Isabel Cabrita

De:

Fernanda Martins [fernanda@asjp.pt]

Enviado:

terça-feira, 30 de Outubro de 2012 17:36

Para:

Comissão 1ª - CACDLG XII

Assunto:

Apreciação pública da Proposta de Lei nº. 103/XII/2.ª (GOV) - OE 2013.

Anexos:

Parecer Orçamento de Estado Outubro 2012 pdf

Exmo. Senhor Presidente da 1ª Comissão de Assuntos, Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias Dr. Fernando Negrão

Em resposta ao nº ofício nº 1358/XII/1ª - CACDLG/2012, de 19/10/2012, junto tenho a honra de enviar a

V.Exa. o parecer sobre Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2013.

Com os melhores cumprimentos José Mouraz Lopes Presidente da Direcção Nacional da ASJP





PARECER

SOBRE A PROPOSTA DE LEI DO

ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2013

1. Introdução

O Estatuto dos Juízes é matéria da reserva absoluta de competência da Assembleia da República (*cfr.* artigo 164.º, alínea m), da CRP).

A independência dos juízes e dos tribunais tem uma componente financeira que deve ser preservada como elemento fundamental do estatuto dos juízes. Trata-se de uma matéria particularmente importante e sensível que tem sido objecto de tratamento por parte desta associação de juízes, nomeadamente através de um estudo anteriormente apresentado às instituições políticas e governativas ("Condicionantes da Carreira Judicial e Reformas da Justiça" – janeiro de 2012)

Tendo em conta que a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2013 comporta alterações diretas (e indiretas) ao Estatuto dos Juízes, vem a ASJP, nos termos da Lei e respondendo a solicitação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, pronunciar-se quanto às normas constantes da proposta de Lei que contendem com o referido Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Serão abordadas cinco questões:

- (i) Cortes remuneratórios aplicados ao vencimento dos juízes;
- (ii) Suplemento remuneratório devido pelo serviço urgente;
- (iii) Ajudas de custo;
- (iv) Revogação de normas do Estatuto dos Magistrados Judiciais;
- (v) Dúvidas sobre a constitucionalidade de normas inseridas na proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2013 (proposta de Lei 113/XII).

2. Cortes remuneratórios aplicados ao vencimento dos juízes

A norma constante no artigo 26º da Proposta de Lei do OE 2013 estabelece que:

«A partir de 1 de janeiro de 2013 mantém-se a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a €1500 (...) conforme vinha sendo determinado ao abrigo do disposto no artigo 19º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, alterada pelas Leis n.º 48/2011, de 26 de agosto e 60/a/2011 de 30 de dezembro, mantido em vigor pelo numero 1 do artigo 20º da Lei n.º 64/b2011 de 30 de dezembro, alterada pela Lei n.º 20/2012 de 14 de maio, nos seguintes termos: (...)

a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 1 500 e inferiores a € 2 000;
b) 3,5 % sobre o valor de € 2 000 acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os € 2 000, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a € 2 000 até € 4 165;

c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a ℓ 4 165.».

Tal norma aplica-se também aos juízes, conforme decorre do seu n.º 9.

Trata-se de uma norma de estrutura idêntica à constante da Lei nº 55-A/2010, referente ao Orçamento do Estado para 2011, que levou a um corte salarial entre 3% e 10% no ano de 2011 e, por via da Lei do Orçamento do Estado para 2012, a idêntico corte para o ano de 2012. A ser aprovada a presente proposta de lei os cortes salariais irão manter-se iguais em 2013.

Na Lei n.º 55-A/2010 foi inserida uma norma específica para os Juízes (e magistrados do MP) – o artigo 20º – aditando um artigo ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) com o seguinte teor:

«Artigo 32º A

Redução Remuneratória

1. As componentes dos sistemas retributivos dos magistrados, previstas no artigo 22º, são reduzidas nos termos da Lei do Orçamento de Estado.

2. Os subsídios de fixação e de compensação previstos nos artigos 24º e 29º, respetivamente, equiparados para todos os efeitos legais, a ajudas de custo, são reduzidos em 20%.»

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

Esta redução remuneratória específica <u>acresceu</u> à redução da remuneração dos juízes por via do artigo 19º, da Lei n.º 55-A/2010 e do artigo 20º da Lei 64-B/2011.

O somatório dos citados cortes remuneratórios – que atingem todos os juízes em todos os graus de jurisdição – situa-se na ordem dos 30% do seu vencimento anual.

Antes de 2011, a carreira dos juízes já se encontrava congelada – por força das Leis nºs 43/2005 de 29 de agosto e 53-C/2006 de 29 de Dezembro, o que determinou que, desde 2005 não houvesse subida nos escalões remuneratórios. Isso significa que há juízes com 10 anos de carreira que, no entanto, continuam a vencer pelo índice 135 (escalão correspondente ao dos juízes com 3 anos de carreira).

Em virtude de todas estas medidas, os juízes portugueses estão hoje (2012) situados, a nível remuneratório, na cauda dos Países da Zona Euro e dos países da União Europeia.

Quanto aos países do Conselho da Europa, as remunerações dos juízes portugueses estão muito abaixo da linha média das remunerações dos juízes processadas no conjunto dos 46 países desta instituição.

Estes valores têm a ver com a remuneração no início de carreira e no fim de carreira. Ou seja, tanto no caso de um juiz que sai da sua formação e ingressa na carreira como no caso de um juiz Conselheiro, os juízes portugueses estão em qualquer das situações com uma situação remuneratória muito abaixo dos juízes europeus.

Os juízes portugueses têm um estatuto muito semelhante ao dos restantes juízes da União, com exceção de três domínios: remuneração, sistema de avaliação e sistema de exclusividade.

Quanto à remuneração, no âmbito dos países da UE, os juízes portugueses, antes dos cortes de vencimento ocorridos em 2011 e 2012, encontravam-se em 22º lugar (*cfr.* relatório CEPEJ/2012, *in* www.coe.int).

Atualmente, por via daqueles cortes, esse posicionamento é muito inferior.

Quanto à avaliação, os juízes portugueses são os únicos que têm um sistema de inspeção periódico a cargo de uma entidade independente (*ibidem*).

Quanto à exclusividade, os juízes portugueses são dos únicos que não podem exercer qualquer outra função pública e privada remunerada, incluindo a docência universitária. Em virtude desta exclusividade absoluta - única entre os demais titulares de órgãos de soberania e também entre os servidores do Estado e organismos públicos, em geral - os juízes estão constitucional e legalmente dependentes de forma única e total do seu vencimento e impedidos de contrariar, por qualquer outro meio, a redução acentuada que lhes vem sendo imposta.

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

Isso mesmo é salientado pelo Conselho da Europa, pelas Nações Unidas e também pelas organizações associativas de juízes na Europa e no mundo (*cfr.* designadamente: Recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa R (94) 12 e R (2010) 12; Princípios básicos para a Independência do Poder Judicial adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1985; Parecer do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus 1 (2001) e Magna Carta dos Juízes Europeus aprovada pelo mesmo Conselho Consultivo em 17 de novembro de 2010).

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

A situação remuneratória vigente é absolutamente preocupante em função dos cortes gerais e específicos que nos últimos dois anos foram efetuados a todos os cidadãos e aos juízes em particular, e que serão agravados para o próximo ano, caso se mantenha a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2013 ora apresentada.

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

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

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

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

As alterações introduzidas no artigo 26° , acrescidas aos cortes remuneratórios já referidos, colocam em causa, o direito a uma remuneração justa, equitativa e que salvaguarde o direito a um tribunal independente.

3. Suplemento remuneratório devido pelo serviço urgente

A Constituição da República consagra entre os direitos fundamentais o direito de qualquer cidadão que seja detido a ser ouvido por um juiz nas quarenta e oito horas subsequentes à detenção (artigo 28.º da CRP).

O exercício das funções de garantia dos direitos dos cidadãos, nomeadamente do direito consagrado no citado artigo 28.º, exigiu que fossem criados serviços de turno (artigo 9.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais - EMJ)

A especificidade de tais funções de garantia dos direitos dos cidadãos levou a que fosse atribuído um subsídio de turno a todos os juízes que exercessem essas funções. Tal subsídio está previsto no artigo 23.º-A do EMJ que tem a seguinte redação:

"O suplemento remuneratório diário devido aos magistrados pelo serviço urgente que deva ser executado aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos, é pago nos termos da lei geral, calculando-se o valor da hora normal de trabalho com referência ao índice 100 da escala salarial."

Com a Lei do Orçamento do Estado para 2011 entendeu o governo que este suplemento integrava a remuneração dos juízes e, por conseguinte, abrangeu a prestação respetiva pelo corte salarial aplicável às remunerações, corte que foi mantido pela Lei do Orçamento do Estado para 2012. Tal implicou que o suplemento remuneratório que era de, sensivelmente, 114€ ilíquidos passasse a ser de cerca de 105€ também ilíquidos.

Mais grave, no entanto, o atual governo, numa decisão ilegal e que levou desde logo à sua impugnação judicial, integrou este suplemento remuneratório no conceito de «trabalho suplementar» e, por via disso, aplicou as reduções previstas para este tipo de trabalho no artigo 32º n.º 2 da Lei do Orçamento do Estado para 2012. Por via deste entendimento o suplemento remuneratório que já estava reduzido para sensivelmente 105€ ilíquidos passou a ser de cerca de 80€ também ilíquidos.

A situação é tanto mais grave quando se constata que por força desta interpretação ilegal o serviço de turno prestado ao sábado por um juiz que receba pelo índice 135 é remunerado, em termos líquidos, no montante de 50,25€ [80.40-(25%IRS+1,5% ADSE+11%CGA)]. Ou seja, um juiz que trabalhe oito horas num dia de turno é pago a 6,2 euros a hora.

É inaceitável a aplicação do regime legal do "trabalho suplementar" ao serviço urgente prestado pelos juízes, que não fazem, nunca fizeram nem podem fazer «horas extraordinárias», porque simplesmente estão sempre de serviço e ao serviço da garantia dos direitos dos cidadãos, seja, em que dia for e a que horas for.

O serviço urgente prestado pelos juízes não é trabalho extraordinário, como tem sido pacificamente entendido pela jurisprudência dos Tribunais Administrativos, mas sim trabalho

obrigatório (se assim não fosse teriam os juízes direito a um dia de descanso por cada dia de trabalho suplementar, o que não acontece).

Será importante, por isso, que na Lei do Orçamento do Estado para 2013 fique expresso que o suplemento remuneratório dos juízes por prestação de serviço obrigatório de turno não equivale a "trabalho suplementar".

Nesse sentido propõe-se que ao artigo 26.º, n.º 4, alínea b), da proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2013 (norma referente à redução remuneratória que se aplica aos funcionários públicos e outros servidores públicos, designadamente aos juízes), seja aditado o seguinte segmento (a bold):

"Não são considerados os montantes abonados a título de subsídio de refeição, ajuda de custo, subsídio de transporte ou o reembolso de despesas efetuado nos termos da lei e os montantes pecuniários que tenham natureza de prestação social bem como o suplemento previsto no artigo 23.º-A da Lei n.º 21/85 de 30 de junho.".

A inserção desta alteração tem um impacto financeiro e orçamental absolutamente residual no âmbito do orçamento do Ministério da Justiça tendo em conta o número de juízes que irá ser afetado.

4. Ajudas de custo.

4.1. Sobre o regime geral

Estão contempladas na proposta de Lei normas especificas referentes à redução do pagamento do valor de ajudas de custo, bem como normas referentes ao aumento da distância a percorrer a partir da qual será devido o pagamento das mesmas (artigos 39.º e 40.º da proposta de Lei).

Tais normas aplicam-se, genericamente, aos juízes que por via do exercício das suas funções têm que deslocar-se para fora do tribunal onde exercem funções. Em concreto tais normas aplicam-se aos juízes de instrução criminal, aos juízes de círculo, aos juízes dos

Tribunais de execução de penas e a qualquer juiz que na sua atividade jurisdicional concreta tenha que, por via disso, deslocar-se para fora do tribunal onde exerce funções.

As restrições agora propostas constituem mais uma efetiva diminuição da remuneração dos juízes que têm direito ao pagamento de tais ajudas de custo e como tal não aceitáveis, por via de constituírem mais uma limitação ao exercício das funções da jurisdição. Recorde-se que, em regra, as deslocações dos juízes para fora do seu tribunal têm subjacente a garantia de direitos de cidadãos que <u>só podem</u> ser exercidas fora dos Tribunais (veja-se a título de exemplo, os atos jurisdicionais dos juízes dos Tribunais de execução de penas ou os atos dos juízes de instrução quando vão presidir a buscas) ou fora dos Tribunais sede dos círculos (caso dos juízes de círculo que se deslocam para presidir a julgamentos colectivos nos vários tribunais que integram o círculo). Ou seja, não são deslocações no interesse da actividade profissional do juiz, em si mesmo, ou sequer do tribunal, mas deslocações no interesse (e em virtude de garantias legalmente consagradas) dos utentes da justiça.

4.2 Ajudas de custo dos juízes colocados nas "Bolsas"

Estabelece o artigo 39.º da Proposta, como alteração ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, que:

"Só há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 50 km do mesmo domicílio".

Esta disposição é aplicável aos juízes colocados nas Bolsas de Juízes por via do disposto no artigo 71.º, n.º 3, da LOFTJ.

Os juízes colocados nesta situação são destacados por dias sucessivos, ou seja, atualmente apenas têm direito ao abono de ajudas de custo quando colocados em tribunais que se encontrem a mais de 20 Km do respetivo Tribunal da Relação. Isto porque os juízes desses quadros têm domicílio necessário na sede do respetivo distrito judicial, de acordo com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento do Quadro Complementar de Juízes aprovado por Deliberação n.º 354/2012 do Plenário do CSM – DR, 2.ª série, n.º 48, de 7 de março de 2012).

Com a alteração mencionada apenas terão direito a receber o abono por ajudas de custo os juízes colocados nas Bolsas de Juízes destacados para tribunais que distem mais de 50 Km do sítio onde têm domicílio necessário.

Esta situação é absolutamente inaceitável.

Na realidade, ao contrário de pessoas colocadas em outras situações, os juízes das Bolsas estão sempre destacados por dias sucessivos, não se trata de um destacamento pontual.

Por outro lado, particularmente nos casos de destacamento para um tribunal criminal ou com funções de instrução criminal (mas com aplicação a todos os tribunais porque em todos existe serviço urgente e a exigir disponibilidade muito para além de um simples horário normal de trabalho) a exigência da função não se mostra compatível, em 1.ª instância, com a normal e total dependência de uma deslocação diária em transportes públicos desde a sede do respetivo Tribunal da Relação, estando em causa distâncias superiores a 20 Km.

Sublinhe-se que os Juízes das Bolsas apenas podem residir em local diferente do seu domicílio necessário se o tempo médio despendido entre tal residência e o tribunal onde estiverem colocados for inferior a 60 minutos (artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento do Quadro Complementar de Juízes).

Deste modo, por forma a conseguirem cumprir o Regulamento do Quadro Complementar de Juízes e para apresentarem a disponibilidade própria da função, os juízes do mencionado quadro estão dependentes de possíveis mudanças sucessivas da sua residência e/ou da utilização constante de veículo próprio (disponibilidade de veículo, combustível e portagens nos valores atualmente em evolução).

Como os juízes das Bolsas não têm direito ao pagamento de despesas de transporte em virtude de se considerarem destacados por dias sucessivos, as mencionadas despesas de deslocação dependem das quantias pagas a título de abonos de ajudas de custo, tendo sido esta a razão que presidiu à sua instituição sem limite de tempo, que consta do artigo 71.º da LOFTJ.

Deve, por isso, ser salvaguardado o regime específico dos juízes colocados nas Bolsas na norma em causa da proposta de Lei do Orçamento do Estado.

5. Revogação das alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 17º da Lei 21/85

O artigo 247º da Proposta de Lei do Orçamento estabelece um conjunto de normas revogatórias, nomeadamente as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 21/85, de 30 de julho, (Estatuto dos Magistrados Judiciais - EMJ).

O referido artigo 247º revoga também norma específicas atinentes ao estatuto do Ministério Público e dos juízes do Tribunal Constitucional.

Sobre esta norma importa referir antes de mais, que se trata de norma cuja inconstitucionalidade temos por inequívoca na medida em que se revoga, na Lei do Orçamento de Estado, o Estatuto dos Juízes, sem que alguma vez as entidades representativas dos juízes tenham sido para tal ouvidas, por um lado, e por se limitar um direito especial atribuído aos juízes para, por via do seu estatuto, desempenharem as suas funções, por outro.

Recorde-se que está em causa o direito à utilização gratuita de transportes coletivos públicos, terrestres e fluviais (de forma a estabelecer por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça) dentro da área da circunscrição em que os juízes exerçam funções e, na hipótese do n.º 2 do artigo 8º, desde esta até à sua residência [(alínea c)], bem como a utilização gratuita de transportes aéreos, entre as Regiões Autónomas e o continente português (de forma a estabelecer na portaria referida na alínea anterior) quando os juízes tenham residência autorizada naquelas Regiões e exerçam funções nos tribunais superiores, independentemente da jurisdição em causa [(alínea d)].

Mas, tanto ou mais grave que o juízo de inconstitucionalidade que temos por certo, é o facto de a norma em causa, a ser aprovada, impedir os juízes dos Tribunais Superiores de se deslocarem aos Tribunais onde exercem funções. Recorde-se que os Tribunais Superiores, aqui se incluindo os juízes do Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo, do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas têm competência nacional, tendo os seus juízes o poder e dever de se deslocarem em todo o território nacional se isso se entender como necessário ao exercício das suas funções. Por outro lado os juízes dos Tribunais Superiores, (e aqui se incluem também os juízes dos Tribunais das Relações e

dos Tribunais Centrais Administrativos e Fiscais) não têm domicílio necessário na sede dos Tribunais onde exercem funções.

De igual modo, os juízes que desempenham funções de inspeção têm que se deslocar por todo o território nacional para exercerem cabalmente as suas funções.

Também os juízes que se encontram colocados nas «Bolsas» têm que se deslocar necessariamente do seu local de residência para exercerem funções no distrito judicial onde estão colocados.

Igualmente os Juízes que exercem funções nos Tribunais de Execução de Penas têm que se deslocar, para o exercício das suas funções, aos estabelecimentos prisionais situados nas suas áreas de jurisdição, alguns deles situados na Madeira e nos Açores.

É por isso incompreensível o teor da norma em causa.

Tal norma deverá, por isso, ser retirada da proposta de Lei do Orçamento do Estado.

6. Dúvidas sobre a constitucionalidade de normas inseridas na proposta de Lei do ORÇAMENTO DE ESTADO para 2003

Considerando que a norma referente à suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente, inserida na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2013 (artigo 27º), conexionada com a norma que consta no artigo 177º referente à aplicação de uma sobretaxa de 4% sobre a parte do rendimento coletável em sede de IRS, afeta diretamente o vencimento dos juízes portugueses, não pode a ASJP, enquanto associação que representa os seus interesses profissionais, deixar de alertar para as dúvidas de constitucionalidade que tal conjunto de normas suscita.

Relembre-se que o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012 de 5 de Julho, declarou a inconstitucionalidade da suspensão, para 2012 e 2013, dos subsídios de férias e Natal dos servidores públicos (incluindo os juízes), com fundamento, além do mais, na

violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade na repartição dos sacrifícios exigidos a todos os cidadãos.

Ora, as normas referidas, interpretadas e aplicadas conjuntamente, continuam a reter apenas aos servidores públicos um dos subsídios e, embora formalmente o outro subsídio seja "devolvido" em duodécimos, na verdade, esse valor é capturado por via da nova taxa extraordinária de 4%, acrescido do aumento de imposto sobre o rendimento, resultante da diminuição dos escalões de IRS, que afectam de forma inequívoca a progressividade do imposto sobre os rendimentos.

Importa sublinhar, nesta parte o que a doutrina fiscal vem entendendo sobre a distribuição dos encargos tributários. J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 2007, pp. 227, refere sobre a matéria o seguinte: «As regras de distribuição dos encargos tributários estão constitucionalizadas. E esta distribuição de encargos só pode ser ancorada com solidez no conceito ético de capacidade contributiva»

A drástica redução dos rendimentos de todos os cidadãos - por via do aumento da carga fiscal - é agravada, no caso dos juízes (e dos demais cidadãos que prestam funções públicas) pela manutenção do corte de um dos subsídios. A capacidade contributiva, tendo que ser vista em concreto e em função dos encargos, envolve uma dimensão que, em alguns casos, comporta uma diminuição de mais de 50% do rendimento auferido.

Não pode, assim, deixar de se duvidar que as medidas agora propostas cumpram os princípios constitucionais da igualdade e, sobretudo, da proporcionalidade na repartição de sacrifícios que uma situação financeira grave impõe que sejam disseminados por todos os cidadãos.

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