



associação sindical
dos juizes portugueses

PARECER

SOBRE A PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2015

OUTUBRO DE 2014

1. Introdução

Considerando que a proposta de Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2015 contém normas que comportam alterações que se prendem com o Estatuto dos Juízes, nomeadamente com a sua dimensão financeira e normas que se prendem com o regime orçamental do sistema de justiça e dos seus servidores, vem a Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), nos termos da Lei, pronunciar-se quanto a tais matérias.

Serão abordadas duas questões:

- (i) Agravamento da tributação num contexto de reduções remuneratórias.
- (ii) Redução do orçamento do Ministério da Justiça;

2. Agravamento da tributação num contexto de reduções remuneratórias.

a) Redução do estatuto remuneratório dos juízes e tributação.

A Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro impôs mais uma redução das remunerações totais ilíquidas mensais dos servidores públicos de valor superior a € 1500, entre 3,5% e 10%, as quais, conforme decorre do artigo 2º, n.º 9 daquela Lei, se aplicam também aos juízes e irão vigorar no período orçamental a que se refere a proposta de Lei do orçamento para 2015.

A referida Lei comporta alterações com reflexos plurianuais que vão para além do ano orçamental de 2015, nomeadamente pelo que é referido no seu artigo 4º, quando

estabelece a reversão da redução remuneratória temporária e, de forma pouco clara, diz que essa reversão ocorre em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015.

Com efeito, tal situação implicará que não se possa levar em consideração uma grande parte da despesa e da receita na apreciação global das políticas públicas (de rendimentos, fiscal e orçamental) do próximo ano.

Nessa medida a interpretação das normas orçamentais que de alguma forma têm repercussões diretas na política de remunerações dos servidores públicos não podem deixar de ser interpretadas levando em conta o que está já estabelecido naquela Lei.

A verdade é que a dimensão de austeridade que decorre da mencionada Lei n.º 75/2014, que estabelece reduções dos vencimentos superiores a determinado valor (€ 1.500,00) contamina toda a proposta de Lei do Orçamento para 2015 que, por isso não pode ser visto, nesta parte de forma isolada.

A referida Lei comporta ainda uma imposição legal de revisão da tabela remuneratória única dos funcionários públicos, que funciona como uma espécie de garantia de valorização remuneratória, conforme decorre do artigo 6º.

Ora essa norma, não se aplicando aos juízes, que só podem ver o seu estatuto alterado pelo Parlamento, suscita a necessidade e emergência de uma revisão estatutária no sentido da valorização.

É, por isso neste quadro que importa atentar no que dispõe o artigo 177º da proposta de lei de OE que mantém a **Sobretaxa em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e crédito fiscal que incide** «*Sobre a parte do rendimento coletável de IRS que resulte do englobamento nos termos do artigo 22.º do Código do IRS, acrescido dos rendimentos sujeitos às taxas especiais constantes dos n.ºs 3, 6, 11 e 12 do artigo 72.º do mesmo Código, auferido por sujeitos passivos residentes em território português, que exceda, por sujeito passivo, o valor anual da retribuição mínima mensal garantida, incide a sobretaxa de 3,5 %.*»

Trata-se de uma taxa que, porque se aplica a todos os servidores públicos também incide sobre os rendimentos dos juízes e que acresce a todo o conjunto de

normas que têm vindo a reduzir os vencimentos dos juízes e que colocam o seu estatuto remuneratório numa dimensão indigna das funções que exercem.

Com efeito importa acentuar que a remuneração dos juízes vem sofrendo desde 2010, uma restrição absoluta superior à dos restantes servidores públicos, altura em que na Lei n.º 55-A/2010 foi inserida uma norma específica para os Juízes (e magistrados do MP) – o artigo 20º – aditando um artigo ao Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) que reduziu em 20%, de forma definitiva, o subsídio de fixação e compensação.

Tratou-se do único caso de redução remuneratória específica aplicada a uma classe profissional que é simultaneamente titular de um órgão de soberania.

Foi igualmente o único caso em que as prestações em causa foram reduzidas de forma definitiva, por via de alteração estatutária, e não temporariamente.

A Lei n.º 75/2014 de 12 de setembro, com efeitos diretos no sistema remuneratório para o ano de 2015, veio mais uma vez reduzir os vencimentos dos juízes.

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

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

Em virtude desta exclusividade absoluta – única entre os demais titulares de órgãos de soberania e também entre os servidores do Estado e dos organismos públicos, em geral – **os juízes estão constitucional e legalmente dependentes, de**

forma única e total, do seu vencimento e impedidos de contrariar, por qualquer outro meio, a redução acentuada que lhes vem sendo imposta.

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

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

A remuneração dos juízes portugueses está hoje (2014) situada no nível mais baixo dos Países da Zona Euro e dos países da União Europeia. Quanto aos países do Conselho da Europa, a remuneração dos juízes portugueses está muito abaixo da linha média das remunerações dos juízes processadas no conjunto dos 46 países desta instituição (cfr. relatório CEPEJ/2014, in www.coe.int, com dados de 2012).

Sublinhe-se que essa mesma CEPEJ veio salientar essa situação no seu relatório publicado em 9 de outubro de 2014, com dados reportados ao ano de 2012, sendo notória a degradação remuneratória ocorrida desde 2011. **O que é sublinhado pelo próprio relatório da CEPEJ.**

O sistema remuneratório vigente é absolutamente preocupante em função dos cortes gerais e específicos que nos últimos anos foram efetuados a todos os cidadãos e aos juízes em particular, e que serão substancialmente agravados para o próximo ano, caso se mantenha a sobretaxa referida e incluída na proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2015, conjugada com as reduções remuneratórias previstas na Lei n.º 75/2014.

Note-se que esta incidência da sobretaxa indicada não é sequer minorada pela antevisão da sua eventual devolução, pois esta se encontra condicionada a uma espécie de crédito sobre o Estado para o ano fiscal de 2016. Na verdade, para o

patamar de rendimentos aqui aplicável, a parcela correspondente aos cortes dos vencimentos a que o Estado se encontra vinculado a reintegrar, tanto pelas decisões do Tribunal Constitucional como por efeito do Art.º 4.º da mesma Lei n.º 75/2014, corre o risco, na verdade, de ser completamente absorvida pela via do impacto desta sobretaxa. A qual sobretaxa só virá a ser por seu turno revertida caso o próprio Governo execute bem a sua política orçamental. O que o Estado devolve com uma mão, por via da despesa, está a retirar, na verdade, com a outra, por via da receita fiscal.

O que não deixa de ser pelo menos questionável face ao princípio constitucional da confiança e da eficácia declarativa que resulta da jurisprudência afirmada pelos acórdãos do Tribunal Constitucional que foram claros ao determinar a estrita temporalidade dos cortes dos vencimentos.

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 acrescentar 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.

O imposto denominado «sobretaxa», acrescido aos cortes remuneratórios já introduzidos por via da Lei n.º 75/2014 de 12 de setembro que irão vigorar no ano orçamental de 2015, colocam em causa o direito a uma remuneração justa, equitativa e que salvede o direito a um tribunal independente.

b) Da inconstitucionalidade do regime financeiro que estabelece a remuneração dos juizes.

Como se referiu, consagra-se nesta proposta orçamental um aumento efetivo da carga fiscal que vai continuar a constringer o nível de rendimentos de todos os portugueses, juizes incluídos, sendo uma medida que penaliza quem trabalha numa função de interesse exclusivamente público e com inquestionáveis preocupações de cidadania.

Sobre a independência dos Tribunais e concretamente a sua dimensão financeira está em causa, **com normas inseridas nesta Lei, designadamente com o artigo 177.º**, em conjugação com o **artigo 2º n.º 9 da Lei n.º 175/2014**, o princípio constitucional da independência dos Tribunais e dos juizes, que deve ser salvaguardada também sob o perfil económico, evitando para além do mais que estes estejam obrigados a periódicas reivindicações sobre o seu estatuto remuneratório no confronto dos outros poderes.

A magistratura, na organização do Estado constitucional, exerce uma função que lhe é confiada directamente pela Constituição.

Por essa razão, muitas Constituições impõem, directamente, a impossibilidade de serem diminuídos os rendimentos/salários dos juizes [caso da Constituição americana (artigo 3º) ou da Constituição brasileira (artigo 92º, V)] ou se fixe um

mecanismo de atualização automática do tratamento económico dos magistrados (caso da Constituição Italiana).

O que se quer dizer é que tais leis, com base nos princípios constitucionais e mesmo supraconstitucionais que conformam a independência dos Tribunais, colocam a autonomia e a independência da magistratura a coberto de qualquer forma de interferência que pudesse, ainda que potencialmente, minorizar a sua função.

Em tal conceção constitucional, como se refere em Acórdão recente do Tribunal Constitucional italiano, *“a relação entre o Estado e a magistratura, como ordem autónoma e independente, excede as conotações de uma mera relação de trabalho, em que o contraente/dador de trabalho possa ao mesmo tempo ser parte e regulador de tal relação”* (Acórdão n.º 223/2012, de 08/10/2012).

Daí que, também por virtude da concretização do princípio constitucional da independência dos juízes, que, insiste-se, deve ser salvaguardada também sob o perfil económico, tem que evitar-se que estes estejam sujeitos a periódicas reivindicações no confronto dos outros poderes, pondo-os a coberto de uma imagem de minorização e subalternidade perante os cidadãos em nome de quem exercem justiça.

«Nunca podemos esperar ver realizada na prática a completa separação de poderes judicial e legislativo em qualquer sistema que deixe o primeiro dependente, no que toca a recursos pecuniários, das subvenções ocasionais do último», refere Hamilton, in *O Federalista*, cit. p. 693.

Ou seja, é inequívoco que a independência financeira da magistratura, como dimensão da sua independência, não pode ser postergada por uma intervenção conjuntural das Leis do orçamento, ainda que conjuntamente com outras leis (como é o caso este ano) aprovadas pelo poder legislativo, sem qualquer consideração pelas especificidades do que são as garantias de independência estabelecidas na Constituição e nos documentos internacionais que a vinculam. Sobretudo alterando-

se, conjunturalmente mas sistematicamente o seu sistema remuneratório, consoante as políticas e conjunturas partidárias que as sustentam.

3. Sobre a redução de verbas do orçamento do Ministério da Justiça

De acordo com a proposta de Lei em análise, no ano de 2015 haverá uma diminuição significativa das verbas destinadas à ação do Ministério da Justiça (-8,4% em relação ao ano de 2014%).

Trata-se, em primeiro lugar de um agravamento da tendência dos anteriores Orçamentos de Estado.

Esta diminuição significativa está em contra-ciclo com a maioria dos países europeus, como assinala o recém-publicado relatório CEPEJ de 2014 (dados de 2012).

A redução orçamental na área do Ministério da Justiça é preocupante nomeadamente quando se encontra em curso a maior reorganização judiciária ocorrida em décadas e que, necessariamente, implica um acréscimo inevitável das despesas de investimento, o que parece não ter sido ainda totalmente interiorizado pelo governo.

É absolutamente evidente a necessidade de reforço de recursos humanos, a renovação dos equipamentos judiciais, nomeadamente os edifícios e o desenvolvimento ou a substituição das tecnologias de informação (onde avulta a reforma urgente do sistema informático, como está patente na crise derivada do Citius) na área da justiça.

São patentes as dimensões de «austeridade» que se evidenciam no sistema de justiça.

O não investimento no sector da justiça comporta consequências graves no desempenho de uma função de soberania.

Numa análise mais fina das rubricas orçamentais atribuídas ao Ministério da Justiça, é visível ainda que estão em causa serviços diferenciados onde avultam os serviços prisionais e a investigação criminal que não se confundem com o sistema

judiciário. A redução da despesa neste último sector é ainda mais preocupante. Ainda que se registre o aumento de verbas destinadas às despesas de alguns tribunais superiores, em rubrica autónoma, é evidente que o sistema de justiça continua sub-orçamentado.

Finalmente regista-se igualmente que a rubrica do orçamento relativa a todos os tribunais continua na égide da ação do Ministério da Justiça, quando a mesma deveria estar integrada, há muito tempo, nos “encargos gerais do Estado”, a par dos demais órgãos de soberania e dos tribunais superiores, dando cumprimento às exigências do princípio da independência financeira dos tribunais.

Lisboa, novembro de 2014