugada a natureza não retributiva dos complementos em questão com a circunstância de também não serem devidos nos termos da legislação sobre segurança social, não é obrigado a garantir o pagamento de complementos de pensão que saem da órbita dos regimes normais de previdência e pode intervir ao nível

legislativo fazendo-o depender de fatores de equilíbrio e sustentabilidade financeira de que depende a própria sobrevivência da empresa.

Nessa medida, *“a suspensão do pagamento aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores já aposentados de complementos correspondentes a benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão devida nos termos da legislação sobre segurança social”* representa uma medida legítima de *“contenção de gastos com pessoal”*. Se os complementos de pensão se processam *“no âmbito interno da empresa e a garantia do seu pagamento depende das receitas correntes, existe um efetivo risco — que os beneficiários e as organizações representativas dos trabalhadores não podem desconhecer — de a empresa poder ficar sem condições financeiras para assegurar, de forma permanente e definitiva, o cumprimento dessas responsabilidades. Cessando o pressuposto de solvabilidade de que depende o pagamento dos complementos, deixa igualmente de ser legítima a expectativa referente à continuidade da sua atribuição”*. Cessando *“a autossustentabilidade económica e financeira da empresa que atribui complementos de pensão previstos no artigo 75.º, deve igualmente cessar a sua atribuição até que a empresa recupere a capacidade de autofinanciamento da sua atividade produtiva corrente”*.

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

A respeito do direito de contratação coletiva, o Tribunal Constitucional tem entendido que *“é um direito que os trabalhadores apenas podem exercer através das associações sindicais, sendo, além disso, um direito que se acha colocado sob reserva da lei: a Constituição garante-o, de facto, «nos termos da lei» (artigo 56.º, n.º 3). Isto significa que a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva — delimitando-o ou restringindo-o —, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação”*. Mas, segundo o Tribunal Constitucional, *“a matéria das prestações complementares de segurança social não faz parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, pois que, como bem resulta do confronto do artigo 59.º (que trata dos direitos dos trabalhadores) com o artigo 63.º da Constituição (atinente à segurança social), o direito a prestações da segurança social (maxime, o direito à pensão de reforma) não é, de facto, um direito exclusivo dos trabalhadores, mas, antes, um direito dos cidadãos. A isto acresce que existe fundamento material para excluir da contratação coletiva a matéria respeitante às prestações de reforma, complementares das asseguradas pelas instituições estaduais de segurança social”*. *“Na concretização deste domínio de ‘reserva de convenção coletiva’, o Tribunal Constitucional já afirmou a não inconstitucionalidade da subtração por lei ao domínio da contratação coletiva da matéria do procedimento disciplinar (Acórdão n.º 94/92); da matéria das prestações complementares de segurança social (Acórdão n.º 517/98, citado); do regime da cessação do contrato de trabalho (Acórdão n.º 581/95 e Acórdão n.º 391/2004,*

citado); do método de cálculo da pensão de aposentação (Acórdão n.º 54/2009); ou da eficácia temporal das convenções coletivas (Acórdão n.º 338/2010)".

Cabe transcrever, finalmente, a parte do acórdão que analisa e interpreta o n.º 2 do artigo 478.º do Código do Trabalho, assinalando que a sua remissão para "os termos da lei" tem "*por objeto os regimes complementares de iniciativa coletiva e os regimes profissionais complementares previstos na Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), que, por força do respetivo artigo 85.º, devem ser administrados «por entidades públicas, cooperativas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, criadas para esse efeito nos termos legalmente previstos» (cf., em especial, o Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais)".*

E prossegue o acórdão da seguinte forma:

"Trata-se, em todo o caso, de regimes complementares que se encontram especialmente regulados e integram também o sistema de segurança social, dando concretização prática a um princípio de complementaridade que, como um dos princípios gerais do sistema, se traduz na «articulação de várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha de responsabilidades» — artigo 15.º da Lei n.º 4/2007. A permissão de atribuição de prestações complementares do subsistema previdencial através de contratação coletiva, que consta do atual artigo 478.º, n.º 2, do Código do Trabalho — em termos, aliás, similares aos previstos, ainda que com uma diferente formulação verbal, no antigo artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 519-C1/79, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 209/92 —, não abrange claramente os complementos de pensões, que, como se observou já, são meros benefícios que não constituem retribuição, nem pensão legalmente devida nos termos da legislação da segurança social (cf. supra n.º 55). Enquanto que os regimes complementares têm um suporte jurídico-institucional e financeiro externo à empresa e estão estreitamente associados aos fins da segurança social, os complementos de pensões têm um suporte interno, na medida em que a responsabilidade e garantia pelo pagamento das prestações se situa no âmbito da empresa e apenas pode ser realizada através das receitas correntes, e está fora de qualquer modalidade de segurança social".

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

Sobre a matéria do citado artigo 75.º houve, no acórdão, alguns **votos de vencido** em defesa da tese da sua inconstitucionalidade.

Já o **artigo 78.º** da Lei n.º 82-B/2014, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano em curso, não mereceu pedido de fiscalização da constitucionalidade.

Nele se reproduziu o conteúdo do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, mas acrescentando-lhe um novo n.º 8, com a seguinte redação:

“O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de, em alternativa à aplicação do regime previsto no presente artigo, serem alcançados acordos, caso a caso, para a reestruturação dos sistemas de complementos às pensões existentes, que promovam a sua sustentabilidade, designadamente através da regulação coletiva de trabalho ou outras formas de acordo, sujeitas no entanto a aprovação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela respetiva.”

Reeditou, pois, o artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2015 a restrição ao direito aos complementos de pensão que havia sido incluída na lei orçamental do ano anterior, mantendo a suspensão do seu pagamento enquanto se verificarem as condições estabelecidas para a medida adotada, que não fora julgada inconstitucional em sede de Orçamento para o ano anterior.

No decurso da fase do **processo legislativo** que decorreu no seio da comissão parlamentar competente em razão da matéria⁹, foram recebidos pareceres, em sede de **apreciação pública**, quer da parte da CGTP-IN quer da parte da UGT, defendendo ambas as organizações a inaceitabilidade da medida proposta em sede de artigo 78.º, apesar da sua conformidade constitucional declarada no acórdão acima citado.

Importa transcrever alguns trechos desses contributos trazidos ao processo legislativo, porque fazem parte dos trabalhos preparatórios do atual Orçamento do Estado no qual se manteve a suspensão do pagamento dos complementos de pensão.

No **parecer da CGTP-IN** diz-se, entre outros considerandos, o seguinte: *“Os complementos de pensão são uma parte importante da política remuneratória das empresas e, como tal, o seu recebimento por parte dos trabalhadores gera uma expectativa legítima alimentada ao longo da vida laboral. Esta expectativa é reforçada pelo facto de se tratar de um direito garantido por convenção coletiva, o que, tendo em conta a consagração constitucional do direito de contratação coletiva, intensifica a confiança legitimamente depositada no seu cumprimento.”*

O parecer remata que, *“apesar de anterior decisão do Tribunal Constitucional em sentido contrário, a CGTP-IN continua a considerar que a suspensão do pagamento destes complementos de pensão viola o direito de contratação coletiva consagrado no artigo 56.º da CRP”,* assim como *“o princípio da confiança, insito no princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição”*.

⁹ Com base na Proposta de Lei n.º 254/XII(4.ª), onde o preceito em causa é o artigo 77.º, que deu origem ao artigo 78.º do texto final da lei.

Do **parecer da UGT** sobressai, nomeadamente, que a medida imposta através desse artigo 78.º, decalcado do anterior artigo 75.º, *“fere as legítimas expectativas dos trabalhadores, fazendo-as depender dos resultados de gestão, resultados estes aos quais os trabalhadores são totalmente alheios”*.

Refere-se ainda no mesmo parecer, com extrema relevância para o problema em discussão, o seguinte:

“Os complementos de reforma assentaram desde sempre em dois pressupostos – por um lado, a sua natureza nunca foi contributiva e tal facto foi sempre aceite por parte das empresas e, por outro lado, as empresas nunca estiveram na disponibilidade de constituir um verdadeiro fundo de pensões.

A este propósito, importa fazer uma nota a respeito do Decreto-Lei n.º 225/89, o qual veio regulamentar a concessão de benefícios complementares concedidos pelo regime geral de segurança social.

Segundo este diploma, os esquemas de proteção, quando complementares das prestações garantidas pelo regime geral de segurança social, passaram a designar-se regimes profissionais complementares. A criação de tais regimes passou a obedecer cumulativamente a determinados requisitos e os esquemas complementares de prestações garantidas pelo regime geral de segurança social, concedidos por empresas aos seus trabalhadores à data da entrada em vigor do referido diploma, deviam harmonizar-se com as disposições nele contidas, tendo em conta as regras aí estabelecidas.

Refira-se ainda que toda esta matéria deveria ter sido devidamente harmonizada com os instrumentos normativos comunitários (nomeadamente com as Directivas n.ºs 77/187/CEE e 80/987/CEE, do Conselho das Comunidades Europeias), os quais preveem a tomada de medidas que garantam os direitos dos trabalhadores no âmbito dos regimes profissionais complementares mesmo em casos de insolvência das entidades patronais ou de transferência de empresas resultante de cessação convencional ou fusão.

Assim, caberia sempre ao Estado a consagração de tais princípios no âmbito da legislação nacional, princípios estes que acautelariam a posição dos trabalhadores nesta matéria. Ao não o fazer, não poderá deixar de ser responsabilizado.

Mais, e não obstante os sindicatos terem tido, desde sempre, vontade de negociar as cláusulas contratuais em causa e tendo inclusivamente manifestado a intenção de transformar este mecanismo num mecanismo de natureza contributiva, nunca houve, por parte das empresas, a mesma intenção.

Não podemos ainda esquecer que muitos destes trabalhadores foram aliciados pelas próprias Empresas no sentido de anteciparem a sua passagem à situação de reforma, como via para a redução de efetivos, reduções estas que os vários Governos sempre preconizaram nestas empresas.

Tal como no passado, também agora os sindicatos estão disponíveis para negociar a matéria dos complementos. Contudo, a discussão que eventualmente se vier a fazer deverá produzir efeitos exclusivamente para o futuro. Com a perpetuação desta regra, o Governo está, mais uma vez, a quebrar o princípio da confiança que deverá estar na base do relacionamento dos cidadãos com o Estado.”

Chama-se, finalmente, a atenção para o [Projeto de Resolução n.º 1407/XII/4.^a](#) (BE), que, apesar de caducado, tem importância, ainda que indireta, para o devido enquadramento do problema central colocado no projeto de

lei sob análise, com o seguinte título: “*Recomenda ao Governo que aplique as disposições do Acórdão 602/2013 do Tribunal Constitucional e respeite as convenções coletivas aplicáveis aos trabalhadores do sector empresarial do Estado*”.

O [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013](#), publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 206, de 24 de outubro de 2014, pronunciando-se, a requerimento de 24 Deputados à Assembleia da República, em sede de controlo sucessivo da constitucionalidade de normas contidas no Código do Trabalho e na Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho, que o alterou, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral:

- Da norma do artigo 7.º, n.º 2, da [Lei n.º 23/2012, de 25 de junho](#), na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56.º, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição;
- Da norma do artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56.º, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição;
- Da norma do artigo 7.º, n.º 5, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56.º, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição.

Dispunha o artigo 7.º da Lei n.º 23/2012, sob a epígrafe “relações entre fontes de regulação”, o seguinte:

“1 — São nulas as disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho celebrados antes da entrada em vigor da presente lei que prevejam montantes superiores aos resultantes do Código do Trabalho relativas a:

- a) *Compensação por despedimento coletivo ou de que decorra a aplicação desta, estabelecidas no Código do Trabalho;*
- b) *Valores e critérios de definição de compensação por cessação de contrato de trabalho estabelecidos no artigo anterior.*

2 — São nulas as disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e as cláusulas de contratos de trabalho celebrados antes da entrada em vigor da presente lei que disponham sobre descanso compensatório por trabalho suplementar prestado em dia útil, em dia de descanso semanal complementar ou em feriado.

3 — As majorações ao período anual de férias estabelecidas em disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho ou cláusulas de contratos de trabalho posteriores a 1 de dezembro de 2003 e anteriores à entrada em vigor da presente lei são reduzidas em montante equivalente até três dias.

4 — Ficam suspensas durante dois anos, a contar da entrada em vigor da presente lei, as disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e as cláusulas de contratos de trabalho que disponham sobre:

- a) *Acréscimos de pagamento de trabalho suplementar superiores aos estabelecidos pelo Código do Trabalho;*

b) *Retribuição do trabalho normal prestado em dia feriado, ou descanso compensatório por essa mesma prestação, em empresa não obrigada a suspender o funcionamento nesse dia.*

5 — *Decorrido o prazo de dois anos referido no número anterior sem que as referidas disposições ou cláusulas tenham sido alteradas, os montantes por elas previstos são reduzidos para metade, não podendo, porém, ser inferiores aos estabelecidos pelo Código do Trabalho.*”

Veio o Projeto de Resolução n.º 1407/XII(4.ª) pedir ao Governo, lembrando-lhe a decisão do Tribunal Constitucional, que deixasse de continuar a desrespeitar “os *Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho e o direito constitucional à negociação coletiva*”, rematando, nas suas conclusões, o seguinte:

“Impõe-se, pelo exposto, que o Governo faça cumprir na sua totalidade o Acórdão 602/2013, adequando o Decreto-lei n.º 133/2013 de forma que os trabalhadores do sector empresarial do Estado vejam cumpridas as disposições das Convenções Coletivas no que se refere ao acréscimo de pagamento por trabalho suplementar, trabalho noturno e em dia feriado e descanso compensatório.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo a alteração do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 13 de outubro, de forma a adequá-lo às conclusões do Acórdão 602/2013 do Tribunal Constitucional relativas à inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 7.º, n.º 5, da Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, na parte em que se reporta às disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, por violação das disposições conjugadas dos artigos 56.º, n.ºs 3 e 4, e 18.º, n.º 2, da Constituição.”

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificaram iniciativas legislativas nem petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Por se tratar de legislação sobre matéria de trabalho, o projeto de lei em apreço foi colocado em apreciação pública pelo prazo de 30 dias de 02 de dezembro de 2015 a 01 de janeiro de 2016.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Os contributos das diversas entidades que se pronunciaram em sede apreciação pública podem ser consultados no seguinte [link](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A aprovação da presente iniciativa, tendo em conta o seu objeto - reposição dos complementos de pensão - parece implicar um aumento dos encargos para o Orçamento do Estado. No entanto, os elementos disponíveis não permitem determinar o montante dos mesmos.