

Conta — Despesas de campanha

Receitas	Detalhe	Valor		
		Real	Orçamento	Desvio
Conceção da Campanha, Agências de Comunicação e Estudos de Mercado	Mapa M 4	3 198,25	3 180,00	18,25
Propaganda, Comunicação Impressa e Digital	Mapa M 5	3 243,51	3 243,51	0,00
Comícios e Espetáculos	Mapa M 6	0,00	0,00	0,00
Brindes e Outras Ofertas	Mapa M 7	0,00	0,00	0,00
Custos Administrativos e Operacionais	Mapa M 8	145,00	145,00	0,00
Despesas Financeiras	Mapa M 9	23,63	23,63	
Outras	Mapa M 10	220,86	220,86	
<i>Total das Despesas</i>		6 831,25	6 813,00	18,25

Balanco de campanha

Reportado à data do fecho de contas (*)

	Valor
Ativo	
Outras Contas a receber	0,00
Disponibilidades — Caixa e Depósitos Bancários	0,00
<i>Total do Ativo</i>	<u>0,00</u>
Passivo	
Capital Próprio:	
Saldo final de campanha (positivo ou negativo)**	0,00
Passivo:	
Fornecedores	0,00
Partido	0,00
Outras Contas a Pagar	0,00
<i>Total do Passivo + Capital Próprio</i>	<u>0,00</u>

(*) A mesma data a que se devem reportar o mapa de receitas e o mapa de despesas.

(**) Diferença entre Receitas e Despesas de Campanha.

209355358

Acórdão n.º 634/2015

Processo n.º 190/15

(retificado pelo Acórdão n.º 7/2016)

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — A Comissão de Trabalhadores da Comboios de Portugal, E. P. E. propôs no Tribunal do Trabalho de Lisboa uma ação contra a Comboios de Portugal, E. P. E. (doravante, “CP”), pedindo a condenação desta a respeitar as regras relativas a transportes gratuitos dos trabalhadores da empresa e membros dos respetivos agregados familiares, que a empresa havia deixado de cumprir, invocando a entrada em vigor do Orçamento de Estado (doravante, “OE”) para 2013, aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; ou, subsidiariamente, a compensar os trabalhadores pela perda do benefício económico em causa (fls. 4 a 22).

Por sentença datada de 4 de abril de 2014, foi a ação julgada improcedente, absolvendo-se a ré (fls. 109 a 122).

Inconformada, a autora interpôs recurso de apelação para o Tribunal da Relação de Lisboa (fls. 129), que veio a considerar improcedente o recurso e a confirmar a sentença recorrida (fls. 178 a 198).

2 — Reagiu então a recorrente, interpondo recurso para o Tribunal Constitucional. É o seguinte o teor do recurso:

«Comissão de Trabalhadores da Comboios de Portugal, E. P. E., Recorrente melhor identificada nos autos à margem referenciados, notificada do duto acórdão de fls., pelo qual foi julgado improcedente o recurso interposto pelo mesmo no âmbito dos presentes autos e, não

se conformando com este, vem dele interpor recurso para o Tribunal Constitucional, requerendo que o mesmo seja admitido, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1 — A Recorrente intentou a presente ação contra a Recorrida com vista a que fosse declarada a nulidade de todos os atos praticados pela Recorrida no sentido de bloquear as concessões de viagem e eliminar o direito dos trabalhadores e de todos os beneficiários das concessões de viagem de se fazerem transportar gratuitamente nos termos e condições regulamentadas e aplicadas pela Recorrida antes da entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2013, considerando que o artigo 144.º da referida lei, que serve de fundamento aos atos praticados pela Recorrida no âmbito da matéria em causa na presente ação, viola direitos e princípios constitucionais, não podendo, por isso, ser aplicado, com os efeitos peticionados, bem como o direito de consulta prévia da Recorrente enquanto Comissão de Trabalhadores, e ainda, subsidiariamente, com vista ao reconhecimento das concessões de viagem como integrando o conceito de retribuição, neste caso devendo a Recorrida compensar os trabalhadores do benefício económico que lhes retirou.

Para tanto, invocou a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2013, considerando que o artigo 144.º viola:

a) O Princípio da igualdade dos cidadãos, previsto no Artigo 13.º da CRP, penalizando especialmente os trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais, em relação aos demais cidadãos, e mesmo em relação aos trabalhadores de outros modos de transporte público, como o aéreo e o marítimo, e em relação aos gestores dessas empresas, sem qualquer fundamento relevante que justifique tal discriminação;

b) O princípio contido no artigo 105.º, n.º 2, da CRP, segundo o qual na elaboração do Orçamento do Estado há que ter em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato;

c) O direito de negociação coletiva estabelecido no artigo 56.º, n.º 3, da CRP, porquanto ofendem direitos adquiridos através do exercício desse direito fundamental;

d) O princípio da irredutibilidade da retribuição, insito na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP;

e) O princípio da proteção da confiança, insito no artigo 2.º da CRP;

f) Bem como o princípio da boa-fé relativamente à aplicação desta proibição, sem que nenhum interesse geral o justifique, consistindo numa ingerência injustificada e discriminatória na gestão das empresas públicas de transportes ferroviários, rodoviários e fluviais, visando anular, através da utilização do órgão legislativo, o benefício obtido pelos trabalhadores na negociação em sede de contratação coletiva e individualmente, encetada com empresas sobre as quais o Estado detinha e detém o poder tutelar e, por via disso, detinha poder para decidir ou influenciar a decisão no âmbito dessa negociação;

g) O direito de participação na legislação laboral estabelecido no art. 54, n.º 5, alínea d) e 56.º, n.º 2, al. a), da CRP;

2 — Em 1.ª instância, a douta sentença proferida, salvo o devido respeito, aplicou erradamente as referidas normas da C.R.P., pois que quanto à questão de saber se o artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, viola direitos fundamentais, considerou, nomeadamente, que “o Tribunal Constitucional perfilhou a tese de que as normas em questão devem vigorar na ordem jurídica, com todos os efeitos daí decorrentes, mormente quanto à possibilidade conferida, em termos orçamentais, da remuneração remuneratória que vinha posta em causa”, julgando improcedente o pedido da Recorrente. E, quanto à questão subsidiária de saber se as concessões de viagem constituem retribuição em espécie também respondeu negativamente, afirmando que “não se vislumbra como podem as referidas concessões de viagem ter uma natureza retributiva, quanto mais não seja porque as mesmas eram atribuídas a pessoas que não eram trabalhadores (reformados, pensionistas, familiares dos trabalhadores)”. Em todo caso, sobre este último ponto, admitindo por mera hipótese que as concessões de viagem possam efetivamente ter natureza retributiva, considerou, por um lado, que a irredutibilidade da retribuição não tem proteção constitucional estrito senso e, por outro lado, que a irredutibilidade da retribuição não constitui uma regra absoluta, afirmando que “*de facto a norma que proíbe ao empregador na relação laboral comum, diminuir a retribuição (artigo 129.º, n.º 1, alínea d) do Código de Trabalho) ressalva os “casos previstos neste Código ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho” desta feita concluindo que a diminuição da retribuição justificar-se-ia na norma legal do artigo 144.º, da Lei do Orçamento de Estado para 2013.*

3 — Discordando do entendimento perfilhado e pedindo a revogação da douta sentença proferida em 1.ª instância, o Recorrente interpôs recurso de apelação para o Tribunal da Relação de Lisboa, invocando, nomeadamente, por um lado, que a apreciação sobre a constitucionalidade de normas constantes de Leis que aprovam orçamentos de Estado anteriores à Lei que aprova o Orçamento de Estado para 2013 não invalida a apreciação da constitucionalidade da norma concreta constante do artigo 144.º, aqui em apreciação. E, por outro lado, invocou o que se perfilhou no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013, Processo n.º 531/12 (ratificado pelo Acórdão n.º 635/2013).

Concluindo que o referido artigo 144.º viola os preceitos e princípios constitucionais mencionados na Petição Inicial, mormente no que se refere à violação dos princípios da boa-fé e proteção da confiança e direito de negociação coletiva.

Acrescentando ainda, quanto à invocada irredutibilidade da retribuição, que admitindo que a mesma não tem consagração constitucional expressa, a retirada do direito com as características das concessões de viagem, enunciadas na Petição Inicial e na matéria de facto assente, constitui uma violação dos princípios da boa-fé, proteção da confiança e segurança jurídica.

4 — Porém, em sede de apelação, o douto acórdão ora recorrido, no que diz respeito à norma constante do artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, voltou a pronunciar-se pela sua conformidade constitucional — ademais, quanto às inconstitucionalidades da Lei do Orçamento de Estado, o douto acórdão recorrido invoca e remete para a fundamentação dos douts acórdãos n.ºs 396/11 e 211/2012, do Tribunal Constitucional, quando é certo, salvo melhor opinião, que o juízo de improcedência sobre o mérito da inconstitucionalidade suscitada aquando dos mencionados acórdãos não beneficia de força obrigatória geral e do efeito do caso julgado material, acrescentando ainda que as razões invocadas nesses acórdãos não invalidam, como se disse, as questões concretas em apreço nos

presentes autos relativas à invocada inconstitucionalidade do citado artigo 144.º e do regime por ele instituído que serve de fundamento às medidas adotadas pela Recorrida.

O douto acórdão recorrido sustentou ainda não se verificar a violação do direito de contratação coletiva, previsto no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

E, quanto à natureza das concessões de viagem o douto acórdão recorrido, sinteticamente, entendeu as concessões de viagem como uma regalia ou vantagem social — e não retribuição — considerando que a medida orçamental de redução remuneratória (em sentido amplo) em apreço visa a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevalecente, concluindo que o artigo 144.º em apreciação, no concreto, e ainda que se reconhecesse natureza retributiva às concessões de viagem, não viola o princípio constitucional da proteção da confiança, insito no artigo 2.º, nem o direito de contratação coletiva garantido pelo artigo 56.º, ambos da Constituição da República Portuguesa.

5 — Assim, quanto à alegação do Recorrente segundo a qual a norma constante do artigo 144.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2013, viola o disposto no artigo 13.º (princípio da igualdade dos cidadãos), no artigo 105.º, n.º 2 (princípio segundo o qual na elaboração do Orçamento do Estado há que ter em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato), no artigo 56.º, n.º 3 (direito de negociação coletiva), na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º (princípio da irredutibilidade da retribuição), no artigo 2.º (princípio da proteção da confiança e princípio da boa fé), todos da Constituição da República Portuguesa, o douto acórdão recorrido, salvo o devido respeito, negando provimento à mesma, fez errada interpretação e aplicação da Constituição da República Portuguesa.

6 — O Recorrente suscitou, de forma processualmente adequada — artigo 72.º, n.º 2 da Lei 28/82, de 15 de novembro (L.T.C.) — a inconstitucionalidade das normas aplicadas pelo douto acórdão recorrido, o que lhe confere legitimidade para interpor o presente recurso.

7 — Tendo o Recorrente arguido a inconstitucionalidade da norma aplicada — artigo 144.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro —, o douto acórdão recorrido julgou-a não inconstitucional, o que, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 70.º da LTC, legitima o presente recurso.

8 — Acresce que o douto acórdão recorrido não admite recurso ordinário — artigo 721.º, n.º 3 do C.P.C. —, pelo que, também nos termos do artigo 70.º, n.ºs 2 e 3, da L.T.C., é admissível o presente recurso.

Termos em que se requer a Vossa Excelência se digne admitir o presente recurso, interposto nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da L.T.C., com a subsequente tramitação prevista na lei.»

3 — Recebido o recurso, foram as partes notificadas para alegar (fls. 219, 220 e 246); somente a recorrente apresentou alegações (fls. 221 a 244), concluindo assim:

«1.ª — A Recorrente intentou a presente ação contra a Recorrida com vista a que fosse declarada a nulidade de todos os atos por esta praticados no sentido de bloquear as concessões de viagem e eliminar o direito dos trabalhadores e de todos os beneficiários das concessões de viagem de se fazerem transportar gratuitamente nos termos e condições regulamentadas e aplicadas pela Recorrida antes da entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2013;

2.ª — A Recorrente considera que o artigo 144.º da referida lei, que serve de fundamento aos atos praticados pela Recorrida no âmbito da matéria em causa na ação, viola direitos e princípios constitucionais, bem como o direito de consulta prévia da Recorrente enquanto Comissão de Trabalhadores, e, ainda, subsidiariamente, com vista ao reconhecimento das concessões de viagem como integrando o conceito de retribuição, neste caso devendo a Recorrida compensar os trabalhadores do benefício económico que lhes retirou.

3.ª — Para tanto, invocou a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento e Estado para 2013, considerando que o artigo 144.º viola:

a) O Princípio da igualdade dos cidadãos, previsto no Artigo 13.º da CRP, penalizando especialmente os trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais, em relação aos demais cidadãos, e mesmo em relação aos trabalhadores de outros modos de transporte público, como o aéreo e o marítimo, e em relação aos gestores dessas empresas, sem qualquer fundamento relevante que justifique tal discriminação;

b) O princípio contido no artigo 105.º, n.º 2, da CRP, segundo o qual na elaboração do Orçamento do Estado há que ter em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato;

c) O direito de negociação coletiva estabelecido no artigo 56.º, n.º 3, da CRP, porquanto ofendem direitos adquiridos através do exercício desse direito fundamental;

d) O princípio da irredutibilidade da retribuição, insito na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP;

e) O princípio da proteção da confiança, insito no artigo 2.º da CRP;

f) Bem como o princípio da boa-fé relativamente à aplicação desta proibição, sem que nenhum interesse geral o justifique, consistindo numa ingerência injustificada e discriminatória na gestão das empresas públicas de transportes ferroviários, rodoviários e fluviais, visando anular, através da utilização do órgão legislativo, o benefício obtido pelos trabalhadores na negociação em sede de contratação coletiva e individualmente, encetada com empresas sobre as quais o Estado detinha e detém o poder tutelar e, por via disso, detinha poder para decidir ou influenciar a decisão no âmbito dessa negociação;

g) O direito de participação na legislação laboral estabelecido no art. 54, n.º 5, alínea d) e 56.º, n.º 2, al. a), da CRP;

4.ª — Em 1.ª instância, a douta sentença proferida, salvo o devido respeito, aplicou erradamente as referidas normas da C.R.P., pois que, quanto à questão de saber se o artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, viola direitos fundamentais, considerou, nomeadamente, que “o Tribunal Constitucional perfilhou a tese de que as normas em questão devem vigorar na ordem jurídica, com todos os efeitos daí decorrentes, mormente quanto à possibilidade conferida, em termos orçamentais, da remuneração remuneratória que vinha posta em causa”, julgando improcedente o pedido da Recorrente.

5.ª — E, quanto à questão subsidiária de saber se as concessões de viagem constituem retribuição em espécie também respondeu negativamente, afirmando que “não se vislumbra como podem as referidas concessões de viagem ter uma natureza retributiva, quanto mais não seja porque as mesmas eram atribuídas a pessoas que não eram trabalhadores (reformados, pensionistas, familiares dos trabalhadores)”. Em todo caso, sobre este último ponto, admitindo por mera hipótese que as concessões de viagem possam efetivamente ter natureza retributiva, considerou, por um lado, que a irredutibilidade da retribuição não tem proteção constitucional estrito senso e, por outro lado, que a irredutibilidade da retribuição não constitui uma regra absoluta, afirmando que “de facto a norma que proíbe ao empregador na relação laboral comum, diminuir a retribuição (artigo 129.º, n.º 1, alínea d) do Código de Trabalho) ressalva os “casos previstos neste Código ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”, desta feita concluindo que a diminuição da retribuição justificar-se-ia na norma legal do artigo 144.º, da Lei do Orçamento de Estado para 2013.

6.ª — Discordando do entendimento perfilhado e pedindo a revogação da douta sentença proferida em 1.ª instância, o Recorrente interpôs recurso de apelação para o Tribunal da Relação de Lisboa, invocando, nomeadamente, por um lado, que a apreciação sobre a constitucionalidade de normas constantes de Leis que aprovam orçamentos de Estado anteriores à Lei que aprova o Orçamento de Estado para 2013 não invalida a apreciação da constitucionalidade da norma concreta constante do artigo 144.º, aqui em apreciação. E, por outro lado, invocou o que se perfilhou no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013, Processo n.º 531/12 (retificado pelo Acórdão n.º 635/2013).

7.ª — Concluindo que o referido artigo 144.º viola os preceitos e princípios constitucionais mencionados na Petição Inicial, mormente no que se refere à violação dos princípios da boa-fé e proteção da confiança e direito de negociação coletiva. Acrescentando ainda, quanto à invocada irredutibilidade da retribuição, que admitindo que a mesma não tem consagração constitucional expressa, a retirada do direito com as características das concessões de viagem, enunciadas na Petição Inicial e na matéria de facto assente, constitui uma violação dos princípios da boa-fé, proteção da confiança e segurança jurídica.

8.ª — Porém, em sede de apelação, o douto acórdão ora recorrido, no que diz respeito à norma constante do artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, voltou a pronunciar-se pela sua conformidade constitucional — ademais, quanto às inconstitucionalidades da Lei do Orçamento de Estado, o douto acórdão recorrido invoca e remete para a fundamentação dos douts acórdãos n.ºs 396/11 e 211/2012, do Tribunal Constitucional, quando é certo, salvo melhor opinião, que o juízo de improcedência sobre o mérito da inconstitucionalidade suscitada aquando dos mencionados acórdãos não beneficia de força obrigatória geral e do efeito do caso julgado material, acrescentando ainda que as razões invocadas nesses acórdãos não invalidam, como se disse, as questões concretas em apreço nos presentes autos relativas à invocada inconstitucionalidade do citado

artigo 144.º e do regime por ele instituído que serve de fundamento às medidas adotadas pela Recorrida.

9.ª — O douto acórdão recorrido sustentou ainda não se verificar a violação do direito de contratação coletiva, previsto no artigo 56.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

10.ª — E, quanto à natureza das concessões de viagem o douto acórdão recorrido, sinteticamente, entendeu as concessões de viagem como uma regalia ou vantagem social — e não retribuição — considerando que a medida orçamental de redução remuneratória (em sentido amplo) em apreço visa a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevacente, concluindo que o artigo 144.º em apreciação, no concreto, e ainda que se reconhecesse natureza retributiva às concessões de viagem, não viola o princípio constitucional da proteção da confiança, insito no artigo 2.º, nem o direito de contratação coletiva garantido pelo artigo 56.º, ambos da Constituição da República Portuguesa.

11.ª — Assim, quanto à alegação do Recorrente segundo a qual a norma constante do artigo 144.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2013, viola o disposto no artigo 13.º (princípio da igualdade dos cidadãos), no artigo 105.º, n.º 2 (princípio segundo o qual na elaboração do Orçamento do Estado há que ter em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato), no artigo 56.º, n.º 3 (direito de negociação coletiva), na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º (princípio da irredutibilidade da retribuição), no artigo 2.º (princípio da proteção da confiança e princípio da boa-fé), todos da Constituição da República Portuguesa, o douto acórdão recorrido, salvo o devido respeito, negando provimento à mesma, fez errada interpretação e aplicação da Constituição da República Portuguesa.

12.ª — Com efeito, salvo sempre o devido respeito por melhor opinião, a Recorrente discorda do entendimento perfilhado na douta decisão recorrida. É que, por um lado, a apreciação sobre a constitucionalidade de normas constantes de Leis que aprovam Orçamentos de Estado anteriores à Lei que aprova o Orçamento de Estado para 2013 não invalida a apreciação da constitucionalidade da norma concreta constante do artigo 144.º, aqui em apreciação. E, por outro lado, pode ler-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013, Processo n.º 531/12 (retificado pelo Acórdão n.º 635/2013), que:

“Afastando-se do entendimento que fez maioria no Acórdão n.º 966/96, a resposta da jurisprudência constitucional tem-se inclinado no sentido da formulação adotada no Acórdão n.º 517/98 (e reafirmada, entre outros, nos Acórdãos n.ºs 634/98 e 391/2004) segundo a qual o direito à contratação coletiva é um direito que se acha colocado sob reserva da lei: a Constituição garante-o, de facto, “nos termos da lei”; no entanto, isto “não significa que a lei possa esvaziar de conteúdo um tal direito, como sucederia se regulamentasse, ela própria, integralmente as relações de trabalho, em termos inderrogáveis pelas convenções coletivas. Significa apenas que a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva — delimitando-o ou restringindo-o —, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja: pelo menos, a lei há de garantir uma reserva de convenção coletiva”. Na verdade, o direito em apreço é imediatamente reconhecido pela Constituição e não um direito derivado da lei”.

“A delimitação desse núcleo intangível do direito de contratação coletiva não pode ser feita a partir da lei, sob pena de “inversão da hierarquia normativa e de esvaziamento da força jurídica do preceito constitucional” (cf. Vieira de Andrade e Fernanda Maças, “Contratação Coletiva e Benefícios Complementares de Segurança Social”, in *Scientia Iuridica*, maio-agosto 2001, n.º 290, p. 29 e ss., p. 33). A determinação desse núcleo essencial, por via interpretativa, há de resultar dos “contributos firmes” dados pela Constituição, concretamente, do n.º 1 do artigo 56.º da Constituição, que comete às associações sindicais a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores, e dos artigos 58.º e, sobretudo, 59.º, “na medida em que estabelece um vasto elenco de direitos dos trabalhadores e de imposições dirigidas ao Estado sobre as condições da prestação de trabalho”, do qual se pode extrair um “núcleo duro, típico, das matérias que se reportam às relações laborais e que constituirão o objeto próprio das convenções coletivas” (v. *idem*, *ibidem*, pp. 34 e 35)”.

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

regime de contrato individual de trabalho é um campo especialmente aberto à autonomia da vontade e, assim, à regulamentação coletiva”, concluindo pela inconstitucionalidade de uma norma dos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que atribuía à respetiva Mesa o poder de fixar unilateralmente as remunerações dos trabalhadores daquela Misericórdia, subtraindo-as à negociação coletiva (Acórdão n.º 229/94)”.

13.ª — No caso concreto, sabe-se que a atribuição destas regalias previstas em IRCT relativas ao transporte gratuito resultam de uma negociação com os trabalhadores que terá tido como contrapartida para as empresas evitar o aumento de outros custos do trabalho, nomeadamente do salário.

14.ª — Por isso, em bom rigor, estas regalias não são, sequer, um custo para as empresas mas sim um benefício que permitiu uma redução efetiva dos custos do trabalho.

15.ª — Sendo que, a sua eliminação altera de forma grave os pressupostos da negociação coletiva, ou mesmo, em alguns casos, individual.

16.ª — O que acontece de forma discriminatória por se aplicar a uma determinada categoria de trabalhadores, excluindo-se outros em iguais circunstâncias, doutros modos de transporte.

17.ª — A Recorrida sendo uma empresa do setor empresarial do Estado, em que o seu capital é detido integralmente pelo Estado, através do seu poder tutelar teve a possibilidade de negociar ou de influenciar a negociação (veja-se a este propósito o douto acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09.10.2002, onde se reconhece o domínio e controlo do Estado sobre a empresa pública aqui Recorrida e outras criadas posteriormente), vindo agora, unilateralmente, anular o negociado, sem a despectiva compensação, usando para isso o seu poder legislativo.

18.ª — Na verdade, o Estado assume o papel de negociador no âmbito do seu poder tutelar e, simultaneamente, chama a si, através do seu poder legislativo, o poder de anular o benefício que dessa negociação resultou para a outra parte.

19.ª — O Estado constrói legislativamente uma norma que obriga as empresas que tutela e sobre as quais detém todo o capital social a incumprir o negociado e contratado com os trabalhadores, através das suas estruturas coletivas, sem qualquer compensação, ferindo os direitos e as mais que legítimas expectativas dos trabalhadores.

20.ª — O que, além do mais, constitui uma ingerência na gestão da empresa da Recorrida, sem que para tanto subsista qualquer justificação ou critério minimamente aceitável, sendo de realçar, embora sobre questão diferente, o que se deixou dito no acórdão do Tribunal de Justiça (1.ª secção) de 25 de outubro de 2012, onde, nos pontos 39 e 40 se lê o seguinte:

“39 — Acrescente-se que, ao subordinar qualquer decisão individual de aquisição ou de alienação de participações no capital de sociedades à aprovação do Governo, a legislação portuguesa sujeitou a CP a um controlo externo de natureza política, que de modo nenhum corresponde às modalidades e aos meios de ação e de controlo de que dispõem os acionistas de uma sociedade de ações de direito privado.

40 — Consequentemente, há que concluir que o Estado português conservou um papel determinante nos processos decisórios internos das empresas ferroviárias, que não é compatível com a liberdade reconhecida à empresa de transporte ferroviário de tomar decisões relativas aos ativos por ela geridos.”

21.ª — As concessões de viagem constituem um direito atribuído diretamente ao trabalhador, sendo que a possibilidade dos seus familiares se fazerem transportar gratuitamente é uma decorrência do direito do trabalhador inscrito na sua esfera jurídica ao nível do seu contrato de trabalho. Nem outra coisa faria sentido na medida em que os familiares do trabalhador não são parte na relação jurídica laboral. Na verdade, seguindo a lógica expressa na douta decisão, ter-se-ia que considerar que a atribuição a um trabalhador de um veículo automóvel para fins particulares não constituiria retribuição se previsse ou incluísse a possibilidade do trabalhador fazer transportar a sua família ou se previsse ou incluísse a possibilidade do veículo ser conduzido por algum seu familiar.

22.ª — Sendo certo que o entendimento no sentido de considerar como retribuição em espécie a atribuição de veículo automóvel para fins particulares se encontra firmado na doutrina e na jurisprudência, nenhuma razão existindo para que a mesma consideração não se aplique ao caso em apreço nesta ação.

23.ª — Em todo caso, como se disse inicialmente, a Meritíssima Juíza do Tribunal da Relação de Lisboa, admitindo por mera hipótese que as concessões de viagem possam efetivamente ter natureza retributiva, considerou, como vimos, por um lado, que a irredutibilidade da

retribuição não tem proteção constitucional estrito senso e, por outro lado, que a irredutibilidade da retribuição não constitui uma regra absoluta, afirmando que “de facto a norma que proíbe ao empregador na relação laboral comum, diminuir a retribuição (artigo 129.º, n.º 1, alínea d) do Código de Trabalho) ressalva os casos previstos neste Código ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”. Desta feita, a diminuição da retribuição justificar-se-ia na norma legal do artigo 144.º, da Lei do Orçamento de Estado para 2013.

24.ª — Ora, por um lado, a irredutibilidade da retribuição, salvo sempre o devido respeito por melhor opinião, tem consagração na al. a), do n.º 1, do artigo 59.º, da CRP, que, estabelecendo o direito à retribuição não pode deixar de se referir à retribuição nos termos e condições individual ou coletivamente contratados e, por outro lado, ainda que se admita que a irredutibilidade da retribuição não tem consagração constitucional expressa, a verdade é que, como já se deixou dito nesta peça, a retirada do direito com as características das concessões de viagem, constituiria uma violação dos princípios da boa-fé, proteção da confiança e segurança jurídica insitos na CRP.

25.ª — Acresce que, do ponto de vista estritamente legal, admitindo que a diminuição da retribuição não constitui uma regra absoluta, como se refere na douta sentença recorrida, podendo ser afastada nos termos do artigo 129.º, do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, por “casos previstos neste Código ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”, a verdade é que estes casos não se verificam. Isto é, nem o Código do Trabalho nem os IRCTs preveem a possibilidade de retirada das concessões de viagem — que evidentemente não são ajudas de custo, desde logo porque podem ser utilizadas fora do âmbito profissional —, nem sequer o artigo 144.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 o prevê.

26.ª — É que, em bom rigor, o artigo 144.º obriga à impossibilidade de fazer transportar os beneficiários das concessões de viagem gratuitamente, mas isso não significa que a Recorrente possa diminuir, com fundamento nesta norma, a retribuição dos trabalhadores.

27.ª — De facto, a referida norma do artigo 144.º não tem essa extensão, não podendo deixar de se entender, salvo o sempre devido respeito por melhor opinião, que a Recorrente tem a obrigação de compensar economicamente os trabalhadores do benefício económico que lhes retirou, não havendo norma legal que afaste este pressuposto, que vem sendo válido e aceite pela doutrina e jurisprudência para as situações semelhantes em que as empresas deixam de facultar aos trabalhadores a utilização do veículo que lhes havia sido atribuído para utilização particular e, assim se considerando, verifica-se, também por esta via, que a decisão do Tribunal da Relação de Lisboa, ao não considerar a obrigação da Recorrida compensar economicamente os trabalhadores do benefício económico que lhes retirou.

28.ª — Assim, a norma constante do artigo 144.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, viola:

— O princípio da igualdade dos cidadãos, previsto no Artigo 13.º da CRP, penalizando especialmente os trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais, em relação aos demais cidadãos, e mesmo em relação aos trabalhadores de outros modos de transporte público, como o aéreo e o marítimo, sem qualquer fundamento relevante que justifique tal discriminação;

— O princípio contido no artigo 105.º, n.º 2, da CRP, porquanto na elaboração do Orçamento do Estado não se teve em conta as obrigações decorrentes de lei e de contrato, visando-se precisamente eliminar o que que se encontrava contratado com trabalhadores, através das suas estruturas coletivas e, além disso, afastar o que legalmente se encontra fixado no artigo 129.º, n.º 1, al. d), do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, no que respeita à irredutibilidade da retribuição;

— O direito de negociação coletiva estabelecido no artigo 56.º, n.º 3, da CRP, porquanto ofendem direitos adquiridos através do exercício desse direito fundamental, eliminando-se por via legislativa o que se encontra negociado entre as partes outorgantes dos IRCT’s;

— O princípio da irredutibilidade da retribuição, insito na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP, quando, considerando-se as concessões de viagem como constituindo retribuição se interpreta a norma do mencionado artigo 144.º no sentido de obrigar à sua eliminação sem qualquer compensação ou contrapartida económica para os trabalhadores;

— O princípio da proteção da confiança e da boa-fé, insito no artigo 2.º da CRP, na medida em que, considerando-se ou não as concessões de viagem como retribuição, trata-se de um direito, coletivamente negociado e contratado, previsto em IRCT, que passou a integrar e se consolidou ao longo de muitos anos na esfera jurídica dos trabalhadores, influenciando as mais diversas decisões no âmbito da celebração, execução e cessação do contrato de trabalho, e ao nível

da contratação coletiva, aplicando-se esta proibição sem que nenhum interesse geral o justifique, consistindo, além do mais, numa ingerência injustificada e discriminatória na gestão das empresas públicas de transportes ferroviários, rodoviários e fluviais, visando anular, através da utilização do órgão legislativo, o benefício obtido pelos trabalhadores na negociação em sede de contratação coletiva, encetada com empresas sobre as quais o Estado detinha e detém o poder tutelar e, por via disso, detinha o poder para decidir ou influenciar a decisão no âmbito dessa negociação.»

Cumpra apreciar e decidir.

II — Fundamentação

4 — A norma cuja constitucionalidade se encontra sob escrutínio é o artigo 144.º da lei que aprovou o OE para 2013. Aí, sob a epígrafe *Transporte gratuito*, pode ler-se:

«1 — É vedada a utilização gratuita dos transportes públicos rodoviários, fluviais e ferroviários.

2 — Ficam excluídos do disposto no número anterior:

a) Os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, juizes do Tribunal Constitucional, oficiais de justiça e pessoal do corpo da Guarda Prisional, para os quais se mantêm as normas legais e regulamentares em vigor;

b) O pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, os militares da Guarda Nacional Republicana, o pessoal de outras forças policiais, os militares das Forças Armadas e militarizados, no ativo, quando em serviço que implique a deslocação no meio de transporte público;

c) Os trabalhadores das empresas transportadoras, das gestoras da infraestrutura respetiva ou das suas participadas, de e para o local de trabalho.

3 — 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.»

5 — Tendo em consideração o teor desta disposição legal, o Conselho de Administração da CP entendeu que ela obstava à utilização gratuita do transporte ferroviário por parte dos trabalhadores e dos membros dos respetivos agregados familiares, passando a desaplicar regras regulamentares constantes de diversos instrumentos normativos da empresa, nomeadamente do *Regulamento de Concessões*, de 1977 (fls. 42 a 65). Note-se que, esta desaplicação tem o sentido de uma suspensão temporária, eficaz em 2013, considerada a anualidade das normas do OE, decorrente do n.º 1 do artigo 106.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, “CRP”).

Foi contra tal desaplicação que a Comissão de Trabalhadores da CP se insurgiu, sustentando que a disposição do artigo 144.º, nomeadamente do seu n.º 3, ofenderia a CRP, indicando como violados os seguintes parâmetros de constitucionalidade:

«a) O princípio da irredutibilidade da retribuição, inscrito na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da CRP;

b) O princípio da proteção da confiança, insito no artigo 2.º da CRP;

c) O princípio da igualdade dos cidadãos, consagrado no artigo 13.º da CRP, na medida em que atingiria apenas os trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais;

d) O princípio da boa-fé, posto em causa pela proibição constante do n.º 1 do artigo 144.º, que consubstanciaria, sem que nenhum interesse geral o justificasse, «uma ingerência injustificada e discriminatória na gestão das empresas públicas de transportes ferroviários, rodoviários e fluviais, visando anular, através da utilização do órgão legislativo, o benefício obtido pelos trabalhadores na negociação em sede de contratação coletiva e individualmente, encetada com empresas sobre as quais o Estado detinha e detém o poder tutelar e, por via disso, detinha poder para decidir ou influenciar a decisão no âmbito dessa negociação»;

e) O princípio contido no n.º 2 do artigo 105.º, que impõe que o OE tenha em consideração as obrigações legais e contratuais das empresas;

f) O direito de negociação coletiva, garantido pelo n.º 3 do artigo 56.º da CRP;

g) O direito de participação na legislação laboral, estabelecido na alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da CRP.»

6 — Começamos pelo *princípio da irredutibilidade da retribuição*. Escreveu-se no Acórdão deste Tribunal n.º 396/2011:

«Não consta da Constituição qualquer regra que estabeleça *a se*, de forma direta e autónoma, uma garantia de irredutibilidade dos salários. Essa regra inscreve-se no direito infraconstitucional, tanto no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (artigo 89.º, alínea d)), como no Código do Trabalho (artigo 129.º, n.º 1, alínea d)).»

E no Acórdão n.º 187/2013 acrescentou-se:

«Não há razões para afastar este entendimento, expresso no Acórdão n.º 396/2011, quanto à não atribuição de estatuto jusfundamental ao direito à irredutibilidade de prestação, nem como direito autónomo, materialmente constitucional, nem como uma dimensão primária do direito fundamental à justa retribuição consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º, da Constituição.»

Complementarmente, esclareça-se que, mesmo no plano do direito infraconstitucional, aquele princípio apenas cobre reduções remuneratórias em sentido próprio, como se escreveu no citado Acórdão n.º 187/2013:

«Deve começar por se anotar que tal regra de direito ordinário apenas vale para a retribuição em sentido próprio. Na verdade, ela não abrange, por exemplo, as ajudas de custo, outros abonos, bem como o pagamento de despesas diversas do trabalhador (Maria do Rosário Ramalho, *Direito do Trabalho, II, Situações laborais individuais*, Coimbra, 2006, págs. 564 e 551).»

Nem abrangerá, acrescentamos, por identidade senão por maioria de razão, o transporte gratuito para o trabalhador e seus familiares em composições ferroviárias da entidade patronal.

Continua a não haver razões para afastar o entendimento expresso naqueles dois arestos, o que exclui a existência de inconstitucionalidade por violação do princípio da irredutibilidade da retribuição.

7 — Passemos ao *princípio da proteção da confiança*.

É sabido que o princípio da proteção da confiança, que se tem por insito no artigo 2.º da CRP, se prende, nas palavras de Gomes Canotilho, «com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e a previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos» (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª edição, Coimbra, p. 257; no mesmo sentido, Paulo Mota Pinto, *A proteção da confiança na “jurisprudência da crise”* «in» *O Tribunal Constitucional e a Crise. Ensaios Críticos*, Coimbra, 2014, p. 164).

Na apreciação de invocações de violação deste princípio, em contexto remuneratório ou de prestações sociais, que se repetiram nos últimos anos, o Tribunal Constitucional tem considerado que a proteção jurídica daquelas *calculabilidade e previsibilidade* tem a ver, por um lado, com a natureza dos comportamentos do Estado suscetíveis de gerar confiança; por outro, com o tipo de interesses cuja salvaguarda dita a afetação desta.

No Acórdão n.º 128/2009 escreveu-se:

«Para que para 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 perspetiva 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.»

E no já citado Acórdão n.º 396/2011 explicitou-se:

«A questão residirá, assim, em saber se aquela afetação se reveste de jeito inadmissível, arbitrário ou excessivamente oneroso, sendo que o primeiro daqueles modos — a inadmissibilidade —, se é implicante de uma mudança na ordem jurídica, com repercussão nas situações de facto já alcançadas, com a qual, razoável e normalmente, os cidadãos destinatários das normas pré-existentes e das que operaram a modificação, não podiam e deviam contar, terá também de ser completado com a circunstância de a mutação normativa afetadora das expectativas não ter sido imposta por prossecução ou salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e que, na dicotomia com os afetados, se postem em grau tal que lhes confira prevalência, pois, se não se postarem, haverá, então, falta de proporcionalidade e, logo, uma forma de arbítrio (veja-se, sobre o ponto, o Acórdão n.º 287/90).»

Neste mesmo sentido se vem pronunciando alguma doutrina, de que apontamos como exemplo Paulo Mota Pinto (*op. cit.*, p. 165):

«No direito público — quer no direito administrativo, quer no direito constitucional — a proteção da confiança dependerá sempre, necessariamente, do confronto entre a finalidade de “bem comum”, ou de interesse público, avaliado e determinado pelos órgãos competentes, por um lado, e as *expectativas (a confiança) frustradas* pela medida em causa.»

8 — Em matéria de proteção da confiança, a decisão que é objeto do recurso de constitucionalidade utilizou dois argumentos para sustentar a não inconstitucionalidade da norma.

O primeiro assentou na natureza supostamente não retributiva da norma, por ela qualificada de *mera regalia ou vantagem social* (fls. 194). Contudo, esse não foi o argumento essencial, visto que o próprio Tribunal da Relação acolheu a posição da 1.ª instância, que admitiu que, ainda que se reconhecesse natureza retributiva às concessões de viagem (fls. 188), a norma não violava o princípio da proteção da confiança. O segundo — e decisivo argumento — assentou na circunstância de a norma visar «a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevaletente» (fls. 195).

Não é necessário, tendo em consideração aquilo que está em causa num recurso de constitucionalidade, insistir no direito infraconstitucional, escrutinando a “verdadeira natureza” das concessões de viagem. É suficiente assentar em dois pontos.

Em primeiro lugar, não se vê como considerar verificado o *investimento de confiança*:

a) A norma criadora da prestação não é uma norma *do Estado* — nem do Estado legislador, nem do Estado administrador — mas uma norma de natureza contratual, acordada entre as entidades patronais e os representantes dos trabalhadores;

b) No contexto económico-financeiro em que se vivia em Portugal à época, se alguma expectativa os trabalhadores das empresas públicas de transportes poderiam ter era a da redução, ou mesmo suspensão, de tais prestações — e não da sua continuidade integral *ad aeternum*;

c) Não se descortina como uma norma destas poderia ter servido de fundamento a «planos de vida» dos trabalhadores;

Em segundo lugar — e este é o argumento que se afigura decisivo, como já o foi para o autor da decisão recorrida —, mesmo que tenham sido traídas expectativas, essa “traição” foi justificada à luz das poderosas razões de interesse público, amplamente conhecidas, que justificaram, «em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa» (fls. 192). É que, como este Tribunal reconheceu mais de uma vez, as graves dificuldades económico-financeiras que o país atravessava explicavam e justificavam alguma medida de afetação temporária de direitos e expectativas de trabalhadores pagos por verbas públicas (cf., por todos, os Acórdãos n.ºs 396/2011 e 574/2014).

Não se comprova, desta forma, ofensa do princípio da proteção da confiança.

9 — O n.º 2 do artigo 105.º da CRP impõe que o OE tenha em consideração as «obrigações decorrentes de lei ou de contrato». Entende a recorrente que este imperativo constitucional é ofendido pela norma legal sob escrutínio.

Facilmente se comprova a proximidade entre a norma constitucional e o princípio da proteção da confiança: na verdade, trata-se de um verdadeiro corolário deste princípio. O contrato, corporizando uma confluência de vontades que, no caso dos contratos sinalagmáticos, reciprocamente se condicionam, constitui uma espécie de “cristalização” da confiança que o comportamento de cada uma das partes suscita na outra. É isso que justifica a conhecida expressão latina *pacta sunt servanda*.

Ora, tendo já considerado que a norma legal, ao derogar temporariamente o regulamento de concessões de viagem, não ofende o princípio da proteção da confiança, incongruente seria que aqui se concluísse pela sua inconstitucionalidade por violação da norma convencional coletiva que suporta tal regulamento. Esta haverá de ter-se por igualmente justificada.

10 — O raciocínio subjacente à alegação da recorrente no sentido da ofensa do *princípio da boa-fé* parece poder estruturar-se da seguinte forma: o Governo, nas vestes de órgão de tutela da CP, consentiu que o órgão de gestão desta aprovasse o regulamento de concessões de viagem; aprovado este, mudou de vestes e, atuando desta feita como órgão legislativo, revogou este regulamento.

Simplificando, pode dizer-se que a função primordial do princípio da boa fé é estabelecer um padrão ético de conduta. No domínio jurídico-público, esse padrão ético de conduta é exigível aos órgãos do Estado e de outros entes públicos. A simples leitura do artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo comprova como este princípio se relaciona intimamente com o princípio da proteção da confiança: os órgãos da Administração Pública devem ponderar «os valores fundamentais do

Direito relevantes em face das situações consideradas» e «em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa». É esta ideia de respeito pela confiança gerada no “outro” que explica que a faceta mais referida do princípio da boa fé, no domínio jurídico-público, seja a proibição de *venire contra factum proprium*, a adoção de um comportamento contraditório com outro anterior (que a *common law* também proíbe, sob a designação de *estoppel*).

Ora, não faz sentido imputar ao Governo em funções em 2012 um padrão antiético de conduta por ter derogado temporariamente um regulamento que o (outro) Governo deixou que o órgão de gestão da CP adotasse trinta e cinco anos antes. A simples alteração das circunstâncias em período tão dilatado — a que se somou o contexto económico-financeiro a que se encontrava condicionado o OE para 2013 — inviabiliza tal imputação.

Ou seja: também a alegação de violação do princípio da boa fé improcede.

11 — Passamos a escrutinar o *princípio da igualdade*.

Cientes de que tal não é possível a não ser numa base comparativa — é-se igual ou distinto de outro alguém —, os recorrentes comparam os afetados, trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais, com:

a) Os demais cidadãos;

b) Os trabalhadores de outros meios de transporte público, designadamente, o aéreo e o marítimo;

c) Os gestores das empresas transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais.

Estas comparações fazem pouco ou nenhum sentido.

Desde logo, os «demais cidadãos», tanto quanto se sabe, nunca desfrutaram de concessões de viagem na CP (em geral, porque alguns grupos cidadãos, como os magistrados, beneficiam de vantagens nos transportes, mas por razões de distinta natureza, decorrentes da especificidade das funções que exercem). Qual foi então a «penalização» dos trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais relativamente a esses «demais cidadãos»?

Quanto aos trabalhadores de empresas de transporte público aéreo ou marítimo, também se ignora se gozaram, ou gozaram, de concessões semelhantes feitas pelas suas empresas. Como comparar?

No que respeita aos gestores das empresas de transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais, igualmente se ignora se gozam de concessões de viagem. Todavia, ainda que tal suceda, as razões terão seguramente a ver com o seu “pacote remuneratório” e emergem da necessidade de atrair os mais competentes para o exercício de funções da mais elevada responsabilidade, não sendo generalizáveis a todos os trabalhadores.

Por último, é indispensável ter em conta que a expressão «trabalhadores dos transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais» não pode iludir que as concessões de viagem, onde existiam, se referem *a cada empresa e aos respetivos trabalhadores*. Isto evidencia que a concessão de viagem não apresenta um fundamento racional claro, nada tendo a ver, designadamente, com o setor de atividade: o trabalhador da CP — e o respetivo agregado familiar — usufruiu de viagens gratuitas na CP, e só na nesta empresa, *apenas porque aquele trabalhava para a CP*. Nada mais.

12 — O princípio da igualdade, ao determinar que deve ser tratado igualmente aquilo que é igual e desigualmente aquilo que é desigual, não contém, reconhecidamente, um critério material suscetível de fundar um juízo de valor sobre a igualdade ou a desigualdade.

Para Gomes Canotilho, esse critério material pode ser assim sintetizado: «existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num (i) fundamento sério; (ii) não tiver um sentido legítimo; (iii) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável» (*op. cit.*, p. 428).

À luz destes fatores de “iluminação” do critério material da igualdade ou da desigualdade, torna-se impossível apurar a existência de uma «violação arbitrária da igualdade jurídica», pois nem mesmo se sabe se existe diferenciação, quanto mais se esta, a existir, tem um fundamento sério.

Improcede, pois, a alegação de ofensa do princípio da igualdade.

13 — Passemos à suposta violação do *direito de negociação coletiva*, garantido pelo n.º 3 do artigo 56.º da CRP. Tal decorreria, recorda-se, da circunstância de o regulamento de concessões de viagens se encontrar habilitado por norma de convenção coletiva de trabalho.

Em causa está, evidentemente, uma eventual ofensa do direito de contratação coletiva, na vertente do direito à autonomia contratual coletiva, que importaria a existência e o respeito por uma reserva de convenção coletiva, reserva esta que teria sido atingida pela norma legal sob escrutínio.

A CRP, no n.º 3 do artigo 56.º, garante o direito de contratação coletiva «nos termos da lei». O Tribunal já teve oportunidade, por várias

vezes, de se pronunciar sobre o significado desta remissão. No Acórdão n.º 517/1998 prevaleceu o seguinte entendimento:

«[...] Isto, porém, não significa que a lei possa esvaziar de conteúdo um tal direito, como sucederia se regulamentasse, ela própria, integralmente as relações de trabalho, em termos indierrogáveis pelas convenções coletivas. Significa apenas que a lei pode regular o *direito de negociação e contratação coletiva*, delimitando-o ou restringindo-o —, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja: pelo menos, a lei há de “garantir uma *reserva de convenção coletiva*”.

[...] o artigo 56.º, n.º 3, da Constituição, ao remeter para a lei, constitui credencial bastante para que a lei possa *restringir* o referido direito de contratação coletiva. Questão é que [...] se não atinja o seu conteúdo essencial e que as restrições se apresentem necessárias para a salvaguarda de outros direitos e interesses.»

Esta jurisprudência foi sendo reafirmada ao longo do tempo noutros arestos, com destaque para os Acórdãos n.ºs 391/2001, 602/2013 e 260/2015. Neste último escreveu-se:

«De um ponto de vista operativo, tal implica que as restrições a introduzir no direito à autonomia contratual coletiva não possam, por um lado, atingir o “*conteúdo essencial*” desse direito, assim materialmente delimitável, e devam, por outro, apresentar-se “*necessárias para a salvaguarda de outros direitos e interesses*” (cf. Acórdão n.º 517/98), permitindo que à imperatividade do regime legal de que em concreto se trate possam ser associadas ponderosas “*razões de ordem pública*” (cf. Acórdão n.º 94/92).»

14 — Sucede que a norma legal que aqui se aprecia não tem o efeito de derogar normas convencionais, menos ainda de fechar à contratação coletiva futura a matéria de concessões de viagem na CP. Na verdade, ela nem mesmo atinge a norma convencional que serviu de habilitação, que ficou incólume. O seu efeito é, tão-só, o de impedir a produção de efeitos das normas do regulamento editado ao abrigo da norma convencional durante do ano de 2013. A formulação da disposição é elucidativa e sugestiva, pois nem menciona tais normas: «É vedada a utilização gratuita ...». Repete-se: não se derroga o regulamento, tão pouco a norma convencional habilitante.

Se ainda fosse preciso acrescentar algo para confirmar que não estamos perante uma violação do direito de contratação coletiva, sempre se diria que, por um lado, as concessões de viagem, enquanto benefícios complementares em espécie de mais do que duvidosa natureza retributiva, dificilmente poderiam integrar o *conteúdo essencial* do direito de contratação coletiva; por outro lado, que, no contexto económico-financeiro da época, descortinam-se *razões de ordem pública* que justificam a medida de suspensão.

Em suma, não se dá por verificada a violação do direito de contratação coletiva.

15 — No entender da recorrente, a norma sob escrutínio ofende ainda o direito de participação na legislação laboral, garantido pelos artigos 54.º, n.º 5, alínea d), e 56.º, n.º 2, alínea a), da CRP. Estas disposições asseguram o direito de participação na legislação laboral, respetivamente, às comissões de trabalhadores e às associações sindicais.

A avaliação deste argumento depende de duas coisas: por um lado, de que se qualifique a norma em causa como *legislação laboral*; por outro, de que, a sê-lo, não tenha sido efetivamente assegurada a participação.

Quanto à primeira circunstância, o Tribunal Constitucional já apreciou, pelo menos uma vez, a constitucionalidade de uma norma incluída num Orçamento de Estado (Acórdão n.º 360/2003). Nesse caso, em causa estavam, porém, medidas que o Tribunal considerou estruturantes do regime da aposentação, qualificando-as de “cavaleiros orçamentais”.

Ao contrário, no presente caso, trata-se de uma pura norma de contenção da despesa, uma norma orçamental em sentido próprio. Dela se pode dizer, *mutatis mutandis*, o que das normas constantes dos artigos 19.º, 20.º, n.º 1, e 21.º, n.º 1, do OE2011, se escreveu no já citado Acórdão n.º 396/2011:

«Não visam regular, com caráter de permanência, qualquer aspeto da estrutura vinculativa das relações laborais ou de emprego público, constituindo antes uma providência avulsa, de alcance temporal limitado, ditada por razões de urgente necessidade de diminuição do desequilíbrio orçamental.

Tendo isso em conta, foi considerado que tais normas comungam da natureza própria da Lei do Orçamento. Em conformidade, é discutível que elas, ainda que consagrando reduções remuneratórias [o que é duvidoso no caso presente], possam ser qualificadas como “legislação do trabalho”, para efeitos de participação das organizações de trabalhadores na sua elaboração.»

Constitua a norma legislação de trabalho ou não, como parece, a verdade é que não se dispõe de elementos suscetíveis de confirmar que a participação dos representantes dos trabalhadores não foi assegurada. O único elemento que consta do processo é a afirmação, feita na contestação da CP a fls. 98/99 e repetida na sentença do Tribunal de Trabalho de Lisboa a fls. 122, bem como na decisão recorrida (fls. 190), de que a Comissão Parlamentar competente teria promovido a apreciação da proposta de orçamento «para os efeitos do disposto» nas normas constitucionais invocadas pela recorrente. Afirmação que esta não confirma nem desmente.

Em conclusão, também não se comprova que o direito de participação na legislação laboral haja sido ofendido.

III — Decisão

Considerado tudo quanto se deixou dito, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Não julgar inconstitucional a norma do artigo 144.º do Orçamento de Estado para 2013, aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; e, consequentemente,
- b) Confirmar a decisão recorrida.

Sem custas, dada a isenção de que beneficia a recorrente.

Lisboa, 9 de dezembro de 2015. — João Pedro Caupers — Maria Lúcia Amaral — Teles Pereira — Maria de Fátima Mata-Mouros — Joaquim de Sousa Ribeiro.

209374036

Acórdão n.º 684/2015

Processo n.º 778/15

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional

I — A Causa

1 — Nos autos de inquérito com o NUIPC 122/13.8TELSB, que correm os seus termos no Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), o Ministério Público promoveu, em 02/07/2014, a *declaração de excecional complexidade* desse processo, nos termos aqui transcritos e que estão certificados a fls. 213/215:

“[...]”

Os presentes autos iniciaram-se em julho de 2013, estando em causa a investigação de crimes de fraude fiscal qualificada, branqueamento e corrupção, além do mais.

A suspeita inicial de que Carlos Santos Silva teria ligações a pessoas e entidades que foram beneficiárias de esquemas de circulação de fundos com contas na Suíça, esquema que é objeto do NUIPC 207/11.5TELSB, veio obter confirmação indiciária pelo facto de se verificar estar a atuar como forma de ocultação de património e de rendimentos de terceiros.

Com efeito, foi verificado que, em dezembro de 2010, uma conta de Carlos Santos Silva junto do BESI veio a receber fundos, com origem na Suíça, num total superior a 23 milhões de euros, que se afiguram terem tido como origem uma conta junto do Banco UBS, em Zurique, titulada pela entidade em off shore Brickurst International Ltd.

Tais transferências serviram para fundamentar a adesão ao RERT II, por parte de Carlos Silva, ocorrida na mesma data de 2010, dando origem a um pagamento de regularização de €1.150.657,81, correspondente à taxa de 5 % exigida naquele regime.

Porém a investigação veio a apurar que as referidas quantias trazidas para Portugal não eram efetivamente de Carlos Silva, mas sim de terceiro, a quem ele estava a ocultar.

Verificou-se que o referido montante entrado no BESI foi transferido para duas contas tituladas por Carlos Silva junto do BES, a partir das quais se verificaram movimentos a débito que se verificaram ser no interesse de terceiro.

Veio assim a ser identificado esse terceiro como sendo José Pinto de Sousa, que exerceu funções governativas até 2011, em benefício direto de quem foram detetados alguns pagamentos, quer diretamente sobre as referidas contas no BES quer por débito de outras contas do Carlos Silva.

Assim, no verão de 2012, foram verificadas transferências para França, a débito de uma das referidas contas BES, de um total de €2.867.300,00, que se indicia ter sido utilizado para o pagamento de um imóvel em Paris, onde veio a habitar o José Pinto de Sousa.

Aliás, já no primeiro trimestre de 2011 se havia verificado uma transferência para Espanha, de cerca de €750.000,00, relacionado com um negócio de aquisição de direitos televisivos, que se afigura, da mesma forma conexo com os interesses de José Pinto de Sousa.