

DESTAQUE DESAFIOS NO CORTE DE DESPESA

Se eu fosse juiz do Tribunal Constitucional...

OS DEFENSORES:



Tiago Antunes

Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Os cortes salariais deviam ter sido avaliados "à luz do princípio da proporcionalidade, por constituírem restrições ao direito fundamental à retribuição. Provavelmente vários deles não passariam". "Afectar pensões já constituídas é muito problemático, mas entendendo as razões que levaram o TC a mostrar alguma tolerância" para com a CES".



Domingos Farinho

Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

"Aceitaria os cortes nos salários, impondo ao legislador o ónus de demonstrar a divergência entre sector público e privado e a razão do limite dos salários afectados. Aceitaria a CES, mas com as mesmas exigências pedidas para os salários. Não aceitaria cortes nas pensões a pagamento."



Miguel Prata Roque

Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

"Discordo que seja admissível a redução de salários. Só num cenário de deflação, conjugado com contracção económica, poderia considerar que não haveria alternativa. Os despedimentos são possíveis, mas devidamente justificados. As pensões a pagamento estão protegidas pela segurança jurídica - há que demonstrar por que motivo outras medidas não são melhores."

Caminhos para cortar despesa

Constitucional Passos Coelho desistiu de cortar de forma permanente salários e pensões. Mas afinal os juízes do Palácio Ratton deixaram

Margarida Peixoto e Bruno Faria Lopes
margarida.peixoto@economico.pt

Em Junho de 2014, quando Passos Coelho entrou em guerra aberta com o Tribunal Constitucional, o número de pesquisas no Google sobre os juízes do Palácio Ratton disparou. No mês em que arranca o Verão, a expressão 'Tribunal Constitucional' foi mais procurada do que 'fato-de-banho' ou 'protector solar'. Não era a primeira vez que o Tribunal chumbava medidas de austeridade. Nem os cortes em análise eram os mais violentos. Mas estava em cima da mesa uma questão-chave: estaria o Governo, qualquer que ele fosse, de mãos atadas para retirar o país da crise?

Passos Coelho defendeu que

sim. Os seis constitucionalistas consultados pelo Diário Económico, três a favor e três contra a chamada 'jurisprudência de crise', garantem que não. Afinal, com que pode o futuro Governo, que este novo ano trará, contar?

Mesmo que a economia continue o movimento de retoma, é quase certo que o próximo Executivo, seja ele de esquerda ou de direita, tenha de governar num cenário de contenção orçamental. A pressão para reduzir o peso da despesa no PIB vai manter-se alta, desde logo porque Portugal se comprometeu junto dos seus parceiros comunitários a baixar progressivamente tanto o défice - até atingir, em termos estruturais, 0,5% do PIB - como a dívida.

No final do ano passado, quando apresentou o Orçamento do

Estado para 2015, Passos Coelho deitou a toalha ao chão e garantiu que, com este Tribunal Constitucional, não é possível cortar mais despesa. Mas esta não é a opinião dos especialistas: As razões diferem consoante os peritos sejam mais ou menos favoráveis às polémicas decisões tomadas desde 2011 pelos juízes-conselheiros. Mas todos os argumentos culminam no mesmo ponto: há muitas portas em aberto.

Os peritos que concordam, em grande medida, com as decisões do passado asseguram que quase tudo é possível.

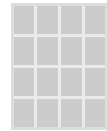
Solução são cortes estruturais

Desde logo, os peritos que concordam, em grande medida, com as decisões do passado asseguram que quase tudo é possível. Antecipam um encerramento da 'jurisprudência de crise', que o TC associou propositadamente à vigência do programa de ajustamento da 'troika', e uma espécie de regresso à normalidade. Juridicamente não há qualquer crise decretada, mas "o TC tentou reconhecer um período de emergência e balizou-o de acordo com a justificação invocada pelo próprio Governo - o programa de ajustamento", explica Domingos Farinho, professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Miguel Prata Roque, colega da mesma faculdade, leu nas decisões

do TC "juízos precários de constitucionalidade". Ou seja: é como se o Tribunal tivesse reconhecido que os cortes aplicados sobre salários e pensões ferem a segurança jurídica, mas excepcionalmente, por um período delimitado no tempo e dado o interesse público de especial relevo que foi invocado, permite que tal aconteça.

Agora, está na altura de regressar ao normal cumprimento da Constituição. Isto quer dizer que os cortes cegos, tal como foram decididos pelo Executivo de Passos, só podem voltar a ser aplicados se outro período de crise aguda se instalar. Caso contrário, as reduções de salários e pensões são possíveis - os acordãos frisam repetidamente que não há nada na Constituição que garanta o valor específico (o 'quantum') do salário

**O CASO
'CONCEIÇÃO
MATEUS'**

Em Outubro de 2013, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos avaliou o corte dos dois subsídios aos pensionistas portugueses. A propósito de um pedido de compensação apresentado por dois

pensionistas da Caixa Geral de Aposentações, por lhes terem sido retirados os dois subsídios em 2012, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem determinou: "Os cortes só seriam

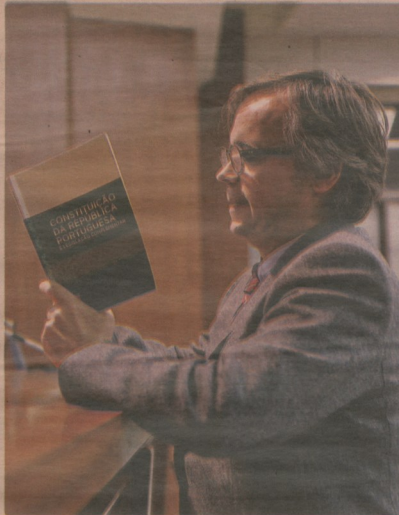
aplicáveis por um período de três anos (2012-2014). (...) Nestas circunstâncias não foi desproporcional reduzir o défice do lado da despesa, através do corte de salários e de pensões pagos pelo sector

público, quando não foram aplicados cortes equivalentes no sector privado. (...) Não cabe ao Tribunal decidir se haveria outras medidas alternativas para reduzir o défice".

OS CRÍTICOS:

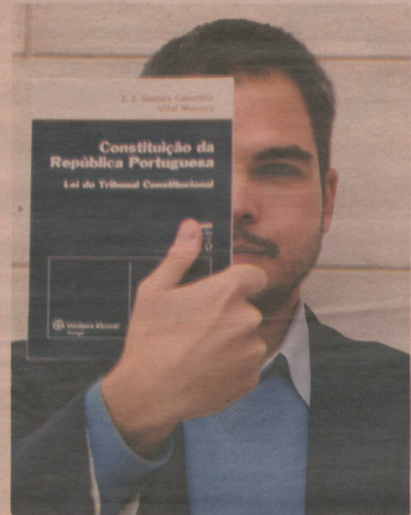
Luís Pereira Coutinho
Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

"O diploma da requalificação poderá ter tido questões de constitucionalidade. Não no que toca à confiança, mas no princípio da protecção do emprego, por causa dos critérios de despedimento. No caso da CES, o TC assumiu como taxa o que deveria ter considerado imposto. A linha da constitucionalidade pode ter sido pisada."



Miguel Nogueira de Brito
Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

"Passava todos os cortes salariais, desde que aplicados num quadro transitório. Teria mais dúvidas quanto aos cortes das pensões. Quanto à Contribuição Extraordinária de Solidariedade teria votado inconstitucional, pelo menos quanto às pensões pagas por entidades privadas."



Gonçalo de Almeida Ribeiro
Professor na Faculdade de Direito da Universidade Católica

"Chumbaria o diploma da convergência de pensões e o do alargamento das causas objectivas para despedimento dos funcionários públicos. O resto deixaria passar."

estão quase todos em aberto

ase todos os caminhos em aberto. Chumbos do passado não deixam futuro Governo de mãos atadas. Fotografias de Paula Nunes

ou da pensão - mas há que encontrar outra justificação. Não basta mudar simplesmente as medidas de temporárias para definitivas.

"O TC decide caso a caso, faz parte do modo de funcionamento dos princípios constitucionais", diz Tiago Antunes, professor também na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ou seja, o que os juizes conselheiros fazem é um "controlo negativo", soma Domingos Farinho. O que não se pode fazer é especificamente o que já foi chumbado pelo Tribunal, nas circunstâncias em que o chumbo aconteceu.

"A justificação constitucional que for dada pelos governos determinará, em boa medida, a decisão. Há um mundo de oportunidades para os próximos governos", garante Domingos Farinho.

Imprevisibilidade quase total

Para os especialistas mais críticos da jurisprudência de crise, as portas também estão abertas. O caminho é que pode ser outro. Para Gonçalo de Almeida Ribeiro, professor na Faculdade de Direito da Universidade Católica, "a jurisprudência de crise vai continuar, porque a crise continua". E por isso o especialista espera que o Tribunal seja empurrado a aceitar medidas de excepção. Os juizes estarão, aliás, mais pressiona-

Os peritos concordam que despedir os funcionários públicos com vínculo anterior ao final de 2008 está fora de questão.

dos a autorizar os cortes porque o Tratado Orçamental estará em vigor e este é "mais blindado do que o Programa de Ajustamento, é mais vinculativo no plano jurídico", defende.

Embora não antecipe a manutenção de um período de emergência idêntico ao que o país já atravessou durante o programa de resgate, Miguel Nogueira de Brito, professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, admite que "o princípio da igualdade proporcional possa ter elasticidade para acompanhar a evolução da situação financeira do país". "Mas parece-me que essa elasticidade já será mais difícil de conceber em relação ao princípio da confiança, tal como o Tribunal o tem configurado", ressalva.

"O teste decisivo tem sido sem-

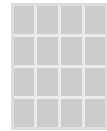
pre se a afectação daquela confiança é justificada pelo interesse público - esta é uma apreciação casuística, que deixa por isso tudo em aberto", acrescenta Luís Pereira Coutinho, professor na mesma faculdade, para quem o problema é exactamente esse: "Saber se a afectação é justificada pelo interesse público é uma apreciação política; o TC deveria socorrer-se de critérios mais precisos".

Se o objectivo do próximo Governo for implementar cortes estruturais, os três constitucionalistas críticos das decisões recentes antecipam fortes dificuldades. "O que o TC disse por várias vezes é que só admite legislação perfeita; exige cortes de tal forma perfeitos (e bem modulados) que ninguém vai conseguir fazer", diz Almeida Ribeiro. "É possível modular uma

nova tabela salarial que corte definitivamente salários? Sim, desde a justificação seja válida e os cortes sejam proporcionais. Mas o diabo está nos detalhes", remata Pereira Coutinho.

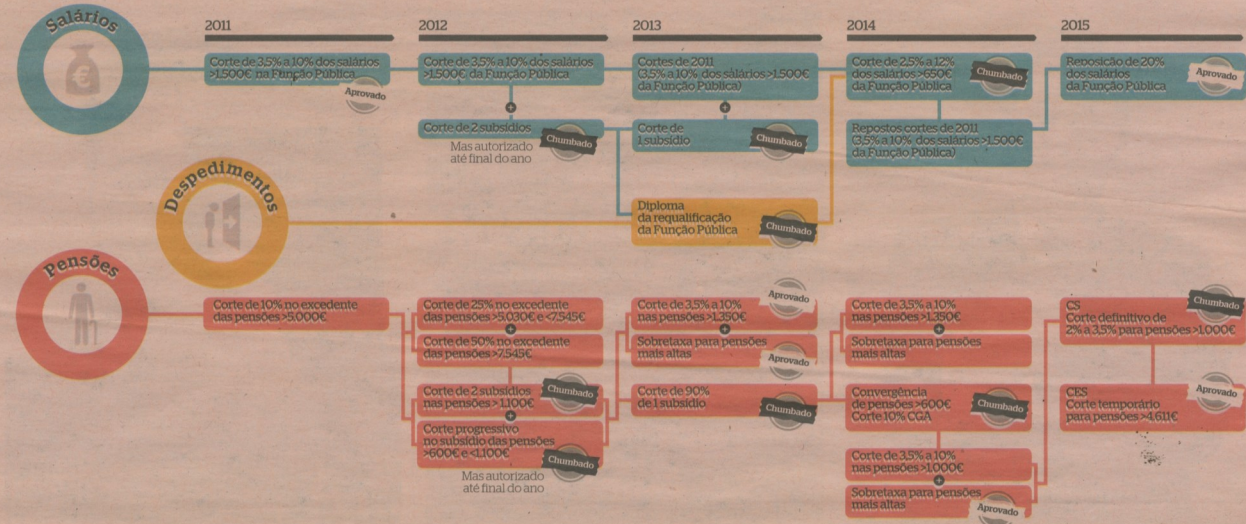
A única porta fechada

Há um único trilho que todos os especialistas garantem que será quase impossível de cruzar. A menos que se imagine um cenário de quase cataclismo, os peritos concordam que despedir os funcionários públicos com vínculo anterior ao final de 2008 está fora de questão. "Neste caso, a salvaguarda dada pelo Governo já em 2008 (um ano de crise) torna o argumento do interesse público de muito menor peso", explica Gonçalo de Almeida Ribeiro. ■ **Com C.O.S e D.F.**



CÂBULA O QUE O GOVERNO DE PASSOS JÁ TESTOU

Este foi o caminho que o actual Executivo já testou junto do Tribunal Constitucional. Consoante cada decisão, assim o Governo foi intensificando medidas ou criando soluções novas. Mas atenção: cada chumbo e cada aprovação não são válidos eternamente - se as circunstâncias mudarem, a apreciação dos juizes será outra.



Fonte: Diário Económico

Infografia: Mário Malhão | mario.malhao@economico.pt

Quais as soluções para cortar salários, pensões ou despedir

Jurisprudência Se os acórdãos forem analisados à lupa, descobrem-se pistas sobre o que os governos podem fazer.

Cortar salários é possível

Os seis constitucionalistas ouvidos pelo Diário Económico são unânimes: não há nada na jurisprudência do Tribunal Constitucional que impeça a priori novos cortes salariais. Desde logo, ficou escrito nos diferentes acórdãos que a Constituição não impede tais cortes, o que é uma ressalva importante. Se um futuro Governo quiser reduzir as remunerações na Função Pública definitivamente, terá de encontrar um motivo diferente daquele que apresentou para aplicar os cortes transversais. Por exemplo, pode modelar os cortes por carreiras e invocar a necessidade de aplicar um novo plano de gestão de recursos humanos. Se cumprir os princípios da Constituição, pode passar. Se quiser voltar a aplicar cortes extraordinários, um futuro Executivo pode, tal como acontece este

ano, alegar a necessidade de cumprir o compromisso do défice orçamental conjugada com a dificuldade de repor de uma só vez a totalidade das remunerações. Mesmo quando chumbou parte do diploma que previa a reversão progressiva dos cortes salariais até 2019, o TC não disse que não se podiam aplicar cortes de 2016 em diante. Disse apenas que tal como estava desenhado, o diploma não dava garantias da progressividade que politicamente alegava. Além disso, o facto de os cortes cegos serem aceites com o contraponto do interesse público impede que o julgamento desse mesmo interesse seja feito a priori.

2015
23%
Peso da despesa com pessoal no total da despesa Adm. Públicas

Nem todos podem ser despedidos

Em matéria de despedimentos a jurisprudência do Tribunal Constitucional é mais restritiva. Os seis constitucionalistas identificam uma forte dificuldade em encontrar razões que levem os juizes a aceitar o despedimento, sem ser por procedimento disciplinar, de funcionários públicos contratados até ao final de 2008. Depois do que foi decidido no acórdão de 2013, seria preciso um cataclismo que colocasse em causa o Estado para que o Tribunal aceitasse uma solução destas. Isto porque foi o próprio Estado a dar essa salvaguarda, num ano que já era considerado de crise. Para todos os trabalhadores contratados depois desta data, os especialistas consideram que é possível encontrar razões atendíveis. O problema do diploma da requalificação apresentado pelo Go-

verno de Passos Coelho foi, argumentam, a fraca densificação dessas causas de despedimento. Só o professor Domingos Farinho defende que a decisão do Tribunal Constitucional criou um conflito com as razões que já hoje são aceites no Código do Trabalho. Para este especialista, os motivos que o Governo invocava não eram muito diferentes dos que já são aceites para o sector privado: "Não vejo impedimento aos despedimentos de funcionários contratados após 2008, mas confrontado com as mesmas causas apresentado pelo legislador ao TC, também teria chumbado".

JUNHO 2014
12,2%
Peso dos trabalhadores do sector público no total da população empregada.

Reduzir pensões é possível

Cortar o valor das pensões futuras - ou seja, de pensões que ainda se encontram no activo - é um caminho considerado viável por todos os constitucionalistas ouvidos pelo Diário Económico. No que toca ao corte definitivo de pensões já em pagamento, os pareceres dos especialistas são menos taxativos. Os acórdãos frisam que a Constituição não garante o valor específico da pensão, o que abre a porta a cortes definitivos. Contudo, há quem avalie como sendo possível encontrar uma forma constitucional de aplicar tais cortes, e quem considere quase impossível, na prática, desenhando uma medida que cumpra os requisitos. Para o professor Miguel Nogueira de Brito, por exemplo, "não há obstáculo jurídico a esse

corte" e a questão até fica "facilitada por causa da necessidade de justiça intergeracional". Mas para o professor Gonçalo de Almeida Ribeiro "as condições exigidas nos acórdãos são quase impossíveis de cumprir". "Poderia ser feito no âmbito de uma reforma estrutural", sugere Miguel Prata Roque, "mas caberia ao legislador demonstrar por que motivo não encontra outra medida melhor", ressalva. Certo é que tal como foi desenhado pelo Governo de Passos Coelho, o diploma da convergência de pensões colhe críticas de todos.

2015
40,5%
Peso da despesa com prestações sociais no total da despesa das Adm. Públicas