



asjp associação sindical
dos juizes portugueses

Exmo. Senhor
Presidente da
Comissão Parlamentar de Orçamento,
Finanças e Administração Pública
Dr. Eduardo Cabrita
Assembleia da República
Palácio de São Bento
249-068 Lisboa

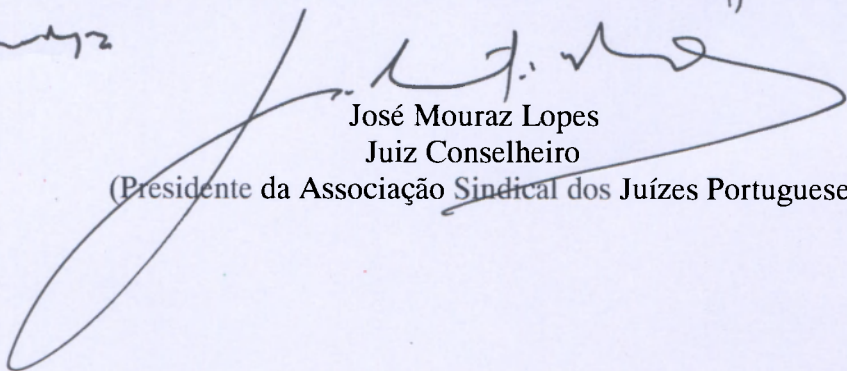
Lisboa, 28 de Outubro de 2013

Para o Exmo. Senhor Dr. Eduardo Cabrita, Presidente

Junto tenho a honra de enviar a V.^a Ex.^a, o parecer sobre a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o 2014, elaborado pelo nosso Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais.

Com o melhor cumprimento a respeito

comprz



José Mouraz Lopes
Juiz Conselheiro
(Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses)

PARECER

SOBRE A PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO

ESTADO PARA 2014

OUTUBRO DE 2013

1. Introdução

De acordo com o artigo 164.º, alínea m), da Constituição da República, o Estatuto dos Juízes é matéria da reserva absoluta de competência da Assembleia da República Portuguesa.

Tendo em conta que a proposta de Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2014 contém normas que comportam alterações diretas (e indiretas) ao Estatuto dos Juízes, vem a Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), nos termos da Lei, pronunciar-se quanto às mesmas.

Serão abordadas duas questões:

- (i) Cortes remuneratórios aplicados ao vencimento dos juízes;
- (ii) Dúvidas sobre a constitucionalidade de normas inseridas na proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2014 (proposta de Lei n.º 178/XII)

2. Cortes remuneratórios aplicados ao vencimento dos juízes

A Proposta de Lei n.º 178/XII, que aprova o OE para 2014, estabelece, no artigo 33.º, uma redução das remunerações totais ilíquidas mensais dos servidores públicos de valor superior a € 600, reduções essas que, conforme decorre do n.º 9 deste mesmo artigo, se aplicam também aos juízes.

Trata-se de uma norma que vem **substituir** o regime normativo substantivo similar consagrado na Lei n.º 55-A/2010, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 (mas substancialmente inferior em termos quantitativos e temporais), que levou a um corte salarial entre 3% e 10% no ano de 2011 e, por via das Leis do Orçamento do Estado para 2012 e 2013, a idêntico corte nos respectivos anos.

Ao contrário da norma contida na Lei do Orçamento para 2013, que expressamente referia que «a partir de 1 de janeiro de 2013 **mantém-se a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a €1500 (...) conforme vinha sendo determinado ao abrigo do disposto no artigo 19º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, alterada pelas Leis n.º 48/2011, de 26 de agosto e 60/a/2011 de 30 de dezembro, mantido em vigor pelo número 1 do artigo 20º da Lei n.º 64/b2011 de 30 de dezembro, alterada pela Lei n.º 20/2012 de 14 de maio, nos seguintes termos (...)**», esta norma estabelece que «a partir de 1 de janeiro de 2014 **são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a € 600, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:**

a) Para valores de remunerações superiores a € 600 e inferiores a € 2 000, aplica-se uma taxa progressiva que varia entre os 2,5% e os 12%, sobre o valor total da remuneração;

b) 12 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 2 000» (sublinhado nosso).

A ser aprovada a presente proposta de Lei os cortes salariais serão, por um lado, substancialmente aumentados em relação ao ano 2013 e, por outro lado, ao contrário do que aconteceu nas Leis anteriores, não é agora claro que esses cortes sejam temporários.

No que respeita, concretamente à sua repercussão no vencimento dos juízes, recorde-se que em 2010, na Lei n.º 55-A/2010 foi inserida uma norma específica para os Juízes (e magistrados do MP) – o artigo 20º – aditando um artigo ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) que reduziu em 20%, de forma definitiva, os subsídios de fixação e compensação.

Foi o único caso de redução remuneratória específica aplicada a uma classe profissional que, enquanto titular de um órgão de soberania, presta um serviço público. **Foi igualmente o único caso em que as prestações em causa foram reduzidas definitiva, por via de alteração estatutária, e não temporariamente.**

Esta redução remuneratória específica **acresceu** à redução da remuneração dos juízes por via do artigo 19.º, da Lei n.º 55-A/2010, e, nos anos subsequentes, dos artigos 20.º da Lei n.º 64-B/2011 e 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Os cortes agora previstos agravam-se, em concreto para os juízes, entre 6,5% e 2% em relação aos cortes aplicados desde 2011.

O somatório dos citados cortes remuneratórios – que atingem todos os juízes em todos os graus de jurisdição – situa-se na ordem dos 25% do seu vencimento anual.

Há ainda que considerar as reduções remuneratórias resultantes do congelamento, anterior a 2011, da carreira dos juízes – por força das Leis n.ºs 43/2005 de 29 de agosto e 53-C/2006 de 29 de Dezembro - que determinou que, desde 2005 não houvesse subida nos escalões remuneratórios. Isso significa que há juízes com 12 anos de carreira que, no entanto, continuam a ser remunerados pelo índice 135 (escalão correspondente ao dos juízes com 3 anos de carreira), quando deveriam ser remunerados pelo índice 175 (aplicável a partir dos 11 anos de serviço), ou juízes com 10 anos de carreira que continuam a ser remunerados pelo índice 135, quando deveriam ser remunerados pelo índice 155 (aplicável a partir dos 7 anos de serviço),

A situação remuneratória dos juízes é hoje manifestamente reconhecida como indigna em relação quer aos juízes do espaço europeu (recorde-se que os juízes portugueses são juízes europeus), quer em relação a outros servidores públicos dotados de autonomia, que não independência no sentido constitucional, como são os servidores do Banco de Portugal ou aqueles que prestam serviço público nas Entidades Reguladoras.

Em termos de **exclusividade**, os juízes portugueses são os únicos servidores que não podem exercer qualquer outra função pública e privada remunerada, incluindo a docência universitária.

Em virtude desta exclusividade absoluta – única entre os demais titulares de órgãos de soberania e também entre os servidores do Estado e dos organismos públicos, em geral – **os juízes estão constitucional e legalmente dependentes, de forma única e total, do seu vencimento e impedidos de contrariar, por qualquer outro meio, a redução acentuada que lhes vem sendo imposta.**

Como juízes europeus, para efeitos de aplicação e cumprimento das leis da União Europeia, existem razões substantivas para que as garantias da independência, imparcialidade e sobretudo estabilidade profissional sejam proporcionalmente idênticas em todos os países da União e sobretudo sejam tidas em conta na fixação das remunerações dos juízes.

O atual estado do regime remuneratório dos juízes portugueses não cumpre esses princípios.

A remuneração dos juízes portugueses está hoje (2013) situada no nível mais baixo dos Países da Zona Euro e dos países da União Europeia. Quanto aos países do Conselho da Europa, a remuneração dos juízes portugueses está muito abaixo da linha média das remunerações dos juízes processadas no conjunto dos 46 países desta instituição (cfr. relatório CEPEJ/2012, in www.coe.int).

O sistema remuneratório vigente é absolutamente preocupante em função dos cortes gerais e específicos que nos últimos anos foram efetuados a todos os cidadãos e aos juízes em particular, e que serão substancialmente agravados para o próximo ano, caso se mantenha a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2014, ora apresentada.

Há uma função de soberania do Estado, que todos os dias é exercida nos tribunais pelos juízes, que tem que ser salvaguardada. Há, por isso, um limiar de intolerabilidade na diminuição dos vencimentos dos juízes.

A remuneração do juiz não pode estar nivelada – quer em termos absolutos, quer relativamente a outras remunerações públicas – de modo a pôr em causa a dignidade e a autoridade do exercício da função de administrar a justiça.

Note-se que a remuneração mensal dos juizes é composta unicamente pelo seu vencimento de base, pelo subsídio de compensação, pelo subsídio de refeição e por ajudas de custo (estas apenas nos casos em que há deslocações no exercício das funções). Ao contrário da generalidade dos titulares de outros órgãos de soberania e mesmo de muitos servidores do Estado e de outros organismos públicos, os juizes não têm despesas de representação, não recebem qualquer remuneração a título de isenção de horário ou de horas extraordinárias, nem quaisquer outros subsídios (risco, abono, segurança, falhas, etc.).

Saliente-se que **no ano de 2013** foram publicados dois diplomas que, a nível remuneratório, alteram significativamente o regime dos seus destinatários quer em termos de vencimentos, quer de despesas de representação (30% e 40% sobre o vencimento). Trata-se da Lei n.º 67/2013, (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo) e da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime jurídico das autarquias locais e Estatuto das entidades intermunicipais), que relativamente aos membros dos Conselhos de Administração e aos secretários das Comissões Intermunicipais, estabelece remunerações a título de despesas de representação superiores, por exemplo, aos únicos cargos que na magistratura judicial auferem essa remuneração e que são os Presidentes e Vice-Presidentes dos Tribunais Superiores.

A acrescer a tudo isto a exclusividade das funções profissionais exige que o nível remuneratório seja considerado uma condição indispensável para o exercício digno, independente e socialmente dignificado da profissão de juiz.

Os cortes remuneratórios já referidos introduzidos na proposta de Lei, colocam em causa o direito a uma remuneração justa, equitativa e que salvede o direito a um tribunal independente.



3. Sobre a (in)constitucionalidade de normas inseridas na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2014

A redução remuneratória que consta no artigo 33º é dificilmente compatível com a Constituição e com a interpretação que da mesma vem sendo feita pelo Tribunal Constitucional (TC), designadamente, nos Acórdãos n.ºs 397/2011, 353/2012 e 187/2013.

Assim:

1. Não obstante a alteração de redação desta norma, que se referiu *supra*, não pode deixar de entender-se, no que respeita aos servidores públicos abrangidos pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que a mesma estabelece uma redução salarial a título temporário, nomeadamente até à revisão das carreiras que o mesmo preceito prevê para o ano de 2014 (conforme decorre do seu artigo 34º).

No entanto, e desde logo no âmbito geral da norma aplicável a todos os funcionários públicos, questiona-se a temporalidade da norma na hipótese de não ocorrer tal revisão das tabelas salariais e carreiras ou se tal situação for adiada *sine die* (recorde-se que já anteriormente se havia previsto uma nova tabela salarial, que nunca veio a ser aprovada).

Verificando-se tal situação, e sendo certo que o não cumprimento do prazo para a revisão não tem sanção, então os cortes são definitivos, o que, conforme decorre da jurisprudência do Tribunal Constitucional, será inequivocamente inconstitucional.

2. No que respeita aos Juízes, em concreto, cujo estatuto não pode, de todo, equiparar-se ao regime de vínculos e carreiras dos trabalhadores em funções públicas, conforme jurisprudência estabilizada do TC (*cf.* Acórdão n.º 620/07) parece decorrer da norma que os “cortes” são definitivos. **Não está salvaguardada qualquer limitação temporal direta ou indireta aos cortes agora fixados.** E se assim

for, trata-se de uma norma inequivocamente em colisão com a Constituição e mais, inequivocamente, em colisão com a jurisprudência firmada sobre esta matéria pelo Tribunal Constitucional.

3. Numa terceira dimensão, porventura a mais incisiva porque dir-se-ia quase inequívoca, o regime agora proposto para os cortes salariais viola diretamente os artigos 13.º e 2.º da Constituição, na interpretação que deles fez o Tribunal Constitucional, nomeadamente, no Acórdão n.º 396/2011.

Não obstante este aresto não ter declarado, então, a inconstitucionalidade das normas da Lei do OE para 2011, que operaram uma redução remuneratória que se mantém vigente, a respetiva fundamentação tem indicações claras quanto aos limites constitucionalmente suportáveis dos cortes salariais para os servidores públicos.

Assim, sobre a legitimidade constitucional dos cortes salariais introduzidos na Lei do OE para 2012, o Tribunal já afirmou, além do mais, o seguinte: *Não estando em causa a afectação do direito a um mínimo salarial, uma vez que a redução remuneratória apenas abrange retribuições superiores a 1500 euros, valor muito superior ao do salário mínimo nacional, a irredutibilidade apenas poderá resultar do respeito pelo princípio da protecção da confiança e porventura, ainda, do princípio da igualdade (...).* Nessa linha o TC demarcou então o limite da indispensabilidade dos cortes, em função das circunstâncias, de forma clara: *a serem indispensáveis, as reduções remuneratórias não se podem considerar excessivas, em face das dificuldades a que visam fazer face. Justificam esta valoração, sobretudo, o seu carácter transitório e o patente esforço em minorar a medida do sacrifício exigido aos particulares, fazendo-a corresponder ao quantitativo dos vencimentos afectados. Assim é que, para além da isenção de que gozam as remunerações inferiores a 1500 euros, as taxas aplicáveis são progressivas, nunca ultrapassando, em todo o caso, o limite de 10% (...).*

Por outro lado, no Acórdão n.º 353/2012 – que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas da Lei do OE para 2012 que suspenderam o pagamento dos subsídios de férias e de Natal – escreveu-se, além do mais o seguinte:

“- Os pensionistas e os trabalhadores do sector público com rendimentos ilíquidos situados entre €600,00 a €1100,00 terão uma redução do seu rendimento anual que aumentará progressivamente até 14,3%.

- Estamos num universo em que a exiguidade dos rendimentos já impõe tais provações que a exigência de um sacrifício adicional deste tipo, como seja a sua redução, numa percentagem que vai progressivamente aumentando, até atingir 14,3% do rendimento anual, tem um peso excessivamente gravoso.

- Os demais pensionistas e os que auferem remunerações ilíquidas entre €1100,00 e €1500,00 terão uma diminuição do seu rendimento anual em 14,3%, a qual, neste universo, assume uma dimensão considerável quando se compara a sua situação com a daqueles que, com o mesmo nível de rendimentos, ou até superior, não são afectados com qualquer redução dos mesmos. Não se esqueça, no que toca às pensões mais elevadas, que naquelas que excedem 12 vezes o valor do indexante dos apoios sociais, o montante excedente é reduzido em 25%, e quando ultrapassam em 18 vezes aquele valor a redução é de 50%.

- E para os que auferem remunerações ilíquidas superiores a €1500,00, a redução é também de 14,3% do seu rendimento anual. Ora, se o Tribunal Constitucional, no referido Acórdão n.º 396/11, neste mesmo universo, perante a redução salarial ocorrida no ano de 2011, determinada pelo artigo 19.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, que se situou entre 3,5% e 10% do rendimento anual, entendeu que a transitoriedade e os montantes das reduções efetuadas nos rendimentos dos funcionários públicos se continham ainda dentro dos limites do sacrifício adicional exigível, o acréscimo de nova redução, agora de 14,3% do rendimento anual, mais do que triplicando, em média, o valor das reduções iniciais, atinge um valor percentual de tal modo elevado que o juízo sobre a ultrapassagem daquele limite se revela agora evidente.”

Ou seja, os acórdãos referidos foram muito claros na indicação dos limites suportáveis, a nível constitucional, para os cortes então efectuados e que, em parte, estão ainda em vigor. Recorde-se que os cortes agora propostos implicam perdas remuneratórias para os juizes ainda mais acentuadas das que existiram no ano em que não foi pago o subsídio de férias e Natal. O que significa que conduzem (num

claro desrespeito pela Constituição e decisões do Tribunal Constitucional) a uma situação mais gravosa do que aquela que foi julgada inconstitucional, por último, no Acórdão n.º 187/2013 - que, além do mais, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma da Lei do OE para 2013 que determinava a suspensão do subsídio de férias - onde se salientou o acumular das sucessivas reduções, o seu prolongamento no tempo e a sua menor justificação à medida que esse tempo se alonga. Lê-se neste último aresto:

t) *“Quando entramos no terceiro exercício orçamental consecutivo, que visa dar cumprimento ao programa de assistência financeira, o argumento da eficácia imediata das medidas de suspensão de subsídio não tem agora consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento (em relação ao Orçamento de Estado para 2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas.*

u) *Quando uma redução dos salários do setor público, a pretexto da excecionalidade da situação económica, devia ser acompanhada de soluções alternativas de redução da despesa pública, não serve hoje de justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal, que essa seja ainda a medida que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a única opção – como se afirma no Relatório do OE para 2013 – para garantir a prossecução do objetivo traçado.*

v) *As razões que permitiriam reconhecer a impossibilidade de o legislador encontrar medidas sucedâneas, num contexto de urgência de obtenção de resultados – e que o acórdão n.º 396/2011 aceitou, por referência à redução salarial prevista na Lei do Orçamento de 2011 -, não apresentam o mesmo grau de convencimento em relação aos períodos orçamentais ulteriores. E, como se afirmou em declaração de voto aposta ao acórdão n.º 353/12, o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta, e exige ao legislador um ónus de fundamentação em termos de valores*

previsíveis para as diversas alternativas possíveis de aumento de receita ou redução de despesa.”

4. Numa derradeira dimensão, igualmente importante, não é certo que na redução remuneratória que se pretende consagrar no artigo 33.º não esteja em causa a afetação do direito a um mínimo salarial. Enquanto a anterior redução remuneratória estabelecida a partir do ano de 2010 apenas abrangia retribuições superiores a 1500 euros, esta nova redução aplica-se a vencimentos líquidos inferiores a metade desse valor (600 €). O nível de redução que agora se pretende impor parece consubstanciar um esforço que traduz uma entorse ao princípio da igualdade, tal como referido no Acórdão n.º 187/2013, para mais porque é feito num contexto em que se mantém a carga fiscal então fixada. Essa desigualdade é agravada: para os escalões mais baixos pela exiguidade das remunerações que agora são sujeitas a redução (a partir de 600€); para os escalões intermédios pelo aumento exponencial da percentagem de redução (o dobro ou mais da fixada em 2011); e para os escalões mais altos pelo aumento verificado e pela persistência e permanência de uma redução à taxa máxima desde 2011. A reposição dos subsídios não é suficiente para atenuar esta gritante diferença de esforço entre os servidores públicos e os demais. Sublinhe-se que a reposição do subsídio de férias é, em certos casos, consumida integralmente pelas novas taxas de redução, o que constitui uma forma de tornear o anteriormente decidido pelo TC.

Caberá, também a esta Comissão, evitar que medidas inconstitucionais sejam introduzidas na ordem jurídica nacional.