

De: Correio ASJP [correio@asjp.pt]
Enviado: quinta-feira, 6 de Janeiro de 2011 15:26
Para: Comissão 1ª - CACDLG XI
Assunto: Emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 45/XI/2.ª (GOV)
Anexos: Independência financeira dos juizes.pdf

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
Dr. Osvaldo de Castro.

V/ ofício n.º 999/XI/1.ª – CACDLG/2010 de 21 de Dezembro de 2010.
Assunto: Emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 45/XI/2.ª (GOV).

Em resposta ao ofício supra referido tenho a honra de informar Vª Exª que o parecer da ASJP, relativamente à Proposta de Lei n.º 45/XI, é negativo, por variadas razões, que teremos oportunidade de explicitar na audição agendada para 11.01.2011, pelas 10.30 horas.

Sem prejuízo disso e por considerarmos que pode ser da maior relevância, para a adequada análise da proposta de Lei em causa, enviamos a Vª Exª um estudo sobre a «A "independência financeira" dos juizes, o sistema político-económico e a actual conjuntura económico-financeira», elaborado pelo Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais da ASJP, o qual solicitamos seja distribuído a todos os Exm.ºs Snrs Deputados que integram a Comissão a que Vª Exª tão distintamente preside.

Com os melhores cumprimentos
O presidente da ASJP
António Martins

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG	
N.º Único	383 423
Entrada/Saída n.º	15
Data:	6/1/2011



**A “INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA” DOS JUÍZES,
O SISTEMA POLÍTICO-ECONÓMICO
E A ACTUAL CONJUNTURA ECONÓMICO-
FINANCEIRA**

GABINETE DE ESTUDOS E OBSERVATÓRIO DOS TRIBUNAIS

RELATORES:

LUÍS AZEVEDO MENDES

MANUEL SOARES

NUNO COELHO

JANEIRO DE 2011

SÍNTESE:

Com o presente estudo pretende-se analisar a questão da independência financeira dos juízes no confronto com a actual conjuntura económica, política e legislativa e com as linhas gerais das medidas legislativas propostas pelo Governo neste contexto. Não se trata, contudo, de um parecer sobre qualquer diploma ou projecto de diploma legislativo.

A complexa situação económica e financeira de Portugal e o confuso cenário ao nível da decisão política a que assistimos, vieram conceder uma importância inusitada aos mecanismos de restrição orçamental e às propostas de alteração do Estatuto legal dos juízes, sobretudo quando pensadas, tais medidas, em torno dos fundamentos do Estado de direito democrático e da independência dos tribunais e dos juízes.

Questiona-se se os juízes, que actuam no seu papel de garantes do direito e do Estado democrático e social, não poderão vir a estar, eles próprios, desprovidos de garantias no seu estatuto – nas suas várias vertentes -, tanto por via da acção do legislador como do executivo governamental?

Qual o relacionamento que a sociedade portuguesa pretende ver instituído, no seu país, entre o Estado-juiz, o Estado-legislador e o Estado-executivo, face aos actuais desenvolvimentos em torno da reforma do estatuto dos juízes? Que justiça pretende o cidadão para o Estado constitucional português?

Este estudo pretende introduzir no espaço público a reflexão que se impõe sobre a questão remuneratória dos juízes, sem entrar nos simplismos, nos dramatismos, nos preconceitos ou nas demonizações que correm na actualidade nacional.

O problema da remuneração ou do estatuto financeiro dos juízes é vulgarmente analisado – naquilo que são as representações formuladas para ou da opinião pública - como um assunto de privilégios económicos e como um mero custo do funcionamento do Estado. Raramente se equaciona este problema como uma matéria que contende com a própria

função jurisdicional, com a integridade do Estado de direito ou, até, com os factores de terapia económica do país e do Estado.

Certo é 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.

Mas a verdade é que faz todo o sentido ligar a questão da remuneração dos juízes ao seu papel social e político e, também, à estrutura das garantias que asseguram a sua integridade funcional e profissional. No fundo àquilo que o Estado de direito tem de mais valioso enquanto instrumento da sua realização e efectividade, que é a existência de tribunais e de juízes que possam vir a exercer o seu poder jurisdicional de forma independente, imparcial e qualificada. Dando assim corpo ao consagrado, a este propósito, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Questões a que se pretende responder neste estudo e que pretende perspectivar as medidas de contenção financeira e de alteração dos Estatuto dos juízes portugueses à luz dos princípios da independência dos juízes, da intangibilidade remuneratória e, por último, das regras constitucionais e universais da confiança, da adequação, da proporcionalidade e da igualdade de tratamento.

Sem nunca descurar o papel que deve assumir a função jurisdicional – os tribunais e os juízes – para o saneamento económico e financeiro do Estado. Nas várias jurisdições e competências com que se efectiva a actividade dos tribunais.

ÍNDICE

1. Introdução: as questões suscitadas	P 4
2. A afirmação da independência financeira dos juízes	
2.1 A independência jurisdicional e a independência económica e financeira dos juízes	P 7
2.2 A evolução histórica e comparada da remuneração dos juízes e da sua independência financeira	P 8
2.3 O princípio da intangibilidade remuneratória dos juízes e os seus limites	P 16
3. O estatuto remuneratório dos juízes portugueses	
3.1 A situação actual da remuneração dos juízes portugueses	P 24
3.2 A remuneração dos juízes portugueses no espaço europeu	P 26
4. As medidas restritivas de cariz económico-financeiro e o seu alcance para o estatuto remuneratório e social dos juízes	
4.1 O Orçamento de Estado para 2011	P 30
4.2 A proposta de alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais	P 33
4.3 O processo de negociação colectiva	P 36
5. Conclusões	P 37

1. INTRODUÇÃO: AS QUESTÕES SUSCITADAS

A actual situação económico-financeira de Portugal e as medidas recentemente aprovadas pelo Governo no sentido de a resolver, suscitam alguns questionamentos na sua aplicação aos vencimentos dos juízes, tanto sobre os meios utilizados para tal finalidade como, também, sobre a amplitude dessas medidas.

Vamo-nos centrar na questão das reduções salariais e de cortes de outros benefícios financeiros de titulares de cargos públicos, incluindo titulares de órgão de soberania, funcionários públicos e outros funcionários e quadros ligados a empresas com participação do Estado, e naquilo que essas medidas vêm trazer para o estatuto remuneratório dos juízes. Merece particular atenção, para a análise da situação, a questão da projectada alteração da tributação do suplemento de função, substituto do subsídio de compensação, e também do consumado escalonamento dos cortes salariais em percentagens de 8% a 10% (nos escalões aplicáveis ao nível remuneratório dos juízes)¹, segundo o nível da massa salarial correspondente, e da redução em 20% do actual subsídio de compensação, e perceber qual o impacto que a cumulação destas mesmas medidas poderá vir a ter na remuneração dos juízes e no seu estatuto financeiro e social. Serão também apreciadas as questões suscitadas pelas propostas de alteração do Estatuto dos juízes (Estatuto dos Magistrados Judiciais), tanto ao nível remuneratório como também na dimensão da jubilação e aposentação.

Embora se tratem de processos legislativos distintos, eles devem ser aqui analisados conjuntamente, na medida em que por um lado, nas respectivas exposições de motivos ambos visam alcançar os objectivos de diminuição de despesa pública e correcção do défice orçamental e, por outro, no plano em que aqui nos colocamos, de analisar o impacto da

¹ Como descreveremos melhor nos pontos seguintes.

conjuntura de crise económico-financeira no estatuto de independência dos juizes, o que releva é a redução remuneratória líquida global.

O problema da remuneração ou do estatuto financeiro dos juizes, enquanto profissionais e enquanto pertencentes a determinada classe ou tipo social-económico, é vulgarmente analisado como um privilégio económico e como um mero custo do funcionamento do Estado. Raramente se equaciona o problema, no seio da opinião pública e publicada, como um assunto que tem a ver com a própria função jurisdicional, a integridade do Estado de direito ou, até, com os factores de terapia económica do país e do Estado.

Mas a verdade é que faz todo o sentido ligar a questão da remuneração dos juizes ao seu papel social e político e, também, à estrutura das garantias que asseguram a sua integridade funcional e profissional. No fundo àquilo que o Estado de direito tem de mais valioso enquanto instrumento da sua realização e efectividade, que é a existência de tribunais e de juizes que possam vir a exercer o seu poder jurisdicional de forma independente, imparcial e qualificada. Dando assim corpo ao disposto no Art.º 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que estabelecem que todas as pessoas têm o direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada, num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação ou pretensão que contra ela seja deduzida.

O poder judicial deve evoluir e não regredir no que respeita à consolidação da sua independência e esta evolução não pode nem necessita estar dependente de uma conjuntura ou ambiente económico favorável. Aliás, em boa verdade, será nos momentos de crise económica e de agravamento dos conflitos sociais, que o valor da independência dos tribunais e dos juizes deverá ganhar importância acrescida.

Uma independência judicial entendida não como um privilégio dos juizes mas sim como um direito pertencente à cidadania, pode e deve ser pensada como um factor de progresso e de combate às próprias crises políticas e económicas. Uma independência judicial que se

constitui como uma garantia universal do correcto funcionamento do Estado constitucional e democrático de direito, assegura, enquanto tal, uma justiça acessível, eficiente e equitativa, contribuindo para corrigir e ultrapassar as crises económico-financeiras.

Feita essa ligação, há que equacionar bem o debate sobre a remuneração dos juízes na actual conjuntura político-financeira à luz de uma reflexão mais consentânea com a estrutura do Estado constitucional e com as funções que lhe estão inerentes. De modo a que as medidas de saneamento financeiro e o clima político-social existente não venham a servir de pretexto para a consagração de soluções que redundem em atentados à independência judicial e, por aí, ao funcionamento do Estado de direito.

Cumpram, também, apurar da justeza destas medidas restritivas em torno das exigências constitucionais da adequação, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da confiança, no seio do debate geral da remuneração dos cargos públicos e das especificidades que são próprias à remuneração dos juízes.

Não se deixará de concluir com a constatação que a adopção das medidas restritivas de cariz financeiro é um momento propício para relançar a questão do papel que podem exercer os tribunais e os juízes na ultrapassagem da crise económico-financeira, promovendo a aplicação das regras legais de boa gestão financeira, tanto no Estado no seu todo como na Administração Judiciária em particular, e continuando a apresentar (melhores) propostas para um correcto e eficiente funcionamento dos tribunais e da justiça.

2. A AFIRMAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS JUÍZES

2.1 A INDEPENDÊNCIA JURISDICIONAL E A INDEPENDÊNCIA ECONÓMICO-FINANCEIRA DOS JUÍZES

A independência jurisdicional tem uma vertente financeira inegável e ela está ligada à criação das condições vitais à assunção, pelos juízes, do seu papel essencial, enquanto terceiros imparciais no julgamento das causas judiciais e na realização das finalidades do Estado de direito. Seja como forma última de garantir ao julgador o papel de terceiro imparcial nos casos e conflitos entregues à jurisdição para resolver, seja para alcançar, através dos juízes, os objectivos constitucionalmente demarcados à sua função jurisdicional (cfr. Art.º 205.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), que se expande pela defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, pela repressão das infracções contra a ordem legal e democrática e pela resolução dos conflitos de interesses públicos e privados.

Por outro lado, a questão da independência financeira dos juízes e do seu nível remuneratório implica também com o nível de qualificação dos respectivos quadros humanos, ao promover o recrutamento e a motivação daqueles mais aptos e capacitados. O que constitui um importante condicionamento para se obter o exercício da função jurisdicional condizente com uma sociedade livre, desenvolvida e democrática.

A independência dos tribunais assegurada pelas normas constitucionais (cfr. Art.º 203.º da Constituição da República Portuguesa) expande-se, na sua afirmação, aos juízes enquanto titulares da função jurisdicional e tem afirmação em várias dimensões do seu estatuto que pretende garantir a sua actividade segundo estritos critérios de independência e imparcialidade².

² *“Garantia essencial da independência dos tribunais é a independência dos juízes, que por isso está necessariamente abrangida pela protecção constitucional daquela (independência objectiva). O princípio da independência dos juízes exige não apenas a sua inamovibilidade e irresponsabilidade (art.º 216.º), mas também a sua liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades, além de um regime adequado de designação, com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento dos quadros*

Na verdade, a independência de acção de que cada juiz beneficia na resolução do caso concreto depende, efectivamente, da independência de tipo estrutural ou organizativa, enquanto conjunto de salvaguardas formais e condições estruturais aptas a proteger os juízes e todo o judiciário de qualquer tipo de intervenção ou controlo (internos ou externos).

2.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E COMPARADA DA REMUNERAÇÃO DOS JUÍZES E A SUA INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA

Não admira que esta preocupação em torno da criação das condições remuneratórias que possibilitem uma efectiva independência dos juízes se tenha afirmado do ponto de vista histórico, por via de muitas referências. Como afirma António Pedro Barbas Homem, “o tema das remunerações dos magistrados encontrou na literatura jurídica portuguesa um desenvolvimento dogmático muito preciso, que se alicerça no conceito de justiça distributiva e nas suas consequências no que toca à organização institucional”³.

Foram-se afirmando, nesta sedimentação histórica, os ditames da filosofia moral que defendem que as motivações das pessoas e, em especial, dos agentes de poder, devem fazer parte da reflexão sobre o modo de funcionamento do Estado aos seus diversos níveis.

Assim, Domingos Antunes Portugal, num tratado publicado em 1757, argumentava as razões pelas quais se deveria afastar um sistema meramente honorário do exercício da função judicial, refutando, dessa forma, a venalidade dos ofícios. “O exercício dos ofícios não deve ser danoso para o servidor público, mas as remunerações devem considerar, não apenas o

da magistratura de acordo com os interesses dos demais poderes do Estado, sobretudo do Governo e da Administração (cfr. arts. 215.º e 218.º). O direito do juiz à independência convoca várias dimensões densificadoras da liberdade à independência no julgar: (i) liberdade contra injunções ou instruções de quaisquer autoridades; (ii) liberdade de decisão perante coacções ou pressões destinadas a influenciar a actividade de jurisdicção; (iii) liberdade de acção perante condicionamento incidente sob a actuação processual; (iii) liberdade de responsabilidade, pois só ao juiz cabe extrinsecar o direito e obter a solução justa do feito submetido à sua apreciação”, segundo referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Canotilho, Gomes, e Moreira, Vital (2010), pp. 513-514.

³ Homem, António Pedro Barbas (2003), pp. 741.

trabalho, mas constituir prêmios, porque estes incentivam as pessoas a melhor servirem. Os salários devem ser cômputos ou suficientes, de modo a que os magistrados possam viver com dignidade, não se considerando suficiente um salário que só sirva para pagar a vida e sustentação: os salários devem igualmente ser o suficiente para a velhice do magistrado. Do que resultará a condenação dos príncipes que não pagam os salários justos aos oficiais”⁴.

A matéria da remuneração dos juízes veio a constituir também uma das preocupações do alvor do constitucionalismo e do triunfo das ideias liberais. Alexander Hamilton dizia, no seu *Federalist*, a propósito desta remuneração dos juízes, que *“no curso geral da natureza humana, um poder sobre a subsistência de um homem equivale a um poder sobre a sua vontade. E nunca podemos esperar ver realizada na prática a completa separação dos poderes judicial e legislativo em qualquer sistema que deixe o primeiro dependente, no que toca a recursos pecuniários, das subvenções ocasionais do último”⁵.*

Os constituintes europeus e americanos referiram-se a esta matéria e dispuseram sobre ela normas constitucionais e legais de cariz marcadamente programático e dispositivo, tanto ligadas à reserva da matéria remuneratória dos juízes ao poder legislativo como também na previsão da proibição de reduções salariais. O que se saldou na aprovação de textos constitucionais que perdurando na actualidade prevêm expressamente essas regras. Estamos a falar, concretamente, da Constituição norte-americana (Art.º 3.º, secção 1), da Constituição brasileira (Art.º 95.º, n.º 3) ou das Leis Fundamentais de Israel (Art.º 10.º, alíneas a) e b) da Lei Fundamental sobre o Judiciário), as quais, no seu articulado, prevêm expressamente um princípio de não redução remuneratória dos juízes.

Sobre esta matéria dispunha a nossa Constituição de 1822 que *“a todos os Magistrados e officiaes de justiça se assignarão ordenados sufficientes”* (Art.º 200.º), sendo que a Carta Constitucional veio a estabelecer um princípio de reserva de lei, prevendo como

⁴ Assim, citado por Homem, António Pedro Barbas (2003), pp. 743-744, na referência de Domingos Antunes Portugal, *Tractatus de Donationibus Jurium et Bonorum Regiae Coronae*, I, livro 2, capítulo 18, pp. 185.

⁵ Cfr. Hamilton, Alexander (2003), pp. 483.

competência das Cortes estabelecer os ordenados de todos os empregados públicos (Art.º 15.º, § 14.º).

A nossa Constituição actual, nessa continuidade, prevê uma cláusula de reserva absoluta da competência da Assembleia da República sobre matéria que incide sobre o estatuto dos titulares de órgãos de soberania, assumindo, dessa forma mais geral, a questão remuneratória dos juízes (cfr. Art.º 164.º, alínea m), da Constituição da República Portuguesa)⁶.

Estas raízes históricas explicam, à evidência, o movimento internacional subsequente que levou à consagração de princípios que visam garantir, a essa mesma escala, a remuneração dos juízes, na perspectiva da defesa universal de um poder judicial independente e efectivador da justiça e dos direitos humanos.

Assim, os princípios universais sobre a independência do judiciário, adoptados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1985 (resoluções n.ºs 40/32 de 29/11/1985 e 40/146 de 13/12/1985), consideram no seu ponto 11., que a remuneração dos juízes, assim como a sua aposentação e as suas pensões, terão de ser asseguradas de forma adequada pela lei⁷.

Segundo a Recomendação R (94) 12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa para os Estados membros, sobre *“A independência, a eficiência e o papel dos juízes”*, a remuneração dos juízes deverá estar garantida pela lei e deve ser proporcional à dignidade da sua profissão e às responsabilidades que os mesmos assumem (Princípios I (2) (a) (ii) e III (1) (b)).

⁶ Já a questão da remuneração dos magistrados do M.ºP.º é contemplada no texto constitucional apenas na competência da reserva relativa da Assembleia da República, ao falar da “organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados” – cfr. Art.º 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição da República Portuguesa.

⁷ Daí a implementação de medidas de reforço dos judiciários nos países com democracias em desenvolvimento com vista à salvaguarda da integridade dos juízes e dos sistemas judiciais, que consagram, entre outras, o incremento dos salários judiciais – assim, Office of Democracy and Governance (2002), pp. 31-32, e Soeharno, Jonathan (2009), pp. 15.

Mais recentemente, o mesmo Comité de Ministros do Conselho da Europa aprovou na sua 1098ª Reunião Anual, de 17 de Novembro de 2010, a Recomendação R (2010) 12, na qual, relativamente à questão da remuneração dos juízes, abordada nos parágrafos 42 e 43, se considera o seguinte (tradução nossa): *“a remuneração dos juízes deve ser adequada às suas responsabilidades profissionais e ser suficiente para os proteger de tentativas de influenciar as suas decisões. Devem ser estabelecidas garantias de manutenção de uma remuneração razoável para as situações de licenças por doença e maternidade ou paternidade, bem como para o pagamento de pensões de reforma, que devem ter uma relação razoável com o nível remuneratório correspondente às funções no activo. Devem ser introduzidas disposições legais específicas de salvaguarda contra reduções de remuneração especificamente dirigidas aos juízes”*⁸.

Também o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, no seu Parecer n.º 1 (2001) ao Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre as normas relativas à independência e à inamovibilidade dos juízes, assume os princípios da citada Recomendação R (94) 12 e também o conteúdo, a este nível, da Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes, expressa que se deverá reconhecer de forma realista do papel que tem uma remuneração apropriada dos juízes (assim como de uma assistência na saúde e de uma pensão de reforma) e que os coloque ao abrigo de pressões que visam influenciar o sentido das suas decisões e mais

⁸ Este documento foi preparado pelo Comité Europeu de Cooperação Jurídica do Conselho da Europa, substituindo e actualizando a mencionada Recomendação (94) 12, obtendo contributos em todos os documentos internacionais a que se faz referência (*infra* e *supra*) neste mesmo texto. Esta nova Recomendação R (2010) 12, de 17 de Novembro de 2010, pode consultar-se em <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1707137&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EB021&BackColorLogged=F5D383>. Diz-se na Exposição de motivos do Projecto desta mesma Recomendação, elaborado pelo Secretariado do mencionado Comité, nos seus pontos 56 e 57, que “a remuneração dos juízes é um elemento importante a considerar quando se pensa na questão da independência e da imparcialidade (...), sendo esta a razão pela qual deverão ser fixados princípios gerais relativos à remuneração dos juízes pela lei” e que “o nível de remuneração adequado é um elemento chave na luta contra a corrupção dos juízes e na protecção de pressões que possam vir a ser exercidas” – como pode ser consultado em http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20juridique/comite%20directeurs/cdcj/Documents/2010/CDCJ%202010_%2034%20F%20Projet%20de%20Recommandation%20du%20Comite%20des%20Ministres%20-%20juges.pdf.

genericamente o seu comportamento. Nesse sentido, o mesmo Conselho Consultivo, nos parágrafos 61 e 62 desse parecer, exalta a importância de virem a ser estabelecidas regras legais específicas que garantam os salários dos juízes, que protejam os mesmos réditos de reduções e que assegurem de facto o aumento salarial em função do custo de vida. Este mesmo Conselho Consultivo dos Juizes Europeus aprovou, em 17 de Novembro de 2010, a “Magna Carta dos Juizes Europeus”, que estabelece, desde logo, na própria definição material da independência judicial (parágrafos 3 e 4) os princípios de que essa independência deve ser *“estatutária, funcional e financeira”* e de que a remuneração dos juízes e financiamento do judiciário são garantias da independência. No parágrafo 7 acolhe-se a regra, também afirmada nos instrumentos atrás referidos, que *“para evitar influência indevida, os juízes deverão beneficiar de remuneração apropriada e de um sistema adequado de pensão, estabelecidos por lei”*⁹.

Em Maio de 2001 reuniram-se os presidentes dos Supremos Tribunais de países ibero-americanos, no VI Cumbre Ibero-Americano, tendo aprovado o Estatuto do juiz ibero-americano no qual se estabelecem regras mais precisas no que respeita à retribuição e segurança social dos juízes. Assim, nos seus Art.ºs 32.º e 33.º, o mesmo Estatuto prevê que os juízes devem receber uma remuneração suficiente, irredutível e de acordo com a importância da função que desempenham e com as exigências e responsabilidades que assumem, sendo que o Estado deve oferecer aos juízes o acesso a um sistema de segurança social que lhes garanta uma pensão digna ou uma indemnização adequada em caso de jubilação, enfermidade ou outras contingências legalmente previstas (nomeadamente danos pessoais, familiares ou patrimoniais derivados do exercício do cargo).

No desenvolvimento das relações internacionais entre juízes e no seio de uma progressiva cultura jurídica e judiciária internacional, são inúmeros os documentos produzidos, de âmbito mundial e regional, que sufragam estes princípios e regras e que desenvolvem um

⁹ Documento cujo texto se encontra disponível em [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

indispensável quadro normativo e de doutrina sobre a matéria profissional dos juízes e das condições indispensáveis à prossecução da sua função.

Em 22/10/1982 a Associação Internacional de Advogados (IBA – International Bar Association) veio a adoptar um documento de referência sobre os “Princípios mínimos de independência judicial”¹⁰ o qual, nos seus parágrafos 14 e 15, advoga que os salários e as pensões dos juízes deverão ser adequados e ajustados regularmente ao aumento de custo de vida independentemente do controlo do executivo (governo), que a posição dos juízes, a sua independência, os seus benefícios sociais e a sua remuneração adequada deverão ser assegurados pela lei e que os salários judiciais não poderão ser reduzidos no decurso da profissão judicial excepto quando fizer parte de uma coerente medida económica aplicada a todo o sector público.

Posteriormente, no dia 16/1/1993, em Palermo, os magistrados associados no seio da Medel (Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades), por seu turno, adoptaram um documento intitulado “Elementos de um Estatuto Europeu da Magistratura”, visando a adopção pelo Conselho da Europa e dos seus países membros de um protocolo adicional à Convenção Europeias dos Direitos Humanos, no qual se defende que o nível de remuneração do magistrado deve assegurar a sua independência económica e que a mesma deve evoluir em função do critério da antiguidade de serviço (ponto 5.2.).

Também assim, a Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes (adoptada por duas associações europeias de juízes em Estrasburgo, no dia 8/7/1998, e que contém uma proposta de Recomendação para o Conselho da Europa), reconhece a importância da adequação remuneratória dos juízes, visando proteger a sua independência económica e precisando

¹⁰ Estes padrões mínimos de independência judicial surgem na sequência de um movimento internacional marcado pela questão da independência judicial, com a realização de inúmeras conferências sobre o tema. Desse movimento vieram a surgir, além dos mencionados princípios universais sobre a independência judicial, este código de padrões mínimos de independência judicial da IBA, mas também os princípios de Siracusa, os princípios de Tóquio, isto além das resoluções das conferências de Lagos (1961) e de Nova Deli (1959) – assim, Shetreet, Shimon; e Deschênes, Jules (1985), pp. 381.

que os salários dos juízes não poderão ser reduzidos em qualquer fase do serviço judicial (Art.º 8.º).

No seio da União Internacional de Magistrados veio a ser discutido e aprovado o Estatuto Universal do Juiz, no seu Conselho Geral de 17/11/1999, em Taipe, o qual, no seu Art.º 13.º, consagra que o juiz deve receber uma remuneração que seja suficiente para assegurar a sua independência económica, a qual não deve depender do resultado da sua actividade e não deve ser reduzida no decurso da sua vida profissional. Mais se consagra, nesse Art.º 13.º do Estatuto, que o juiz deve ter direito a jubilar-se e a receber uma pensão que corresponda ao nível de responsabilidade assumido no decurso da vida activa. Ainda no âmbito da União Internacional de Magistrados, foi recentemente aprovada, na reunião de Dakar, que se realizou entre 7 e 11 de Novembro, uma Resolução de advertência para os Governos dos países onde, por força das dificuldades financeiras, os salários dos juízes têm sofrido reduções, para que se assegurem que nenhuma medida legislativa seja feita que faça perigar os princípios consagrados nos Princípios Básicos para a Independência do Poder Judicial, adoptados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1985 e nas disposições da Carta Universal do Juiz, adoptada pela Assembleia Geral da União Internacional de Magistrados, em Novembro de 1999.

Pela Assembleia da Federação Latino-Americana de Magistrados, de Abril de 2008, veio a ser considerado um conjunto de condições mínimas para a protecção da independência e imparcialidade dos juízes (designada por “Declaração de Campeche”), no qual (Art.º 9.º) se afirma que as remunerações e o regime de previdência devem permitir o exercício da função, em exclusividade, livre de condicionamentos, sem instrumentalização de medidas de prejuízo ou benefício em função de eventuais pretensões de ingerência na independência e imparcialidade. Em consequência, o juiz deve receber uma remuneração que seja suficiente para assegurar a sua independência económica em conformidade com as exigências próprias da dignidade da sua função, devendo ser a compensação suficiente para cobrir as necessidades pessoais e familiares e sem necessidade de recorrer a outras fontes adicionais

de rendimentos. Esta remuneração não deve depender de apreciações ou avaliações da actividade do juiz, nem pode ser reduzida de qualquer forma no decurso do serviço da profissão. O juiz tem direito, ainda, a jubilar-se percebendo uma pensão que corresponda ao seu nível de responsabilidades, devendo manter uma relação directa com os deveres correspondentes ao cargo em actividade. Depois da jubilação, não se poderá proibir ao juiz o exercício de outra actividade jurídica pelo seu prévio desempenho judicial. Qualquer modificação referente à idade e a outras condições essenciais no regime jubilatório, seja no sentido de restringir ou ampliar o acesso à jubilação, não pode conter efeito retroactivo, salvo quando contar com a aceitação voluntária do afectado.

São inúmeras as resoluções emitidas por estas organizações internacionais sobre situações concretas em que garantias remuneratórias dos juízes podem estar em causa¹¹, as quais resoluções vêm afirmando um princípio básico de intangibilidade da remuneração dos juízes.

É também reconhecida a existência de decisões judiciais, ao nível internacional, que têm marcado o debate e o alcance jurídico deste princípio da independência financeira dos juízes - assim, no Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América¹², no Supremo Tribunal do Canadá¹³, no Supremo Tribunal de Espanha¹⁴, no Tribunal Constitucional da República

¹¹ Assim, em termos exemplificativos, no seio da Associação Europeia dos Juizes (EAJ), vejam-se as resoluções respeitantes ao novo esquema remuneratório dos magistrados franceses (14-15 de Maio de 2004, no encontro de Nápoles), ao novo esquema remuneratório dos juízes suecos (21-22 de Abril de 2005, no encontro de Bruges, e 23 de Setembro, no encontro em Trondheim), aos sistemas salariais que prevêem bonificações pelo desempenho (20 de Maio de 2006, no encontro de Vilnius), ao sistema de pensões do juízes húngaros (30 de Março de 2007), à remuneração dos juízes polacos e eslovenos (23 de Maio de 2008, no encontro de Turku) e à remuneração dos juízes na Europa (16 de Maio de 2009, no encontro de Cracóvia) – assim, consulte-se em http://www.iaj-uim.org/site/modules/mastop_publish/?tac=713.

¹² Evans v. Hatter, U.S. 245 (1920) <http://supreme.justia.com/us/253/245/case.html>, e United States v. Will, 449 U.S. 200, 217-18 (1980) <http://supreme.justia.com/us/449/200/case.html>.

¹³ Valente v. The Queen [1985] 2 S.C.R., disponível em <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1985/1985scr2-673/1985scr2-673.html>, The Queen v. Manitoba Provincial Judges Association [1997] 3 S.C.R., disponível em <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1997/1997scr3-3/1997scr3-3.html>, Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance) de 14/2/2002, e Rice v. New Brunswick [2002] 1 S.C.R., disponível em 2002 SCC 13.

Checa¹⁵, no Tribunal Constitucional da Lituânia¹⁶, no Tribunal Constitucional da Eslovénia¹⁷, e no Tribunal Constitucional da Polónia¹⁸.

2.3 O PRINCÍPIO DA INTANGIBILIDADE REMUNERATÓRIA DOS JUÍZES E OS SEUS LIMITES

Tal princípio da intangibilidade remuneratória dos juízes, não se constitui, como uma proibição total¹⁹, antes uma proibição de redução nominal, dando corpo, em todo o caso, a um conjunto de regras e de boas práticas que através da retribuição financeira e salarial garantem o exercício independente e imparcial da função jurisdicional e da actividade dos juízes.

Na verdade, este princípio geral de não afectação dos vencimentos dos juízes, como todos os princípios, não deve ser encarado como uma regra absoluta, admitindo excepções, sendo que a sua aplicação prática necessita de ser ponderada à luz de outros princípios e valores e devidamente compatibilizado com a sua teleologia e contextualização prática²⁰.

¹⁴ Nas Sentenças de 3 de Março de 2006 da Sala III do Contencioso Administrativo do Tribunal Supremo, a propósito da chamada avaliação e remuneração por objectivos presente no sistema de módulos aprovado pelo Consejo General de Poder Judicial, disponíveis em <http://sentencias.juridicas.com/index.php>.

¹⁵ Na decisão de 14/7/2005, no processo n.º US34/04, salientando-se a opinião separada dos juízes Guttler, Musila e Rychetsky.

¹⁶ Na decisões de 6/12/1995, esta disponível em <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1995/n5a1206a.htm>, e de 12/7/2001, esta outra disponível em <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2001/r010712.htm>.

¹⁷ Decisão de 11/12/2009, no caso N.º U-I-159/08-18.

¹⁸ Decisão de 18/2/2004, no caso N.º 12/03, com sumário disponível em http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_12_03_GB.pdf.

¹⁹ A independência judicial, tal como refere Peter Russell, não significa que o nível remuneratório dos juízes nunca pode vir a ser reduzido em qualquer tipo de circunstâncias – assim, Russell, Peter H. (2001), pp. 18. Este autor dá como exemplo os Governos que são eleitos com programas eleitorais que prevêem restrições de índole fiscal, cujas medidas não afectam a independência judicial caso prevejam soluções que se aplicam a todo o sector público, sem qualquer tipo de incidência direccionada aos juízes. Contudo, não deixa de alertar, este mesmo autor, para a complexidade das medidas que por vezes são propostas e para o contexto da sua aplicação – cfr. Russel, Peter H., ob. e loc. citis..

²⁰ Na Exposição de motivos do Projecto da salientada Recomendação (2010) 12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, refere-se, no seu ponto 57, que as regras destinadas a prevenir as medidas de redução do nível remuneratório dos juízes não excluem a possibilidade de se virem a aplicar disposições específicas sobre licenças ou baixas de longa duração ou a sujeição a um quadro geral de políticas públicas visando uma redução

Na verdade, os vencimentos dos juízes implicam que a sua quantificação seja apurada ao nível da política económica e financeira do Estado no seu todo e que as incidências fiscais de aplicação universal possam vir a determinar, por forma indirecta, uma diminuição desses mesmos vencimentos pela pura aplicação (e de forma indirecta) das tributações fiscais. O mesmo vem a acontecer com a não actualização salarial mantida durante largos períodos de tempo que em consideração do aumento de custo de vida podem implicar essa mesma diminuição²¹.

Certo é que esta erosão (económica ou fiscal) dos rendimentos dos juízes tem de ser equacionada 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 exigem²².

Também em situações de forte crise económico-financeira se pode vir admitir a existência de medidas excepcionais e temporárias que impliquem uma redução salarial dos juízes, desde que essas medidas, devidamente ponderadas e contextualizadas, se demonstrem como necessárias, fundadas, universais, proporcionais, temporárias e procedimentalmente adequadas.

universal dos salários dos membros com cargos públicos – veja-se, em http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/comit%E9s_directeurs/cdcj/Documents/2010/CDCJ%20_2010_%2034%20F%20Projet%20de%20Recommandation%20du%20Comit%E9%20des%20Ministres%20-%20juges.pdf.

²¹ O que tem acontecido com o congelamento dos salários públicos em Portugal, incluindo os juízes, há cinco anos (-9.1% de 2002 a 2007). Esta erosão salarial dos juízes portugueses é bem sensível (- 14,6%) quando consideramos a sua relação com a remuneração média nacional entre 2004 e 2008, como se pode verificar no estudo comparativo elaborado pela Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça em 2010 (dados de 2008), doravante mencionado como CEPEJ (2010), a pp. 227 e 232.

²² A não actualização dos vencimentos dos juízes federais norte-americanos prolongada no tempo, por inacção do Congresso, tem suscitado alguma apreensão nos meios forenses dos EUA pelas suas consequências nefastas (éticas e económicas) para a independência do judiciário (pelo seu efeito desincentivador para os candidatos mais válidos e do seu efeito incapacitante, do ponto de vista financeiro, para os titulares) – assim, em http://www.abanet.org/poladv/priorities/judicial_pay/. O debate académico, em torno desta temática, valoriza a sua importância e introduz outras cambiantes que são interessantes de acompanhar, no alinhamento de estudos teórico-empíricos – cfr. Choi, Stephen J.; Gulati, G. Mitu, e Posner, Eric A. (2007); Henderson, William D.; Zorn, Christopher J.; e Czarnezki, Jason J. (2008); e Baker, Scott (2008).

Estas medidas terão de ser, como é óbvio, devidamente circunstanciadas e contextualizadas. Assim, em países em que o poder judicial se encontra ainda em sedimentação e com regimes políticos recém chegados à democracia, ainda pouco habituados ao escrutínio efectivo do jurisdicional, em que o estatuto social e financeiro dos juízes ainda se encontra em construção, as medidas de restrição nas retribuições judiciais podem redundar numa regressão difícil de repor no futuro e implicar a paralisação de um processo de indispensável afirmação estatutária. Se os juízes em causa, face aos pares de outros países e face aos demais titulares dos órgãos políticos e constitucionais do seu país, não beneficiarem de um vencimento minimamente condigno e de condições remuneratórias suficientes (tanto na vida activa como na jubilação), a aplicação pura e simples das medidas restritivas pode significar a paragem no seu processo de qualificação social e a hipoteca da afirmação de um poder judicial independente e autónomo naquele dado país. São diferenciadas as implicações dessas medidas restritivas em países com forte sedimentação democrática e em que o judiciário aparece já como uma afirmação política e social incontestável – v.g. Estados Unidos da América, Irlanda ou os países nórdicos – com aqueles outros países em que os juízes ainda se encontram em processo de afirmação política, social e económica.

O grau de salvaguarda do estatuto remuneratório dos juízes não pode estar divorciado, também assim, das demais características do regime estatutário dos juízes e das especificidades locais ou nacionais do percurso ou da carreira profissionais. Na verdade, existem estatutos de juízes mais restritivos do que outros, nomeadamente ao nível das actividades que são permitidas levar a cabo (para além dos aspectos deontológicos envolvidos) e também da licitude de outras fontes de rendimentos que possam servir de complemento à remuneração (v.g. rendimentos auferidos na leccionação do direito). Num estatuto profissional restritivo e limitativo o impacto das medidas de redução dos vencimentos ganha uma particular acutilância.

Nesse quadro, poder-se-á concluir que as medidas de restrição da remuneração dos juízes ou dos respectivos benefícios financeiros e sociais não se demonstrarão como violadoras da

sua independência financeira caso venham a cumprir os requisitos da necessidade, generalidade, proporcionalidade e limitação no tempo e que tenham sido cumpridos todos os trâmites procedimentais estabelecidos na ordem jurídica (constitucionais e legais) no que respeita ao estatuto remuneratório dos juízes.

Um juiz não se pode escusar, pelo seu próprio estatuto político, social e deontológico, à responsabilidade social e comunitária de contribuir para o saneamento financeiro do Estado em conjunturas de aflição económica e financeira. Colaborando com o seu esforço de contenção profissional, pessoal e até familiar para o desiderato comum do país, o qual esforço é uma implicação da ética de responsabilidade ínsita às situações críticas²³.

Só que há que alertar que a matéria remuneratória dos juízes, pelas suas implicações naturais, é um terreno particularmente sensível e perigoso, podendo dar azo a eventuais instrumentalizações políticas²⁴ e redundar em fortes consequências e prejuízos para o funcionamento do Estado do direito, juntando ainda mais crise à crise que legitimou tais medidas restritivas.

São claramente de refutar situações de verdadeira discriminação negativa dos juízes na aplicação das restrições financeiras, isto quando se infere que se existem razões para não reduzir as remunerações a quem depende delas no seio do emprego público, acrescidas razões ainda vamos encontrar, como se deixou explicado, para não reduzir os vencimentos dos juízes. Aliás, a proibição dessa discriminação negativa, que já de si resultaria evidente dos princípios enunciados, é agora formalmente recomendada aos Estados membros do

²³ A propósito das reduções de vencimentos então projectadas na Proposta de Lei de Orçamento de Estado de 2011, a Associação representativa dos juizes (ASJP) afirmou publicamente a aceitação dessa responsabilidade social em duas deliberações dos seus órgãos máximos: Conselho Geral de 23.11.10: <http://www.asjp.pt/2010/10/25/deliberacao-do-conselho-geral-de-sabado-23-de-outubro/> e Assembleia Geral, de 30.11.10: <http://www.asjp.pt/2010/10/30/proposta-de-orcamento-de-estado-para-2011-deliberacao-da-assembleia-geral-de-30out10/>.

²⁴ Medidas que a coberto de uma legitimação democrática e de uma justificação de saneamento financeiro podem conter outras propostas acrescidas de puro revanchismo ou atemorização dos juizes face a processos ou casos judiciais em que tenham sido envolvidos protagonistas políticos. No fundo a introdução de medidas de clara cirurgia de condicionamento do poder judicial através do mecanismo da redução dos vencimentos dos juizes.

Conselho da Europa pela supra referida Recomendação (2010) 12, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, na muito recente reunião de 17 de Novembro de 2010.

Nesta medida, a questão da proibição de redução do vencimento dos juízes, apesar de se encontrar conexcionada, do ponto de vista mais lato, com a ideia de inviolabilidade do princípio da confiança ínsito ao Estado de direito (em que se sabe que a remuneração constitui um elemento fundamental dos respectivos estatutos), não se confina a ela, pois se expande por outro tipo de fundamentos e valores. Muito menos se pode reduzir, essa intangibilidade do vencimento dos juízes, aos termos da discussão sobre a existência de uma eventual protecção constitucional da garantia da irredutibilidade dos vencimentos da função pública.

Também aqui, a garantia da integridade e da integralidade remuneratória dos juízes resulta, verdadeiramente, de um autónomo princípio de irredutibilidade, inscrito ao nível fundamental e porque derivado do aludido princípio da independência judicial (*independência financeira* dos juízes).

Radica na garantia constitucional da independência dos tribunais e dos juízes a qual desemboca no carácter fundamental do estatuto dos mesmos juízes. Tanto na vertente das prerrogativas dos juízes, e também do seu direito à independência, mas sobretudo na dimensão no direito que o cidadão tem a beneficiar, podendo reivindicá-lo (pretensão), de um esquema de organização, funcionamento e processo dos tribunais que lhe possibilite a prática de actos judiciais imparciais e independentes²⁵. Trata-se, no fundo, de uma concretização do Estado de direito, ao pressupor a existência de tribunais e de juízes que possam vir a exercer o seu poder jurisdicional de forma independente, imparcial e qualificada. Dando assim corpo ao disposto no Art.º 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Art.º 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que estabelecem que todos os cidadãos têm o direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada, num prazo razoável, por um tribunal independente e

²⁵ Assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in* Canotilho, Gomes, e Moreira, Vital (2010), pp. 516.

imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação ou pretensão que contra ela seja deduzida.

Como nos enfatiza o preâmbulo dos Princípios de Bangalore sobre a Ética Judicial, a importância de ter um corpo de juízes capaz, independente e imparcial, enquanto direito do cidadão, resulta do facto de a concretização de todos os demais direitos dependerem de uma apropriada administração da justiça. Do mesmo modo, esse corpo de juízes competente, independente e imparcial é essencial para assegurar que os tribunais desempenhem o seu papel, assegurando a afirmação do direito e da constituição. Isto porque a confiança pública no sistema judicial, na integridade e na autoridade morais dos juízes tem uma importância cimeira nas actuais sociedades democráticas.

Esta independência financeira beneficia, nessa medida, da constitucionalização inerente ao estatuto dos juízes, enquanto titulares de órgãos de soberania, tanto na forma sumária da letra da Constituição da República Portuguesa (cfr. Art.ºs 215.º a 218.º) ²⁶, como também pela valorização política e institucional que é merecida a essa matéria, reforçando, “em

²⁶ A propósito do novo regime dos vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores da administração pública (veja-se o texto final da Proposta de Lei n.º 152/X publicado no Diário da Assembleia da República, IIª Série-A, n.º 10, de 18/10/2007, pp. 41-77), na parte em que dele não excepcionou claramente os juízes, veio a suscitar-se uma impressiva polémica e muito debate público, nos quais vingou a ideia de que se deve considerar como constitucionalmente infundada e politicamente errada a qualificação dos juízes como funcionários ou trabalhadores da administração e portanto mais que discutível a sua inserção nesse regime – assim, Moreira, Vital (2007). Os juízes são os titulares dos órgãos de soberania tribunais, e desempenham, através desse cargo público, a função judicial caracterizada pela sua independência, inamovibilidade e irresponsabilidade, além de outras garantias de imparcialidade, sendo que a matéria respeitante à sua remuneração, portanto à sua independência de cariz financeiro, deve ser cuidada no estatuto legal especial - cfr. Art.ºs 202.º/1, 203.º, 215.º/1 e 216.º, todos da CRP. Também por esse motivo, o projecto de lei em causa veio a ser remetido para apreciação pelo Tribunal Constitucional em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, por iniciativa da Presidência da República. O mesmo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 620/2007 de 20/12/2007, processo n.º 1130/07, veio a pronunciar-se, nessa sede de fiscalização preventiva, pela inconstitucionalidade da norma do Art.º 2.º, n.º 3, do Decreto da Assembleia da República n.º 173/X, saído daquela proposta, na parte em que se refere aos juízes dos tribunais judiciais, por entender que essa norma, ao determinar a aplicação aos juízes dos tribunais judiciais, a título subsidiário, do regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, põe em causa a unidade e especificidade estatutária dessa categoria de juízes, que o Art.º 215.º, n.º 1, da CRP pretendeu consagrar, enquanto garantia instrumental dos princípios da independência, inamovibilidade e irresponsabilidade que decorrem dos Art.ºs 203.º e 216.º, n.ºs 1 e 2, ambos da CRP – assim, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070620.html> (também em DR 1ª Série, N.º 9, de 14/1/2008, pp. 454-488).

condições de paridade com os restantes poderes, os canais de comunicação democrática do poder judicial”²⁷.

Mas o princípio da intangibilidade salarial dos juízes, no seu balanceamento e na sua contextualização prática, vem a comungar, como iremos constatar mais detalhadamente, dos pressupostos do debate em torno do princípio mais lato da confiança ínsito ao Estado de direito democrático. O qual pode albergar, por aí, qualquer relação de emprego público e uma modificação estatutária com conteúdo tal que se venha a traduzir numa violação intolerável, inadmissível e demasiado acentuada desse princípio da confiança.

A *dignidade* da função judicial passa, com toda a certeza, pela consideração de condições de deslocação e alojamento capazes, de uma logística de apoio e de material de trabalho consentâneos, de instalações adequadas. Mas, também, pela tutela de condições razoáveis de remuneração.

No acervo de elementos a conjugar para a independência dos juízes, a sua independência financeira não é concerteza a de somenos importância, designadamente com a consagração de níveis retributivos que assegurem a cada um dos juízes uma vida digna²⁸, segundo os parâmetros económico-sociais correntes, sem que alguma vez se possa pensar que alguém seja tentado a buscar alhures uma outra fonte de rendimentos²⁹.

É importante esclarecer que a degradação das condições materiais dos magistrados, para além de constituir um mecanismo dissuasor da candidatura dos mais aptos ou qualificados à profissão, fomenta, acima de tudo, um espírito próprio do “funcionalismo”, onde a burocracia ganha lugar à necessidade de humanização e proximidade daqueles que são chamados a aplicar a justiça.

²⁷ Assim, Rangel, Paulo Castro (2009), pp. 73. Também Gomes Canotilho e Vital Moreira manifestam perplexidade ao constatar a forma sumária com que a Constituição portuguesa trata o estatuto dos juízes - Canotilho, Gomes, e Moreira, Vital (2010), pp. 581.

²⁸ Com alusão à dignidade da função e ao seu inerente *status* económico, veja-se Federico, Giuseppe Di (2002), pp. 115-116.

²⁹ Arnaud, André-Jean (1977), pp. 172.

A mentalidade do século XIX que defendia a baixa remuneração dos cargos públicos (v.g. a resolução da Comuna de Paris de 1871 segundo a qual o serviço público deveria ser feito pelos salários dos operários), veio-se a demonstrar demagógica ou hipócrita, incrementando a “sovietização” dos salários que por isso não correspondiam minimamente à utilidade e responsabilidade social do trabalho desempenhado³⁰. A assunção de um cargo de responsabilidade pública ou política não se confunde com uma actividade lucrativa ou de enriquecimento de *per si*. Mas também não pode ser para o exercício de um estoicismo ultrapassado ou de um quase voto de pobreza secularizado.

Seria razoável que os principais lugares do Estado, da magistratura, da administração, das empresas, fossem dos mais bem pagos do país, como se passa nos países mais avançados que integram a nossa União Europeia.

A propósito da questão da subsistência e existindo aqui um sistema remuneratório público, nada mais fácil, para induzir um espírito de *“funcionário do Estado”*, do que introduzir um sistema *“de alinhamento dos vencimentos com os da função pública, assim como a garantia de emprego, o regime de segurança social, de reforma, o regime disciplinar, a existência de uma hierarquia que avalia e promove na carreira: este conjunto de medidas suscita um espírito muito próximo daquele dos funcionários”*, dizia, em 1977, André-Jean Arnaud³¹.

³⁰ Como explicava o Professor Sousa Franco em entrevista à revista Visão publicada em 16/9/1999, pp. 40. É assaz preocupante, a médio e a longo prazo, o efeito de nivelamento dos salários dos titulares de cargos públicos resultante do estreitamento do espectro remuneratório da Administração Pública (sentido amplo) provocado pelas restrições de cariz progressivo aprovadas na lei orçamental para 2011, caso elas venham a perdurar indefinidamente.

³¹ Cfr. Arnaud, André-Jean (1977), ob. cit., pp. 172-173.

3. O ESTATUTO REMUNERATÓRIO DOS JUÍZES PORTUGUESES

3.1 A SITUAÇÃO ACTUAL DA REMUNERAÇÃO DOS JUÍZES PORTUGUESES

A remuneração dos juizes portugueses é estabelecida por lei no seu estatuto (Lei n.º 21/85 de 30/7, adiante referido como EMJ) e o seu regime tem merecido sucessivas alterações, tanto no que respeita à escala indiciária que lhes é aplicável como também sobre a sua actualização.

O sistema retributivo dos juizes é constituído, de acordo com o disposto no n.º 1 do Art.º 22.º do EMJ, por uma remuneração base e por outros componentes a título de suplementos.

Nos termos do disposto no Art.º 23.º, n.º 1, do EMJ *“a estrutura da remuneração base a abonar mensalmente aos magistrados judiciais é a que se desenvolve na escala indiciária constante do mapa anexo a este Estatuto, de que faz parte integrante”*, sendo que no referido mapa se prevê que a carreira se desenvolva, por categoria e escala indiciária.

No quadro seguinte pode analisar-se a tabela de vencimentos dos juizes, incluindo o subsídio de compensação previsto no artigo 29º do EMJ, nos valores anteriores às reduções do Orçamento de Estado de 2011, (considerando a situação fiscal do contribuinte solteiro e sem filhos).

ESCALÃO	ILÍQUIDO	LÍQUIDO	SUBSÍDIO COMPENSAÇÃO	TOTAL
Ingresso	2.549,91	1.682,94	775,00	2.457,94
3 anos	3.442,38	2.203,12	775,00	2.978,12
7 anos	3.952,36	2.489,99	775,00	3.264,99
11 anos	4.462,34	2.766,65	775,00	3.541,65
15 anos	4.844,83	2.955,35	775,00	3.730,35
18 anos	5.099,82	3.110,89	775,00	3.885,89
Círculo	5.609,80	3.365,88	775,00	4.140,88
Desembargador	5.778,10	3.466,86	775,00	4.241,86
Desembargador com 5 anos	5.951,43	3.511,34	775,00	4.286,34
Conselheiro	6.129,97	3.616,68	775,00	4.391,68

De notar que a lei não prevê qualquer tratamento fiscal diferenciado para a remuneração dos juízes, uma vez que estão sujeitos às tabelas gerais de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. E mesmo, no que respeita ao subsídio de compensação, substitutivo da atribuição obrigatória de casa de função, não existe – contrariamente ao que por vezes se diz – qualquer isenção, na medida em que o EMJ o qualifica como ajuda de custo e, nessa medida, apenas não é tributado por ser de montante inferior ao estabelecido por lei para esse efeito. Como aliás sucede com todos os suplementos remuneratórios do sector público do Estado qualificados como ajudas de custo.

O estatuto da remuneração dos juízes portugueses tem ainda algumas particularidades importantes que cumpre valorizar no seus devidos termos.

Os juízes além de integrarem uma carreira profissional que tem por pressuposto um concurso público e uma formação espaçada no tempo, são chamados a desempenhar funções que têm de ser exercidas em regime de exclusividade, por exigência constitucional (cfr. o n.º 3 do Art.º 216.º da Constituição da República Portuguesa). Isto para além de um muito particular sistema de garantias e incompatibilidades que decorrem do mesmo estatuto constitucional³².

Os juízes (aqui também como os Magistrados do Ministério Público) estão assim vinculados a um regime de exclusividade absoluta e vitalícia, não comparável a qualquer outra dos titulares de cargos políticos ou do sector público do Estado, o que deve ser um elemento a ter em conta com bastante atenção quando se analisa o problema da remuneração dos juízes, quer em termos absolutos quer em termos relativos.

³²No seu Art.º 216, a Constituição da República Portuguesa, determina que **1.** Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei; **2.** Os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as excepções consignadas na lei; **3.** Os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei; **4.** Os juízes em exercício não podem ser nomeados para comissões de serviço estranhas à actividade dos tribunais sem autorização do conselho superior competente; **5.** A lei pode estabelecer outras incompatibilidades com o exercício da função de juiz.

Em Portugal os vencimentos dos juízes têm-se mantido relativamente estáveis pelo menos nos últimos 50 anos.

Se compararmos os valores actuais da remuneração-base com os estabelecidos pelo Decreto n.º 42 046, de 23 de Novembro de 1958, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1960, actualizados para o valor do euro com aplicação do coeficiente de actualização de 86,06, fixado na Portaria n.º 269/2009, de 17 de Março, chegamos à surpreendente conclusão de que não houve valorização remuneratória e que, pelo contrário, em média, a remuneração-base actual é hoje inferior.

Na tabela seguinte podem ver-se os valores dos vencimentos dos juízes em 1 de Janeiro de 1960, considerando os graus da carreira com equivalente suficiente para permitir comparação com os actuais:

CATEGORIA	ILÍQUIDO	LÍQUIDO	ACTUALIZAÇÃO	VALOR EM EUROS
Juiz 3ª Classe	6.500\$	5.850\$	503.451\$	2.511,30
Juiz 2ª Classe	7.000\$	6.300\$	542.178\$	2.704,40
Juiz 1ª Classe	8.000\$	7.200\$	619.632\$	3.090,70
Juiz Corregedor	9.000\$	8.100\$	697.806\$	3.477,00
Juiz Desembargador	10.000\$	9.000\$	74.540\$	3.863,40
Juiz Conselheiro	11.000\$	9.900\$	851.994\$	4.249,70

Destes dados resulta que a retribuição actual do Juízes de Direito é inferior à de 1960 (diferença para menos que atinge o máximo de 566€ no escalão entre 7 e 11 anos) e apenas superior nos Juízes Desembargadores e Conselheiros (mais 268,40€ e 160,42€, respectivamente).

3.2 A REMUNERAÇÃO DOS JUÍZES PORTUGUESES NO ESPAÇO EUROPEU

O que respeita à comparação internacional dos vencimentos dos juízes nos sistemas judiciais dos países pertencentes ao Conselho da Europa, refere o último relatório de avaliação

(CEPEJ 2010, dados de 2008), elaborado pela Comissão para a Eficácia da Justiça, a propósito da independência do judiciário e do estatuto dos juízes, que os salários dos juízes devem estar de acordo com o seu estatuto e as suas responsabilidades. A tendência europeia tem sido a do aumento significativo dos salários dos magistrados 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 (pp. 322).

No que respeita a Portugal tem-se assistido nestes últimos anos (8 anos) a uma estagnação e a um retrocesso do valor relativo das remunerações dos juízes portugueses, como se assinala claramente nos gráficos comparativos de pp. 232 a 234, e que coloca o estatuto remuneratório dos juízes portugueses nos lugares indicados abaixo.

É de assinalar que se encontram disseminados pela Europa outros tipos de benefícios e compensações financeiras relativamente à actividade jurisdicional que não fazem em nada estranhar aqueles que se encontram agora em causa em Portugal – ver o gráfico de pp. 235.

São importantes também as conclusões que se podem retirar das questões financeiras em torno das despesas públicas da justiça e das finalidades dos orçamentos da justiça – vd. pp. 17-52

Considerando um conjunto de 46 países, a remuneração líquida do juiz português em início de carreira situa-se pouco abaixo de meio da tabela, em 24.º lugar. Melhor remunerados são os juízes de todos os países da Europa ocidental (pp. 205 e 206). Por exemplo, os juízes na Estónia, em Espanha, em França, na Bélgica, em Itália, na Finlândia, no Chipre, na Irlanda ou na Grécia são melhor remunerados do que os portugueses. Pior remunerados do que os juízes portugueses só encontramos os juízes de países como Malta, Bósnia Herzegovina, Montenegro, Turquia, Roménia, Geórgia, Azerbaijão, Albânia ou Moldávia.

Na relação da remuneração líquida com o rendimento líquido médio nacional, a posição dos juízes portugueses encontra-se ainda mais perto do fim da tabela, em 34.º lugar. O rendimento médio dos juízes portugueses é de 1,7 vezes o rendimento médio nacional. De acordo com os dados da CEPEJ, nos 43 países que apresentaram estes dados, os juízes têm

um rendimento médio superior ao rendimento médio nacional de 2.2 vezes, situando-se, pois, o rendimento dos juizes portugueses claramente abaixo da média europeia. Ainda relacionando a remuneração dos juizes com a remuneração média nacional, o mesmo estudo da CEPEJ revela que os juizes sofreram uma diminuição de remuneração relativamente à média nacional de 14,6% entre 2004 e 2008. Apenas os juizes da Hungria, Bósnia Herzegovina, Lituânia, Azerbaijão, Federação Russa e Arménia sofreram uma diminuição relativa à média nacional superior (pp. 208).

Nos Juizes do Supremo Tribunal de Justiça, considerando um conjunto de 46 países, a remuneração líquida dos Juizes Conselheiros situa-se pouco abaixo de meio da tabela, em 20.º lugar. Melhor remunerados são os juizes de todos os países da Europa Ocidental, salvo da Islândia, de San Marino e Andorra (pp. 210). Por exemplo, os juizes na Irlanda, na Grécia, em Espanha, em França, na Bélgica, em Itália, na Finlândia ou no Chipre são melhor remunerados do que os portugueses. Pior remunerados do que os juizes portugueses só encontramos os juizes de países como Malta, Bósnia Herzegovina, Montenegro, Turquia, Roménia, Geórgia, Azerbaijão, Albânia ou Moldávia.

Na relação da remuneração líquida com o rendimento líquido médio nacional, a posição dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça encontra-se a meio da tabela, em 21.º lugar. O rendimento médio dos juizes portugueses é de 4,2 vezes o rendimento médio nacional. De acordo com os dados da mesma CEPEJ, nos 43 países que apresentaram estes dados, os juizes dos supremos tribunais europeus têm um rendimento médio superior ao rendimento médio nacional de 4.2 vezes, situando-se, pois, o rendimento dos juizes Conselheiros portugueses na média europeia.

Ainda relacionando a remuneração dos juizes com a remuneração média nacional, o estudo da CEPEJ revela que os juizes sofreram uma diminuição de remuneração relativamente à média nacional de 14,6% entre 2004 e 2008. Apenas os juizes da Bósnia Herzegovina, Lituânia, Azerbaijão e Arménia sofreram uma diminuição relativa à média nacional superior (pp. 213).

Dos dados apresentados constata-se, facilmente, que, contrariamente ao que se possa supor, a remuneração dos juízes portugueses, quando comparada com a dos juízes europeus, sobretudo na Europa Ocidental, se encontra bastante depreciada, quer em termos absolutos quer quando comparada com a remuneração média dos restantes cidadãos.

4. AS MEDIDAS RESTRITIVAS DESTA CONJUNTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DO ESTADO E O SEU ALCANCE PARA O ESTATUTO REMUNERATÓRIO DOS JUÍZES

4.1 O ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2011

As medidas restritivas propostas pelo Governo para proceder ao saneamento financeiro do Estado, no que respeita aos juízes, podem ser catalogadas a dois níveis: aquelas que têm por destinatários todos os salários e benefícios financeiros dos empregos e das pensões de cariz público; e aquelas que têm por destinatários os juízes e que se direccionam ao seu estatuto remuneratório (e também do estatuto dos magistrados do Ministério Público que tem sido entendido como paralelo pelo legislador).

Dentro do primeiro nível temos as reduções e congelamento das progressões remuneratórias aprovados no Orçamento de Estado para 2011, afectando os vencimentos dos juízes nos mesmos termos dos demais abrangidos no sector público do Estado.

Pese embora a discordância manifestada quanto à opção política de redução do défice, nunca os juízes procuraram eximir-se ao esforço que está a ser pedido aos portugueses nem procuraram ficar à margem desses sacrifícios.

Como se comprova por todas as deliberações dos órgãos da ASJP:

Na reunião do Conselho Geral, de 23 de Outubro de 2010: *«Os juízes compreendem que o país está numa situação muito difícil e que a necessidade de corrigir o défice das contas públicas implica sacrifícios importantes para os Portugueses e exige, de todos, um grande sentido patriótico de responsabilidade e solidariedade»;*

E na Assembleia-geral de 30 de Outubro: *«Os juízes compreendem que o país está numa situação muito difícil e que a necessidade de corrigir o défice das contas públicas implica sacrifícios importantes para todos os Portugueses, com sentido patriótico de responsabilidade e solidariedade, e aceitam assumir a sua quota-parte nesse sacrifício».*

Nesta assembleia foram mesmo rejeitadas por esmagadora maioria duas propostas de realização de realização de greves de protesto contra as reduções remuneratórias do orçamento.

Não obstante, deve notar-se que a opção política de redução de vencimentos é juridicamente questionável. O Tribunal Constitucional já teve oportunidade de, em plenário, no Acórdão 141/2002³³, Proc. 198/92, enunciar e decidir de acordo com esta doutrina. Aí, a propósito da redução efectiva de remunerações no sector público, introduzida pelo Orçamento de Estado de 1992, decidiu-se:

«a) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 11.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março (Lei do Orçamento do Estado para 1992), na medida em que operou uma redução da remuneração global auferida por pessoal por ela abrangido e que se encontrava já em exercício de funções à data da sua entrada em vigor, por violação do princípio da confiança, insito no princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição;

b) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 9.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1993), na medida em que manteve a referida redução da remuneração global auferida pelo mesmo pessoal antes da entrada em vigor da Lei n.º 2/92.»

Por outro lado, a falta de previsão expressa da natureza transitória das reduções remuneratórias é também questionável juridicamente. Trata-se de uma opção política pouco compatível com a justificação conjuntural da “redução da despesa em 2011”. Dificilmente esta opção escapará a um juízo de desconformidade com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da segurança, inerentes ao Estado direito.

A ASJP foi ouvida sobre a matéria na Comissão de Orçamento e Finanças, tendo entregue um parecer escrito sobre a matéria, que pode ser consultado em

³³ Disponível em <http://w3.tribunalconstitucional.pt/Acordaos/Acordaos02/101-200/14102.htm> e publicado no Diário da República, 1.ª série-A, de 9 de Maio de 2002

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudiencia.aspx?BID=895>

34.

No segundo nível de medidas, visando especificamente o estatuto remuneratório das magistraturas, temos, no Orçamento aprovado, a redução de 20% nos subsídios de compensação e fixação.

Esta redução não tem paralelo em quaisquer outros subsídios ou complementos remuneratórios da mesma natureza. Com efeito, todo o pessoal da Administração central, colocado nas Regiões Autónomas, que hoje tem direito a idêntico subsídio de fixação, só o vê afectado com uma redução de 10%. Do mesmo modo, todos os outros subsídios comparáveis ao subsídio de compensação só sofreram no Orçamento de Estado uma redução de 10%.

Ora, estas reduções especificamente agravadas para os juízes não tem qualquer justificação e constituem uma discriminação negativa e arbitrária. Mesmo o argumento, que foi utilizado para a procurar justificar, que se destinaria a compensar a isenção de tributação fiscal, não procede. É que, como ficou dito atrás, o subsídio de compensação ao ser qualificado como ajuda de custo é sujeito a imposto sobre o rendimento se atingir o montante mínimo fixado na lei para esse efeito.

Por outro lado, estas reduções remuneratórias do Orçamento não têm limite temporal de vigência fixado. Esta aparente não transitoriedade das medidas de combate ao défice é ela própria incompatível com os motivos invocados de redução da despesa orçamental para o ano de 2011.

Acresce que o sistema adoptado de redução das remunerações do sector público tem ainda o efeito que pernicioso de diminuir as diferenças remuneratórias inerentes à especificidade funcional e estatutária dos juízes e de acentuar a referida depreciação em relação à média do País, contrariando a orientação e tendência europeia.

Do Orçamento aprovado pode ainda resultar que o sistema retributivo dos juízes passe a ser fluante e dependente das alterações anuais estabelecidas no Orçamento de Estado. Tal opção legislativa, a ser concretizada, constituirá uma violação do salientado princípio da irredutibilidade remuneratória dos juízes, consagrado constitucionalmente pelo art.º 203.º da Constituição Portuguesa, como corolário da independência judicial, e decorrente também de textos internacionais atrás referidos, nomeadamente o ponto 11 dos princípios universais sobre a independência do judiciário, adoptados pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, os parágrafos 14 e 15 dos Princípios mínimos de independência judicial IBA – International Bar Association, o art. 13.º do Estatuto Universal do Juiz, o Art.º 8.º da Carta Europeia dos Juízes, o princípio III, designadamente n.º 1, al. b) da Recomendação R (94) 12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, e os parágrafos 53 e 54 da Recomendação R (2010) 12 do mesmo Comité de Ministros, esta última recentemente consagrada.

4.2 A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO ESTATUTO DOS MAGISTRADOS JUDICIAIS

Ainda nas medidas de segundo nível, que visam exclusivamente o estatuto remuneratório dos magistrados, temos a Proposta de Lei de alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que prevê o agravamento do regime fiscal do suplemento remuneratório substitutivo do subsídio de compensação e a possibilidade de alteração deste suplemento por acto legislativo do Governo.

Começa por se notar que na exposição de motivos da proposta de lei, a fundamentação relevante para a iniciativa de alterar o Estatuto dos juízes prende-se exclusivamente com as finalidades de redução de despesas e correcção do défice. O que constitui uma motivação de todo inadequada para alterar um estatuto funcional basilar na organização política do Estado. Tanto mais porque, ao não se utilizar o mesmo argumento para rever os demais estatutos funcionais dos titulares de cargos políticos e do sector público do Estado, fica evidente que se trata de medidas legislativas que visam especificamente a remuneração dos

juízes (e dos procuradores do Ministério Público) e que por isso são discriminatórias e violadoras da independência financeira dos juízes salientadas pelos descritos documentos internacionais, pelas referidas Recomendações do Conselho da Europa e pela melhor interpretação constitucional do princípio da independência dos juízes e das garantias constitucionais do seu estatuto.

Por via da conjugação das reduções do orçamento e do agravamento fiscal previsto na proposta de alteração do Estatuto, a remuneração líquida dos juízes será desvalorizada na ordem dos 19%, o que se têm de considera vexatório, na medida em que não têm paralelo em qualquer outra função pública, e colocará juízes com vencimentos equiparados aos das carreiras técnicas superiores da função pública e inferiores aos de oficiais de justiça que trabalham sob a sua dependência funcional.

Como analisar essas medidas na base do princípio de intangibilidade remuneratória dos juízes, derivado da sua independência financeira, e também do conexado princípio da confiança ínsito ao Estado de direito democrático?

Com dissemos anteriormente, há que equacionar bem o debate sobre a remuneração dos juízes na actual conjuntura político-financeira à luz de uma reflexão mais consentânea com a estrutura do Estado constitucional e com as funções que lhe estão inerentes. De modo a que as medidas de saneamento financeiro e o clima político-social existente não venham a servir de pretexto para a consagração de soluções que redundem em atentados à independência judicial e, por aí, ao funcionamento do Estado de direito.

Cumpre, também, alertar para a necessidade de apurar da justeza destas medidas restritivas em torno das exigências constitucionais da adequação, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da confiança, no seio do debate geral da remuneração dos cargos públicos e das especificidades que são próprias à remuneração dos juízes.

4.3 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLECTIVA

O processo negocial relativo ao Orçamento de Estado e à proposta de lei de alteração do estatuto dos Juizes, mostrou bem que a única intenção do governo, desde o início, foi a de reduzir despesa pública e de afectar de forma acrescida e violenta a remuneração dos juizes. O Governo chegou mesmo a dizer, na reunião de 15 de Novembro, que a revisão do estatuto dos juizes visava acrescentar às reduções de vencimentos do orçamento “novas reduções significativas”.

O Governo não apresentou um projecto orientado para melhoria das condições de exercício da função judicial ou para a correcção de normas detectadas como inadequadas ou causadoras de ineficiência, que atendesse à necessidade de uma actualização global do estatuto dos juizes, aliás necessária e recorrentemente reclamada pela sua Associação representativa, mas, ao contrário, as suas propostas foram evoluindo no sentido do agravamento persistente das normas com incidência remuneratória. Para se chegar a essa conclusão basta ver a sucessão das propostas respeitantes ao subsídio de compensação, que como se sabe, representa uma parte significativa da remuneração dos juizes, sobretudo dos escalões mais próximos do início da carreira.

No dia 11 de Outubro, o Governo propôs a tributação do subsídio de compensação à “taxa normal” ou como “ajuda de custo”. Na reunião seguinte, de 13 de Outubro, recuou no agravamento fiscal da tributação do subsídio de compensação – o que levava a supor que se manteria a incidência fiscal actualmente vigente como ajuda de custo – e em contrapartida, com essa justificação, apresentou a proposta a redução de 20% desse subsídio no Orçamento de Estado. Mais tarde, na reunião de 26 de Outubro, apresentou nova proposta, desta vez de substituição do subsídio de compensação por um novo “suplemento de disponibilidade”, de valor não definido e a fixar pelo Governo, tributável em IRS na parte que excedesse o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e o fim do subsídio de fixação nas regiões autónomas, que seria “substituído” por um acréscimo de 20% naquele suplemento. Porém, em 15 de Novembro, propôs nova alteração da designação do suplemento, que

passaria a ser equiparado a despesas de representação, e tributado de forma mais agravada, na sua totalidade e não apenas na parte excedente ao IAS. E foi esse o estado final da negociação relativamente a este novo suplemento, no final chamado “de função”, apenas com a novidade, anunciada na reunião de 22 de Novembro, de que se manteria no valor vigente em 31 de Dezembro.

Não obstante o Governo ter mantido na proposta de lei os valores dos subsídios vigentes em 31 de Dezembro, a sua tributação em IRS, aliada à redução dos vencimentos, terá consequências absolutamente devastadoras para a situação remuneratória global dos juízes. Em primeiro lugar, constitui um agravamento fiscal específico para magistrados, pois o subsídio de compensação tributável como ajuda de custo passará a ser tributável como rendimento de trabalho, o que introduz uma nova redução líquida, variável em função dos escalões e da situação fiscal de cada um, mas que no global atinge uma média de quase 19%. Em segundo lugar, aquilo que era um subsídio sem natureza remuneratória, ligado à contrapartida específica de um custo habitacional, resultante do facto do Estado não cumprir uma obrigação de fornecimento de casa mobilada, passa a ter essa natureza remuneratória e a ser fixado pelo Governo, com violação do princípio da reserva absoluta do Parlamento na definição do estatuto remuneratório dos juízes. Por fim, a proposta não assegura o princípio da irredutibilidade do novo suplemento – agora com natureza remuneratória, recorde-se - o que permite que o Governo possa aumentar e diminuir a remuneração dos juízes, por acto próprio e por critérios de oportunidade e conveniência. O que constitui um absurdo, na medida em que condiciona a independência do juiz.

5. CONCLUSÕES

Com o presente estudo pretendeu-se analisar a questão da independência financeira dos juizes no confronto com a actual conjuntura económica, política e legislativa.

Quando se fala de independência financeira dos juizes estamos a tratar de uma das vertentes da independência judicial, isto é, aquela que se encontra ligada à criação das condições económicas, financeiras e remuneratórias vitais para a assunção, pelos mesmos juizes, do seu papel essencial, enquanto terceiros imparciais no julgamento das causas judiciais e na realização das finalidades do Estado de direito.

A complexa situação económica e financeira de Portugal e o confuso cenário ao nível da decisão política a que assistimos, vieram conceder uma importância inusitada aos mecanismos de restrição orçamental e às propostas de alteração do Estatuto legal dos juizes, sobretudo quando pensadas, tais medidas, em torno dos fundamentos do Estado de direito democrático e da independência dos tribunais e dos juizes.

Esta complexidade avoluma-se quando se constata que serão os próprios tribunais, em última análise, a proceder à fiscalização e ao controlo da constitucionalidade e da legalidade dos actos legislativos e administrativos em que se vão consubstanciar tais medidas políticas, legais e administrativas agora adoptadas, nos seus diversos níveis e áreas de impacto. Antevê-se que a aplicação do direito pelos tribunais irá fazer ressaltar os valores e princípios que até agora, pelo menos, sustentavam as bases sociais e económicas do Estado de direito democrático, nas notas essenciais que nos deixou o Estado social e o Estado-previdência.

Em síntese prévia, questiona-se se os juizes, que actuam no seu papel de garantes do direito e do Estado democrático e social, não poderão vir a estar, eles próprios, desprovidos de garantias no seu estatuto – nas suas várias vertentes –, tanto por via da acção do legislador como do executivo governamental, os quais deveriam zelar, no âmbito das suas atribuições

e competências, pela salvaguarda dos fundamentos do Estado democrático e pelos princípios da ordem democrática e social.

Dizendo-o de outra forma. Qual o relacionamento que a sociedade portuguesa pretende ver instituído, no seu país, entre o Estado-juiz, o Estado-legislador e o Estado-executivo, face aos actuais desenvolvimentos em torno da reforma do estatuto dos juizes? Que justiça pretende o cidadão para o Estado português, entendido este no seu sentido amplo? Estado para a qual definição o cidadão deve ter sempre a última palavra.

Este estudo pretende introduzir no espaço público a reflexão que se impõe sobre a questão remuneratória dos juizes, sem entrar nos simplismos, nos dramatismos, nos preconceitos ou nas demonizações que correm na actualidade nacional.

O problema da remuneração ou do estatuto financeiro dos juizes é vulgarmente analisado – naquilo que são as representações formuladas para ou da opinião pública - como um assunto de privilégios económicos e como um mero custo do funcionamento do Estado. Raramente se equaciona este problema como uma matéria que contende com a própria função jurisdicional, com a integridade do Estado de direito ou, até, com os factores de terapia económica do país e do Estado.

Certo é que o problema da remuneração dos juizes 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.

Como não perceber que o vencimento dos juizes e os seus benefícios remuneratórios têm necessariamente um efeito capacitante ou incapacitante para os titulares dos cargos jurisdicionais ou um efeito incentivador ou desincentivador para os candidatos mais válidos a essa função?

Mas a verdade é que faz todo o sentido ligar a questão da remuneração dos juizes ao seu papel social e político e, também, à estrutura das garantias que asseguram a sua integridade

funcional e profissional. No fundo àquilo que o Estado de direito tem de mais valioso enquanto instrumento da sua realização e efectividade, que é a existência de tribunais e de juízes que possam vir a exercer o seu poder jurisdicional de forma independente, imparcial e qualificada. Dando assim corpo ao consagrado, a este propósito, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

A análise histórica e comparada desta matéria da remuneração dos juízes contempla determinados princípios e regras que ajudam a solucionar algumas controvérsias em torno da validade ou da justeza de medidas que visam a restrição ou diminuição de tal remuneração.

Dentro desse acervo histórico e jurisprudencial, com ênfase para os documentos aprovados mais recentemente no seio do Conselho da Europa, a que Portugal se encontra vinculado, vamos encontrar um princípio básico que consagra a proibição da redução da remuneração dos juízes.

Esse princípio da não redução dos vencimentos dos juízes, enquanto tal, admite excepções que deverão ser devidamente contextualizadas e fundamentadas.

Assim, os vencimentos dos juízes implicam que a sua quantificação seja apurada ao nível da política económica e financeira do Estado no seu todo e que as incidências fiscais de aplicação universal possam vir a determinar, por forma indirecta e geral, uma diminuição dos vencimentos pela pura aplicação das tributações fiscais. Também em situações de forte crise económico-financeira se pode vir admitir a existência de medidas excepcionais e temporárias que impliquem uma redução salarial dos juízes, desde que essas medidas, devidamente ponderadas e contextualizadas, se demonstrem como necessárias, fundadas, universais, proporcionais, temporárias e procedimentalmente adequadas.

Estas medidas terão de ser, como é óbvio, devidamente circunstanciadas e contextualizadas. Na verdade, existem estatutos de juízes mais restritivos do que outros no panorama

internacional, além de existirem sistemas judiciais mais sedimentados ao nível da defesa e garantia da actividade jurisdicional segundo os ditames democráticos e do Estado de direito.

O nível remuneratório dos juízes também varia de país para país e o nível comparado da relação da remuneração líquida dos juízes com o rendimento líquido médio nacional, no que concerne a Portugal, não nos deixa o cenário opulento que veio a ser difundido aquando da divulgação apressada, pela imprensa, do aludido relatório da CEPEJ 2010 (dados 2008) (Comissão para Eficácia da Justiça na égide do Conselho da Europa) / Juízes de 1.ª instância em início de carreira no 24.º lugar da tabela comparativa/ Juízes do Supremo Tribunal da Justiça em 20.º lugar na tabela comparativa.

Um juiz não se pode escusar, pelo seu próprio estatuto político, social e deontológico, à responsabilidade social e comunitária de contribuir para o saneamento financeiro do Estado em conjunturas de aflição económica e financeira. Colaborando com o seu esforço de contenção profissional, pessoal e até familiar para o desiderato comum do país, o qual esforço é uma implicação da ética de responsabilidade ínsita às situações críticas.

Só que há alertar que a matéria remuneratória dos juízes, pelas suas implicações naturais, é um terreno particularmente sensível e perigoso, podendo dar azo a eventuais instrumentalizações políticas e redundar em fortes consequências e prejuízos para o funcionamento do Estado do direito, juntando ainda mais crise à crise que legitimou tais medidas restritivas.

São claramente de refutar situações de verdadeira discriminação negativa dos juízes na aplicação das restrições financeiras, isto quando se infere que se existem razões para não reduzir as remunerações a quem depende delas no seio do emprego público, acrescidas razões ainda vamos encontrar, como se deixou explicado, para não reduzir os vencimentos dos juízes.

Nesse quadro, poder-se-á concluir que as medidas de restrição da remuneração dos juízes ou dos respectivos benefícios financeiros e sociais não se demonstrarão como violadoras da

sua independência financeira caso venham a cumprir os requisitos da necessidade, generalidade, proporcionalidade e limitação no tempo e que tenham sido cumpridos todos os trâmites procedimentais estabelecidos na ordem jurídica (constitucionais e legais) no que respeita ao estatuto remuneratório dos juízes.

Questões a que se pretendeu responder neste estudo, agora divulgado, e que visa perspectivar as medidas de contenção financeira e de alteração dos Estatuto dos juízes portugueses à luz do princípio da independência dos juízes, à luz do princípio da intangibilidade remuneratória e, por último, dos princípios constitucionais e universais da confiança, da adequação, da proporcionalidade e da igualdade de tratamento.

Sem nunca descurar o papel que deve assumir a função jurisdicional – os tribunais e os juízes – para o saneamento económico e financeiro do Estado. Nas várias jurisdições e competências.

Mas o futuro da justiça e da actividade dos juízes não pode ser compaginado a um contexto de crise insuperável e a uma atitude de passividade e desalento.

Efectivamente, neste ponto os tribunais e os juízes podem e devem assumir um papel importante na ultrapassagem da crise económico-financeira, promovendo a aplicação das regras de boa gestão financeira, tanto no Estado no seu todo como na Administração Judiciária, e continuando a apresentar (melhores) propostas para um correcto e eficiente funcionamento dos tribunais e da justiça.

BIBLIOGRAFIA

- Arnaud, André-Jean. 1977, *La Justice* – Collection « Clefs », Paris: Editions Seghers.
- Baker, Scott. 2008, “Should we pay Federal Circuit Judges More?”, in *Boston University Law Review*, Volume 88, Number 1, February 2008, pp. 63-112.
- Canotilho, Gomes, e Moreira, Vital. 2010, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora.
- CEPEJ. 2010, *Systèmes judiciaires européens (données 2008) – Efficacité et qualité de la justice*, Commission européenne pour l’efficacité de la Justice (CEPEJ), Estrasburgo: Council of Europe.
- Choi, Stephen J.; Gulati, G. Mitu, e Posner, Eric A.. 2007, “Are Judges Overpaid?: A Skeptical Response to the Judicial Salary Debate”, in *University of Chicago Law & Economics*, Olin Working Paper N.º 376, disponível em <http://ssrn.com/abstract=1077295>, também in *Journal of Legal Analysis*, Winter, 2009, Volume 1, Number 1, pp. 47-117.
- Federico, Giuseppe Di. 2002, “L’Indipendenza della Magistratura in Italia: Una Valutazione Critica in Chiave Comparata”, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Anno LVI, Fasc. 1, 2002, pp. 99-128.
- Henderson, William D.; Zorn, Christopher J.; e Czarnezki, Jason J.. 2008, “Working Class Judges” in *Boston University Law Review*, Volume 88, Number 1, February 2008, pp. 829-842.
- Moreira, Vital. 2007, “A concepção do cargo público permite compreender muito melhor as características próprias do estatuto judicial. Juízes-funcionários?”, in *Público* de 13/11/2007, Ano XVIII, pp. 41.
- Office of Democracy and Governance. 2002, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Technical Publication Series, Washington: U.S. Agency for International Development
- Rangel, Paulo Castro. 2009, “O Estado Novo, a Magistratura e a Revolução”, in *O Estado do Estado – Ensaios de Política Constitucional sobre Justiça e Democracia*, Alfragide: Publicações Dom Quixote, pp. 67-78.

Soeharno, Jonathan. 2009, *The Integrity of Judge – A Philosophical Inquiry*, Farnham/Burlington: Ashgate

Shetreet, Shimon. 1985, “Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges”, in Shimon Shetreet and Jules Deschênes (eds.) *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, Dordrecht – Boston – Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 590-658.

Shetreet, Shimon; e Deschênes, Jules. 1985, *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, Dordrecht – Boston – Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers.