

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DOS SUBSÍDIOS



CONFIANÇA
EFICIÊNCIA
COMPETÊNCIA

A presente Informação Fiscal destina-se a ser distribuída entre Clientes e Colegas e a informação nela contida é prestada de forma geral e abstracta. Não deve servir de base para qualquer tomada de decisão sem assistência profissional qualificada e dirigida ao caso concreto. O conteúdo desta Informação Fiscal não pode ser reproduzido, no seu todo ou em parte, sem a expressa autorização do editor. Caso deseje obter esclarecimentos adicionais sobre este assunto contacte contacto@rffadvogados.pt.

Introdução

Foi recentemente conhecido o Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional ("TC") que declara a inconstitucionalidade dos artigos da Lei do Orçamento de Estado para 2012 que estabelecem a suspensão total ou parcial do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, ou quaisquer prestações complementares correspondentes aos 13º e/ou, 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.

Os antecedentes

Apesar de se tratar de questões distintas, é de interesse para a compreensão do acórdão em análise, uma referência ao Acórdão n.º 396/2011 do TC, no qual este se manifestou a favor da constitucionalidade do artigo da Lei do Orçamento de Estado para 2011 que determinou reduções remuneratórias aplicáveis às pessoas que auferiam remunerações salariais, provenientes de entidades públicas. Com efeito, à semelhança do que, como veremos, ocorre no Acórdão n.º 353/2012, o

Tribunal confrontou essas reduções salariais com o princípio da igualdade tendo a decisão divergido – concluindo-se pela não inconstitucionalidade da referida redução - embora o método de análise tenha sido semelhante. A justificação apresentada então pelo TC prende-se com o facto de a medida analisada ser legítima e necessária no contexto vigente, com vista ao “equilíbrio” orçamental, sustentando que os beneficiários de prestações públicas não estão em posição de igualdade com os restantes cidadãos, pelo que o sacrifício adicional exigido a essa categoria de pessoas, nessas circunstâncias concretas, não consubstancia um tratamento injustificadamente desigual.

Decidiu-se, assim, pela não inconstitucionalidade da norma, pelo facto de as reduções salariais estarem, ainda, contidas dentro de “limites do sacrifício” constitucionalmente admissível.

A posição do TC

No acórdão ora em apreço, na abordagem da questão da constitucionalidade, o TC começa por analisar os argumentos justificativos da medida, contidos no Relatório da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2012.

No referido Relatório, a medida de suspensão é justificada como tendo sido ditada pela urgente necessidade de corrigir os desequilíbrios orçamentais, só se justificando por ser absolutamente necessária para

assegurar as metas muito exigentes a que Portugal se vinculou. A medida em questão visa, também, evitar uma oneração (social) excessiva, uma vez que a sua aplicação não implica diminuição dos montantes remuneratórios mensais, o que seria mais penalizador. A privação destes subsídios é, de acordo com o Relatório, socialmente mais admissível e menos onerosa do que a afectação da estabilidade das remunerações mensais. É, ainda, afirmado que as alternativas ou são social e economicamente piores ou, simplesmente, não são eficazes para garantir as necessidades. Por fim, e apesar de se reconhecer que tal opção redunde em significativo sacrifício apenas para as pessoas com uma relação de emprego público, não tendo, portanto, uma natureza universal, acrescenta o Relatório que não é de facto igual a situação de quem tem uma relação de emprego público e a dos outros trabalhadores. Segundo esta perspectiva, os direitos e as garantias, a média remuneratória e a segurança no emprego de que usufruem são superiores nos cargos públicos, o que justifica o acréscimo de sacrifício exigido.

Em relação a estes argumentos, vem o TC tecer algumas considerações adicionais.

No que respeita à diferença de remunerações médias, esta teria sempre de ser demonstrada por tipo de actividade, sendo que uma comparação tendo em conta a simples média do

valor dos rendimentos auferidos nos dois sectores seria sempre insuficiente para justificar um diferente tratamento nos cortes dos rendimentos concretamente auferidos por cada um dos afectados. Já relativamente à alegação de maior garantia de subsistência do vínculo laboral, defende o TC que, mesmo que seja ainda possível verificar uma maior segurança no emprego público, esse dado não é idóneo para justificar qualquer diferenciação na participação dos cidadãos, sendo tal participação exigível a quem é capaz de suportar tal contributo.

Subsiste, apenas, como razão justificativa para o tratamento diferenciado, a eficácia das medidas adoptadas na obtenção de um resultado de inegável e relevante interesse público. E a opção tomada revela-se particularmente eficaz, pela sua rapidez na produção de efeitos a curto prazo. Mas, no entender do TC, o recurso a medidas, excepcionais, que conduzem à redução dos rendimentos daqueles que auferem prestações públicas - mesmo se para evitar uma situação de ameaça de incumprimento dos compromissos assumidos no Programa de Assistência Económica e Financeira - está sujeita aos limites impostos pelo princípio da igualdade na repartição dos interesses e sacrifícios e consagrado no artigo 13º da Constituição. O suporte dos reajustamentos indispensáveis deve resultar da contribuição de todos, uma vez que a todos interessa a

sustentabilidade das contas. É, certamente, admissível alguma diferenciação entre os beneficiários de verbas públicas e quem actua no sector privado, mas a diferença do grau de sacrifício entre os que são atingidos por esta medida e os que não o são, no entendimento vinculado pelo Tribunal, não pode deixar de ter limites. Com efeito, a questão centra-se no facto de a igualdade jurídica ser sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a tal juízo de proporcionalidade.

Segundo o TC, é necessário verificar se os quantitativos cujo pagamento é suspenso não são excessivamente diferenciadores, em face das razões que se admitam como justificativas de uma redução de rendimentos, apenas, dirigida aos cidadãos que os auferem por verbas públicas. Feitos os cálculos, 14,3% é a percentagem de redução do rendimento anual que resulta da aplicação das medidas em causa. Ora, se o TC, no já referido Acórdão n.º 396/2011, perante a redução salarial determinada pela Lei do Orçamento de Estado para 2011, que se situou entre 3,5% e 10% do rendimento anual, entendeu que a transitoriedade e os montantes das reduções efectuadas nos rendimentos dos funcionários públicos se continham, ainda, dentro dos limites do sacrifício adicional exigível, a imposição de uma nova redução, agora de 14,3%, atinge um valor percentual de relevância tal que, no entender do TC, se impõe a conclusão de que se

encontra ultrapassado o limite do sacrifício adicional exigível. Acresce que, conforme referido ainda pelo TC, o facto de estas medidas terem a duração de três anos (2012 a 2014), determina a produção de efeitos cumulativos e continuados dos sacrifícios, somando-se ainda os congelamentos dos salários em 2010, 2011 e 2012, e manutenção do congelamento já prevista, e o fenómeno da inflação.

Nenhuma das imposições de sacrifícios descritas tem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos, independentemente dos montantes que auferam. Na opinião do TC, a diferença de tratamento é de tal modo acentuada e significativa que as razões que levam a adoptá-la não têm já valor suficiente para justificar a dimensão da diferença. Conclui, assim, o TC, que o diferente tratamento imposto ultrapassa os limites da proibição do excesso, em termos de igualdade proporcional, declarando a inconstitucionalidade dos artigos da Lei do Orçamento de Estado para 2012 que preconizam tal redução, com fundamento, precisamente, na violação do princípio da igualdade consagrado na Constituição da República Portuguesa.

No entendimento do TC, poder-se-ia configurar o recurso a soluções alternativas para a diminuição do défice. E, a nosso ver, exemplos de alternativas, em qualquer caso controversas, seriam as do alargamento dos cortes aos privados, uma nova sobretaxa de IRS, ou um aumento da própria taxa do IVA.

Os efeitos

Mesmo perante tais considerações, o TC, reconhecendo que as consequências da declaração de inconstitucionalidade, sem mais, poderiam determinar o incumprimento das metas definidas nos termos do Programa de Assistência Económica e Financeira, pondo em perigo a manutenção do financiamento acordado com a Troika e a consequente solvabilidade do Estado, e assumindo que dificilmente seria possível, no período que resta até ao final do ano, projectar e executar medidas alternativas, restringe os efeitos da inconstitucionalidade admitindo a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal durante o ano de 2012. Isto resulta, na fixação dos efeitos da inconstitucionalidade com alcance restrito, por interesse público de excepcional relevo, aplicando-se a decisão de inconstitucionalidade apenas à suspensão dos subsídios dos anos posteriores a 2012.

As declarações de voto de vencido

Finalmente, importa notar que a decisão propugnada pelo TC não foi unânime, tendo havido lugar a diversas declarações de voto. As divergências surgem, da parte de alguns juízes, quanto ao juízo de inconstitucionalidade por, no contexto actual, não considerarem a medida excessiva. E estas posições apoiam-se na existência de motivos de interesse público, associados à situação de emergência financeira e compromisso



SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL
ROGÉRIO FERNANDES FERREIRA
& ASSOCIADOS

de integração europeia e assentam, também, num exercício de refutação da aplicação de medidas alternativas.

Há, também, quem se opôs ao alcance da restrição dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (em 2012), por entender que não deveria ser permitido que a norma declarada inconstitucional ainda viesse a produzir efeitos para além do momento da decisão do Tribunal, uma vez que se considera não estar ainda inviabilizada a adopção tempestiva de medidas universais. Admitindo que a fixação de eficácia retroactiva da declaração de inconstitucionalidade poderia ter consequências francamente desfavoráveis, a solução apontada, em algumas declarações de voto, como mais equilibrada seria a de que a declaração produzisse efeitos a partir do momento da sua publicação.

Lisboa, 24 de Julho de 2012

Rogério M. Fernandes Ferreira
Marta Machado de Almeida
José Calejo Guerra
Andrea Rodrigues Guerreiro