

## Contributo para a Apreciação Pública do Proposta Lei Nº 178/XII

<b>Diploma:</b>	Proposta Lei
<b>N.º:</b>	178/XII
<b>Identificação do sujeito ou entidade:</b>	Sindicato dos Funcionários Parlamentares
<b>Morada ou Sede:</b>	Rua de São Bento, 148 - 1º
<b>Local:</b>	Lisboa
<b>Código Postal:</b>	1200-821 Lisboa
<b>Endereço Eletrónico:</b>	<a href="mailto:Sindicato.FuncionariosParlamentares@ar.parlamento.pt">Sindicato.FuncionariosParlamentares@ar.parlamento.pt</a>
<b>Texto do Contributo:</b>	Apreciação Pública ao OE2014 - Sindicato dos Funcionários Parlamentares
<b>Data:</b>	06-11-2013 17:57:01

**APRECIACÃO PÚBLICA**  
**PROPOSTA DE LEI N.º 178/XII/3.ª**

**I. NOTA PRÉVIA**

1. Ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 178/XII/3ª (Orçamento do Estado para 2014).
2. A 15 de Outubro de 2013, a referida Proposta de Lei foi admitida por S. Exa. a Presidente da Assembleia da República e foi remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para elaboração de relatório, assim como às Comissões Parlamentares Especializadas para emissão de parecer, tendo aquela promovido, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 23/98, de 26 de Maio, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, a apreciação pública da referida Proposta de Lei.
3. Cumpre, assim, ao Sindicato dos Funcionários Parlamentares pronunciar-se neste âmbito.

**II. CONSIDERANDOS**

No Capítulo III da Proposta de Lei 177/XII/1.ª, sob o título “Disposições relativas a trabalhadores do setor público, aquisição de serviços, proteção social e aposentação ou reforma”, encontra-se um conjunto de normas que se consubstanciam em reduções remuneratórias, pagamento do subsídio de Natal em duodécimos, manutenção da proibição de valorizações remuneratórias e das reduções das ajudas de custo e do

pagamento de trabalho extraordinário, assim como normas relativas às admissões de pessoal no setor público, aos contratos de aquisição de serviços e à aposentação.

4. No que, em particular, à carreira parlamentar diz respeito, merecem especial atenção e observações os artigos 33.º (redução remuneratória), 35.º (pagamento do subsídio de Natal em duodécimos) e 39.º (proibição de valorizações remuneratórias).
5. Merece ainda reforçada atenção, no que aos funcionários parlamentares especificamente diz respeito, o artigo 240.º da Proposta de Lei, o qual, na sua alínea a), revoga a Lei n.º 23/2011, de 20 de Maio, que aprova o Estatuto dos Funcionários Parlamentares.

#### **Sobre o artigo 33.º da Proposta de Lei (Redução remuneratória)**

6. O artigo 33.º da Proposta de Lei, sob a epígrafe “redução remuneratória”, determina 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.”*
7. Os funcionários parlamentares são abrangidos por esta medida nos termos da alínea p) do n.º 9 do referido artigo.
8. Não podemos deixar de manifestar perplexidade pelo facto de, mais uma vez, pelo quarto ano consecutivo, a proposta de lei do Orçamento do Estado prever uma norma que, fundamentada na necessidade de estabelecer medidas de contenção da despesa,

promove reduções remuneratórias no mesmo universo de pessoas que tem vindo a ser afetado, o que ultrapassa claramente o princípio da anuidade que caracteriza os Orçamentos do Estado, torna o caráter provisório da medida em definitivo e excede largamente os limites das exigências de sacrifício adicional impostas aos trabalhadores do sector público pelo efeito agravado que o decurso do tempo representa na perda efetiva das suas remunerações.

9. Nesta linha, a repetição desta norma reforça ainda mais o argumento aduzido em anteriores pareceres deste Sindicato de que esta medida viola o princípio da proteção da confiança ínsito no princípio do Estado de Direito, previsto no artigo 2.º da Constituição da República.
10. Desta feita, o Governo, conforme consta do Relatório que acompanha a Proposta de Lei, considerou ser *“imprescindível proceder à substituição das medidas de contenção da despesa constantes dos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013 por outras suscetíveis de assegurar o necessário efeito orçamental”* e que *“é agora necessário prosseguir o ajustamento concedendo a prioridade ao lado da despesa, como aliás sempre esteve previsto no Memorando de Entendimento. É precisamente neste contexto que se situa o ajustamento da medida de redução das remunerações de todos os trabalhadores das Administrações Públicas e do Sector Empresarial do Estado que, substituindo as medidas de caráter transitório que vigoram desde o exercício orçamental de 2011 (antes mesmo da assinatura do Memorando), se inserem todavia no seu natural desenvolvimento, tendo em vista alcançar os objetivos de consolidação atrás enunciados.”*
11. Para este efeito, como vimos, a proposta de lei consagra uma norma que aplica, a todos os trabalhadores do setor público e do sector empresarial do Estado e aos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, uma redução remuneratória entre 2,5% e de 12% para as remunerações mensais ilíquidas superiores a 600 euros e até 2000 euros e de 12% a partir deste valor.
12. Sobre o ponto da redução remuneratória dos funcionários parlamentares, remetemos para a pronúncia do Sindicato dos Funcionários Parlamentares, em sede de apreciação pública, à Proposta de Lei n.º 42/XI/2.ª (Orçamento do Estado para 2011), que vimos

repetindo em posteriores pronúncias por se manter atual, de que se transcreve o que se segue:

13. *“Nos termos da LOFAR [Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República], a Assembleia da República tem um orçamento próprio, um regime financeiro privativo, assim como é dotada de autonomia administrativa e financeira e receitas e património próprios. E, de acordo com a mesma lei, o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República é fixado pelo seu Presidente, sob proposta do Conselho de Administração.*
  
14. *Assim sendo, em respeito dos princípios enformadores da independência e autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República preceituados na LOFAR, e no cumprimento dos mesmos, quaisquer alterações de âmbito remuneratório, onde se deve integrar a diminuição ou aumento de remunerações, ou de congelamento de progressões e promoções deverão ser determinadas pelo próprio Presidente da Assembleia da República.*
  
15. *E o argumento vertido no Relatório que acompanha a Proposta de Lei n.º 42/XI de que “a entidade que estabelece a redução não é o Estado enquanto empregador que arbitrariamente corta um salário mas sim o Estado legislador” não colhe para este efeito, - assim como, aliás, também não pode ser considerado argumento nos casos listados no n.º 9 do artigo 17.º, na medida em que o Estado não se pode desresponsabilizar, desta forma, enquanto parte nos contratos de trabalho por si celebrados – uma vez que compete à Assembleia da República aprovar e gerir o seu orçamento e ao seu Presidente fixar o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República e do pessoal dos gabinetes do Presidente, dos Vice-Presidentes e do Secretário-Geral, o que, numa aceção ampla, implica quaisquer alterações à remuneração.*
  
16. *[...] estamos [...] perante uma grave violação do princípio da confiança ínsito no princípio do Estado de Direito democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição da República.*

17. *E sobre a inconstitucionalidade desta medida de redução das remunerações não temos quaisquer dúvidas!*
18. *Aliás, neste sentido se pronunciou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º141/2002, a propósito de duas normas constantes dos Orçamentos do Estado para 1992 e 1993, que implicavam a redução da remuneração global de funcionários com alguns cargos de chefia na Assembleia da República, declarando a inconstitucionalidade, com força obrigatório geral, destas normas.*
19. *Conforme se pode ler no citado Acórdão: “a baixa de remuneração dos funcionários por ela abrangidos traduz uma violação intolerável do princípio da proteção da confiança. Por se tratar de uma alteração irrazoável, com a qual se não poderia, nem deveria contar”. E ainda: “esta diminuição de vencimentos efetivamente auferidos por certos funcionários viola as legítimas expectativas dos mesmos, ou seja, implica uma mudança na ordem jurídica e, conseqüentemente, nas situações de facto daqueles sujeitos, de forma irrazoável e inesperada”.*
20. *Um outro Acórdão do Tribunal Constitucional segue este entendimento: “Esta confiança é violada sempre que o legislador ligue a situações de facto constituídas e desenvolvidas no passado conseqüências jurídicas mais desfavoráveis do que o atingido podia e devia contar. Um tal procedimento legislativo afrontará frontalmente o princípio do estado de direito democrático” (Acórdão n.º 303/90).*
21. *De facto, nem o fundamento, reclamado no Relatório que acompanha a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2011, de “condições excepcionais e extremamente adversas para a manutenção e sustentabilidade do Estado Social” justificam a redução remuneratória parecem atenuar este atropelo à Constituição da República.*
22. *Refere-se no supra citado relatório que está em causa o interesse público e o bem geral e que “o princípio da confiança não é, pois, o único interesse constitucionalmente protegido em ponderação”.*

23. *Estamos cientes de que não será o único interesse constitucionalmente protegido em ponderação, mas temos dúvidas de que poderá ser afastado com os factos existentes e os argumentos apresentados.*
24. *Como determina a Constituição da República, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º, a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, e as leis restritivas daqueles têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.*
25. *Ou seja, estando em causa um princípio fundamental – o princípio da confiança –, este só poderá ser afastado na estrita medida do necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e não nos parece que a invocação genérica do “interesse público” ou a medida concretizada de redução remuneratória sejam fundamentos suficientes.*
26. *Em primeiro lugar porque outras medidas alternativas de redução de despesa se imporiam, como, por exemplo, o denominado “congelamento” de salários ou a alteração das taxas e escalões do IRS, possibilitando assim um tratamento igualitário dos contribuintes do Estado português, conforme ao princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da Constituição. Relativamente a esta última solução, acrescente-se, aliás, que apenas esta faria sentido - por colocar em pé de igualdade todos os cidadãos perante a lei - em face do argumento já citado de que o Estado atua, nesta matéria, como legislador, e em obediência aos princípios de justiça fiscal.*
27. *Por outro lado, a efectiva redução da remuneração auferida representa uma alteração à situação jurídico-laboral do trabalhador, o que se traduz numa produção de efeitos de uma nova lei a situações ou relações constituídas no passado e ainda subsistentes no momento em que a lei entra em vigor.*

28. *Com isto queremos dizer que, a ser aprovado o artigo 33.º da Proposta de Lei, estaremos perante uma lei restritiva com efeitos retroactivos, o que manifestamente viola a Constituição da República.*
29. *Ainda a este propósito, citamos o princípio previsto no artigo 59.º da Constituição, cujo n.º 3 estabelece que os salários gozam de garantias especiais.*
30. *Ora, conjugando este artigo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 129.º do Código do Trabalho, que proíbe o empregador de diminuir a retribuição (salvo nos casos previstos no Código ou em instrumento de regulamentação colectiva), e com o disposto na alínea d) do artigo 89.º da Lei que estabelece o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, que igualmente proíbe à entidade empregadora pública diminuir a remuneração (salvo nos casos previstos na lei – o que deve entender-se no Código de Trabalho), há uma inequívoca consagração constitucional e legal do princípio da irredutibilidade da retribuição, que não pode ser afastado por uma norma do Orçamento do Estado.*
31. *Este princípio não pode ser afastado, nem mesmo, cremos, quando esteja em causa a invocada necessidade de redução das despesas do Estado, de modo a equilibrar as contas públicas, [...] porque existem medidas alternativas para o efeito, conforme exemplificámos [...].*
32. *Esta questão torna-se ainda particularmente absurda nos casos de celebração de contratos de trabalho em funções públicas, em que o Estado, enquanto parte contratual, altera unilateralmente as condições desse contrato.*
33. *Há, pois, um claro incumprimento do princípio da liberdade e autonomia negocial das partes, que se manifesta ainda na desobediência ao direito de contratação colectiva, na medida em que a fixação do valor das retribuições e suas actualizações é tradicionalmente fixado através de instrumentos de regulamentação colectivo e por acordos entre entidade empregadora e representantes dos trabalhadores.»*
34. *Não podemos pois deixar de reiterar que a opção que tem vindo a ser seguida pelo legislador e agora renovada pelo Governo nesta proposta de lei não se mostra a mais*

adequada em termos de justiça fiscal, ultrapassa o princípio da anuidade caracterizador do Orçamento do Estado, viola o princípio da confiança e não se mostra como medida necessária quando ponderados os direitos fundamentais em conflito.

35. Tem vindo, aliás, a ser esta a jurisprudência do Tribunal Constitucional nos seus mais recentes acórdãos sobre esta matéria: os Acórdãos n.ºs 396/2011, 353/2012 e 187/2013.

36. A propósito da apreciação do pedido de declaração de inconstitucionalidade dos artigos 19.º, 20.º e 21.º da Lei de Orçamento do Estado para 2011, se pronunciaram pela inconstitucionalidade daquelas normas, em declaração de voto ao Acórdão n.º 396/2011 do Tribunal Constitucional, os Juizes Conselheiros Carlos Pamplona de Oliveira, Cunha Barbosa e Cura Mariano.

37. O Juiz Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira pronunciou-se pela inconstitucionalidade das normas *“por violação do princípio do Estado de direito democrático (...), em conjugação com o princípio da igualdade (...), que reafirma o princípio da igualdade numa vertente social”*, salientando que *“merece protecção constitucional a expectativa que os cidadãos legitimamente têm na manutenção de situações remuneratórias já alcançadas como consequência do direito em vigor, razão pela qual a normação que, de forma intolerável e arbitrária, prejudique aqueles mínimos de certeza e segurança que a comunidade e o direito tem de respeitar como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, deve ser entendida como não consentida pela Constituição”*. E adianta ainda que *“uma vez que as normas em análise visam expressamente reduzir, e de imediato, o montante remuneratório dos funcionários, perdem relevância argumentos retirados do carácter pretensamente provisório da medida e da natureza orçamental do diploma que a veicula; qualuqer que seja o resultado a que tal discussão possa conduzir, manter-se-á inalterada e operante a protecção constitucional gerada pelas já referidas expectativas”*.

38. Na sua declaração de voto, este Juiz Conselheiro é ainda crítico do facto de a redução remuneratória, justificada no interesse público da redução da despesa, afectar apenas os servidores do Estado, indicando que se tais normas visam proteger *“a comunidade no seu conjunto”* e não apenas os funcionários públicos, que são os únicos afectados

pelas normas, inexistente *“uma específica justificação para afectar, de forma exclusiva, esses trabalhadores, tendo em conta que a finalidade que o legislador ambiciona obter pode igualmente ser alcançada estendendo à generalidade dos cidadãos os encargos necessários à resolução dos problemas financeiros nacionais por via de simples medidas de natureza tributária”*. Desta posição partilha o Juiz Conselheiro Cunha Barbosa, para quem *“tal objectivo [maior sustentabilidade económico-financeira do país], de manifesto interesse nacional, não pode deixar de integrar interesse público geral a prosseguir por todos os que se encontrem nas mesmas condições remuneratórias previstas nas normas em causa, que já não e tão só pelos que transportem a mácula de exercício de funções em regime específico de função pública, sob pena de discriminação negativa, o mínimo injusta, já que por razões, como se deixou dito, meramente sócio-profissionais, e em contravenção do disposto no artigo 13.º, n.º 2 da CRP”* Na realidade, sem embargo de se poder reconhecer o interesse público geral, cuja definição compete ao legislador (à lei), justificará a medida adoptada, sempre restará por explicar a *confinação dos seus encargos a um universo restrito ou específico de pessoas (...) sendo certo que estes poderão ver a sua situação ainda mais agravada (...) em função de aumentos de impostos ou taxas*. E o mesmo defende o Juiz Conselheiro Cura Mariano. Este Juiz Conselheiro considera ainda que o artigo 19.º viola o princípio da confiança e sustenta que apesar da superioridade do peso do interesse público que presidiu à medida perante os interesses particulares afectados e da aptidão da mesma para atingir os objectivos definidos não lhe *“oferecer quaisquer dúvidas”*, tal não sucede *“quanto à necessidade ou exigibilidade do meio escolhido em relação ao fim desejado.”* Já que *“Face à violação da confiança dos cidadãos e aos danos subsequentes, essa medida tem que se revelar a mais suave, a mais benigna, entre as medidas possíveis para alcançar a finalidade pretendida”* e *“não está demonstrado que exista uma diferença significativa nos efeitos da opção da redução dos vencimentos dos funcionários públicos relativamente a uma tributação acrescida dos rendimentos de todos os cidadãos, sendo certo que ambas alcançariam o objectivo de redução do défice público”*.

39. Por sua vez, no Acórdão n.º 353/2012, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade das normas dos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012, referentes à suspensão dos subsídios de férias e de Natal ou equivalentes, com fundamento na violação do princípio da igualdade, conjugado com o princípio da proporcionalidade, tendo entendido que *“A diferença de tratamento é de tal modo*

*acentuada e significativa que as razões de eficácia da medida adotada na prossecução do objetivo da redução do défice público para os valores apontados nos memorandos de entendimento não tem uma valia suficiente para justificar a dimensão de tal diferença, tanto mais que poderia configurar-se o recurso a soluções alternativas para a diminuição do défice quer do lado da despesa ( .. ) quer do lado da receita ( .. ). Daí que seja evidente que o diferente tratamento imposto a quem aufere remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional".*

40. Já no Acórdão n.º 187/2013, a propósito da apreciação do pedido de declaração de inconstitucionalidade das normas constantes da Lei do Orçamento de Estado para 2013 relativas à suspensão do subsídio de férias ou equivalente, pode ler-se: *"Embora do ponto de vista contabilístico se possa dizer que a suspensão do subsídio de férias consistirá numa medida que incide sobre a despesa pública, enquanto um agravamento fiscal constituirá uma medida do lado da receita, verifica-se que essa distinção é contabilística e formal pois, de um ponto de vista substantivo e jurídico-constitucional, a suspensão do pagamento do subsídio de férias aos funcionários públicos e pensionistas traduz-se num esforço contributivo acrescido que lhes é unilateralmente exigido para o financiamento do Estado e que envolve uma ablação do seu rendimento anual, pelo que consistirá num verdadeiro imposto".*

41. Temos assim que, ainda que o Tribunal Constitucional tenha admitido a constitucionalidade das reduções salariais até um certo limite, sempre justificou o seu entendimento com base na transitoriedade da medida e na ponderação da mesma em face do interesse nacional invocado pelo legislador. Porém, a proteção do direito dos trabalhadores à justa e contratualizada remuneração, o cumprimento pontual dos contratos e a proporcionalidade na imposição de sacrifícios aos cidadãos por parte do Estado foram sempre igualmente defendidos na argumentação daquele Tribunal.

42. E leia-se a declaração de voto da Juíza Conselheira Catarina Sarmento e Castro: *"Na verdade, em 2011, o Tribunal, ao admitir tal redução remuneratória como não violadora da Lei Fundamental, fundou o seu entendimento na, à época, indiscutível urgência e imperatividade da solução: em face da invocada absoluta necessidade da obtenção, de forma rápida e certa, de um elevado valor precisamente quantificado,*

para, reduzindo o peso da despesa, coadjuvar a realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, a solução passaria necessariamente pela diminuição, excecional, das remunerações dos trabalhadores do ativo que auferem por verbas públicas, solução apresentada como indispensável em razão da sua eficácia imediata e certeza. E, nessa medida, aceitando não haver razões que, de modo evidente, demonstrassem a existência de outras soluções de igual eficácia, certeza e celeridade, o Tribunal, não afastando a indispensabilidade de tal medida, admitiu que a diferenciação então estabelecida se encontrava ainda dentro do limite do sacrifício, em virtude da sua transitoriedade e montantes, não decidiu pela sua desconformidade constitucional.

Volvidos três sucessivos exercícios orçamentais, o corte de remunerações, três vezes reiterado, não encontra já respaldo na Constituição: o argumento, fundamental, do resultado imediato perdeu-se, e torna-se incompreensível a invocação da imperatividade ou natureza insubstituível da solução para a preservação da capacidade financeira do Estado, por não haver soluções alternativas, de outra natureza, através das quais se chegasse a igual valor certo. Aliás, esta razão, utilizada no acórdão para fundamentar a inconstitucionalidade do artigo 29.º, a que aderi, não pode deixar de estender-se, a meu ver, ao artigo 27.º.

Acresce que o caráter cego da desigualdade mantida pelas reduções remuneratórias só pôde ser constitucionalmente suportável num contexto de efetiva provisoriedade, enquanto solução meramente conjuntural e imediata, justificada pela sua infungibilidade quando se procura atingir um objetivo legítimo e premente. (...)

Note-se que já anteriormente, pretendendo o Tribunal, no Acórdão n.º 396/2011, de modo veemente, vincar a transitoriedade da redução remuneratória, não deixou de sublinhar que a norma revestia cariz orçamental/anual. O Acórdão de 2011 referiu que mesmo uma vocação plurianual não dispensaria a renovação da solução nas leis orçamentais subsequentes, durante a vigência do (então) PEC, já que a norma caducaria no termo do ano a que se refere o orçamento.

Razões mais do que suficientes para reafirmar que, quando requerido, o Tribunal Constitucional pudesse reavaliar a solução reiterada, para apurar se o sacrifício adicional que é exigido a uma especial categoria de pessoas é, ainda, de modo evidente, a única forma de, atuando pelo lado da despesa, e com eficácia certa e imediata, atingir os objetivos pretendidos, sendo, tal solução, nessa medida, absolutamente indispensável. A meu ver não o é. (...) mesmo não se considerando ultrapassada a difícil situação económica, e aceitando-se que se mantém o mesmo interesse público legítimo

liado a objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, com o decurso do tempo, não pode já justificar-se a imposição de uma redução remuneratória desigualitária com a sua imprescindibilidade (no sentido de opção única) para arrecadar um valor determinado de forma imediata.”.

43. Na presente proposta de lei, a acentuação das reduções salariais, abrangendo remunerações ilíquidas mais baixas – passando o limite mínimo de 1500 para 600 euros - e limitando a proporcionalidade até aos vencimentos ilíquidos mensais de 2000 euros, uma vez que a partir daí a taxa de 12% se mantém inalterada e idêntica para todas as remunerações de valores superiores, viola todos os pressupostos citados no ponto 41., sendo a norma constante do artigo 33.º inconstitucional, nos termos *supra* expostos e pelos argumentos aduzidos, por violação do princípio da confiança ínsito no princípio do Estado de Direito democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição da República, do princípio da segurança jurídica, dos princípios da proporcionalidade e progressividade fiscais e do princípio da igualdade.
44. É ainda de salientar que as novas taxas de redução remuneratória previstas no artigo 33.º, conjugadas com a sobretaxa de IRS prevista no artigo 176.º da proposta de lei, vêm absorver a reposição dos subsídios de férias e de Natal, imposta pelo Tribunal Constitucional, contornando-se assim a decisão deste Tribunal e dos argumentos aduzidos na declaração de inconstitucionalidade. Com efeito, as taxas de redução remuneratória e a sobretaxa de IRS acabam por significar para os trabalhadores do Estado em geral, e para os funcionários parlamentares em particular, uma retenção de montantes equivalente à dos dois subsídios – de férias e de Natal -, o que, conforme aduziu o Tribunal Constitucional, afeta o princípio da igualdade proporcional, estruturante do Estado Português.

#### **Sobre o artigo 39.º da Proposta de Lei (proibição de valorizações remuneratórias)**

45. Relativamente ao artigo 39.º da Proposta de Lei, que veda a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 33.º, em particular alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções ou abertura de procedimentos concursais para

categorias superiores de carreiras pluricategoriais, tenderíamos a considerar como medida admissível numa conjuntura, como o atual, de austeridade generalizada e acentuadas dificuldades económico-financeiras, desde que se assegurasse que os efeitos do tempo de serviço prestado contassem para todos os demais efeitos, não se suspendendo a sua contagem mas apenas o imediato efeito de progressão e promoção.

46. Porém, não é isto que acontece na presente norma, que apenas ressalva a contagem de tempo de serviço para aposentação mas já não para efeitos de progressão e promoção no futuro.
47. Ora, não podemos deixar de salientar que esta medida tem vindo a ser prolongada no tempo, desde há vários anos, pelo que o seu já carácter duradouro a torna gravemente lesiva das legítimas expectativas dos funcionários parlamentares e dos seus direitos de evolução profissional e de valorização e progressão na carreira.
48. Seria, pois, de elementar justiça garantir uma solução de compromisso, na qual, não obstante fosse impedida a prática de atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias, se permite que os efeitos do tempo de serviço prestado contem para todos os demais efeitos, ou seja, que apenas se suspende a sua contagem para imediato efeito de progressão e promoção, mas que o ano de 2014 conte como ano de serviço para efeitos de alterações de posicionamento remuneratório, progressões e promoções no futuro.

#### **Sobre o artigo 35.º da Proposta de Lei (pagamento do subsídio de Natal)**

49. O artigo 35.º da Proposta de Lei determina que, durante o ano de 2014, o subsídio de Natal é pago mensalmente, por duodécimos.
50. Ora, tal representa uma violação do artigo 207.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, nos termos dos quais é atribuído ao trabalhador o direito a um subsídio de valor igual a um mês de remuneração base mensal, que é pago em novembro de cada ano e, no caso dos funcionários parlamentares, representa uma violação ao artigo 53.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares, que igualmente

atribui a estes funcionários o direito ao subsídio de Natal de valor igual à remuneração auferida , paga no mês de novembro.

51. A alteração da forma de pagamento do subsídio de Natal aplicável aos funcionários parlamentares fere assim os princípios enformadores da independência e autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República preceituados na LOFAR e representa mais uma ingerência na autonomia e nos poderes soberanos da Assembleia da República, da sua Presidente e do seu Conselho de Administração, uma vez que quaisquer alterações de âmbito remuneratório, onde se deve integrar a diminuição, aumento ou alteração de forma de pagamento de remunerações e subsídios, como os subsídios de Natal e de férias, tem de ser determinadas pela Presidente.

**Sobre a alínea d) do artigo 240.º da Proposta de Lei n.º 27/XII - Revoga a Lei n.º 23/2011, de 20 de Maio (Estatuto dos Funcionários Parlamentares)**

52. O Sindicato dos Funcionários Parlamentares não pode assim deixar de lamentar que a Proposta de Lei n.º 178/XII/3.<sup>a</sup> repita a norma que a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2012 continha e que então causou perplexidade e discordância junto de todos os Grupos Parlamentares, os quais, empenhados em defender a autonomia e as competências da Assembleia da República, convictos da natureza, das características e das condições de funcionamento específicas da Assembleia da República e da justeza do regime jurídico-laboral dos seus funcionários e investidos nos seus poderes de legislador, impediram a revogação do referido Estatuto.

53. Sobre a norma em concreto levantam-se, como à data igualmente salientámos, duas relevantes questões: (i) por um lado, a ingerência na autonomia da Assembleia da República que esta proposta do Governo representa e (ii) por outro lado, a obrigatoriedade da existência do Estatuto dos Funcionários Parlamentares no ordenamento jurídico português, em cumprimento de um imperativo legal.

54. Como já vimos, a LOFAR consagra a autonomia administrativa e financeira da Assembleia da República. Conforme referem, na CRP Anotada, Jorge Miranda e Rui

Medeiros: *“a Assembleia goza de autonomia organizativa, administrativa e financeira. Tem administração própria, não sujeita aos poderes de direcção, superintendência e tutela do Governo [artigo 199.º alínea d)]. Nem se entenderia como, sendo o Governo responsável perante o Presidente e perante o Parlamento, os serviços de um e outro órgão dependessem do Governo. É ao Presidente da Assembleia, assistido por um Conselho de Administração (do qual fazem parte representantes dos grupos parlamentares), que cabe dirigir a administração da Assembleia”;*

55. A Assembleia da República tem pois poder de auto-regulação, o que facilmente se compreende, considerando a sua competência legislativa e o facto de ser um órgão de soberania do qual, aliás, o Governo emana e depende. Também o Governo tem poderes de auto-regulação. Conforme determina o n.º 2 do artigo 198.º da CRP que é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento. Como tal, nesta matéria, a Assembleia da República – não obstante ser o órgão legislativo por excelência – não pode legislar porquanto se trata de matéria da reserva do Governo.
56. Deste modo, por um lado, os deputados e os grupos parlamentares que constitucionalmente têm poder de iniciativa legislativa não podem, pois, nesta matéria, exercê-lo, apresentado projectos de lei e, por outro lado, a ser aprovada uma lei respeitante ao funcionamento e organização do Governo, estaríamos perante uma inconstitucionalidade formal. Do mesmo modo, não se pode admitir que o Governo possa ter poder de iniciativa e apresentar uma proposta de revogação de uma lei que diz respeito a matéria de organização e funcionamento da Assembleia da República, já que o estatuto que rege os seus funcionários cabe nesta esfera, e, como tal, é da exclusiva competência da Assembleia da República ter o poder de iniciativa legislativa sobre ela.
57. Esta proposta do Governo – que, como vimos, emana do Parlamento e dele depende – é, pois, uma ingerência na autonomia da Assembleia da República enquanto órgão de soberania e nos poderes da Presidente da Assembleia da República e do Conselho de Administração, consubstanciando, em última análise e por analogia, uma inconstitucionalidade formal por violação de reserva de lei.

58. Por outro lado, a existência do Estatuto dos Funcionários Parlamentares que o Governo, nesta Proposta de Lei, propõe revogar é um imperativo legal que decorre da LOFAR, da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Lei dos Vínculos Carreiras e Remunerações, abreviadamente designada por LVCR).
59. Na verdade, os funcionários parlamentares regem-se há vários anos por um regime próprio, decorrente das suas funções específicas e as suas especiais condições de trabalho: este regime próprio existe materializado em diversos normativos avulsos e, desde 1988, na LOFAR. Em 1993, a LOFAR passou a prever (no artigo 18.º) a aprovação do Estatuto no prazo máximo de seis meses após a sua entrada em vigor. Ainda hoje, aquela lei mantém esse preceito, ao dispor, no n.º 1 do artigo 30.º, que *“O pessoal da Assembleia da República rege-se por estatuto próprio (...)”*.
60. Este regime específico e a necessidade de um estatuto próprio decorre de forma directa da soberania da Assembleia da República face ao Governo (que dela depende e da qual emana) e encontra fundamento na própria CRP, que, no artigo 181.º, sob a epígrafe “Funcionários e especialistas ao serviço da Assembleia”, estabelece que “Os trabalhos da Assembleia e os das comissões serão coadjuvados por um corpo permanente de funcionários (...) no número que o Presidente considerar necessário.”
61. Em anotação a este artigo da CRP, escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira: *“A existência de um corpo permanente de funcionários técnicos e administrativos é uma das garantias de autonomia e de eficácia da Assembleia da República. (...) A fim de garantir a sua autonomia e independência face ao Governo e à Administração, natural é que Assembleia da República goze de autonomia administrativa e financeira e de serviços e quadros de pessoal próprios. Assim dispõe a respectiva Lei Orgânica.”*
62. Para além desta norma da CRP e do que vem previsto na LOFAR desde 1993, o n.º 1 do artigo 1.º da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 (Carreiras e quadro de pessoal dos serviços da Assembleia da República) afirma de forma clara que *“As carreiras do pessoal da Assembleia da República são carreiras de regime especial.”*

63. Acresce que, em 2008, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), veio obrigar à revisão das carreiras de regime especial e corpos especiais (artigo 101.º), vincando ainda mais a necessidade de se rever e aprovar as carreiras do pessoal da AR e impondo ao legislador um prazo para o efeito.
64. Na verdade, a LVCR estabelecia que até ao final de 2008, ano da sua entrada em vigor, todas as carreiras especiais teriam de ser revistas. Sucede que, por circunstâncias várias, algumas carreiras foram sendo revistas, mas muitas outras ficaram por rever, pelo que os sucessivos Orçamentos do Estado têm vindo sempre a prever uma norma que prorroga a revisão das carreiras e os corpos especiais até 31 de Dezembro do ano a que respeitavam.
65. Foi, pois, com este enquadramento legal - LOFAR, Resolução da Assembleia da República n.º 39/96, LVCR e o artigo 35.º do Orçamento do Estado para 2011 relativo à revisão das carreiras, dos corpos especiais e dos níveis remuneratórios das comissões de serviço e de estatutos – que, após longos anos de negociações, o Estatuto dos Funcionários Parlamentares foi proposto por todos grupos parlamentar e por estes aprovado, por unanimidade, em 6 de Abril de 2011, tendo posteriormente sido promulgado, sem reservas, pelo Presidente da República.
66. Este regime próprio constitui, pois, uma das garantias constitucionais da autonomia da AR e é um corolário do princípio da separação de poderes entre a AR e o Governo.
67. O EFP compreende um conjunto de regras relativas à especificidade do trabalho na AR, em que se visou não só codificar muitas normas já existentes em diplomas avuslos, como reforçar alguns deveres e impor maior grau de exigência (designadamente nos regimes de impedimentos e acumulações e de recrutamento), não acarretando qualquer acréscimo de despesas para a Assembleia da República ou para o Estado.
68. Aliás, saliente-se que a Lei que aprovou o Estatuto em anexo contém uma norma (artigo 2.º) prevê que do mesmo não decorre qualquer acréscimo de encargos para o Orçamento da Assembleia da República, durante o OE em vigor e também em obediência a todas as normas de contenção orçamental.

69. Do exposto, em particular das normas legais *supra* elencadas, decorre a obrigatoriedade da existência de um estatuto profissional para os funcionários parlamentares no ordenamento jurídico português.
70. O EFP que agora se pretende revogar operou precisamente a revisão das carreiras especiais dos funcionários parlamentares, adaptando-as à LVCR, mas respeitando, quer na sua substância, quer no processo da sua aprovação, as competências próprias da Presidente da Assembleia da República e do CA deste órgão de soberania, decorrentes da Constituição e da Lei e do poder de auto-regulação do Parlamento.
71. Causa-nos, assim, grande estranheza que, na Proposta de Lei do OE para 2014, o único diploma relativo a carreiras e corpos especiais que se propõe revogar seja o EFP. Ou seja, o Governo propõe revogar, unicamente, de entre todas as carreiras especiais revistas ao abrigo da LVCR, a única carreira especial revista por Lei e aprovada pelo órgão de soberania que tem poder de auto-regulação e que superintende sobre os seus funcionários.
72. E maior estranheza ainda nos causa o facto de a própria proposta de lei conter uma norma (artigo 34.º) que determina que *“durante o ano de 2014 têm de ser revistos os cargos, categorias e carreiras ainda não revistas nos termos da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”*.
73. Ou seja, a ser aprovada esta norma revogatória do EFP, constante na Proposta de Lei, como a mesma continua a exigir a revisão e regulamentação das carreiras e corpos especiais, cair-se-á na caricata situação de, durante o ano de 2014, se ter de fazer aprovar novo estatuto com regras em tudo idênticas ao que foi aprovado em Abril de 2011 e atualmente se encontra em vigor, consagrando um regime jurídico-laboral próprio para as específicas funções de apoio à atividade e aos trabalhos parlamentares.
74. Por último, importa referir que a existência de um estatuto especial contendo as disposições aplicáveis aos funcionários parlamentares é a regra nos países da União Europeia, de entre os quais se destacam: Bélgica, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia e Reino Unido.

## CONCLUSÕES

Em face do exposto, o Sindicato dos Funcionários Parlamentares entende, em suma, que:

- a. O artigo 33.º da Proposta de Lei n.º 178/XII, que estabelece reduções remuneratórias não se deveria aplicar aos funcionários parlamentares, nos termos propostos, à luz do princípio da autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República, previsto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR), o qual se consubstancia, por exemplo, no facto de este órgão ter um regime financeiro privativo, assim como receitas e património próprios o regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República é fixado pelo seu Presidente, sob proposta do Conselho de Administração;
- b. No cumprimento deste princípio, quaisquer alterações de âmbito remuneratório, onde se deve integrar a diminuição ou aumento de remunerações, ou de congelamento de progressões e promoções têm de ser determinadas pelo próprio Presidente da Assembleia da República;
- c. Para além desta solução prevista na Proposta de Lei n.º 178/XII ser errada do ponto de vista jurídico-formal nos termos exposto, discordamos totalmente do seu conteúdo material por considerarmos que estamos perante uma grave violação do princípio da confiança ínsito no princípio do Estado de Direito democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição da República;
- d. As reduções remuneratórias, previstas no artigo 33.º da Proposta de Lei, são inconstitucionais por violarem o princípio da confiança, nos termos explanados;
- e. As reduções remuneratórias, por representarem uma alteração à situação jurídico-laboral do trabalhador, traduzida numa produção de efeitos de uma nova lei a situações ou relações constituídas no passado e ainda subsistentes no momento em que lei entra em vigor, têm por base uma lei restritiva com efeitos retroactivos, concretizando assim uma violação do artigo 18.º da Constituição;

- f. As reduções remuneratórias violam ainda o artigo 59.º da Constituição e o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 129.º do Código do Trabalho e na alínea d) do artigo 89.º da Lei que estabelece o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, que consagram o princípio da irredutibilidade da retribuição;
- g. O princípio da irredutibilidade não pode ser afastado, nem mesmo quando esteja em causa a invocada necessidade de redução das despesas do Estado, de modo a equilibrar as contas públicas, na medida em que: existem medidas alternativas para o efeito e que esta medida não nos parece já uma medida pontual e conjuntural, uma vez que será quarto ano consecutivo em que se aplica;
- h. Não deixando de se reconhecer o peso do interesse público em ponderação com todos os *supra* referenciados direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, a solução adotada, ano após ano, merece-nos fundada incompreensão que já que, conforme tem igualmente entendido o Tribunal Constitucional, as reduções remuneratórias, pelo facto de virem a ser conjugadas com outras medidas de desvalorização salarial (onde se inclui o exponencial aumento da carga fiscal sobre os rendimentos, a supressão dos subsídios de Natal e de férias em 2012 e recentemente, por uma outra via, o aumento da duração do período de trabalho sem a justa compensação remuneratória), pelo prolongamento no tempo e pela possibilidade de, neste período, se terem já encontrado medidas alternativas mais equitativas, implicam perdas acumuladas que já ultrapassaram os limites suportáveis pelos servidores do Estado que a elas têm estado sujeitas;
- i. Conforme prevê o artigo 18.º da CRP, só se podem restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, e as leis restritivas daqueles têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais. Ora, por tudo o que acima foi exposto, se concluiu que não há aqui uma restrição de direitos expressamente limitada ao necessário para salvaguardar outros interesses constitucionalmente protegidos – no caso o interesse público de reduzir o défice público -, o

que, assim, resulta numa inquestionável violação da CRP pelas normas que ora se querem aprovar;

- j. A redução remuneratória prevista na Proposta de Lei concretiza ainda um manifesto incumprimento do princípio da liberdade e autonomia negocial das partes, que se manifesta quer na inobservância do direito de contratação colectiva, quer na ilegal alteração unilateral de um contrato de trabalho por uma das partes, *in casu* o Estado;
- k. A vedação “da prática de quaisquer actos que consubstanciem valorizações remuneratórias” é uma medida gravemente lesiva das legítimas expectativas dos trabalhadores do Estado em geral, e em particular dos funcionários parlamentares, sobretudo pelo facto de se prolongar no tempo e assim tornar-se numa medida duradoura que afeta, de forma irreparável, os seus direitos de evolução profissional e de valorização e progressão na carreira parlamentar;
- l. Solução alternativa seria a de que o tempo de serviço prestado contasse para todos os efeitos e não só para o de aposentação, suspendendo-se, no entanto, a sua contagem para imediato efeito de progressão e promoção, mas que o ano de 2014 contasse como ano de serviço para efeitos de alterações de posicionamento remuneratório, progressões e promoções no futuro;
- m. O pagamento do subsídio de Natal mensalmente, por duodécimos, viola o artigo 207.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, nos termos dos quais é atribuído ao trabalhador o direito a um subsídio de valor igual a um mês de remuneração base mensal, que é pago em novembro de cada ano e, no caso dos funcionários parlamentares, o artigo 53.º do Estatuto dos Funcionários Parlamentares, que igualmente atribui a estes funcionários o direito ao subsídio de Natal de valor igual à remuneração auferida no mês de novembro;
- n. A aplicação do artigo que dispõe sobre a forma de pagamento do subsídio de Natal aos funcionários parlamentares fere os princípios enformadores da independência e autonomia organizativa, administrativa e financeira da Assembleia da República preceituados na LOFAR e representa mais uma ingerência na autonomia e nos poderes soberanos da Assembleia da

República e da sua Presidente, a quem compete fixar as alterações de âmbito remuneratório dos funcionários parlamentares, mediante proposta do Conselho de Administração;

- o. A proposta de revogação do Estatuto dos Funcionários Parlamentares padece de uma inconstitucionalidade formal por ter sido proposta por quem não tem poderes de iniciativa para o efeito;
- p. O EFP concretiza um regime próprio que constitui uma das garantias constitucionais da autonomia da AR e é um corolário do princípio da separação de poderes entre a AR e o Governo;
- q. Em termos de direito comparado, saliente-se a existência de um estatuto jurídico específico dos funcionários parlamentares é a regra nos países da União Europeia, de entre os quais se destacam a Bélgica, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Itália, Luxemburgo, Polónia e Reino Unido
- r. A Lei que aprovou o Estatuto em anexo contém uma norma (artigo 2.º) prevê que do mesmo não decorre qualquer acréscimo de encargos para o Orçamento da Assembleia da República, durante o OE em vigor e também em obediência a todas as normas de contenção orçamental;
- s. O EFP é um imperativo legal que decorre da LOFAR, da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR);
- t. A ser aprovada esta norma revogatória do EFP, como a Proposta de Lei continua a exigir a revisão e regulamentação das carreiras especiais, cair-se-á na caricata situação de, durante o ano de 2014, se ter de fazer aprovar novo estatuto consagrando o regime jurídico-laboral próprio do trabalho específico dos funcionários parlamentares, com regras em tudo idênticas ao que foi aprovado em Abril de 2011, nos termos e ao abrigo da LOFAR, da Resolução da Assembleia da República n.º 39/96 e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR).

O PRESIDENTE,

