



Observatório Constitucional: Crise e redução dos salários em Portugal

A crise econômica que atingiu a zona do euro vem exigindo profundos sacrifícios do povo português na busca de uma solução para reequilibrar as finanças do Estado. Negociações com o Fundo Monetário Internacional, com o Conselho da Europa e com o Banco Central Europeu levaram Portugal a se comprometer com um audacioso plano de metas. Como forma de atingi-las, o governo português entendeu por bem reduzir os vencimentos dos servidores públicos. Coube ao Tribunal Constitucional português analisar a constitucionalidade das medidas adotadas.

Em 2010, a Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2011 (Lei 55-A/2010) determinou uma redução de 3,5% a 10% das remunerações dos trabalhadores da administração pública e do setor público empresarial, incluindo os ocupantes dos cargos de presidente da República, primeiro-ministro, deputados da Assembleia da República, juízes do Tribunal Constitucional, bem como toda magistratura e Ministério Público.

Um grupo de deputados da Assembleia da República pediu ao Tribunal Constitucional português a declaração de inconstitucionalidade dos artigos da Lei do Orçamento que determinavam a redução remuneratória. Alegaram que as reduções seriam definitivas, na medida em que a legislação não previu normas de temporalidade. Sustentaram violação do princípio do Estado de Direito, do princípio da igualdade, do direito fundamental à não redução do salário.

No entanto, o Tribunal Constitucional não declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados. Vejamos a fundamentação adotada no Acórdão 396/2011.

Primeiramente, o Tribunal assentou a temporalidade da medida adotada. Embora a redução das remunerações faça parte de um conjunto de medidas negociado com a União Europeia para a diminuição do déficit orçamentário pelos próximos anos, as normas impugnadas terão a vigência própria da lei orçamentária, ou seja, anual, caducando no final do ano a que se referem.

Quanto à irredutibilidade dos salários, lembrou que a Constituição portuguesa não garantiu, de forma direta e autônoma, tal direito. No ordenamento jurídico português, a proibição de reduzir os vencimentos foi prevista apenas na legislação infraconstitucional (art. 89, alínea d, do Regime do Contrato de Trabalho em Fundações Públicas e art. 129, 1, alínea d, do Código do Trabalho).

Não acolheu a argumentação de que a garantia da irredutibilidade gozaria de “força constitucional paralela”, determinada pelo artigo 16, 1, da Constituição (“os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de Direito Internacional”). Lembrou que o direito infraconstitucional à irredutibilidade admite exceções. Dessa forma, equipará-lo a um direito fundamental vincularia o legislador a essa garantia, gerando a incompatibilidade do direito existente com a Constituição.

Ainda, entendeu que, uma vez garantido um mínimo, a proibição de diminuir o valor do salário não é uma exigência da dignidade da pessoa humana ou que se imponha como um bem primário ou essencial, requisitos que, segundo a doutrina de Vieira de Andrade, determinam se estamos perante um direito



subjetivo que possa ser considerado fundamental embora não previsto na Constituição (Cfr. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4ª ed., Coimbra, 2009, pp. 49-80).

Afastado o argumento do direito fundamental à irredutibilidade, concluiu que a proteção em causa só poderia se dar por meio da valoração dos princípios da confiança e da igualdade, tal como já consagrados na jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 303/90, 786/96 e 141/2002).

Por entender que o princípio da proteção da confiança “traduz a incidência subjetiva da tutela da segurança jurídica, exigência da realização do princípio do Estado de direito democrático” (Acórdão 287/90), explicou que sua aplicação deve partir de uma definição rigorosa dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a situação de confiança que, uma vez presentes, deverão ser balanceados ou ponderados entre os interesses particulares afetados e o interesse público que justifica a alteração. Dessa valoração, dentro dos limites da razoabilidade e da justa medida, irá resultar o juízo definitivo quanto à sua conformidade constitucional.

No caso da Lei do Orçamento de 2011, ponderou que, embora a redução tenha operado efeitos imediatos, logo no dia de entrada em vigor da lei do orçamento, ou seja, um dia depois da publicação no Diário da República, era uma medida previsível, dado o contexto econômico da União Europeia e as políticas de gestão financeira adotadas por outros Estados-membros.

Ao aplicar o princípio da proporcionalidade, concluiu que a medida é idônea para fazer face à situação de déficit orçamentário e crise financeira, não representando um sacrifício excessivo em face das dificuldades a que visam fazer face e justificadas, especialmente, diante de seu caráter transitório e de sua limitação em 10%, percentual inferior ao aplicado em outros países da União Europeia com problemas idênticos. Quanto à necessidade da medida, estaria ligado à aplicação do princípio da igualdade.

Partindo para o exame da possível violação ao princípio da igualdade invocada pelos requerentes, constatou que a redução das remunerações abarca todo o perímetro da Administração Pública, entendida no seu conceito mais lato. Possível indagação quanto à extensão do sacrifício a generalidade dos cidadãos com idêntica capacidade contributiva, em razão da aplicação do princípio da igualdade perante os encargos públicos (exigência de que os sacrifícios inerentes à satisfação de necessidades públicas sejam equitativamente distribuídos entre todos os cidadãos) não poderia ser enfrentada pelo Tribunal Constitucional, uma vez que a decisão foi tomada levando em consideração variáveis políticas e econômicas.

Por entender que caberia ao Tribunal, apenas, verificar se as soluções adotadas não são arbitrárias, conclui que não é este o caso em questão:

“Não havendo razões de evidência em sentido contrário, e dentro de ‘limites do sacrifício’, que a transitoriedade e os montantes das reduções ainda salvaguardam, é de aceitar que essa seja uma forma legítima e necessária, dentro do contexto vigente, de reduzir o peso da despesa do Estado, com a finalidade de reequilíbrio orçamental.”



Já em 2011, a Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012 (Lei 64-B/2011) ampliou a abrangência das reduções, determinando a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, inclusive dos aposentados e reformados.

Novamente, alegando violação dos princípios do Estado de direito democrático, da proporcionalidade e da igualdade, um grupo de deputados da Assembleia da República requereu a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 25 da lei em questão.

Os dispositivos questionados suspenderam total ou parcialmente o pagamento dos subsídios de férias e de natal, ou quaisquer prestações correspondentes aos 13º e 14º meses, quer para pessoas que auferem remunerações salariais de entidades públicas, quer para pessoas que auferem pensões de reforma ou aposentação através do sistema público de segurança social, estabelecendo que tal medida, qualificada como excepcional, terá a duração do período de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Dessa vez, porém, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade das medidas adotadas, mas modulou os efeitos da decisão para permitir a suspensão dos pagamentos no ano de 2012 (Acórdão 353/2012).

O Tribunal reconheceu que o Programa PAEF decorre de uma série de compromissos assumidos junto ao Fundo Monetário Internacional, à Comissão Europeia e ao Banco Central Europeu, aprovados por meio de memorandos vinculativos para o Estado português, na medida em que se fundamentam em instrumentos jurídicos — os Tratados institutivos das entidades internacionais que neles participaram, e de que Portugal é parte — de Direito Internacional e de Direito da União Europeia, os quais são reconhecidos pela Constituição, desde logo no artigo 8º, 2.

No entanto, aplicando o Princípio da Igualdade, concluiu que as novas medidas, cumuladas com as adotadas no ano anterior, a vigorarem pelo período de três anos (2012, 2013 e 2014) conforme acordado internacionalmente, somado ainda ao congelamento dos salários desde 2010, representam um sacrifício demasiadamente elevado para parte determinada dos cidadãos (servidores públicos).

Dessa forma, a diferença de tratamento na imposição dos sacrifícios, por razões não justificadas, “viola o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, consagrados no artigo 13º da Constituição portuguesa”, determinando a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 25 da Lei do Orçamento do Estado para 2012.

Todavia, como é essencial que o Estado português, diante do quadro emergencial de crise económica enfrentado, continue a ter acesso ao financiamento externo e considerando que a execução orçamentária de 2012 já se encontrava em curso, o Tribunal reconheceu que a declaração de inconstitucionalidade poderia por em perigo a manutenção do financiamento acordado, determinou que os efeitos da inconstitucionalidade não se apliquem à suspensão dos pagamentos de 2012.

A análise dos dois acórdãos demonstra como o Tribunal, coerente com os seus precedentes, inclusive em situações extraordinárias, ajuda Portugal a enfrentar os desafios da crise económica e harmonizar



conflitos sociais.

Esta coluna é produzida pelos membros do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional (OJC), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Acesse o portal do OJC (www.idp.edu.br/observatorio).

Date Created

03/11/2012