

De:
Assunto:
Anexos:

Comissão 1ª - CACDLG XII
FW: Apreciação pública da Proposta de Lei nº 27/XII/1.ª (GOV) - OE 2012.
Memorando-OE2012.pdf

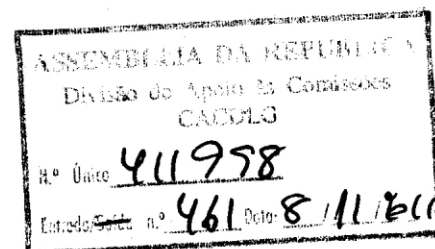
Enviada: terça-feira, 8 de Novembro de 2011 10:40
Para: Comissão 1ª - CACDLG XI
Assunto: Apreciação pública da Proposta de Lei nº 27/XII/1.ª (GOV) - OE 2012.

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias.
Dr. Fernando Negrão

Junto tenho a honra de remeter a V.Exa., em anexo, o parecer solicitado a esta Associação Sindical dos Juizes Portugueses, sobre o assunto em epígrafe, solicitando a sua divulgação pelos Exmos. Deputados que integram a 1ª. Comissão.

Informo que o mesmo será enviado via correio ainda hoje.

Com os melhores cumprimentos
António Martins
Presidente da ASJP





associação sindical
dos juizes portugueses

PARECER

PROPOSTA DE LEI 27/XII/1ª (GOV) – OE 2012

NOVEMBRO DE 2011

Introdução

O Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, enviou ofício a convidar a Associação Sindical dos Juizes Portugueses a emitir parecer escrito *“acerca das disposições desta iniciativa legislativa [Proposta de Lei 27/XII/1ª (Gov.)] com relevância para os magistrados judiciais (designadamente os artigos 72.º e 201.º), com a maior brevidade possível”*.

Analisada a referida Proposta de Lei – à qual pertencerão os preceitos a seguir citados sem qualquer outra indicação – verifica-se serem as seguintes as disposições com reflexo directo no estatuto remuneratório e profissional dos juizes, quer no activo quer jubilados:

1. Artº 17º nº 1, que prevê a manutenção em vigor para o ano de 2012 das reduções remuneratórias que tinham sido operadas pelo art.º 19º da Lei 55-A/2010 de 31.12 (LOE2011);
2. Artº 18º n 1, que prevê a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal durante a vigência do PAEF (Programa de Assistência Económica e Financeira);
3. Artº 19º nº 1, que prevê a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes pagas pela CGA, durante a vigência do PAEF;
4. Artº 72º, o qual introduz uma nova redacção ao nº 6 do art.º 67º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ-Lei nº 21/85 de 30.07) e adita o art.º 32º.-B ao mesmo Estatuto;
5. Artº 201º, onde se prevê que durante a vigência do PAEF os magistrados jubilados possam prestar serviço judicial.

A posição da ASJP

1. Clarificação

Antes de mais convém deixar bem claro que os juízes, enquanto cidadãos responsáveis, não questionam a sua quota-parte de contribuição para a salvação do País.

Desde o início, ou seja, desde que começaram a ser pedidos sacrifícios especiais aos Portugueses, nomeadamente quando da apresentação da proposta de Lei do Orçamento para 2011, temos vindo a afirmar este princípio.

Ainda recentemente, através do Comunicado de 21.10.2011, da Direcção Nacional da ASJP¹, tivemos oportunidade de reiterar essa ideia, no ponto nº 1:

“A situação difícil que o país atravessa, no quadro de ajuda financeira externa e dos compromissos assumidos pelo governo para a redução do défice das contas públicas, impõe sacrifícios a todos os portugueses e exige um grande sentido patriótico de responsabilidade e solidariedade”.

Mas não é de sacrifícios necessários, proporcionais e universais (incidindo sobre os rendimentos do trabalho de todos e não apenas de uma parte da população portuguesa e também sobre os rendimentos do capital) com carácter progressivo em função dos rendimentos, no fundo, sacrifícios equitativos e justos, que se pode afirmar que falamos quando analisamos a proposta de lei de orçamento para 2012.

1.2. Ilegalidade e inconstitucionalidade da redução de remunerações e da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, medidas previstas na Proposta de Lei de Orçamento de Estado

¹ Consultável em <http://www.asjp.pt/2011/10/24/comunicado-proposta-de-lei-do-orcamento-de-estado-para-2012/>

A redução de remunerações e a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, previstas na proposta de LOE2012, são ilegais e inconstitucionais, não temos dúvidas em afirmá-lo.

Já tínhamos defendido essa perspectiva perante a proposta de LOE2011, que continha a mesma redução de remunerações.

Não desconhecemos que, entretanto, em sede de fiscalização sucessiva sobre a LOE2011, o Tribunal Constitucional, através do acórdão 396/2011, concluiu que as normas da Lei 55-A/2010 de 31.12 eram conformes à Constituição.

Mas a jurisprudência do TC, afirmada naquele acórdão, não nos convence.

Reafirmamos antes que aquela redução de remunerações constitui um verdadeiro confisco ou “imposto encapotado”, convencimento agora reforçado pela brutalidade da medida prevista na proposta de LOE2012, de suspensão do pagamento (figura curiosa, para não se usar a figura jurídica real, que é “não pagamento”) dos subsídios de férias e de Natal. Mais brutal ainda por tal medida ser cumulada com aquela da redução de remunerações.

Com efeito, o Estado ao reduzir as remunerações e ao deixar de pagar os subsídios às pessoas elencadas no nº 9 do art.º 17º da Lei 55-A/2011 de 31.12 – genericamente poderemos dizer que são as pessoas que exercem funções no “sector público”, embora curiosamente nem todas, como adiante se verá – está a apropriar-se dum crédito dessas pessoas, resultante do exercício das suas funções para as entidades a quem as mesmas são prestadas, na sequência de um contrato ou nomeação.

Tal apropriação, para respeitar a Constituição, só pode ser feita pela via do imposto, da expropriação ou da nacionalização – v. artºs 103º, 62º e 83º, todos da Constituição - e nenhuma destas formas jurídicas foi adoptada.

Em vez de prever receitas, um eventual imposto extraordinário, e proceder à sua cobrança, para suportar as despesas, como lhe impõe o art.º 105º nº 4 da CRP, o Estado procura, na prática, lançar um “imposto encapotado”, através da supressão do direito à remuneração e aos subsídios em causa, com a correspondente eliminação da obrigação de proceder ao pagamento daquela e destes.

Mas tal “imposto”, precisamente por ser “encapotado”, não respeita o quadro legal e constitucional, máxime os art^{os} 103^o e 104^o n^o 1 da Constituição, já que não é criado por lei mediante determinação da sua incidência e taxa, bem como não é único e progressivo, configurando antes um verdadeiro confisco.

Acresce que o princípio da confiança, que os Estados de Direito respeitam, e a nossa Constituição acolhe no art.^o 2^o, é manifestamente colocado em causa. A partir daqui mais nenhum cidadão, e principalmente os que exercem funções no “sector público”, pode ter confiança no Estado Português.

Por outro lado, visando tal redução e suspensão de pagamento apenas as pessoas que exercem funções no “sector público”, manifestamente está a ser adoptada uma medida de discriminação negativa em relação a essas pessoas, violadora do princípio da igualdade.

Mesmo que, no limite e por absurdo, se considerassem respeitados os referidos princípios constitucionais da confiança e igualdade, é para nós evidente que sempre seria grosseiramente violado o princípio da proporcionalidade, ínsito à própria noção de Estado de Direito, na medida em que a soma da redução remuneratória do Orçamento de Estado de 2011 e da proposta de LOE2012 representa, em muitos casos, reduções do rendimento de trabalho superiores a 25%. Tal redução é ainda mais agravada no caso dos servidores do Estado na área da Justiça, pelos variadíssimos cortes feitos nos últimos anos e que se reflectem directamente no seu rendimento disponível, como é o caso da extinção dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

Estas medidas impossibilitarão muitas pessoas de honrar os seus compromissos e serão privadas do direito de viver com dignidade.

Por tudo isto não temos dúvidas que, se não for agora, a História reconhecerá a ilegalidade e inconstitucionalidade destas medidas, caso sejam aprovadas.

Perante isto as perguntas que subsistem são apenas duas.

A primeira é perceber porque é que o Estado decide tratar os seus credores de forma diferente, incumprindo as suas obrigações perante os seus servidores públicos, mas cumprindo escrupulosamente perante entidades com quem celebrou contratos ruinosos?

A segunda é saber onde param os limites da discricionariedade e arbitrariedade.

Amanhã, perante mais uma exigência internacional ou perante mais um buraco orçamental, lembrar-se-á o Estado de ir “confiscar” os bens imóveis ou móveis de que exerce funções no sector público?

Quanto a estas medidas a posição da ASJP é muito clara.

Não tendo sido decretado o estado de sítio ou o estado de emergência, a redução de remunerações e suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, previstas nos artºs 17º, 18º e 19º da proposta de LOE2012 é manifestamente ilegal e violadora da Constituição.

1.3. Alterações ao EMJ na Lei de Orçamento de Estado

Neste item iremos analisar as normas da proposta de LOE2012 com relevo específico para os magistrados judiciais, os artºs 72º e 201º, como aliás solicitado pelo Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da AR.

a) O método de legislar

Começemos por uma questão de método e procedimento.

A técnica legislativa da Proposta de Lei, decalcada da Lei de Orçamento em vigor para o corrente ano de 2011, que consiste em alterar o EMJ numa Lei de Orçamento, por natureza de vigência anual, através das designadas “normas cavalo”, não é adequada nem correcta.

Com efeito, as chamadas “normas cavalo” devem ser excepcionais e não é aceitável que em duas Leis de Orçamento, seguidas, se aproveite tal diploma para introduzir alterações legislativas ao Estatuto dos Juízes, titulares de órgãos de soberania, ainda para mais alterações que não foram sequer discutidas e objecto de negociação colectiva, como são as que constam da Proposta de Lei em causa.

Acresce que tais alterações vão todas num único sentido, o da diminuição brutal das remunerações dos juízes, violando assim o direito à estabilidade remuneratória, consagrado constitucionalmente no art.º 203º da CRP, como corolário da independência judicial e

igualmente previsto em instrumentos de direito internacional, máxime o art.º 13º do Estatuto Universal do Juiz e o princípio III, nº 1 al. b) da Recomendação nº R (94) 12 do Conselho da Europa.

Relembramos que em Portugal tem ocorrido, nos últimos nove anos, um retrocesso do valor relativo das remunerações dos juízes, como se evidencia claramente nos gráficos comparativos de fls. 232/234 constantes do Relatório de 2010 sobre a Eficiência e Qualidade da Justiça nos Sistemas Judiciais Europeus².

A diminuição da remuneração e a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, previstas na Proposta de Lei ora em apreciação, tornam ainda mais pertinente chamar a atenção para a referência constante daquele Relatório, no sentido de que a retribuição dos juízes deve estar de acordo com o seu estatuto e as suas responsabilidades e que a tendência europeia tem sido de aumento significativo em relação ao salário médio do país, mesmo levando em linha de conta as disparidades importantes entre os vários países e o impacto da actual crise económica e financeira (v. pág. 322).

No documento «A “independência financeira” dos juízes, o sistema político-económico e a actual conjuntura económico-financeira»³, elaborado pelo Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais, está profusamente fundamentado e demonstrado que “o problema da remuneração dos juízes tem de ser pensado ao nível das suas consequências profundas para o exercício da actividade jurisdicional nos padrões de imparcialidade, independência, qualidade e excelência com que as respectivas comunidades nacionais contam e que os actuais parâmetros da democracia exigem”.

Parece que tal fundamentação e demonstração não encontram eco nos responsáveis políticos e legislativos.

Já ao contrário, a fazer fé no Diário Económico *on-line* de 18.10.11, o Sr. Ministro das Finanças (curiosamente, ou talvez não, um quadro do Banco de Portugal), fez eco da seguinte máxima para justificar a não aplicação, ao Banco de Portugal, de tais medidas: “o

² Disponível para consulta em www.asjp.pt

³ Acessível em <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2011/01/Independ%C3%Aancia-financeira-dos-ju%C3%ADzes.pdf>

Banco de Portugal tem um estatuto especial, dada a sua participação no Eurosistema e as garantias de independência estabelecidas nos tratados”.

Através da obra literária de George Orwell já sabíamos que “todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que outros”⁴.

Agora ficamos a saber, através do Sr. Ministro das Finanças, que as garantias de independência do Banco de Portugal são mais importantes do que as garantias de independência dos Tribunais Portugueses. Ainda que aquelas garantias do Banco de Portugal de pouco tenham servido para a supervisão do sistema bancário e financeiro, bem como para o controle do endividamento externo do Estado Português.

b) Alteração do art.º 67º nº 6 do EMJ pelo art.º 72º da proposta de LOE2012

Convém começar por notar que o nº 6 do art.º 67º do EMJ tem uma redacção muito actual, que lhe foi dada pela Lei nº 9/2011 de 12.04, na sequência de um atribulado processo legislativo, cujo propósito inicial era o de acabar com o estatuto da jubilação.

Recorda-se que na origem deste diploma esteve a proposta de lei nº 45/XI/2ª (Gov), que teve a oposição de todos os grupos parlamentares e que apenas baixou à especialidade, na sequência de apresentação, em 20.01.2011, por parte de Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, dum requerimento com uma proposta de substituição à Proposta de Lei nº 45/XI/2ª.

A ASJP teve então oportunidade de emitir parecer⁵ sobre esta iniciativa legislativa, o qual se mantém actual.

Foi na sequência daquela iniciativa legislativa que veio a ser aprovada pelo PS, com a abstenção do PSD e voto contra dos restantes grupos parlamentares, a citada Lei nº 9/2011, que deu ao art.º 67 nº 6 do EMJ a seguinte redacção:

⁴ O Triunfo dos Porcos, Editora Perspectivas e Realidades, Lisboa, 1980, pág. 106.

⁵ Disponível em <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2011/02/Memorando-AR-Audi%C3%A7%C3%A3o-8FEV11.pdf>

“6 — A pensão é calculada em função de todas as remunerações sobre as quais incidiu o desconto respectivo, não podendo a pensão líquida do magistrado judicial jubilado ser superior nem inferior à remuneração do juiz no activo de categoria idêntica.”

A redacção agora prevista no art. 72º da proposta de LOE2012 é a seguinte:

“6 - A pensão é calculada em função de todas as remunerações sobre as quais incidiu o desconto respectivo, não podendo a pensão ilíquida do magistrado judicial jubilado ser superior à remuneração do juiz no activo de categoria idêntica líquida das quotas para a Caixa Geral de Aposentações.”

O confronto destas duas redacções suscita a dúvida sobre o sentido e alcance da alteração pretendida, nomeadamente considerando a alteração de “líquida” para “ilíquida” e a eliminação da expressão “nem inferior”, acima evidenciadas a bold.

Ora, não pode nem deve haver dúvidas sobre o que o legislador pretende.

Se o propósito é apenas clarificar, então deve-se ser claro, passe o pleonasma.

Se o propósito é modificar ainda se deve ser mais claro, não devendo o legislador embrulhar-se numa redacção obscura para ocultar o propósito de depreciar o estatuto da jubilação e evitar contestação ao seu propósito oculto.

Relembramos, porém, que a garantia de manutenção da retribuição líquida actualmente consagrada na lei no instituto da jubilação dos magistrados não constitui um benefício injustificado.

Ela visa compensar o exercício de funções com sujeição ao mais apertado regime de exclusividade que existe em todas as funções do Estado, na medida em que os juízes - e também os magistrados do Ministério Público - são (e bem) os únicos titulares de cargos públicos sujeitos a exclusividade remuneratória absoluta e vitalícia. Ora, caso se perspetive a eliminação dessa garantia, tornar-se-á completamente inaceitável manter aquele regime de exclusividade funcional e remuneratória, e a pergunta que se tem de colocar é a de saber se o Estado quer ter juízes e procuradores a exercer funções não exclusivas nos tribunais e a transitarem para o sector privado no fim das suas carreiras, passando eles também, e por

arrastamento os tribunais e a Justiça, a serem objecto das mesmas suspeições e dúvidas que actualmente se colocam com toda a razão noutros sectores da vida política e pública.

Assim, a ASJP desde já propugna que se clarifique o sentido e alcance do propósito legislativo.

Por outro lado, manifesta frontal oposição à alteração do estatuto da jubilação, actualmente consagrado, que é no sentido de a pensão do juiz jubilado dever ser calculada em função de todas as remunerações sobre que incidiu o desconto, devendo tal pensão ser igual à remuneração do juiz no activo de categoria idêntica, descontadas as quotas para a Caixa Geral de Aposentações.

c) Introdução do art.º 32º-B no EMJ pelo art.º 72º da proposta de LOE2012

O art.º 72º da proposta de LOE2012 introduz no EMJ o art.º 32º-B, sob a epígrafe “Contribuições extraordinárias dos aposentados”, com a seguinte redacção:

“As pensões de aposentação dos magistrados jubilados podem ser objecto de contribuições extraordinárias nos termos da lei do Orçamento do Estado.”

Compreende-se muito mal a introdução deste dispositivo.

Começa por salientar-se que, na sequência do art.º 68º nº 2 da Lei 55-A/2010, os juízes jubilados têm visto no corrente ano de 2011 as suas pensões reduzidas, nos mesmo termos dos vencimentos dos juízes no activo, ou seja, em 10%.

Tal redução das pensões encontra-se igualmente prevista no art.º 71º nº 2 da proposta de LOE2012, cujo conteúdo é igual ao daquele art.º 68º nº 2.

Assim, não se encontra justificação para o propósito do legislador de penalizar, duplamente, os juízes jubilados impondo-lhes, além da redução das pensões, uma contribuição extraordinária.

Esta contribuição extraordinária, prevista no art.º 162º da LOE2011, de 10% sobre o montante que exceda a pensão mensal de € 5 000,00, está igualmente prevista na proposta de LOE2012, no art.º 17º nº 1, que mantém em vigor aquele art.º 162º.

Ora, é manifesta a discriminação negativa de que é objecto um juiz jubilado, com uma pensão ilíquida de € 6 000,00, que a vê reduzida em 10% e ainda objecto de uma contribuição extraordinária de 10% sobre o que exceda € 5 000,00, de qualquer outro pensionista da CGA ou da Segurança Social, com pensão equivalente ou superior, que não sofre qualquer redução e que apenas lhe vê ser aplicada a contribuição extraordinária de solidariedade.

A posição da ASJP é pois de total e frontal oposição à introdução deste art.º 32º-B no EMJ

d) Artº 201º da proposta de LOE2012

O princípio constante desta norma, de os magistrados jubilados poderem prestar serviço judicial mediante autorização dos respectivos conselhos, afigura-se-nos adequado e ajustado, ainda para mais no actual contexto de crise económica e financeira e da previsível falta de quadros, a breve trecho, em função da vaga de jubilações na sequência da proposta de lei que deu lugar à L 9/2011 e da não abertura de cursos de formação no CEJ.

Aliás a ASJP já tinha proposto tal solução, em Junho de 2011, no documento “Propostas para os Desafios da Justiça na próxima Legislatura”⁶.

Porém, a redacção final da norma, tal como está, não nos parece que vá de encontro à solução adequada e até se nos afigura que não está a reproduzir o pensamento correcto do legislador.

Na verdade, por força da prestação deste serviço judicial, afigura-se-nos que o que o se pretende é que o juiz jubilado não deva ver aumentado o seu regime remuneratório.

Não nos causa constrangimento tal solução, até para desincentivar jubilações e de seguida a manifestação de disponibilidade para prestar tal serviço judicial.

Porém a previsão constante da parte final da norma, de que tal exercício de funções também não deve importar “*aumento de despesa*”, já não se afigura consentânea com a efectiva e real possibilidade de o juiz jubilado prestar serviço judicial. Com efeito, a

⁶ Acessível em <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2011/07/Documento-propostas-para-a-legislatura-2011.pdf>

prestação deste serviço implicará, em regra, deslocação ao Tribunal e, pelo menos tal deslocação, tem uma despesa que não pode ser suportada pelo próprio magistrado.

Sugere-se assim a eliminação da expressão final da norma proposta “... ou aumento da despesa”.

Ainda neste domínio, e caso o legislador mantenha o entendimento de introduzir no EMJ o art.º 32º-B com a redacção prevista no art.º 72º da proposta de LOE2012 – contra o que acima propugnámos – então é de ponderar que um juiz jubilado, que se disponibilize para prestar serviço judicial, não deve ver a sua pensão objecto de taxaço a titulo de contribuição extraordinária de solidariedade. A sua solidariedade com a situação económica do País já se materializa na prestação daquele serviço judicial sem qualquer acrescento remuneratório. Por outro lado, passando a prestar serviço judicial, a sua situação em nada difere do juiz que está no activo.

Sugere-se pois que se preveja - a manter-se o propósito de acrescentar o art.º 32º-B ao EMJ – que os juízes jubilados que prestem este serviço judicial ficarão isentos da mencionada contribuição extraordinária de solidariedade.

3 – Conclusões e sugestões

a) A redução de remunerações e a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, previstas nos artºs 17º, 18º e 19º da proposta de LOE 2012 são ilegais e inconstitucionais.

b) Para alcançar o mesmo objectivo pretendido com aquelas normas, da redução do défice do OE, é socialmente mais justo, desde logo, mas também, em termos fiscais é a única forma de lograr a equidade, criar-se um imposto extraordinário, a incidir sobre os rendimentos do trabalho e do capital, de abrangência universal sobre os que tenham capacidade contributiva e com taxas progressivas, tal como aliás já aconteceu com o imposto extraordinário a incidir sobre o subsídio de Natal no corrente ano fiscal de 2011.

c) Deve clarificar-se o sentido e alcance da alteração prevista ao art.º 67º nº 6 do EMJ.

A ASJP manifesta frontal oposição a uma alteração ao estatuto da jubilação, actualmente consagrado, que é no sentido de a pensão do juiz jubilado dever ser calculada em função de todas as remunerações sobre que incidiu o desconto, devendo tal pensão ser igual à remuneração do juiz no activo de categoria idêntica, descontadas as quotas para a Caixa Geral de Aposentações.

d) A ASJP é absolutamente contra a introdução do art.º 32º-B no EMJ pois tal norma constitui uma dupla penalização para os juízes jubilados, os quais já verão a sua pensão sujeita à mesma redução de vencimento dos juízes no activo, por força do art.º 71º nº 2 da proposta de LEO2012.

e) Sugere-se a eliminação da expressão final do art.º 201º da proposta LOE2012, “... ou aumento da despesa” e que - a manter-se o propósito de acrescentar o art.º 32º-B ao EMJ – os juízes jubilados que prestem este serviço judicial fiquem isentos da contribuição

extraordinária de solidariedade prevista no art.º 162º da Lei 55-A/2010 e mantida para o OE2012 por força do art.º 17º nº 1 da proposta de lei.

07 de Novembro de 2011

Direcção Nacional da ASJP