

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO E INOVAÇÃO**

**Kélvia Faria Ferreira**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS NO CONTEXTO  
DE CRISE:  
a supremacia judicial em foco**

**Juiz de Fora**  
**2018**

**Kélvia Faria Ferreira**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS NO CONTEXTO  
DE CRISE:  
a supremacia judicial em foco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre, na linha de pesquisa Argumentação Jurídica e Inovação, sob a orientação da Prof. Dra. Waleska Marcy Rosa.

**Juiz de Fora  
2018**

**Kélvia Faria Ferreira**

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS NO CONTEXTO  
DE CRISE:  
a supremacia judicial em foco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre, na linha de pesquisa Argumentação Jurídica e Inovação, sob a orientação da Prof. Dra. Waleska Marcy Rosa.

Aprovada em 23 de março de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dra. Waleska Marcy Rosa – Orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso  
Universidade Federal Fluminense

À Marina, inesgotável fonte de inspiração e incentivo.

Aos meus pais, por nunca deixarem de acreditar.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, pelo apoio e entrega incondicionais. Obrigada por me incentivarem e acreditarem na minha capacidade, sobretudo, obrigada por me acalmarem nos momentos de desespero. À minha amada filha, por não me deixar esquecer o que realmente importa, por entender e aceitar os momentos de ausência necessários ao cumprimento desta jornada, e por estar sempre ao meu lado.

Agradeço, enormemente, à querida orientadora Waleska, pela orientação impecável, pelo comprometimento, pela preocupação, por todos os incentivos e, principalmente, por ser um grande exemplo de profissionalismo e dedicação à docência e à pesquisa, verdadeiro espelho que certamente guiará meus caminhos na academia.

Ao professor Marcos Vinício, agradeço pelo conhecimento compartilhado e construído em conjunto nos encontros da disciplina Metodologia da Pesquisa e do Ensino, por nos mostrar que é possível trilhar novos caminhos no ensinar, por contribuir decisivamente para a construção metodológica deste trabalho, por aceitar o convite para integrar a banca avaliadora desta dissertação e por também ser exemplo de amor e dedicação à academia.

Agradeço ao professor Marco Aurélio, não apenas por aceitar o convite para integrar a banca, mas também por ter se disposto a comparecer, mesmo com a possibilidade de participar por videoconferência.

Aos bolsistas de iniciação científica do grupo de pesquisa “Crise e direitos sociais: uma análise da jurisprudência da crise em Portugal e as possibilidades de sua aplicação no Brasil”, especialmente às queridas Isadora e Giovanna, pelos encontros, pelas discussões, pelo engajamento, pelo apoio e por todas as contribuições, agradeço carinhosamente.

Agradeço aos colegas de turma que compartilharam esta jornada, com os quais dividi as inseguranças, os medos, a ansiedade e também as alegrias. Especialmente àqueles que se tornaram amigos – Marina, Flávia, Letícia e Lucas – obrigada por permanecerem.

Agradeço à minha amiga Jéssica Farineli, por contribuir com a revisão dos textos em inglês e, também, por me acalmar e acreditar que eu conseguiria.

Não posso deixar de agradecer à Universidade Nova de Lisboa e ao professor Fernando Horta Tavares, pela recepção atenciosa em Portugal e por contribuírem para o aprofundamento da pesquisa e enriquecimento do trabalho.

Agradeço, ainda, à secretaria do PPG que, na pessoa da Vanilda, esteve sempre disposta a nos auxiliar no que se fizesse necessário. Por fim, agradeço à Fapemig pelo suporte financeiro, sem o qual este sonho não se teria concretizado.

*“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”.*

(Simone de Beauvoir)

“O “problema” dos direitos sociais é [...] uma questão competencial ou de separação de poderes: uma vez reconhecidos, mais ou menos controversamente, como verdadeiros direitos fundamentais, coloca-se a questão decisiva de saber a quem compete fixar o seu comando normativo definitivo, a quem cabe a última palavra sobre o seu sentido, o seu conteúdo e seu alcance” (NOVAIS, 2010, p. 33).

## RESUMO

A presente pesquisa parte da análise das decisões do Tribunal Constitucional português proferidas no contexto do que se convencionou denominar Jurisprudência da crise. Analisou-se os acórdãos desta Corte constitucional que julgaram as leis do orçamento do Estado para os anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, a fim de verificar se o Tribunal incorreu em supremacia judicial. Para tanto, adotou-se como marco teórico o conceito de Jeremy Waldron sobre qual espécie de atuação judicial, na realização do controle de constitucionalidade forte, tende à supremacia. Desta forma, objetivou-se verificar se, ao analisar a alegação de ofensa a direitos sociais, através das medidas de austeridade presentes nos orçamentos do Estado, o TC atendeu aos pedidos de judicialização destes direitos e se adotou postura de ativismo judicial. O método de pesquisa adotado foi o empírico-qualitativo, de modo que o marco teórico operou como medida para a aferição dos resultados e realização das inferências. Neste sentido, intentou-se testar se a atuação do TC enquadra-se no conceito de Waldron. Assim, através desta abordagem empírica, verificou-se que o Tribunal Constitucional português, no âmbito específico da Jurisprudência da crise, não incorreu em supremacia judicial. Observou-se que a Corte, em todas as decisões, ponderou o interesse público consubstanciado na necessidade de superação da crise econômica, restringindo sua análise à existência ou não de ofensa pontual ao direito social posto para sua apreciação.

Palavras-chave: Jurisprudência da crise; Supremacia Judicial; Direitos sociais.

## **ABSTRACT**

This research is based on the analysis of the decisions of the Portuguese Constitutional Court in the context of what has been called of Jurisprudence of crisis. We analyzed the judgments of this Constitutional Court that judged the State Budget Laws for the years 2011, 2012, 2013 and 2014 in order to verify if the Court incurred in judicial supremacy. For that, the concept of Jeremy Waldron was adopted as a theoretical framework on which kind of judicial action, in the accomplishment of strong judicial review, tends to supremacy. Therefore, the objective was to verify if, by analyzing the allegation of offense to social rights, through the austerity measures present in the State Budgets, the Court consented to the requests for the judicialization of these rights and adopted a position of judicial activism. The research method adopted was the empirical-qualitative one, so that the theoretical framework operated as a measurement for reach the results and realization of the inferences. In this way, it was tried to test if the performance of the Portuguese Constitutional Court fits the Waldron concept. Thus, through this empirical approach, it was verified that the Court, in the specific scope of the Jurisprudence of the crisis, did not incur judicial supremacy. It was observed that the Court, in all the decisions, considered the public interest consubstantiated in the necessity of overcoming the economic crisis, restricting its analysis to the existence or not of specific offense to the social right submitted to its appreciation.

**Keywords:** Jurisprudence of the crisis; Judicial Supremacy; Social rights.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1 – Resultado do julgamento dos acórdãos levantados

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela nº 1 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional sobre a existência de interesse público prevalecente

Tabela nº 2 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional contrapondo liberdade de conformação legislativa à violação ao princípio da igualdade

Tabela nº 3 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional quanto à alegação de violação ao princípio da proporcionalidade

Tabela nº 4 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional quanto à possibilidade de retrocesso no grau de concretização do direito à segurança social

Tabela nº 5 – Relação de acórdãos, ano do orçamento e resultado do julgamento

Tabela nº 6 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional a respeito da liberdade de conformação do legislador

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA CRISE ECONÔMICA PORTUGUESA DE 2011.....</b>	<b>15</b>
2.1 A SUPREMACIA JUDICIAL COMO FORMA DE EXPRESSÃO DA REVISÃO JUDICIAL FORTE.....	16
2.2 ESTRUTURA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM PORTUGAL.....	23
2.2.1 Fiscalização preventiva de inconstitucionalidade.....	24
2.2.2 Fiscalização sucessiva abstrata de inconstitucionalidade por ação.....	27
2.2.3 Fiscalização abstrata de inconstitucionalidade por omissão.....	28
2.2.4 Fiscalização sucessiva concreta de inconstitucionalidade por ação.....	29
2.3 A JURISPRUDÊNCIA DA CRISE PORTUGUESA.....	31
2.3.1 Definição contextual de crise.....	31
2.3.2 Impactos da crise na jurisprudência portuguesa.....	36
<b>3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA UTILIZADA NA PESQUISA.....</b>	<b>41</b>
3.1 A POSSIBILIDADE DE SE DESENVOLVER UMA PESQUISA EMPÍRICO-QUALITATIVA DOCUMENTAL.....	41
3.2 JUSTIFICATIVA DO OBJETO DE PESQUISA.....	47
3.3 JUSTIFICATIVA E DIFICULDADES DO MÉTODO.....	51
3.4 COLETA DE DADOS E TABULAÇÃO.....	59
<b>4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA.....</b>	<b>66</b>
4.1 BREVE RELATO DAS DECISÕES OBJETO DE ANÁLISE.....	66
4.1.1 Acórdão 396/2011.....	66
4.1.2 Acórdão 613/2011.....	67
4.1.3 Acórdão 353/2012.....	69
4.1.4 Acórdão 187/2013.....	70
4.1.5 Acórdão 413/2014.....	73
4.1.6 Acórdão 572/2014.....	74
4.2 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS À LUZ DA TEORIA DE JEREMY WALDRON.....	76
4.2.1 A atuação do Tribunal Constitucional português face às políticas sociais.....	77
4.2.1.1 Violação ao princípio da proteção da confiança.....	82

4.2.1.2 Violação ao princípio da igualdade.....	85
4.2.1.3 Violação ao princípio da proporcionalidade.....	89
4.2.1.4 Violação ao direito à segurança social.....	92
4.2.2 O tratamento das opções políticas no Tribunal Constitucional português.....	93
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>99</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>102</b>
<b>APÊNDICE A – Relação de Conselheiros que votaram em cada acórdão.....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE B – Relação dos argumentados suscitados nos pedidos em cada acórdão....</b>	<b>112</b>
<b>APÊNDICE C – Relação dos argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional para cada argumento suscitado nos pedidos.....</b>	<b>114</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2008, o mercado imobiliário dos Estados Unidos da América sofreu colapso que ocasionou a falência do banco *Lehman Brothers*. Tal fato, ocorrido há dez anos, atingiu todo o globo, gerando, na Europa, a crise das dívidas soberanas. Como amplamente noticiado à época, Portugal foi um dos países mais impactados pela situação de instabilidade financeira, necessitando socorrer-se da ajuda internacional da União Europeia (UE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Os agentes internacionais atenderam ao pedido de ajuda português, no entanto, fizeram diversas exigências ao país lusitano, impondo uma política de controle da economia. Uma das principais medidas com as quais Portugal se comprometeu determinava a moderação das despesas públicas. Neste sentido, o caminho eleito pelo país para alcançar o objetivo imposto foi o da redução de remunerações e subsídios de trabalhadores do setor público, bem como a alteração do sistema de segurança social, diminuindo o valor de pensões e suspendendo o pagamento de subsídios aos aposentados e pensionistas.

Estes cortes, dispostos nas Leis do Orçamento do Estado (LOE), foram questionados perante o Tribunal Constitucional português (TC), chamado a se manifestar quanto à constitucionalidade de tais diminuições dos vencimentos de trabalhadores, aposentados e pensionistas. As decisões proferidas pela Corte sobre o tema ficaram conhecidas como Jurisprudência da Crise, dando origem a uma série de estudos acadêmicos e doutrinários a respeito do posicionamento tomado pelo TC.

Tais estudos questionavam, especialmente, a possibilidade de se atingir as parcelas concretizadas dos direitos sociais daquelas classes mencionadas, realizando a ponderação entre os interesses colidentes. Desta forma, os estudiosos do tema se dividiram entre os que alegavam ser defeso ao Poder Legislativo reduzir o nível de concretização dos direitos sociais e os que entendiam que a necessidade de controle das finanças públicas justificava os cortes. Não houve, entre os pesquisadores portugueses que se debruçaram sobre o tema, grandes questionamentos a respeito da legitimidade do Tribunal para afastar as decisões políticas tomadas pelos poderes eleitos ou, ainda, se, mesmo detendo esta legitimidade, o Tribunal teria se adstrito à sua margem de atuação legítima.

É neste último sentido que se dará a análise no presente trabalho. Pretende-se estudar as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional português, cujo pedido tenha questionado a constitucionalidade das LOE no período de 2008 a 2017, a respeito das medidas tomadas no contexto de superação da crise econômica e que deram origem ao que se convencionou chamar

Jurisprudência da Crise, na perspectiva da relação entre os poderes eleitos e o Poder Judiciário. Deste modo, intentar-se-á verificar se o Tribunal, no contexto da Jurisprudência da Crise, interferiu na liberdade legislativa para além de apenas julgar a ocorrência de ofensa pontual a determinado direito constitucional. O problema de pesquisa pode, assim, ser formulado na seguinte pergunta: Ao julgar as leis do orçamento do Estado, no período de crise decorrido de 2008 a 2017, o Tribunal Constitucional português manteve atuação tendente à supremacia judicial, entendendo-se por supremacia judicial o que conceitua Jeremy Waldron?

A opção por esta abordagem parte da observação de que as análises sobre o tema não se debruçaram sobre este aspecto, que se considera de grande relevância para o desenvolvimento da Justiça Constitucional. Isso porque o equilíbrio na relação entre os poderes constituídos é de notável importância para a manutenção da democracia, sendo relevante observar como os tribunais julgam as decisões políticas, especialmente em tempos nos quais os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial são amplamente discutidos.

Exemplo deste tipo de atuação ocorre no Brasil, onde o fenômeno da judicialização dos direitos sociais, amplamente estudado e debatido entre os pesquisadores pátrios, traduz a ideia de supremacia do Poder Judiciário. Ademais, o Brasil também enfrenta, atualmente, uma séria crise econômica, dando indícios de que seguirá caminhos semelhantes ao português, quanto às medidas de contenção de despesas com a seguridade social. Assim, compreender a forma como o TC atuou quando chamado a decidir, pode contribuir positivamente para a análise da questão brasileira, especialmente em face dos influxos recíprocos existentes entre o constitucionalismo brasileiro e o lusitano.

Desta forma, objetiva-se analisar empiricamente as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional português, a fim de se responder à pergunta de pesquisa, ou seja, a fim de se verificar se sua atuação tendeu à supremacia judicial. Para alcançar tal objetivo, adotou-se como marco a afirmação teórica de Jeremy Waldron que conceitua a supremacia judicial como uma das formas de expressão de um sistema de revisão judicial forte.

A metodologia de pesquisa adotada é a empírico-qualitativa, tal como descrevem Lee Epstein e Gary King, através da qual se analisa o conteúdo das decisões, utilizando-se o marco teórico como medida para aferição dos resultados e realização das inferências.

Na realização desta pesquisa, foram enfrentadas diversas dificuldades, iniciando-se pelo próprio ordenamento jurídico objeto de estudo. Analisar um sistema jurídico estrangeiro não é tarefa fácil, é preciso conhecer os institutos daquele sistema e a forma como são aplicados. A fim de realizar maior aproximação do objeto, optou-se por realizar um mês de pesquisas em Portugal, o que deveria ter ocorrido no primeiro semestre de 2017. Entretanto, por razões

burocrático-institucionais, o período de pesquisas naquele país ocorreu no segundo semestre de 2017. Esta foi a segunda dificuldade, haja vista que a ida tardia a Portugal ocasionou certo atraso no andamento da pesquisa, impedindo que ela fosse realizada com mais tranquilidade e amadurecimento. No entanto, é certo que o período de pesquisa *in loco* contribuiu de forma imensurável para a concretização deste trabalho, já que permitiu o ganho de maior intimidade com o objeto. O período de estudos em Portugal permitiu o acesso à literatura portuguesa específica sobre o tema, bem como o convívio com cidadãos portugueses, pesquisadores e leigos, contribuindo para o melhor entendimento quanto à dimensão do fenômeno. Ademais, foi possível esclarecer o significado de diferenças existentes entre o português brasileiro e o português de Portugal que, no início da pesquisa, dificultavam o entendimento adequado dos materiais de pesquisa. A estadia em Portugal também possibilitou conhecer os institutos do Direito Constitucional português mencionados nos acórdãos analisados e na literatura consultada, conhecimento necessário para a compreensão do tema.

O presente trabalho é fruto de dois anos de pesquisa, nos quais foi necessária a adequação do recorte em, ao menos, três momentos distintos. Por certo, o tema não está esgotado, tendo sido feita opção por analisar apenas um dos inúmeros aspectos relevantes da matéria.

Este produto da pesquisa está dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo são apresentados o marco teórico, o sistema de fiscalização de constitucionalidade português e o conceito de Jurisprudência da crise. Trata-se do capítulo teórico do trabalho, no qual intenta-se apresentar todos os conceitos necessários à análise empírica.

No segundo capítulo é tratada a metodologia de pesquisa adotada, justificando-se todas as escolhas metodológicas, bem como apresentando-se todo o caminho percorrido no levantamento dos dados e a tabulação desses.

O terceiro capítulo dedica-se à análise dos dados, expondo-se o teor das decisões levantadas, medindo-as a partir da teoria de Jeremy Waldron e apresentando-se as inferências realizadas a partir da análise.

## 2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA CRISE ECONÔMICA PORTUGUESA DE 2011

Toda pesquisa deve se orientar por uma perspectiva teórica – um conceito, uma afirmação, uma teoria desenvolvida anteriormente – que dialogue com o objeto pesquisado e seja útil para responder às perguntas que guiam a investigação.

Muito embora no capítulo seguinte sejam dirigidas críticas a algumas afirmações destas autoras, o conceito de Gustin e Dias (2002) de marco teórico não se inclui no alvo da discordância, compartilhando-se da teoria das autoras, para as quais:

Marco teórico é uma afirmação teórica específica de determinado autor, não de sua obra. E ele é importante por quê? Porque essa teoria é que vai dirigir o meu olhar, ou seja, eu vou analisar o objeto da pesquisa segundo esse marco previamente definido. [...] Podemos, também, entender como marco teórico a concepção que fundamenta uma ou toda obra de determinado autor. Mas não estamos nos referindo à obra como um todo que se constitui, quase sempre, de um conjunto heterogêneo de argumentações e de explicações. Referimo-nos ao fundamento teórico de toda produção do autor ou de uma de suas obras. Assim, o marco teórico seria esse fundamento que respalda toda sua argumentação e lhe dá sentido ou uma de suas afirmações incisivas, teórica ou empiricamente constatada (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 56).

No presente caso, a pesquisa tem como objetivo investigar como o Poder Judiciário atua relativamente aos direitos sociais em períodos de crise econômica, especialmente em face de políticas de austeridade tendentes a diminuir a parcela concretizada destes direitos. Ou seja, quer-se analisar se em um cenário de crise econômica os tribunais atuam na manutenção do nível de concretização dos direitos sociais ou se mantém no âmbito político a decisão quanto à efetivação destes direitos.

Sendo assim, uma teoria capaz de dirigir esta análise seria aquela que se dedicasse a estudar a relação entre os poderes constituídos, especialmente os Poderes Legislativo e Judiciário, no que se refere à realização de controle de constitucionalidade.

Deste modo, adotou-se como marco teórico desta pesquisa a teoria desenvolvida por Jeremy Waldron (2014), a qual, de modo geral, está presente em toda sua obra. O autor é conhecido por ser crítico ao sistema de revisão judicial da legislação, dedicando-se a analisar a relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário. A primeira seção deste capítulo dedica-se a apresentar esta teoria e a forma como ela dialoga com o objeto de pesquisa.

Todavia, antes de se iniciar a efetiva exposição da afirmação teórica de Waldron que guiará a investigação, é importante salientar que, para além do conceito de Gustin e Dias (2002),



o marco teórico desta pesquisa é entendido como a medida através da qual os dados empíricos serão analisados.

Tal entendimento é compartilhado da obra de Epstein e King (2002), principal diretriz metodológica adotada na pesquisa. Segundo os autores, “This is the act of *measurement*: comparing an object of study (for example, a real world event, subject, or process) with some standard, such as exists for quantities, capacities, or categories” (grifos no original) (EPSTEIN; KING, 2002, p. 80)<sup>1</sup>.

Assim, nesta pesquisa, um evento do mundo real, a denominada Jurisprudência da Crise portuguesa, será comparada com o *standard* desenvolvido por Jeremy Waldron a respeito da revisão judicial da legislação. Logo, a teoria do autor será a medida utilizada para analisar os dados empíricos coletados do Tribunal Constitucional português.

Entretanto, antes de se expor como se dará tal medida, é necessário explicitar qual o *standard*, ou seja, qual a “afirmação teórica específica” (GUSTIN, DIAS, 2002, p. 56) de Waldron que será utilizada.

## 2.1 A SUPREMACIA JUDICIAL COMO FORMA DE EXPRESSÃO DA REVISÃO JUDICIAL FORTE

Jeremy Waldron é professor de Direito nos Estados Unidos da América, nascido na Nova Zelândia, cuja produção acadêmica é conhecida por voltar-se à crítica do *judicial review* (revisão judicial da legislação)<sup>2</sup>. Seus escritos seguem esta diretriz básica de entendimento, sendo possível observar a evolução do argumento ao longo dos anos e pequenas diferenças quanto ao cerne da crítica, de acordo com o objetivo de cada artigo ou livro produzido pelo autor.

O foco principal do argumento de Waldron contra o *judicial review* está no alegado caráter antidemocrático da jurisdição constitucional. Toda sua obra é desenvolvida em torno de argumentos que salientam a primazia das decisões tomadas pelos poderes eleitos democraticamente (especialmente em temas relacionados aos direitos fundamentais) sobre as decisões tomadas por juízes não comprometidos com esta questão democrática, já que não se submetem ao voto popular.

---

<sup>1</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “Trata-se do ato de *medida*: comparar um objeto de estudo (por exemplo, um evento, sujeito ou processo do mundo real) com algum *standard* (padrão), como aqueles existentes para quantidades, capacidades ou categorias” (grifos no original) (EPSTEIN; KING, 2013, p. 101).

<sup>2</sup> Neste trabalho, serão feitas menções tanto à expressão original quanto à sua tradução para o português.

Neste sentido, em 1990, Jeremy Waldron escreveu o livro *The Law*, no qual tratou especificamente da política britânica. Nessa obra, o autor dedica um capítulo (*Chapter VI*) para abordar o papel dos juízes, debatendo se efetivamente há diferença entre as decisões judiciais e as decisões políticas. Após apresentar seis sentidos de política, o autor conclui que as decisões judiciais são políticas em, ao menos, quatro destes sentidos, ressalvando que não há problema quanto a isso (WALDRON, 1990, p. 122-126). Em seguida, Waldron (1990, p. 126-150) dedica-se a desconstruir a visão tradicional dos juízes. Para ele, enxergar os julgadores como neutros e imparciais, cuja função é apenas aplicar a lei promulgada antes deles, é adotar uma visão totalmente ingênua e errônea, já que, conforme salientado anteriormente, a função judicial também é política. Tal argumento, muito embora proferido no âmbito exclusivo do Reino Unido, será muito importante para o desenvolvimento futuro da teoria do autor, na qual expressa que, sendo as decisões judiciais, em maior ou menor medida, decisões políticas, não há porque entendê-las como superiores às decisões legislativas.

No ano de 1998, Jeremy Waldron publicou o artigo *Judicial Review and the Conditions of Democracy*, em que dialoga com Ronald Dworkin a respeito do caráter democrático ou não da revisão judicial. Waldron analisa o trabalho de Dworkin, *Fredow's Law* (1996), no qual o professor americano argumenta que a implementação de um sistema de revisão judicial no Reino Unido, nos moldes do existente nos Estados Unidos da América, não tornaria o sistema político britânico menos democrático<sup>3</sup>. Todavia, o professor neozelandês discorda de Dworkin, dedicando o artigo a desenvolver argumentos que demonstrem a perda democrática que o *judicial review* traria para o sistema político britânico.

Em 1999 são publicados dois importantes livros de Waldron, *Law and Disagreement* e *The Dignity of Legislation*, que, no ano de 2003, seria traduzido para o português com o título *A Dignidade da Legislação*. O primeiro permanece na linha de crítica ao *judicial review*, argumentando o autor que as discordâncias sobre questões morais deveriam ser resolvidas através de decisão majoritária e não por intermédio do Poder Judiciário. O segundo traz argumentos que, no entendimento do autor, são capazes de salientar a importância da legislação e afastar a forma como ela tradicionalmente é compreendida:

---

<sup>3</sup> As discussões específicas no contexto do Reino Unido deveram-se à exigência feita pela União Europeia de que os países pertencentes ao bloco implantassem sistema de controle de constitucionalidade: “Even in the bastion of parliamentary sovereignty – the United Kingdom – there are moves afoot to incorporate the European Convention on Human Rights into domestic law and give judges the power to declare statutes unconstitutional” (WALDRON, 1998, p. 335). Em tradução livre: “Mesmo no baluarte da soberania parlamentar – o Reino Unido – há movimentos para que se incorpore a Convenção Europeia dos Direitos Humanos ao direito interno, o que daria aos juízes o poder de declarar a inconstitucionalidade de leis”. Atualmente, com a saída do Reino Unido do bloco, caberá ao país decidir se mantém o sistema de revisão judicial em vigor ou se retorna ao sistema antigo, no qual não havia esta possibilidade.

People have become convinced that there is something *disreputable* about a system in which an elected legislature, dominated by political parties and making its decisions on the basis of majority-rule, has the final word on matters of right and principle. It seems that such a forum is thought unworthy of the gravest and most serious issues of human rights that a modern society confronts. The thought seems to be that the courts, with their wigs and ceremonies, their leather-bound volumes, and their relative insulation from party politics, are a more appropriate place for resolving matters of this character (grifos no original) (WALDRON, 1999a, p. 4-5)<sup>4</sup>.

No entanto, conforme o próprio autor salienta, a finalidade da obra não é tecer críticas contra a revisão judicial, o que é feito em diversas outras ocasiões, inclusive em *Law and Disagreement*, publicada no mesmo ano. Sua intenção é colaborar para a “clear sense of what is valuable and important in the idea of a legislature and of the dignity and authority that legislation can command” (WALDRON, 1999a, p. 5)<sup>5</sup>.

Refinando sua crítica ao *judicial review*, o autor publica, no ano de 2006, o artigo *The core of the case against judicial review*, traduzido para o português como A essência da oposição ao *judicial review* (2010). Nele, o autor pretende apresentar novos argumentos contra a revisão judicial da legislação, entendendo que a objeção básica ao *judicial review* não foi exposta de forma clara o suficiente nas obras anteriores, pretendendo, ainda, responder às críticas recebidas (WALDRON, 2006, p. 1352-1353).

O autor argumenta que o *judicial review* não resiste à crítica por dois motivos:

In this Essay, I shall argue that judicial review is vulnerable to attack on two fronts. It does not, as is often claimed, provide a way for a society to focus clearly on the real issues at stake when citizens disagree about rights; on the contrary, it distracts them with side-issues about precedent, texts, and interpretation. And it is politically illegitimate, so far as democratic values are concerned: By privileging majority voting among a small number of unelected and unaccountable judges, it disenfranchises ordinary citizens and brushes aside cherished principles of representation and political equality in the final resolution of issues about rights (WALDRON, 2006, p. 1353)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Em tradução de Luís Carlos Borges, publicada pela Martins Fontes: “As pessoas convenceram-se de que há algo *indecoroso* em um sistema no qual uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base no governo da maioria, tem a palavra final em questões de direito e princípios. Parece que tal fórum é considerado indigno das questões mais graves e mais sérias dos direitos humanos que uma sociedade moderna enfrenta. O pensamento parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões desse caráter” (grifos no original) (WALDRON, 2003, p. 5).

<sup>5</sup> Em tradução de Luís Carlos Borges, publicada pela Martins Fontes: “percepção clara do que é valioso e importante na idéia de uma legislatura e da dignidade e autoridade que a legislação pode angariar” (WALDRON, 2003, p. 5).

<sup>6</sup> Em tradução de Adauto Villela, publicada pela *Lumen Juris*: “Neste ensaio, argumentarei que o *judicial review* é vulnerável ao ataque em duas frentes. Ele não fornece, como frequentemente se alega, uma maneira pela qual

Quanto a este aspecto, o autor mantém o entendimento exposto nos textos anteriores, a respeito do caráter antidemocrático da revisão judicial da legislação. Todavia, além disso, Waldron estabelece uma diferença essencial quanto ao tipo de controle judicial que pode ser exercido sobre a legislação.

Segundo Waldron (2006, p. 1354), existe um *judicial review* forte e um *judicial review* fraco. Este tem como característica a impossibilidade de o Poder Judiciário deixar de aplicar determinada lei por considerá-la inconstitucional. O *judicial review* fraco não afasta a competência do Poder Judiciário para analisar toda a legislação, no entanto, o juízo emitido não é vinculante, cabendo apenas aos poderes eleitos modificar os efeitos ou revogar a lei. Por outro lado, o *judicial review* forte é aquele no qual os tribunais podem deixar de aplicar uma lei ou modificar os seus efeitos quando entenderem que essa padece de inconstitucionalidade.

O autor esclarece que sua crítica é dirigida ao *judicial review* forte, apenas. Em suas palavras:

In a system of strong judicial review, courts have the authority to decline to apply a statute in a particular case (even though the statute on its own terms plainly applies in that case) or to modify the effect of the statute to make its application conform with individual rights (in ways that the statute itself does not envisage). Moreover, courts in this system have the authority to establish as a matter of law that a given statute or legislative provision will not be applied, so that as a result of stare decisis and issue preclusion a law that they have refused to apply becomes in effect a dead letter (WALDRON, 2006, p. 1354)<sup>7</sup>.

Portugal adota sistema de controle de constitucionalidade forte, possuindo o Tribunal Constitucional português competência para revogar leis ou modificar seus efeitos. Contudo, a finalidade da presente pesquisa não é dirigir uma crítica ao modelo de jurisdição constitucional

---

uma sociedade possa claramente enfocar as questões reais em jogo quando cidadãos discordam sobre direitos, pelo contrário, ele os distrai com questões secundárias sobre precedentes, textos e interpretação. E ele é politicamente ilegítimo, naquilo que diz respeito aos valores democráticos: ao privilegiar a maioria dos votos entre um pequeno número de juízes não eleitos e não responsabilizáveis, ele priva os cidadãos comuns de seus direitos e rejeita estimados princípios de representação e igualdade política na resolução final de questões de direitos” (WALDRON, 2010, p. 98).

<sup>7</sup> Em tradução de Aduino Villela, publicada pela *Lumen Juris*: “Em um sistema de controle de constitucionalidade forte, os tribunais têm autoridade para deixar de aplicar uma lei em um processo (mesmo que a lei em seus próprios termos se aplicasse claramente a tal processo) ou para modificar o efeito de uma lei para deixar sua aplicação em conformidade com direitos individuais (de modo que a lei por si não vislumbra). Além disso, os tribunais nesse sistema têm autoridade para instituir como matéria de direito que uma dada lei ou disposição legislativa não será aplicada, de modo que, em consequência da força vinculante dos precedentes e da preclusão da questão, uma lei cuja aplicação foi recusada pelos tribunais torna-se para todos os efeitos letra morta” (WALDRON, 2010, p. 100).

português, sob a perspectiva de Jeremy Waldron, mas analisar a atuação desta Corte constitucional quando chamada a realizar a fiscalização da constitucionalidade de leis<sup>8</sup>.

Para tanto, é necessário aprofundar-se no conceito de *judicial review* forte e suas implicações, o que Waldron faz em artigo escrito a partir de conferência proferida em Lisboa<sup>9</sup>, no ano de 2014. O autor ressalta que permanece como opositor ao modelo de jurisdição constitucional adotado por Portugal e pelos Estados Unidos da América, todavia, naquela ocasião, seu objetivo é explorar se há algum espaço entre a prática do *judicial review* e a ideia de supremacia judicial (WALDRON, 2014, p. 4-5).

Segundo Waldron (2014, p. 5), a supremacia judicial implica que:

the judges should be supreme or even sovereign in the polity and that all other powers in the constitution should be subordinated to them. I believe that whatever we say for or against judicial review, it is not the same as judicial supremacy. And it is judicial supremacy that I want to consider today; I want to explore the ways in which judicial authority might rise to level of supremacy and ways in which that particular sort of judge-based rule may be prevented<sup>10</sup>.

Portanto, ainda que a oposição de Waldron aos sistemas de controle de constitucionalidade forte permaneça, o autor se dedica a observar diferenças dentro de um sistema forte de revisão judicial, que pode ser apenas um sistema de revisão judicial da legislação ou caracterizar verdadeira supremacia judicial, sendo particularmente problemático, na visão do autor, esta última configuração.

Assim, não basta existir um sistema de controle de constitucionalidade forte para que se considere existente a supremacia judicial, é necessário que tal sistema preencha determinados requisitos, é necessário que a autoridade judicial cresça e subjogue os demais poderes à sua soberania.

Segundo Waldron (2014, p. 11):

It is tempting to say that the distinction between weak and strong judicial review corresponds to the distinction between mere judicial review of legislation and assertions of judicial supremacy. Maybe strong judicial review amounts to a muscular assertion of judicial supremacy. If someone said this, I

<sup>8</sup> No caso desta pesquisa, especificamente das leis do orçamento do Estado para os anos que compreendem o recorte, conforme será explicitado no próximo capítulo.

<sup>9</sup> O artigo foi publicado pela *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*.

<sup>10</sup> Em tradução livre: “os juízes devem ser supremos ou mesmo soberanos na política e todos os outros poderes devem se subordinar a eles. Eu acredito que, o que quer que se diga a favor ou contra a revisão judicial, não significa a mesma coisa para a supremacia judicial. E é exatamente sobre tal supremacia que eu quero refletir hoje; quero explorar as formas pelas quais a autoridade judicial pode alcançar a supremacia e as formas em que este tipo particular de regra baseada na autoridade judicial pode ser evitada”.

guess we would know what they meant. The term *judicial supremacy* has no canonical definition, so people are bound to use it in different ways. But in the American debate, I don't think this use of it has been found helpful. Instead it is assumed that even among practices of strong judicial review, or ways of practicing strong judicial review, we might want to identify a subset of them that amount to judicial supremacy. And then we might want to urge or counsel those entrusted with the power of judicial review to avoid any move in the direction of judicial supremacy.

I am not saying that the American courts have never tilted towards judicial supremacy. Actually, I think in various ways they have. But it is not just because they have practiced strong judicial review. It is because of *the way* they have practiced strong judicial review<sup>11</sup> (grifo no original).

Deste modo, é importante ter em mente que o controle de constitucionalidade forte não é uma forma de supremacia judicial, mas que, dentro daqueles sistemas que adotam o *judicial review* forte, podem existir práticas de supremacia judicial. Sua ocorrência depende muito mais da forma como se pratica a revisão judicial do que da sua simples existência.

Jeremy Waldron (2014) sugere três tipos de atuação dos tribunais que implicariam a ocorrência da supremacia judicial. Segundo ele, o *judicial review* se transformaria em supremacia judicial quando as cortes atuarem de forma a perseguir um programa social ou uma política específica, “rather than just responding to a particular abuses identified as such by a Bill of Rights as they crop up<sup>12</sup>” (WALDRON, 2014, p. 27); quando os juízes considerarem, em suas decisões, apenas seus próprios entendimentos sobre determinado tema, agindo como se fossem donos da Constituição “and the other branches of government and the people in general were not entitled to a view<sup>13</sup>” (WALDRON, 2014, p. 32); e quando os tribunais acreditarem ser a voz da Constituição ou do povo que a fez (WALDRON, 2014, p. 37).

Quanto à primeira sugestão de Waldron (2014, p. 28), o autor ressalva que sua intenção não é dirigir um ataque à existência de cláusulas sociais nos textos constitucionais, mas salienta que a presença dessas não deve autorizar o Poder Judiciário a perseguir a justiça social como finalidade.

---

<sup>11</sup> Em tradução livre: “É tentador dizer que a distinção entre revisão judicial fraca e forte corresponde à distinção entre mera revisão judicial da legislação e afirmações de supremacia judicial. Talvez a revisão judicial forte represente uma asserção muscular da supremacia judicial. Se alguém dissesse isso, acho que saberíamos o que eles queriam dizer. O termo *supremacia judicial* não tem uma definição canônica, então, as pessoas o usam de maneiras diferentes. Mas durante o debate na América, eu não o utilizei da melhor forma. Em vez disso, presume-se que, mesmo entre as práticas de revisão judicial forte, ou em suas práticas, podemos identificar um subconjunto que represente a supremacia judicial. E então, podemos instigar ou aconselhar os responsáveis pela revisão judicial para evitar qualquer mudança na direção da supremacia judicial. Não estou dizendo que os tribunais americanos nunca se inclinaram para a supremacia judicial. Na verdade, penso em várias maneiras. Mas não é apenas porque eles praticam revisão judicial forte, é devido ao *modo como* a praticam”.

<sup>12</sup> Em tradução livre: “ao invés de apenas responder, à medida que surgirem, aos casos particulares de abusos aos direitos especificados nas declarações”.

<sup>13</sup> Em tradução livre: “e os outros ramos do governo e o povo em geral não tivessem direito a um entendimento”.

Nas palavras do autor:

So: judicial review should not be understood as an opportunity to implement a broad social program through decisions in successive cases. [...] The task of the judges is simply to spot and identify particular abuses, to oppose the program as a whole, which is none of their responsibility<sup>14</sup> (WALDRON, 2014, p. 31).

É especialmente neste sentido que a teoria de Jeremy Waldron será adotada como marco teórico da presente pesquisa. Percebe-se que o autor é um grande opositor da revisão judicial da legislação, mas, quando palestrando em Portugal, desenvolveu um novo tipo de crítica, não ao sistema de controle de constitucionalidade forte em si, mas à forma como tal controle é realizado. Isso porque a Constituição portuguesa (PORTUGAL, 1976) adota um modelo forte de revisão judicial, levando o autor a adaptar sua tradicional crítica a uma situação que fizesse mais sentido na realidade portuguesa.

Desta forma, conforme salientado, o marco teórico deste trabalho não será a clássica oposição de Waldron à revisão judicial da legislação, porém, adotar-se-á, aqui, a distinção que o autor estabeleceu entre revisão judicial e supremacia judicial.

O objetivo é identificar se, dentro do sistema de *judicial review* forte adotado por Portugal, há atuação da corte constitucional que tenda à supremacia judicial. Para tanto, serão adotadas como medida duas das três sugestões de Waldron expostas acima. Logo, a pergunta que guiará a pesquisa é a seguinte: a atuação do Tribunal Constitucional português, no contexto específico da Jurisprudência da Crise, caracteriza-se como supremacia judicial? A resposta a tal pergunta será encontrada através da análise de decisões do tribunal, nas quais procurar-se-á observar se a Corte perseguiu a justiça social como objetivo e se os Conselheiros consideraram apenas seu próprio entendimento sobre a Constituição ao decidir.

Antes de prosseguir com tal objetivo, no entanto, deve-se explicitar o sistema de fiscalização de constitucionalidade adotado por Portugal. Salientou-se que este se trata de um sistema de *judicial review* forte, demonstrar-se-á, então, suas peculiaridades.

---

<sup>14</sup> Em tradução livre: “Assim: a revisão judicial não deve ser entendida como uma oportunidade para implementar um programa social amplo através de decisões em casos sucessivos. [...] A tarefa dos juízes é simplesmente reconhecer e identificar abusos particulares, não é sua função se opor ao programa como um todo”.

## 2.2 ESTRUTURA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM PORTUGAL

Conforme ressaltado, importa, para o presente estudo, verificar como se estrutura o sistema de fiscalização de constitucionalidade em Portugal e quais são as suas peculiaridades, já que o marco teórico eleito trata justamente da jurisdição constitucional. Além disso, este conhecimento será necessário para a correta análise e interpretação dos dados oriundos do Tribunal Constitucional. Deste modo, conhecer os legitimados para requerer a fiscalização de constitucionalidade, os órgãos competentes para realizar tal controle e as espécies normativas que estão sujeitas a ele, permitirá compreender com maior segurança os dados objeto de análise.

O controle de constitucionalidade português é denominado sistema de fiscalização de constitucionalidade, sendo a expressão *fiscalização* adotada em detrimento da expressão *controle*<sup>15</sup> (GOUVEIA, 2016; NOVAIS, 2017). A fiscalização de constitucionalidade em Portugal ocorre de maneira preventiva e sucessiva. Cabe fiscalização tanto de inconstitucionalidade por ação quanto por omissão e, no que se refere à primeira, a fiscalização pode se dar de modo concreto ou abstrato.

Todas as modalidades de fiscalização estão previstas na Constituição da República Portuguesa entre os artigos 278º e 283º (PORTUGAL, 1976).

Embasou-se esta seção em conhecidos constitucionalistas portugueses, preocupando-se em salientar os aspectos do sistema de fiscalização de constitucionalidade alvos de crítica de tais escritores. Como será possível observar, a crítica desses é em sentido oposto à crítica de Jeremy Waldron, entendendo os professores portugueses que a competência do tribunal, muitas vezes, não é suficiente à defesa dos direitos fundamentais.

Defende-se que, apresentar entendimentos opostos ao marco teórico eleito é fundamental, primeiramente, para esclarecer a controvérsia que, de resto, existe em qualquer ramo do conhecimento; em segundo lugar, para atender a um dos pressupostos da pesquisa empírica, qual seja, o controle das hipóteses rivais:

since it is only by posing sufficient challenges to its theory (and its observable implications) that research can make the strongest possible case, scholarship

---

<sup>15</sup> Aparentemente, trata-se de mera questão denominativa. Não se encontrou nos autores consultados nenhuma discussão sobre o motivo de se adotar tal designação, no entanto, também não foram encontradas passagens nas quais se adotou a expressão *controle*. Por fim, durante estadia em Lisboa para aprofundamento desta pesquisa, quando em contato com docente que leciona disciplinas afetas ao Direito Constitucional português, obteve-se a informação de que a expressão corrente é *fiscalização*, enquanto no Brasil a expressão mais utilizada é *controle*. Todavia, embora seja mais comum a expressão *controle* no sistema constitucional brasileiro, a expressão *fiscalização* também é utilizada, a exemplo de Clèmerson Merlin Clève, na obra *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro* (1995).



that treats theories as clientes in need of the best defense is highly problematic (EPSTEIN; KING, 2002, p. 76)<sup>16</sup>.

Desta forma, em algumas passagens será apresentada a divergência de posicionamentos entre os constitucionalistas portugueses e o professor neozelandês, aprofundando-se tal análise quando do tratamento dos dados, no terceiro capítulo.

### 2.2.1 Fiscalização preventiva de constitucionalidade

O sistema de fiscalização de constitucionalidade português permite que se exerça o controle do ato normativo, quanto à sua adequação com a Constituição da República portuguesa, antes mesmo da sua entrada em vigor. Intenta-se, portanto, impedir que certa norma desconforme com o texto constitucional venha a produzir efeitos, seguindo-se a lógica de que o controle sucessivo poderá ser tardio, levando-se a situações de direito adquirido inconstitucional.

A fiscalização preventiva será sempre abstrata, eis que não há ainda norma em vigor capaz de regular situações concretas, mas tão somente norma em potencial. Será, ainda e obviamente, sempre por ação, já que se questiona se a norma que se pretende colocar em vigor está de acordo com a Constituição, sendo impossível questionar-se preventivamente algo que não aconteceu.

A legitimidade para requerer a fiscalização preventiva cabe ao Presidente da República, no momento em que um projeto de lei ou de decreto-lei<sup>17</sup> lhe é encaminhado para sanção ou

---

<sup>16</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “uma vez que é somente por meio da proposição de desafios suficientes à sua teoria (e às suas implicações observáveis) que a pesquisa pode criar a posição mais forte possível, o estudo que trata teorias como clientes necessitando da melhor defesa é altamente problemático” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 95).

<sup>17</sup> Portugal adota o sistema político semipresidencialista ou, como salientam Vital Moreira e Gomes Canotilho (1991, p. 207), o sistema parlamentar-presidencial, uma vez que predominam os aspectos parlamentares. Do regime parlamentar, o sistema português herdou a autonomia do Governo, a responsabilidade ministerial e a referenda ministerial (CANOTILHO, 2003, p. 599-600). Por sua vez, do regime presidencial, o sistema português herdou as seguintes características: a eleição do Presidente da República por voto direto, secreto e universal, em prejuízo da eleição indireta decorrente dos modelos parlamentares republicanos; o poder atribuído ao Presidente de vetar os projetos de lei da Assembleia da República; e a competência atribuída ao Presidente da República para a prática de diversos atos políticos, independentemente de referenda parlamentar (CANOTILHO, 2003, p. 600-601). E, por fim, há traços que se afastam de ambos os modelos: a dupla responsabilidade do Governo, o qual, além da responsabilidade perante a Assembleia da República, que possui o poder de demiti-lo, pode ser demitido também pelo Presidente da República; e o direito que o Presidente da República possui de dissolver a Assembleia da República, direito este que, no regime parlamentar puro, caberia ao Governo e que não encontra correspondência com o regime presidencialista (CANOTILHO, 2003, p. 601). Sendo assim, a sistemática ocorre da seguinte forma: a Assembleia da República edita leis e o Governo edita decretos-leis, geralmente para regulamentar as leis gerais e abstratas elaboradas pela Assembleia. Ambas as espécies de documentos legislativos são encaminhados para sanção presidencial, momento no qual pode ser requerida a fiscalização preventiva de constitucionalidade.

veto. Após o exercício de sua devida atividade legiferante, a Assembleia da República encaminha o projeto de lei aprovado por ela para que o Presidente exerça o controle político, sancionando ou vetando o texto. No mesmo sentido, após a elaboração de decretos-lei, o Governo os encaminha para o Presidente da República exercer o mesmo controle político, através da sanção ou veto.

Nesta ocasião, acaso o chefe de Estado tenha dúvidas quanto à adequação da norma em potencial com a Constituição, poderá encaminhá-la ao Tribunal Constitucional, para que este se pronuncie quanto à sua constitucionalidade.

Portanto, o único órgão judicial legitimado para exercer a fiscalização preventiva de constitucionalidade é o Tribunal Constitucional. Acaso este entenda que a norma está em desconformidade com a Constituição, o Presidente da República deve vetar o texto. Neste caso, sua atuação é vinculada à decisão do tribunal. Saliente-se que a provocação do Tribunal não é obrigatória em tais casos, mas, se o chefe do Poder Político optou pela pronúncia do Tribunal Constitucional, deve acompanhar seu entendimento.

Quando da provocação do TC, o chefe de Estado deve apontar exatamente quais os dispositivos que entende padecerem de inconstitucionalidade e a análise do Tribunal estará adstrita a estes<sup>18</sup>.

Cabe, ainda, mencionar que este veto exercido pelo Presidente da República não se confunde com o veto político, tratando-se de veto jurídico em função da inconstitucionalidade declarada pelo Tribunal.

Já a Assembleia da República não está subordinada à decisão do Tribunal Constitucional. O Presidente, ao vetar o projeto de lei, devolve-o à Assembleia, que poderá tomar uma das seguintes diretivas: adequar o projeto de lei, modificando os dispositivos tidos por inconstitucionais, situação na qual o projeto será considerado novo, reabrindo-se todas as possibilidades; não tomar nenhuma atitude, caso em que será considerado seu desinteresse na promulgação do texto, com conseqüente arquivamento; ou insistir na promulgação, ocasião na qual remeterá o projeto novamente para o Presidente para que ele sancione ou vete. Nesta última situação, o Presidente não está vinculado, podendo sancionar ou vetar, tratando-se, neste caso, de veto político.

---

<sup>18</sup> Neste sentido, Gouveia (2016, p. 1283) elenca como um dos princípios que regem o sistema de fiscalização de constitucionalidade, o princípio do pedido, segundo o qual: “a fiscalização da constitucionalidade só acontece por as entidades exteriores ao órgão competente para fiscalizar tal solicitarem, princípio do pedido que também atua como definidor do objeto processual, que assim fica delimitado com o pedido de apreciação apresentado”.

Novais (2017, p. 20) pondera que, acaso ocorra a insistência da Assembleia da República na publicação do texto, o Presidente tornar-se-á o *árbitro* entre a decisão do Tribunal Constitucional e a decisão da Assembleia da República. No entanto, salienta que esta situação nunca ocorreu na prática e, acredita o autor, não ocorrerá, razão pela qual não possui interesse prático.

No entanto, não são apenas os projetos de lei da Assembleia da República e os decretos-lei do Governo que estão sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal Constitucional, cabe ainda fiscalização preventiva de constitucionalidade das leis orgânicas, das convenções internacionais e dos decretos legislativos regionais.

Possuem legitimidade para requerer a fiscalização de constitucionalidade preventiva das leis orgânicas, o Presidente da República, o Primeiro Ministro e um quinto dos Deputados à Assembleia da República. Já a legitimidade, no que se refere às convenções internacionais é apenas do Presidente da República. Quanto aos decretos legislativos regionais, esta pertence ao Representante da República da respectiva Região Autónoma.

Por fim, cabe mencionar a análise que Jorge Reis Novais (2017, p. 19-20) faz a respeito da ausência de fiscalização preventiva de constitucionalidade, no contexto da Jurisprudência da Crise. Segundo este autor, o Presidente da República não fez o uso adequado do sistema de fiscalização preventiva de constitucionalidade, pois, quando da submissão do orçamento de 2012 pelo Governo para sua sanção, deveria tê-lo encaminhado ao Tribunal Constitucional para que este se pronunciasse quanto à sua constitucionalidade. Isto porque, em tal Orçamento, estava previsto o corte do pagamento de décimos-terceiros e décimos-quartos salários a servidores públicos, situação que o autor considera inconstitucional. Assim não agiu o Presidente da República e o Tribunal apenas pode se manifestar quanto ao Orçamento de 2012 quando um grupo de Deputados à Assembleia<sup>19</sup> questionaram sua constitucionalidade. Todavia, como já estava em curso o orçamento, e tendo em vista a necessidade de se contornar a crise econômica, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade – por violação ao princípio da igualdade – mas modulou os efeitos, para que tal declaração apenas surtisse efeito a partir de 2013.

Importa ressaltar que Jorge Reis Novais é um jurista português conhecido por ser um grande defensor da jurisdição constitucional. Seus posicionamentos são sempre em defesa dos direitos individuais e sociais, cabendo à corte constitucional, segundo ele, agir de modo a garanti-los, ainda que numa postura considerada de ativismo judicial por outros autores. Nota-

---

<sup>19</sup> Em Portugal, adota-se a expressão Deputados à Assembleia, ao invés de Deputados da Assembleia.

se, então, que Novais e Waldron possuem visões distintas a respeito da fiscalização de constitucionalidade forte, já que, este último é um grande crítico da revisão judicial da legislação.

### 2.2.2 Fiscalização sucessiva abstrata de inconstitucionalidade por ação

A fiscalização sucessiva de inconstitucionalidade por ação, exercida de forma abstrata, tem lugar quando uma determinada norma é levada ao Tribunal Constitucional para que este declare se tal norma está de acordo com os preceitos da Constituição da República portuguesa ou não. Nestes casos, o objetivo único do processo é a fiscalização da constitucionalidade da norma e a legitimidade para propor tal processo de fiscalização perante o Tribunal Constitucional é restrita a algumas entidades públicas.

Neste sentido, conforme salienta Gouveia (2016, p. 1307), “a fiscalização abstrata da constitucionalidade, no plano da legitimidade processual ativa, assenta numa lógica de legitimidade pública, não privada ou popular”. A Constituição elenca o rol taxativo dos legitimados a suscitarem a declaração do Tribunal Constitucional, sendo eles: o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro Ministro, o Provedor de Justiça, o Procurador-Geral da República e um décimo dos Deputados à Assembleia da República.

Por outro lado, se a norma cuja constitucionalidade é questionada relacionar-se com o direito das regiões autónomas, são legitimados: os Representantes da República, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, os presidentes dos Governos Regionais e um décimo dos deputados à respectiva Assembleia Legislativa.

Possui, ainda, legitimação para requerer a fiscalização o Ministério Público, nos casos em que a norma já tenha sido declarada inconstitucional por no mínimo três vezes em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade.

A ausência de um recurso de amparo, cuja finalidade seria a solicitação de fiscalização da constitucionalidade de determinada lei por ofensa a direitos fundamentais e cuja legitimidade caberia ao cidadão, é alvo de críticas daqueles constitucionalistas portugueses que defendem assiduamente a jurisdição constitucional. É o caso de Jorge Bacelar Gouveia (2016, p. 1308) e de Jorge Reis Novais que, desde 2005<sup>20</sup>, defende a necessidade de se estabelecer tal recurso no

---

<sup>20</sup> Ver: NOVAIS, Jorge Reis. Em defesa do recurso de amparo constitucional (ou uma avaliação crítica do sistema português de fiscalização concreta da constitucionalidade). **Themis: Revista da Faculdade de Direito da UNL.**

sistema português. No entanto, Novais (2005; 2017) defende a existência deste recurso em caso de fiscalização concreta de constitucionalidade.

Em se tratando de controle abstrato, a declaração da inconstitucionalidade da norma possui eficácia *erga omnes*. Quanto aos efeitos da decisão, pode o Tribunal Constitucional declarar a anulação de todos os efeitos já produzidos pela norma ou modular os efeitos, declarando sua inconstitucionalidade daquele momento em diante ou, inclusive, decretar que a declaração de inconstitucionalidade surta efeitos sobre decisão já julgada (apenas no caso de matéria penal em que a declaração de inconstitucionalidade seja mais favorável a quem sofreu a sanção).

### 2.2.3 Fiscalização abstrata de inconstitucionalidade por omissão

Ocorre a inconstitucionalidade por omissão quando o Poder Legislativo deixa de emanar norma necessária para que se cumpra um determinado mandamento constitucional. Nestes casos, determinados legitimados podem provocar o Tribunal Constitucional a verificar a mora legislativa. São legitimados o Presidente da República, o Provedor de Justiça e os Presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autônomas, sendo a legitimidade destes últimos restrita à omissão relativa a direito das regiões autônomas.

A decisão do Tribunal Constitucional, caso verifique a ocorrência da omissão, é meramente declaratória, não existindo mecanismos que permitam ao Tribunal exercer função legislativa ou mesmo exigir a atuação legiferante, limitando-se a cientificar o órgão competente de sua omissão (NOVAIS, 2017, p. 24). Sendo assim, a decisão do TC neste tipo de processo é de mera verificação de inconstitucionalidade (GOUVEIA, 2016, p. 1321).

Gouveia (2016, p. 1316) aponta que a opção política constitucional portuguesa foi de não conferir grande peso à fiscalização de inconstitucionalidade por omissão. Novais (2017, p. 97-102), por sua vez, relaciona o alcance restrito desta fiscalização com a proteção insuficiente dos direitos fundamentais. Segundo o autor, o fato de o Tribunal Constitucional apenas apreciar a “inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas necessárias a tornar exequíveis as normas constitucionais [...] em sede de fiscalização abstracta e a requerimento de um número muito limitado de entidades” (NOVAIS, 2017, p. 97) somado ao fato de o tribunal apenas poder informar o órgão legislativo, sem possibilidade de alguma medida que efetivamente sane a omissão, fez o interesse pelo instituto ser mínimo.

---

a.6, n.10. Lisboa: Faculdade de Direito da UNL, 2005. p.91-117. E também, do mesmo autor: **Sistema português de fiscalização da constitucionalidade**: avaliação crítica. Lisboa: AAFDL Editora, 2017.

Assim, nas situações em que estiver em pauta a omissão de uma medida necessária a dar concretude a um direito fundamental, a verificação da omissão em nada contribuirá para a efetiva segurança de tal direito, situação alvo de muitas críticas de Novais (2017, p. 102):

Tudo se passa, particularmente quanto aos direitos sociais, segundo a seguinte lógica: se aquelas omissões, que impedem sobremaneira a realização dos direitos sociais, não são sindicáveis pelo Tribunal Constitucional, então não se trata de verdadeiras omissões inconstitucionais; logo, se não há inconstitucionalidade nestes casos comuns de afectação, por omissão, dos direitos sociais, então também estes não são verdadeiros direitos fundamentais; se não são verdadeiros direitos fundamentais, então não apenas o Tribunal Constitucional, mas também os tribunais comuns estão dispensados de os tratar e aplicar como tal.

Conforme salientado na subsecção anterior, Jorge Reis Novais (2005; 2017) é um grande defensor da existência de um recurso de amparo no Direito português, o qual, segundo o autor, asseguraria o acesso dos particulares ao Tribunal Constitucional nos casos de inconstitucionalidade por omissão e, assim, traria maior efetividade à tutela dos direitos fundamentais. Como verificado (subsecção 1.2.2), Gouveia (2016, p. 1308) também critica as dificuldades de acesso dos particulares ao Tribunal Constitucional. A crítica de Novais estende-se, também, à fiscalização concreta de constitucionalidade, conforme será abordado a seguir.

#### 2.2.4 Fiscalização sucessiva concreta de inconstitucionalidade por ação

A fiscalização concreta de constitucionalidade tem lugar quando, no curso de um processo, seja suscitada a inconstitucionalidade de uma norma, não como *pedido*, mas sim como *causa de pedir*, ou seja, a declaração da inconstitucionalidade interferirá no resultado final da lide, mas não é esta a finalidade do processo. Ela é exercida por todos os juízes e tribunais, inferiores e superiores, com possível recurso para o Tribunal Constitucional.

Uma vez que o pedido de fiscalização se dá dentro de uma lide concreta, cabe à parte interessada na declaração requerê-la em qualquer momento do processo. O Ministério Público também possui legitimidade para requerer a fiscalização e o juiz da causa pode considerar a norma suscitada na lide inconstitucional de ofício (NOVAIS, 2017, p. 33). O juiz se pronunciará pela pertinência ou não do pedido e, se preenchidos os requisitos, caberá recurso para o Tribunal Constitucional, sendo um deles a alegação da inconstitucionalidade no juízo *a quo*, bem como a apreciação da questão por este juízo. Todavia, ainda que a declaração de inconstitucionalidade

seja proferida pelo Tribunal Constitucional, o efeito daquela estará adstrito às partes na demanda.

É importante ressaltar que, indo a questão para julgamento pelo Tribunal Constitucional, este órgão não julgará a questão de fundo. Acaso a decisão do Tribunal Constitucional seja em sentido inverso à decisão do tribunal inferior, o processo deve retornar para que este reveja sua decisão e a adeque à declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade do Tribunal Constitucional.

Como exposto, Novais (2017) tece críticas ao sistema de fiscalização concreta de constitucionalidade português. O professor enumera quatro características deste sistema e aponta em quais aspectos elas se relacionam com a ausência de efetiva proteção dos direitos fundamentais.

A primeira característica que Novais (2017, p. 47) elenca consiste no fato de o Tribunal Constitucional apreciar apenas a inconstitucionalidade de normas, e não de atos, salientando que a maioria das ofensas aos direitos fundamentais são perpetradas em atos judiciais ou da Administração, ficando à parte da tutela do TC. Isto significa que, acaso um tribunal profira uma decisão ofensiva aos direitos fundamentais de um particular – decisão esta que padeceria de inconstitucionalidade, já que os direitos fundamentais são preceitos constitucionais – a parte lesada não poderia recorrer ao Tribunal Constitucional alegando a inconstitucionalidade da decisão, por não se tratar de norma, mas sim de ato judicial.

A segunda característica do sistema de fiscalização concreta de constitucionalidade português apontada por Novais (2017, p. 50), refere-se à possibilidade de recurso das decisões dos tribunais inferiores para o Tribunal Constitucional. O professor (NOVAIS, 2017, p. 50) ressalta que o modelo de controle de constitucionalidade português se afasta tanto do modelo europeu quanto do modelo americano. Isso porque, no primeiro, o controle de constitucionalidade é exercido apenas pelo Tribunal Constitucional e, no segundo, é exercido por todos os tribunais, inexistindo um tribunal com competência apenas para exercer controle de constitucionalidade. O modelo português aglutina os dois tipos de controle, gerando instabilidade nas decisões.

Como terceira característica, Novais (2017, p. 53) salienta que é relativamente simples requerer a apreciação do Tribunal Constitucional em se tratando de normas, já que as partes podem alegar a inconstitucionalidade de determinado dispositivo e, através do sistema de recursos, chegar ao Tribunal Constitucional.

Por fim, a quarta característica ressaltada pelo professor refere-se ao fato de a eficácia da declaração de inconstitucionalidade ser apenas *inter partes*. Não há, no Direito Português, a

possibilidade de se assegurar eficácia *erga omnes* a decisão proferida em controle concreto de constitucionalidade. Novais (2017, p. 55) critica esta escolha constitucional, pois se afasta tanto do modelo americano (força do precedente) quanto do modelo inglês (força obrigatória geral da decisão da Corte Constitucional). Portanto, esta característica correlaciona-se com a terceira, no que se refere à insegurança do sistema concreto de fiscalização de constitucionalidade.

## 2.3 A JURISPRUDÊNCIA DA CRISE PORTUGUESA

Nesta seção serão abordados os acontecimentos fáticos que conduziram à crise econômica portuguesa, a fim de se explicitar o que se entende por crise no presente trabalho. Além disso, conceituar-se-á a denominada Jurisprudência da Crise portuguesa, expondo-se brevemente os acórdãos proferidos no âmbito deste fenômeno e o posicionamento dos juristas portugueses sobre o tema.

### 2.3.1 Definição contextual de crise

Muito se discute e se escreve sobre crise: crise política, crise econômica, crise social, crise moral. Nas sociedades modernas, as crises econômicas e políticas são frequentes, sendo comum considerá-las inerentes ao próprio regime e à lógica do desenvolvimento capitalista:

Bom, talvez se possa mesmo dizer que, desde os anos setenta, não deixamos de ter um contínuo movimento de crise e de reforma nas sociedades ocidentais. Daí que até diria mais: o estado natural de regulação política das sociedades ocidentais é o desta tensão entre a crise e a reforma. Por isso é que as reformas chegam, partem, vão, são triviais e talvez não sejam estas agora que estão a acontecer (FERREIRA, 2013, p. 53).

Por isso, é necessário conceituar e delimitar qual tipo de crise será abordada neste trabalho, já que não é possível, nem mesmo recomendável, tratar-se de todas as espécies. Portanto, nesta pesquisa, a crise objeto de estudo é a crise econômica enfrentada por Portugal, especialmente a partir de 2011.

Neste sentido, adotando-se entendimento de Antônio Casimiro Ferreira (2013, p. 54), considera-se crise a situação de excepcionalidade, ou seja, quando um fato, ou uma série de fatos, desencadeiam a alteração da lógica costumeira de determinada sociedade. Esta alteração pode se dar no âmbito do Direito, da Economia, das instituições morais, a depender do tipo de excepcionalidade enfrentada.



Segundo o autor:

Esta ideia de excepcionalidade, da indiferença aos princípios de cidadania e outros princípios democráticos, de alguma maneira não é o resultado imediato do momento em que vivemos. É qualquer coisa que já vem sendo difundida, interiorizada de há uns tempos a esta parte (FERREIRA, 2013, p. 54).

De fato, a crise econômica enfrentada por Portugal não se inicia no ano de 2011, sendo as soluções encontradas pelo país decorrentes de escolhas feitas em momentos anteriores. Além disso, a crise portuguesa faz parte de um fenômeno maior de retração econômica enfrentado globalmente, em virtude da crise do mercado financeiro mundial, que gerou na Europa a crise das dívidas soberanas.

Convencionou-se determinar como marco inicial da crise econômica mundial a falência do banco *Lehman Brothers*, nos Estados Unidos da América:

No dia 14 de setembro de 2008 ocorreu a falência do *Lehman Brothers*, o quarto maior banco de negócios dos Estados Unidos da América, facto que abalou de forma considerável o sistema financeiro mundial e que esteve na origem de uma das mais graves crises sentidas na Europa – a chamada ‘crise das dívidas soberanas’ (DRAY, 2015, p. 161).

Sendo os Estados Unidos a maior potência econômica mundial, obviamente que uma crise na economia daquele país afetaria a economia global. Todavia, antes de se esclarecer como a crise norte-americana afetou Portugal, deve-se explicitar porque a falência de um banco ocasionou o desencadeamento de uma crise mundial.

Fábio Konder Comparato (2015, *online*) esclarece que a crise iniciada em 2008 decorre da mudança do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro, ocorrida no final do século XX e início do século XXI. Tal entendimento harmoniza-se com a visão de Antônio Casimiro Ferreira (2013, p. 54), no sentido de que a situação de excepcionalidade decorre de um momento anterior ao que se vive. Logo, a ascensão do capitalismo financeiro, ocorrida na virada do século XX para o XXI, viria a gerar a crise alguns anos depois<sup>21</sup>.

O capitalismo financeiro denota o comando da economia pelas instituições bancárias e não mais pelas indústrias, como ocorria no século passado. Comparato (2015, *online*) aponta dois grandes problemas neste domínio das instituições financeiras. O primeiro deles consiste no fato de que os bancos, em especial bancos privados, controlam não apenas a economia, mas

---

<sup>21</sup> Neste caso, observa-se que o período de tempo transcorrido foi sobremaneira curto, aproximadamente uma década. Talvez a rapidez com que tal sistema entrou em crise demonstre a necessidade de se repensá-lo o mais brevemente possível.

também a política, direcionando a atuação dos poderes eleitos à luz de seus interesses. O segundo problema está no fato de as instituições bancárias não produzirem bens, girando a riqueza, especialmente, em torno do mercado especulativo. Esta situação, além de contribuir para o aumento da desigualdade na distribuição de renda, gera a insegurança da própria economia:

Acontece que, no presente, os bancos passaram a concentrar cada vez mais suas atividades nos negócios puramente especulativos, reduzindo drasticamente o serviço de crédito. A lucratividade de tais negócios especulativos é muito maior. Mas, em compensação, eles suscitam um enorme risco de súbito e generalizado colapso, como se viu em 2008 com a brusca depreciação dos chamados *derivativos*, neologismo criado nos Estados Unidos para designar operações de crédito bancário, que servem de lastro à emissão de valores mobiliários em cascata, cujo valor não é contabilizado no balanço dos bancos (COMPARATO, 2015, *online*).

Com a falência do *Lehman Brothers* é possível notar como o mercado financeiro comanda, na afirmação de Comparato (2015, *online*), não apenas a economia, mas também a política. Os Estados atentaram para a necessidade de regular tal mercado, todavia a regulamentação não foi no sentido de maior controle, mas no sentido de socorrer os bancos privados.

Segundo Ferreira (2013, p. 54):

De imediato, assistimos a um conjunto de iniciativas por parte dos Estados no sentido de fazerem uma regulação da desregulação dos desmandos, poderíamos dizer, dos mercados financeiros, e tal aconteceu de uma forma, temos de admitir, naturalmente excepcional, dramática, desde logo indexando – e isto é bom que se sublinhe, a excepcionalidade está nisto mesmo – o mercado financeiro. Os Estados tornaram-se, nesta lógica de exceção, através de políticas económicas de exceção, em seguradoras – o que, de algum modo, conduziu a que os mercados financeiros se mantivessem de uma maneira sacrossanta a funcionar de uma forma adequada.

Se, por um lado, o mercado financeiro permaneceu em pleno funcionamento, por outro, os Estados viram suas economias se tornarem cada vez mais comprometidas, já que necessitaram do auxílio destes bancos para prosseguir com a prestação dos serviços públicos:

Outro fator que veio reforçar a generalizada submissão dos Estados, no mundo inteiro, à dominação dos bancos foi a progressiva substituição dos tributos pela dívida pública, no financiamento das despesas estatais. Os papéis dessa dívida, como não poderia deixar de ser, são tomados pelos bancos e repassados aos investidores privados. Para estes, tal operação financeira provocou de imediato um duplo e substancial benefício: de um lado, o não-aumento (ou

mesmo a redução) da carga tributária; de outro, a oportunidade de ganhos suplementares pelo recebimento de juros da dívida pública. Em pouco tempo, os empresários industriais, que já haviam se deixado seduzir pela especulação com valores mobiliários, foram se transformando, total ou parcialmente, em rentistas.

A depressão global desencadeada em 2007-2008 com o colapso do mercado de derivativos levou os bancos centrais dos Estados Unidos e da União Europeia, a fim de evitar as insolvências em cascata, a socorrer os bancos privados, tomadores daqueles papéis ditos “tóxicos”. Esse financiamento excepcional, como era de se esperar, não foi feito com recursos orçamentários, mas sim com a emissão de novos papéis da dívida pública. Além disso, nos dias imediatamente seguintes ao desencadear da crise, nove grandes grupos financeiros pagaram, nos Estados Unidos, 5 bilhões de dólares em bônus aos seus executivos e administradores, usando para tanto os recursos dos fundos públicos que haviam salvo tais instituições da insolvência (COMPARATO, 2015, *online*).

Portanto, ao invés de receber tributos das instituições financeiras, os Estados tornaram-se cada vez mais seus devedores, já que tomavam empréstimos delas, emitindo títulos da dívida pública. Na Europa, tal situação ficou conhecida como crise das dívidas soberanas, sendo Portugal um dos países mais atingidos.

A forma como Portugal lidou com esta crise está fortemente correlacionada à sua integração à União Europeia (UE). Faz-se breve digressão à adesão de Portugal ao bloco e às políticas impostas ao país, a fim de ressaltar o conceito de Ferreira (2013, p. 54) a respeito das decisões anteriores que influenciam na ocorrência de uma crise.

Em 1999, a União Europeia inaugura sua união monetária, através da criação de uma moeda única – o Euro. No entanto, não seriam todos os países integrantes do bloco que poderiam aderir à moeda comum, estabelecendo a União determinados requisitos financeiros para adesão. Portugal integra o grupo de países que primeiramente aderiram ao Euro, mas, para tanto, teve de adequar-se às exigências, através da diminuição dos déficits orçamentários e da dívida pública, o que apenas foi possível por se encontrar o país, à época, em crescimento econômico.

No entanto, a partir de 2001, tal crescimento sofreu abrandamento, levando o país a enfrentar dificuldades para se manter ajustado às exigências orçamentárias do novo regime. Assim, entre os anos 2002 e 2008, Portugal intenta esforços para consolidar-se orçamentariamente, mesmo diante do pequeno crescimento econômico, usando como estratégia a implementação de reformas estruturais de longo prazo, tendentes a diminuir as despesas públicas.

Estas reformas levadas a cabo pelo governo português impactaram diretamente na garantia de direitos sociais. Uma delas atingiu a Administração Pública, restringindo o número

de contratações de pessoal e colocando fim à progressão automática. A outra ocorreu na Segurança Social, a qual, segundo Lourtie (2011, p. 075), aumentou a idade mínima para aposentadoria, eliminou regimes especiais, estabeleceu aumento anual automático na idade de reforma<sup>22</sup> para os trabalhadores que pretendam aposentar-se com a totalidade do benefício e instituiu novas regras para atualização das pensões.

Contudo, tais medidas não foram suficientes para conter a recessão, ocorrendo aumento do déficit orçamentário no ano de 2009 e conduzindo o país a, em 2010, implementar novas medidas de austeridade, cedendo às pressões do mercado.

O momento em que ocorre este aumento do déficit orçamentário português demonstra a correlação da crise econômica mundial desencadeada pela falência do *Lehman Brothers* e a crise das dívidas soberanas na Europa. Se Portugal já vinha enfrentando um cenário de crescimento econômico ínfimo<sup>23</sup>, confrontando-se com dificuldades para se manter alinhado à política do bloco europeu, a recessão mundial contribuiu para o agravamento desta situação.

Em novembro de 2010, Portugal põe em prática a medida de austeridade mais severa em trinta anos, cuja meta era reduzir o déficit orçamentário em 5% no ano de 2011. As medidas incluíram: redução dos salários do setor público em 5%, em média; bloqueio de novas contratações; proibição de promoções de carreira e progressões salariais; redução de subsídios e apoios sociais; congelamento de pensões; cortes no Serviço Nacional de Saúde e outros programas de investimento público; aumento de 2% da taxa normal do IVA<sup>24</sup> (Imposto sobre o Valor Aumentado) e 1% nas contribuições dos trabalhadores para a Caixa Geral de Aposentações (LOURTIE, 2011, p. 089).

Cabe destacar a observação de Ferreira (2013, p. 55), no sentido de que a sociedade internacional deixou de auxiliar os Estados na assunção da responsabilidade pela crise, de modo diverso do ocorrido em 2008, quando os países se endividaram com os bancos a fim de arcar com suas responsabilidades estatais:

Aliás, aqui talvez valha a pena sublinhar que começamos também a perceber que há outra lógica de excecionalidade, que é a seguinte: se em 2008 os Estados eram apoiados, pelo G20 e pelas sucessivas reuniões do G20 decorridas em setembro, outubro, novembro e dezembro, que entrevistaram na

---

<sup>22</sup> O instituto da reforma, em Portugal, corresponde ao instituto da aposentadoria no Brasil.

<sup>23</sup> A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) português, no período de 2002 a 2011, sempre esteve abaixo da taxa da União Europeia e da Zona Euro. Ademais, apenas no ano de 2007, Portugal apresentou crescimento do PIB acima dos dois pontos percentuais: 0,8% (2002), -0,9% (2003), 1,8% (2004), 0,8% (2005), 1,6% (2006), 2,5% (2007), 0,2% (2008), -3,0% (2009), 1,9% (2010) e -1,8% (2011) (PORDATA, 2017, *online*).

<sup>24</sup> O IVA “é um imposto geral sobre o consumo de bens e serviços, aplicado sobre o valor acrescentado em cada uma das fases do processo produtivo, cuja incidência legal é sobre o consumidor final” (BRAZ; CUNHA, 2009, p.80).

regulação dos mercados financeiros, responsabilizando-se, e, portanto, houve uma transferência do risco financeiro para o Estado, agora tratava-se de encontrar uma outra transferência de riscos e responsabilidades. Percebe-se que a partir de certa altura seria necessário fazer com que os cidadãos passassem a pagar a crise, nomeadamente a crise dos mercados financeiros.

De fato, a política de austeridade implantada em 2010 colocou em prática diversas restrições a direitos sociais, atingindo fortemente os cidadãos portugueses.

No início de 2011, o mercado e os demais Estados seguem pressionando para que Portugal peça ajuda financeira internacional. No entanto, o governo lusitano acredita ser capaz de superar a crise com mais medidas de austeridade, aprovando-se a medida que ficou conhecida como PEC IV<sup>25</sup> (Programa de Estabilidade e Crescimento), em 23 de março de 2011. Tal aprovação gerou grande instabilidade política, conduzindo o país a eleições antecipadas. Aliando-se a instabilidade econômica à instabilidade política, a situação do país agravou-se ainda mais, finalmente, cedendo às pressões externas e solicitando ajuda financeira à União Europeia e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 7 de abril de 2011.

O auxílio foi concedido, no entanto, Portugal foi obrigado a, mais uma vez, adequar-se às exigências da UE e do FMI. Tais exigências relacionavam-se, novamente, com políticas de austeridade, refletindo-se nos orçamentos do Estado português dos anos de 2012 e 2013.

Deste modo, com a imposição desta política de austeridade, os orçamentos do Estado sofreram questionamento quanto à sua constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional, o que ocasionou o fenômeno que se convencionou denominar Jurisprudência da Crise portuguesa.

Na subseção seguinte, este fenômeno será melhor retratado. Antes, deve-se sintetizar que, no presente trabalho, entende-se por crise a situação de excepcionalidade financeira enfrentada por Portugal em decorrência de sua impossibilidade de atender às exigências econômicas da União Europeia, iniciada em 2008 e reforçada em 2011, para a qual adotou-se como solução uma política de austeridade. Por política de austeridade, entende-se a adoção de medidas restritivas de direitos sociais, cuja finalidade foi reduzir as despesas públicas.

### 2.3.2 Impactos da crise na jurisprudência portuguesa

Verificou-se que Portugal adota um sistema de controle de constitucionalidade forte, segundo a classificação de Jeremy Waldron (2006). Logo, há uma corte constitucional com

---

<sup>25</sup> O número IV é devido ao fato de se tratar da terceira revisão ao Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010-2013, sendo, portanto, a sua quarta versão.

competência para realizar a revisão judicial da legislação, podendo revogá-la ou modificar a sua interpretação. Esta revisão judicial forte ocorre através da fiscalização de constitucionalidade. No caso específico das decisões do TC que serão objeto de estudo, o recorte abrangeu apenas decisões proferidas em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, na qual os legitimados questionam a adequação da norma perante o texto constitucional e a decisão do Tribunal Constitucional tem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

Também foi verificado que a solução encontrada por Portugal para contornar a crise, ainda que sob forte pressão da União Europeia e do restante da sociedade internacional, foi adotar uma política de austeridade. Através desta, diversos direitos sociais, especialmente dos trabalhadores do serviço público, foram restringidos, tal como exposto por Lourtie (2011, p. 075 e 089).

As leis orçamentárias que previam aquelas restrições tiveram sua constitucionalidade questionada perante o Tribunal Constitucional, em pedidos de fiscalização abstrata. Deste modo, a corte poderia declarar inconstitucional a lei do orçamento, comprometendo todas as metas e compromissos do país junto à UE e ao FMI, ou entender que tais leis não padeciam de inconstitucionalidade, prejudicando o âmbito pessoal dos trabalhadores afetados pelas medidas.

A denominada Jurisprudência da Crise portuguesa consiste no posicionamento eleito pelo Tribunal Constitucional nos pedidos de fiscalização de constitucionalidade das leis do orçamento que previam as medidas de austeridade.

Segundo Alexandre Sousa Pinheiro (2014, p. 169):

O Tribunal Constitucional tornou-se, desde 2011, um actor público fundamental, incontornável na comunicação social, considerado a figura nacional do ano de 2013 pelo influente semanário “Expresso”. A sua jurisprudência foi amplamente comentada pelo Primeiro-Ministro, membros do Governo, deputados da oposição, economistas e sindicalistas. Atribuiu-se às suas decisões efeitos macroeconómicos, alterações fiscais e influência na relação entre Portugal e a designada troika<sup>26</sup>. Idolatrado e detestado – existindo figuras públicas relevantes defendendo a sua extinção – o TC foi resgatado à descrição e, até, ao desconhecimento.

Esta transformação da imagem e importância do Tribunal Constitucional deveu-se à polémica que o posicionamento da Corte ocasionou. As decisões do tribunal desencadearam grande movimentação entre professores de Direito Constitucional, advogados e demais juristas.

---

<sup>26</sup> Troika é a designação dada ao grupo formado pelo FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, cuja finalidade foi gerir a crise e fiscalizar o cumprimento das medidas impostas à Portugal quando da prestação de assistência financeira.

Foram realizadas conferências, congressos e encontros; publicados livros e artigos a respeito do tema, nos quais cada interventor e cada autor lançaram seus argumentos e posicionamentos a respeito das decisões do tribunal<sup>27</sup>.

Nestas obras, são referenciadas três decisões, que analisam a constitucionalidade das leis do orçamento do Estado para os anos de 2011, 2012 e 2013. Tratam-se das decisões de nº 396/2011, 353/2012 e 187/2013, respectivamente.

Na decisão 396/2011, o TC considerou constitucionais as medidas restritivas adotadas, argumentando que a necessidade de contornar a crise econômica possuiria prevalência sobre os direitos sociais mitigados. Já na decisão 353/2012, a Corte entendeu que a manutenção das medidas restritivas, atingindo novamente os trabalhadores do setor público, feriria o princípio da igualdade, todavia, modulou os efeitos da decisão, mantendo as medidas em vigor para o orçamento de 2012. Por outro lado, na decisão 187/2013, o TC julgou os pedidos parcialmente procedentes, decretando a inconstitucionalidade de apenas alguns dispositivos questionados<sup>28</sup>.

Conforme consignado, a atuação do Tribunal nestes acórdãos levou diversos juristas a se posicionarem. Enquanto alguns se posicionaram a favor da atuação do TC, outros entenderam ter sido feridos importantes preceitos, tais como a proibição de retrocesso social.

Guilherme Dray (2015, p. 184), por exemplo, analisa os acórdãos 353/2012 e 187/2013, destacando a questão no princípio da proteção do trabalhador:

Em suma: os citados acórdãos nº 353/2012 e nº 187/2013, ambos do TC, afirmam a defesa de uma *reduzibilidade salarial condicionada* no que diz respeito à atuação do legislador ordinário: por um lado, o legislador pode diminuir a retribuição dos trabalhadores, por via legislativa, desde que tal redução obedeça a critérios de *necessidade, adequação e proporcionalidade* e não afete o *princípio da igualdade*; por outro lado, essa diminuição salarial não pode pôr em causa, mesmo num contexto de emergência e de grave crise econômica, o direito a uma sobrevivência minimamente condigna, à luz do *princípio da dignidade da pessoa humana*. Este último princípio, na sua projeção laboral, consubstancia-se precisamente, nos termos acima assinalados, no *princípio da proteção do trabalhador*.

O autor (DRAY, 2015, p. 185) entende que o Tribunal garantiu a preservação do núcleo essencial do princípio da proteção do trabalhador, através do julgamento dos acórdãos nº

<sup>27</sup> Exemplificativamente, ver: BRITO, Miguel Nogueira de et. al. **E-PÚBLICA**. Lisboa: ICJP, v. 4, n. 1, maio 2017. RIBEIRO, Gonçalo de Almeida; COUTINHO, Luís Pereira (org.). **O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos**. Coimbra: Almedina, 2014. GONÇALVES, Pedro et. al (coord). **A crise e o Direito Público**. VI Encontro de professores portugueses de Direito Público. Lisboa: ICJP, 2013. PINHEIRO, Alexandre Sousa. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, ano. 7, n. 1, 2014. p.168-189.

<sup>28</sup> Estas decisões serão descritas mais detidamente no terceiro capítulo.

353/2012 e nº 187/2013. No entanto, deixou de analisar o julgado anterior que não considerou inconstitucional a lei do orçamento do Estado para 2011, a qual restringiu direitos dos trabalhadores, especialmente do setor público.

Por outro lado, Joana Duro Pereira (2013) cinge sua análise à lei do orçamento do Estado para 2011 (LOE/2011) e ao acórdão que a julgou – 396/2011. A autora discorda do Tribunal Constitucional quando este entende por não julgar inconstitucional a LOE/2011, sob o argumento de que seria exigido um maior sacrifício dos trabalhadores do setor público, já que “a redução salarial é, no fundo, um sacrifício que nos é pedido enquanto *Povo de um mesmo Estado*, de forma a solucionar um problema que a todos diz respeito mas que só a alguns é exigido” (PEREIRA, 2013, p. 95-96).

Quanto à alegada ofensa ao princípio da confiança, a autora salienta ser capaz de apresentar argumentos tanto a favor da inconstitucionalidade, quanto contra. Por isso, não usa tal argumento como razão de seu posicionamento, limitando-se a defender a inconstitucionalidade da lei por ofensa ao princípio da igualdade:

Porque, e fugindo a teorias populistas, que particularmente não cuido, acredito, seriamente, que nem todos estamos em condições de contribuir para a redução do défice orçamental, mas, para aqueles que o estão, não se pode tolerar que apenas alguns o façam, criando uma discriminação fundada na natureza da relação laboral. (PEREIRA, 2013, p. 99)

Por sua vez, José Melo Alexandrino (2014, p. 165) critica a atuação do Tribunal Constitucional, entendendo que a corte não poderia ceder às pressões econômicas:

Reconhecendo embora as dificuldades da jurisdição em “tempo de emergência”, entendo que o Tribunal Constitucional, por um lado, *não revelou um suficiente compromisso com o texto da Constituição*, que em muitas destas decisões esvaziou ou ignorou, preferindo o tortuoso caminho da Constituição “*prima facie*”; por outro lado, não deixou de nos empurrar para o desolador desfecho da sobrecarga fiscal – induzida pelos constrangimentos exteriores, omnipresente nas soluções políticas sucessivamente apresentadas desde 2010, mas resultante afinal também do injustificado esvaziamento jurisdicional das garantias constitucionais do contribuinte.

Verifica-se que o tribunal sofreu críticas das mais diversas espécies, há críticas dirigidas a sua atuação contida, há críticas dirigidas à argumentação utilizada, bem como há elogios que, no entanto, não consideram o universo total de decisões. Mas, há ainda, críticas no sentido de uma atuação exacerbada da corte, entre aqueles que defendem a necessidade de se deixar assuntos relativos à concretização de direitos sociais na competência do legislativo.



É neste sentido que se posiciona Luís Pereira Coutinho (2012, p. 78), entendendo que o tema da concretização dos direitos sociais cabe à maioria, ou através dela:

A meu ver, levar a sério os direitos sociais, sobretudo em circunstâncias de crise, passa por manter presente a essencialidade desta questão normativa. O que implica ter concomitantemente presente que a realização dos direitos sociais não é possivelmente feita contra a maioria mas necessariamente pela maioria, ou através da maioria, fazendo recair sobre os membros da comunidade política os inerentes sacrifícios. [...] A exclusão de um controlo judicial de constitucionalidade quanto àquilo que se prenda com o grau de concretização de normas de direitos sociais (e não com a violação de um qualquer outro comando [...]) impõe-se em razão de os mesmos direitos dependerem do financeiramente possível e do politicamente oportuno.

Defronta-se, assim, com entendimento de jurista português que se coaduna com o marco teórico eleito, haja vista que Waldron (2003) também defende que as decisões mais importantes e controversas da sociedade devem ser tomadas pelos poderes eleitos, representantes da maioria, portanto.

### 3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA UTILIZADA NA PESQUISA

Destina-se o presente capítulo a expor, justificadamente, as escolhas metodológicas tomadas para o desenvolvimento da pesquisa. O próprio referencial teórico metodológico eleito justifica tal incursão, haja vista a conveniência de se realizar pesquisas replicáveis, sem a necessidade de se recorrer ao autor original. Logo, para que uma pesquisa seja replicável, é primordial a exaustiva exposição de todos os passos seguidos, desde a escolha do método, até as últimas testagens da hipótese.

Deste modo, dedica-se esta seção do trabalho a abordar todas as opções eleitas, a iniciar-se, na primeira subseção, pela justificativa e defesa da possibilidade de realização de pesquisa empírica documental. Tal entendimento não é compartilhado de forma unânime, nem sequer majoritária, entre os pesquisadores do campo do Direito. No limite, pode-se afirmar que nenhuma metodologia goza de tal prerrogativa, todavia, defende-se que as divergências de entendimento, acompanhadas do debate e da troca de experiências, contribuem positivamente para o desenvolvimento do ramo científico. Especialmente, quando em pauta a pesquisa jurídica, o debate sobre metodologia de pesquisa mostra-se essencial, tendo em vista o débil desenvolvimento de tal ramo do conhecimento.

A segunda subseção trata da justificativa da escolha do objeto de pesquisa, apontando a importância que a pesquisa da realidade portuguesa possui para a realidade brasileira e para o ramo do Direito Constitucional.

A terceira subseção dedica-se a tratar, detidamente, da justificativa pela nomeação do método empírico de pesquisa, intentando-se demonstrar porque é ele o mais adequado ao alcance dos objetivos da pesquisa. Além disso, apontam-se as dificuldades decorrentes do método, bem como os percalços enfrentados no decorrer da pesquisa.

Finalmente, a quarta subseção é especialmente destinada a atender ao critério da replicabilidade, reproduzindo o caminho trilhado na coleta e tratamento dos dados empíricos analisados, além de apresentar a tabulação desses.

#### 3.1 A POSSIBILIDADE DE SE DESENVOLVER UMA PESQUISA EMPÍRICO-QUALITATIVA DOCUMENTAL

Realizar pesquisa em Direito com rigor metodológico é um grande desafio para os pesquisadores, já que, tradicionalmente, este ramo do conhecimento devotou pouco interesse à metodologia. Tal fato pode ser creditado a certa confusão entre pesquisa jurídica e atividade

advocacia, sendo o resultado de muitas pesquisas similar a pareceres produzidos por advogados (EPSTEIN; KING, 2002, p. 9).

Sendo assim, os pesquisadores interessados em desenvolver pesquisas imparciais, que efetivamente busquem alcançar um resultado decorrente da pesquisa, e não conduzi-la de modo a apenas comprovar a hipótese eleita, quase sempre buscam aporte nas metodologias das demais ciências sociais. Neste sentido, Elena Baylis (2010, p. 33) observa que:

I have heard law described as a discipline without a methodology, and indeed, those of us who do empirical research typically borrow our methodologies from other disciplines and adapt them to our own purposes<sup>29</sup>.

Os métodos destas disciplinas possuem sua importância no que se refere à pesquisa em Direito, todavia, não são capazes de, sozinhos, atenderem satisfatoriamente a todas as particularidades da pesquisa jurídica.

Assim, há pesquisadores que defendem o desenvolvimento de métodos específicos para as pesquisas em Direito, argumentando mesmo a necessidade de se criar/evoluir um sub-ramo de estudo específico para a pesquisa jurídica:

At the same time, we want to encourage greater self-conscious attention to methodology in legal studies, which is virtually non-existent in the law reviews, even in articles that conduct original empirical research. The law is important enough to have a subfield devoted to methodological concerns, as does almost every other discipline that conducts empirical research. Scholars toiling in the social, natural, and physical sciences can help, but a whole field cannot count on others with differing goals and perspectives to solve all of the problems that law professors may face (EPSTEIN; KING, 2002, p. 11)<sup>30</sup>.

Em sentido semelhante, todavia defendendo o desenvolvimento de métodos no decorrer da pesquisa:

Usualmente pesquisas criteriosas no campo do direito, costumam ser classificadas como pesquisas pertencentes a um outro âmbito, como por exemplo a sociologia ou antropologia jurídica (Rodriguez, 2006), o que

---

<sup>29</sup> Em tradução livre: “o Direito tem sido descrito como uma disciplina sem metodologia e, de fato, nós que fazemos pesquisa empírica, frequentemente nos valem de metodologias de outras disciplinas e as adaptamos aos nossos próprios propósitos”

<sup>30</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “Ao mesmo tempo, queremos incentivar uma atenção mais consciente para a metodologia em estudos jurídicos, a qual é praticamente inexistente em periódicos jurídicos, mesmo em artigos que realizam pesquisa empírica original. O direito é suficientemente importante para ter um subcampo devotado a problemas metodológicos, como acontece em quase todas as disciplinas que conduzem pesquisas empíricas. Pesquisadores lidando com as ciências sociais, naturais e físicas podem ajudar, mas um campo todo não pode depender de outros, com objetivos e perspectivas diferentes, para solucionar todos os problemas que professores de direito podem enfrentar” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 16).

precisa, evidentemente, ser revertido. Entendemos que a pesquisa empírica em Direito deva seguir um modelo artesanal de ciência (Becker, 1993, p. 12), no qual as teorias e métodos necessários ao trabalho vão sendo produzidos por cada pesquisador, conforme as necessidades que surjam na pesquisa e as peculiaridades do campo. A vantagem desse tipo de abordagem é que ela nos permite observar os fenômenos de maneira criativa, de forma que nos sintamos livres para inventar e tentar resolver os problemas que aparecem nas pesquisas, dando conta das particularidades do nosso campo. O que não significa ignorar métodos já consagrados ou abrir mão de um tratamento criterioso dos dados. A ideia aqui é evitar colocar nossas observações numa “camisa-de-força de ideias” desenvolvidas em outro lugar, num outro contexto, para explicar fenômenos peculiares a esse tempo, a esse lugar (Becker, 1993, p. 12) (REGINATO; ALVES, 2014, p. 151).

Compartilha-se do entendimento dos autores no que se refere à incapacidade de as metodologias das demais ciências sociais abrangerem satisfatoriamente o fenômeno jurídico. No entanto, entende-se que, permitir o desenvolvimento de métodos no decorrer da pesquisa, tal como proposto por eles, pode dar margem à criação de vieses, além de ferir uma das regras da pesquisa empírica, a da replicabilidade.

Deste modo, adota-se o entendimento de Lee Epstein e Gary King (2002), defendendo-se a necessidade de se desenvolver o sub-ramo da pesquisa jurídica. Assim, devem-se estabelecer regras que sejam válidas para todas as pesquisas, as quais urgem ser popularizadas e debatidas, buscando-se sempre o seu aprimoramento, o que deve ser feito dentro dos diversos tipos de pesquisa, e não caso a caso.

Cabe salientar que, o desenvolvimento de métodos de pesquisa específicos para o Direito, não pretende isolar este ramo do conhecimento dos demais ramos das ciências sociais. A interdisciplinaridade é primordial para uma compreensão adequada do fenômeno jurídico, no entanto, os métodos aplicáveis à Sociologia, à Antropologia, à Filosofia, à Economia, dentre outros, mostram-se insuficientes, necessitando de adequação para análise dos institutos e fenômenos jurídicos. Neste sentido, Wulf (2015, p. 31) esclarece que:

The success of empirical methods in the legal sciences is partially due to the fact that it brings together scholars from several different disciplines who have been working independently of each other on different aspects of the legal system, e.g. the sociology of law ("Law and Society") and the economic analysis of law ("Law and Economics"). This promotes interdisciplinary legal research.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Em tradução livre: “O sucesso dos métodos empíricos nas ciências jurídicas é devido, parcialmente, ao fato de reunir pesquisadores de diversas disciplinas, que têm trabalhado de forma independente em cada aspecto do sistema jurídico, como por exemplo a sociologia do Direito (Direito e Sociedade) e a análise econômica do Direito (Direito e Economia). Isso promove a interdisciplinaridade na pesquisa jurídica”.

Feitas tais observações iniciais, é necessário esclarecer que, na presente pesquisa, a interdisciplinaridade ocorrerá, mas a título de contextualização fática dos fenômenos jurídicos que serão analisados empiricamente. Assim, para a devida compreensão do objeto de pesquisa, será preciso recorrer a conceitos econômicos e políticos, tal como feito no primeiro capítulo.

Especificamente quanto ao método, este estudo adotará a metodologia empírica de pesquisa, desenvolvendo uma análise qualitativa de dados, ainda que seja necessária alguma abordagem quantitativa.

Segundo Epstein e King (2002, p. 2-3), a pesquisa empírica é toda aquela que trabalha com fatos do mundo real, os quais comumente são chamados de dados:

This may seem a puzzling, even odd, statement to legal academics. After all, in this community the word “empirical” has come to take on a particularly narrow meaning – one associated purely with “statistical techniques and analyses,” or quantitative data. But empirical research, as natural and social scientists recognize, is far broader than these associations suggest. The word “empirical” denotes evidence about the world based on observation or experience. That evidence can be numerical (quantitative) or nonnumerical (qualitative); neither is any more “empirical” than the other. What makes research empirical is that it is based on observations of the world – in the other words, *data*, which is just a term for facts about the world. These facts may be historical or contemporary, or based on legislation or case law, the results of interviews or surveys or the outcomes of secondary archival research or primary data collection. Data can be precise or vague, relatively certain or very uncertain, directly observed or indirect proxies, and they can be anthropological, interpretative, sociological, economic, legal, political, biological, physical, or natural. As long as the facts have something to do with the world, they are data, and as long as research involves data that is observed or desired, it is empirical<sup>32</sup>.

Com tal afirmação, quer-se afastar a ideia difundida de que pesquisa empírica seria apenas aquela realizada com indivíduos, através da aplicação de questionários, entrevistas ou

---

<sup>32</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “Esta pode parecer uma afirmação intrigante, mesmo estranha, para os juristas. Nessa comunidade, a palavra “empírico” passou a possuir um significado particularmente restrito – associado puramente com “técnicas e análises estatísticas” ou com dados quantitativos. Mas a pesquisa empírica, como cientistas naturais e sociais reconhecem, é muito mais ampla do que essas associações sugerem. A palavra “empírico” denota evidência sobre o mundo baseada em observação ou experiência. Essa evidência pode ser numérica (quantitativa) ou não-numérica (qualitativa); nenhuma é mais “empírica” que a outra. O que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo – em outras palavras, *dados*, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo. Esses fatos podem ser históricos ou contemporâneos, ou baseados em legislação ou jurisprudência, ou ser o resultado de entrevistas ou pesquisas, ou os resultados de pesquisas auxiliares arquivísticas ou de coletas de dados primários. Os dados podem ser precisos ou vagos, relativamente certos ou muito incertos, diretamente observados ou conseguidos indiretamente; podem ser antropológicos, interpretativos, sociológicos, econômicos, jurídicos, políticos, biológicos, físicos ou naturais. Desde que os fatos estejam de alguma maneira relacionados ao mundo, eles são dados, e, contanto que a pesquisa envolva dados que são observados ou desejados, ela é empírica” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 11-12).

observação participante, e demonstrar que as possibilidades de objetos de pesquisa são muito mais amplas do que inicialmente se pode imaginar. Tradicionalmente, os pesquisadores que se ocupam do estudo da metodologia em pesquisas jurídicas, classificam em dois grupos distintos a pesquisa documental e a pesquisa empírica:

Além disso, no caso da pesquisa jurídica, é importante o estudo de documentos como: leis; repertórios de jurisprudência; sentenças; contratos; anais legislativos; pareceres etc., constituindo uma vertente específica da pesquisa bibliográfica que podemos chamar de **documental**.

Já na pesquisa empírica o pesquisador vai mais diretamente aos eventos e fatos, sem intermediação de outro observador, investigando as variáveis de seu objeto e tentando explicá-las controladamente. Seus métodos são muitos, tais como questionários, entrevistas, estudos de caso, entre outros (grifo no original) (ADEODATO, 1998, p. 175).

Observa-se que, para o autor, a pesquisa jurisprudencial não se caracteriza como pesquisa empírica, constituindo dois ramos da pesquisa jurídica distintos, entendimento do qual não se compartilha no presente trabalho. Isso porque, à luz da teoria de Epstein e King (2002), defende-se que o uso dos documentos como fonte direta de pesquisa, o que ocorre quando o pesquisador coleta os dados e os analisa sem o intermédio de terceiros, caracteriza-se como pesquisa empírica.

Todavia, pondere-se que as duas classificações da pesquisa jurídica não precisam, necessariamente, ser excludentes uma da outra, pois seus critérios não se opõem de modo a tornar contraditória a pesquisa empírico-documental. Adeodato (1998, p. 175) conceitua a pesquisa empírica como aquela na qual o pesquisador busca diretamente os fatos/dados que pretende analisar, tal conceito não exclui a possibilidade de que tais fatos/dados estejam em documentos. No entanto, não é este o entendimento adotado pelo autor e pela tradicionalidade dos pesquisadores.

Neste sentido, Gustin e Dias (2002, p. 41) classificam a pesquisa jurídica em três vertentes teórico-metodológicas: jurídico-dogmática, jurídico-sociológica ou empírica e jurídico-teórica. Quanto às duas primeiras, conceituam da seguinte forma:

A primeira vertente, **jurídico-dogmática**, considera o Direito com auto-suficiência metodológica e trabalha com os elementos internos ao ordenamento jurídico. Desenvolve investigações com vistas à compreensão das relações normativas nos vários campos do Direito e com a avaliação das estruturas internas do ordenamento jurídico. Acentua a noção de eficiência das relações entre e nos institutos jurídicos, restringindo a análise do discurso normativo interno aos limites do ordenamento.

A segunda vertente, **jurídico-sociológica** ou **empírica**, propõe-se a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Analisa o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficácia e de efetividade das relações Direito/sociedade. Preocupa-se com a facticidade do Direito e com os demais campos: sócio-cultural, político e antropológico (grifos no original) (GUSTIN; DIAS, 2002, p. 41-42).

Segundo a proposta de Gustin e Dias (2002), é possível concluir que, uma pesquisa que se limite a analisar o ordenamento jurídico, ou algum de seus aspectos específicos, não poderá ser caracterizada como pesquisa empírica, haja vista que, segundo as autoras, é empírica apenas a pesquisa que prima pela interdisciplinaridade do Direito com os demais ramos de conhecimento social.

Como exposto, não se coaduna desta concepção, conceituando-se como empírica toda pesquisa que lide diretamente com fatos do mundo, os quais podem estar presentes exclusivamente dentro do universo jurídico ou não, reduzidos a escrito ou colhidos através do contato do pesquisador com indivíduos. Logo, advoga-se pela necessidade de se afastar esta visão tradicional, que reduz a pesquisa empírica social à análise do comportamento humano, especialmente na pesquisa em Direito, ramo do conhecimento no qual os fatos/dados sobre o mundo estão em sua maioria reduzidos a escritos.

Desta forma, uma pesquisa que analise a produção legislativa de um parlamento ou as decisões de um tribunal, em período presente ou passado, com recurso aos debates parlamentares e notas taquigráficas ou não, é empírica, ainda que não haja nenhum contato direto com os agentes que produziram tais documentos. Ou seja, a pesquisa empírica não está necessariamente condicionada ao contato humano, ela pode decorrer de material produzido pela atividade humana em momento anterior, pois “in fact, in terms of legal scholarship, it is only the *purely* normative or theoretical that is *not* empirical” (grifos no original) (EPSTEIN; KING, 2002, p. 3)<sup>33</sup>.

É justamente por este fato que se faz tão necessária uma metodologia de pesquisa adequada especificamente para o fenômeno jurídico. Sendo o Direito o ramo do conhecimento que lida especificamente com o produto da atividade legislativa e das decisões judiciais, serão estes os principais objetos de pesquisa, merecendo, por isso, um método adequado de análise. Como ressaltado, podem tais fenômenos jurídicos ser analisados à luz de outros ramos do conhecimento, tais como a Sociologia, a Economia e a Antropologia. Todavia, ao se realizar

---

<sup>33</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “de fato, em termos de pesquisa jurídica, é somente a *puramente* normativa ou teórica aquela que *não* é empírica” (grifos no original) (EPSTEIN; KING, 2013, p. 12).

uma pesquisa puramente jurídica, é preciso métodos específicos capazes de analisar tais dados adequadamente.

Partindo-se de tal premissa, serão adotadas na realização desta pesquisa as regras da inferência de Epstein e King (2002, p. 10) que foram adaptadas das regras de inferência “used in the social and natural sciences to the special needs, theories, and data in legal scholarship”<sup>34</sup>.

A pesquisa será, portanto, empírico-qualitativa documental. Quanto à realização de pesquisa empírico-qualitativa, há pesquisadores ortodoxos que reconhecem como empírica apenas as pesquisas quantitativas. Adota-se, no entanto, concepção diversa, à luz do conceito de Epstein e King (2002, p. 2-3) e Susan Fortney (2009, p. 1476-1477):

Although some researchers have used questionnaires and quantitative analyses, a number of studies on the legal profession have relied on interviews or ethnographic methodologies. Some scholars reject the characterization of this work as "empirical," maintaining that the work is not systematic and subject to replication. Others take a more expansive view of empirical research, asserting that there is enough room in the tent to accommodate both qualitative and quantitative approaches. For the purposes of this essay, I use the term "empirical legal research" to include the rich body of work that uses qualitative approaches, as well as those studies that use quantitative methods.<sup>35</sup>

Os documentos objeto de análise serão decisões do Tribunal Constitucional português. Todavia, para uma melhor compreensão destes dados, recorre-se também às leis que foram questionadas nos acórdãos analisados. A justificativa da escolha e a explicitação dos métodos de coleta dos dados estão especificados na subseção 2.4 infra.

### 3.2 JUSTIFICATIVA DO OBJETO DE PESQUISA

No curso desta pesquisa, foram necessárias algumas mudanças de rota, em especial quanto ao objeto pesquisado.

---

<sup>34</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “existentes nas ciências sociais e naturais para as necessidades especiais, teorias e dados do estudo jurídico” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 16).

<sup>35</sup> Em tradução livre: “Embora alguns pesquisadores tenham usado questionários e análises quantitativas, vários estudos sobre a profissão jurídica basearam-se em entrevistas ou metodologias etnográficas. Alguns estudiosos rejeitam a caracterização destes trabalhos como “empíricos”, sustentando que o trabalho não é sistemático e sujeito à replicabilidade. Outros têm uma visão mais expansiva da pesquisa empírica, afirmando que há espaço suficiente no conceito para acomodar abordagens tanto qualitativas quanto quantitativas. Neste ensaio, uso o termo “pesquisa empírico-jurídica” para incluir o rico acervo de trabalhos que usam abordagens qualitativas, bem como aqueles estudos que usam métodos quantitativos”.



O projeto de pesquisa tinha como finalidade analisar, comparativamente, a atuação dos tribunais constitucionais português e brasileiro, no que refere à proteção dos direitos sociais num contexto de crise econômica.

Para tanto, intentava-se conhecer a forma como Portugal lidou com tais direitos durante a última crise econômica enfrentada por aquele país. Em seguida, pretendia-se analisar como o Supremo Tribunal Federal vem lidando com os direitos sociais para, enfim, inferir se a saída adotada pelos portugueses poderia vir a ser adotada no Brasil, no atual contexto de crise.

A justificativa para desenvolver análise comparativa entre os dois países repousa nas proximidades entre o constitucionalismo brasileiro e o constitucionalismo lusitano, tratando-se de duas Constituições frutos de processos de redemocratização:

Ademais, normal era que, dadas as circunstâncias, o constitucionalismo brasileiro, procurasse inspiração na recente experiência portuguesa. Com efeito, a Constituinte brasileira reagia contra um período autoritário (1964-1985), como o fizera a Portuguesa, e se instaurava num país em que o espírito democrático não era arraigado senão nas elites, bem como em condições que excitavam o radicalismo, o que tinha símile com o que se passara em Portugal. Na verdade, pode-se dizer, sem exagero, que a Constituição Portuguesa foi o modelo da Constituição Brasileira em vigor (FERREIRA FILHO, 1996, p. 59-60).

No entanto, ao iniciar-se a pesquisa, surgiram dificuldades práticas e metodológicas.

A principal dificuldade prática observada, relacionou-se ao prazo, relativamente curto, de dois anos para conclusão do trabalho. Para que a pesquisa atendesse ao rigor metodológico exigido, seria necessária a formação de banco de dados com decisões das cortes constitucionais no período pré-crise em ambos os países e no período de crise em Portugal, já que no Brasil, ainda não há jurisprudência formada a respeito da atual situação financeira. Observou-se, então, que o prazo não seria suficiente para a análise de todos estes dados, bem como para a formação do marco teórico – que dependeria do conhecimento aprofundado da estrutura dos direitos sociais em ambos os países.

Enfrentou-se, ainda, dificuldade metodológica, no sentido de que, não seria possível, apenas com embasamento nas proximidades entre o constitucionalismo dos dois países, inferir, a partir da solução encontrada por Portugal, qual seria a possível solução adotada pelo Brasil. Esta dificuldade mostrou-se mais clara conforme se aprofundou o conhecimento da estrutura dos direitos sociais em Portugal, os quais, apesar das diversas semelhanças, possuem muitas diferenças, tanto na teoria, quanto na prática, da realidade brasileira.

Sendo assim, foi necessário rever todo o projeto de pesquisa, limitando-se a análise ao país europeu. No entanto, a pesquisa mantém sua importância para o desenvolvimento do constitucionalismo, dos conceitos de jurisdição constitucional e revisão judicial da legislação, e da teoria dos direitos sociais, podendo mesmo, contribuir para futura análise de uma possível jurisprudência constitucional no contexto de crise no Brasil.

Isso porque as proximidades entre os dois países permanecem, especialmente quanto aos seus constitucionalismos, sendo útil, face à existência de uma sociedade internacional<sup>36</sup>, aprender com as experiências dos demais Estados.

Paulo Bonavides (1996, p. 48-49), ao analisar os influxos recíprocos daquilo que nomeia constitucionalismo luso-brasileiro, ressalta que:

As Constituições são como as dinastias: têm as suas linhagens. De tal sorte que seus troncos se ramificam por distintos Estados no tempo e no espaço. Conservam um parentesco, quase sempre de carácter ideológico comum, que faz levantar do solo político, onde deitam as suas raízes, a árvore constitucional da liberdade e das competências dos poderes limitados.

Portanto, pode-se dizer que as Constituições portuguesa e brasileira pertencem à mesma linhagem, já que ambas decorrem de processos de redemocratização e optam pelo Estado Social como opção político-social. Aliás, ambas as cartas políticas acolhem o sistema de revisão judicial forte, concedendo ao Poder Judiciário a possibilidade de afastar a aplicação da legislação ou modificar o seu entendimento. Nesta perspectiva, mostra-se especialmente relevante observar como o Tribunal Constitucional português se comporta quando chamado a realizar o *judicial review*, podendo, futuramente, ser uma medida útil de comparação com a forma como o Supremo Tribunal Federal brasileiro põe em prática este poder.

Deste modo, o estudo da Constituição portuguesa e da forma como sua corte constitucional atua é de importância, em especial se se considerar o desenvolvimento do constitucionalismo, e não somente do Direito Constitucional deste ou daquele Estado.

Ademais, ante a histórica relação entre Brasil e Portugal, o desenvolvimento do constitucionalismo em ambos os países sempre esteve interligado, havendo os denominados influxos recíprocos (BONAVIDES, 1996) em diversos textos constitucionais, tanto portugueses, quanto brasileiros, no decorrer dos anos.

---

<sup>36</sup> No primeiro capítulo, mencionou-se as pressões que Portugal sofreu por parte da União Europeia para se adequar às políticas do grupo, as quais influenciaram fortemente na adoção da política de austeridade portuguesa. Além disso, salientou-se como uma crise iniciada nos Estados Unidos da América abalou todo o globo, especialmente países europeus. Assim, não é despidendo o estudo do Direito e da forma como outros países lidam com suas crises.

Muito antes de a Constituição portuguesa de 1976 influenciar os trabalhos da constituinte brasileira de 1987, que deu origem à Constituição de 1988, houve influência inversa, sendo a Constituição brasileira de 1891 uma das influenciadoras da Constituição portuguesa da I República de 1911.

O que se pretende salientar, mais do que uma história em comum, é a inevitável influência que as constituições de um país exercem sobre outros. De fato, nenhum texto constitucional se elabora de forma totalmente isolada e imune a influências externas.

Já à época da elaboração da Constituição portuguesa de 1911, criticava-se a ingerência da Constituição brasileira de 1891 na elaboração de seu texto, crítica que recebeu a seguinte resposta de Marnoco e Sousa (1913, p. 6):

A constituição brasileira é uma das mais perfeitas e melhor organizadas das constituições republicanas. E era evidentemente as instituições políticas de um povo que teve até 1822 uma história comum com a nossa, que nós poderíamos ir buscar os elementos mais adequados para a elaboração da constituição da República Portuguesa. As constituições não se inventam, recebendo da sua prática lição e exemplo de todos os povos.

Portanto, face às influências recíprocas do constitucionalismo brasileiro no constitucionalismo português, e vice-versa, bem como ante a conjuntura de globalização vivida, mostra-se relevante e proveitoso compreender a forma como o Tribunal Constitucional português atuou quando chamado a realizar a revisão judicial da legislação no contexto de crise econômica. Muito embora tal conhecimento não seja capaz de, sozinho, permitir fazer inferências quanto à atuação que será eleita pelo Supremo Tribunal no Brasil, ele pode ajudar a analisar as decisões que virão a ser tomadas, numa perspectiva comparativa, mas, de modo diferente do que se pretendia no início desta pesquisa. Isso porque, não se fará inferências quanto à possível saída a ser adotada pelo Brasil, mas será possível comparar dados da realidade, sendo as inferências relativas à atuação dos dois tribunais constitucionais quando provocados a exercer a revisão judicial da legislação.

Deste modo, a presente pesquisa, muito embora restrita a um país estrangeiro, possui a capacidade de contribuir para o desenvolvimento do constitucionalismo, especialmente do controle de constitucionalidade exercido sobre a legislação. Possui, ainda, a possibilidade de, no futuro, colaborar na análise de uma possível jurisprudência da crise que venha a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

### 3.3 JUSTIFICATIVA E DIFICULDADES DO MÉTODO

Nesta subseção, justificar-se-á todas as escolhas metodológicas, inclusive o porquê de se considerar o método empírico o mais adequado para a compreensão do objeto de pesquisa. No entanto, a opção por tal método não se deveu apenas ao fato de considerá-lo o mais adequado, mas partiu também da convicção de que as pesquisas empíricas são as que possuem maior potencial de efetivamente conhecer e colaborar com a compreensão da realidade fática, no caso, especificamente do universo jurídico. Assim, entende-se que, ao se verificar como se conformam e se efetivam certos fenômenos jurídicos, há maior possibilidade de transformá-los, ao se conhecer seus erros e acertos, bem com as implicações que sua prática traz.

Neste sentido, Elena Baylis (2010, p. 31), em estudo desenvolvido especificamente sobre a realização de pesquisa empírica em Direito Internacional, pondera que:

Empirical research can have truly transformative effects by enabling us to develop different kinds of analytic frameworks for understanding international law and to create tools that can be used in producing and engaging with international law in practice.<sup>37</sup>

De fato, o crescimento do interesse pelo método empírico de pesquisa tem sido observado, especialmente pelos pesquisadores estrangeiros:

In 1993, Professor Robert W. Gordon suggested that empirical social research was the "most neglected and ridiculously undervalued as well as the most potentially fruitful branch of legal studies." Within a few years the interest in empirical research dramatically grew. By 2006, one commentator referred to empirical legal scholarship as the "next big thing in legal intellectual thought" (FORTNEY, 2009, p. 1474-1475).<sup>38</sup>

Também no Brasil, é possível observar o aumento pelo interesse nas pesquisas empíricas em Direito<sup>39</sup>:

---

<sup>37</sup> Em tradução livre: "a pesquisa empírica pode ter efeitos verdadeiramente transformadores, ao nos permitir desenvolver diferentes tipos de estruturas analíticas para o entendimento do Direito Internacional e ao criar ferramentas que podem ser usadas na produção e desenvolvimento da prática do Direito Internacional".

<sup>38</sup> Em tradução livre: "Em 1993, o Professor Robert W. Gordon sugeriu que a pesquisa empírica social é a "mais negligenciada e ridiculamente desvalorizada, bem como potencialmente o ramo mais frutífero dos estudos jurídicos". Em poucos anos, o interesse pela pesquisa empírica cresceu dramaticamente. Em 2006, um comentarista referiu-se à pesquisa empírica como "o próximo grande acontecimento no pensamento intelectual jurídico"."

<sup>39</sup> Saliente-se a criação, em 2011, da Rede de pesquisa Empírica em Direito (REED), cujos objetivos são articular pesquisadores, bem como divulgar trabalhos e informações sobre a pesquisa empírica em Direito, não só no Brasil, como no exterior. As informações estão disponíveis no sítio eletrônico da REED: <<http://reedpesquisa.org/institucional/quem-somos-nos/>>

O estudo do Direito com uma abordagem meramente doutrinária e dogmática baseada na hermenêutica de princípios abstratos ou na descrição da legislação positiva tem cedido espaço a pesquisas focadas em entender como os tribunais aplicam (criam?), de fato, o Direito. Aos poucos a jurisprudência deixa de ser estudada de forma secundária nas monografias e nos trabalhos jurídicos, e ela passa a ser o objeto principal de estudo – ou, ao menos, um objeto de igual importância se comparado à legislação e à doutrina. (VEÇOSO et. al, 2014, p. 108)

Assim, por se entender que o potencial de transformação da realidade na pesquisa jurídica está na prática do Direito, comumente levada a cabo pelos tribunais, é que se optou pelo desenvolvimento de pesquisa empírica jurisprudencial. Tendo em vista que, para se modificar qualquer realidade, primeiro se faz necessário conhecê-la, a presente pesquisa tem o objetivo de verificar como se deu a prática do Direito em determinado tribunal durante determinado período.

Como mencionado, o objeto deste estudo é a atuação do Tribunal Constitucional português no período de crise econômica atravessado por Portugal, que fez surgir o fenômeno cunhado de Jurisprudência da Crise. Desta forma, tendo-se como objeto de estudo a atuação judicial, no sentido de se verificar a consolidação de uma jurisprudência, o método de pesquisa mais adequado é o empírico.

O denominado fenômeno da Jurisprudência da Crise foi amplamente debatido pelos estudiosos do Direito Constitucional português, existindo vasta produção bibliográfica sobre o tema<sup>40</sup>. Muito embora, tais obras tenham sido primordiais para a revisão de literatura desta pesquisa, sozinhas, elas não são capazes de garantir o alcance dos objetivos de pesquisa.

Isso porque, conforme evidenciado no primeiro capítulo, a maioria dos artigos que tratam do tema, referem-se a apenas dois ou três acórdãos do Tribunal Constitucional, representativos da Jurisprudência da Crise (BOTELHO, 2015; CROIRIE, 2013; PINHEIRO, 2014). Tratam-se dos acórdãos de números 396/2011 (PORTUGAL, 2011, *online*), 353/2012 (PORTUGAL, 2012, *online*) e 187/2013 (PORTUGAL, 2013, *online*).

Tendo a pesquisa como um de seus objetivos verificar a consolidação ou não da jurisprudência firmada no contexto de crise em Portugal, o recurso a apenas um pequeno número de julgados mencionados por outros pesquisadores não é capaz de colaborar para o atingimento de tal objetivo.

---

<sup>40</sup> Ver: Capítulo 1, subseção 1.3 A JURISPRUDÊNCIA DA CRISE PORTUGUESA, deste trabalho.

Tratou-se acima da necessidade de se desenvolver métodos de pesquisa empírica específicos para a pesquisa jurídica, criticando-se as pesquisas tradicionalmente realizadas, cujo resultado assimila-se a pareceres. Nestas, os pesquisadores conduzem suas pesquisas de modo semelhante à atuação advocatícia, elegendo a hipótese preferida e buscando meios de confirmá-la. Assim, o resultados alcançado não decorre efetivamente da pesquisa, a qual carece de cientificidade, por estar corrompida por vieses.

Neste sentido, deve-se evitar a pesquisa com base em julgados paradigmáticos ou *leading cases*, já que estes não permitem verificar, com certa margem de segurança, se se trata realmente do posicionamento dominante naquele tribunal. Isso porque, o entendimento pode variar de uma turma para outra, de um período de tempo para outro ou mesmo o julgado eleito paradigma pode ir contra toda uma jurisprudência firmada naquele tribunal. Logo, para verificar-se com maior segurança o posicionamento de um tribunal, é necessário ampliar o recorte de pesquisa, analisando-se um universo maior de julgados.

Neste intuito, ampliou-se o universo de decisões analisadas no presente trabalho para antes do período no qual se situam os julgados emblemáticos mencionados nos artigos (2011-2013), bem como para depois de tal período, sendo o recorte final de 2008 a 2017. Com tal recorte, pretende-se observar a atuação do tribunal no período pré-crise, durante a crise e após, especificamente quanto à análise das leis do orçamento do Estado, a fim de se verificar se o período de crise ocasionou a modificação do posicionamento judicial, ou seja, se o contexto fático desencadeou a alteração da forma de se exercer o *judicial review*.

Com tais perspectivas em mente, iniciou-se a busca pelos acórdãos no sítio do Tribunal Constitucional português<sup>41</sup>, percebendo-se a necessidade de modificá-la para o Diário da República portuguesa<sup>42</sup>. Esta mudança de base de dados, deveu-se a dificuldades enfrentadas nos mecanismos de busca disponíveis no sítio do Tribunal Constitucional.

Quanto às ferramentas de busca, o sítio eletrônico do Tribunal Constitucional possui mecanismos repartidos entre: pesquisa, pesquisa simples, pesquisa avançada e listagem geral.

Na opção *pesquisa*, é possível filtrar por: pesquisas rápidas, de acordo com o tempo de publicação do acórdão (acórdãos dos últimos 15 dias, acórdãos dos últimos 30 dias, acórdãos dos últimos 60 dias, acórdãos dos últimos 90 dias, acórdãos dos últimos 120 dias, os 30 acórdãos mais recentes, os 20 acórdãos mais recentes, os 25 acórdãos mais recentes); acórdão (número/ano); processo (número/ano); texto para consulta (introduzir palavras-chave); espécie

---

<sup>41</sup> O endereço eletrônico é <[www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)>

<sup>42</sup> O endereço eletrônico é: <[www.dre.pt](http://www.dre.pt)>.

(DPR, Eleitoral, Financiamento PPCE, Incompatibilidades, Omissão, Partido Político, Presidente da República, Preventivo, Reclamação, Recurso, Referendo, Sucessivo); e data.

A primeira dificuldade observada nesta aba de pesquisa é quanto à impossibilidade de se inserir período de pesquisa. É possível filtrar por ano, mas não é possível filtrar por um período. Assim, acaso fosse, na presente pesquisa, se utilizar desta aba, seria necessário realizar uma pesquisa para cada ano do recorte temporal. A segunda dificuldade observada, refere-se à forma como retornam os resultados da pesquisa. Os resultados são exibidos apenas com os seguintes dados: número do acórdão, número do processo, formação (seção, conferência ou plenário), espécie, data e relator. Não é exibido sequer o trecho do acórdão no qual constam as palavras-chave pesquisadas. Para utilizar-se desta aba de pesquisa, seria necessário abrir cada um dos acórdãos para verificar a compatibilidade com a pesquisa.

A opção *pesquisa simples* retorna os resultados da mesma forma que a opção anterior, tendo como única diferença, a impossibilidade de filtrar os resultados para além das palavras-chave. Desta forma, observou-se a mesma dificuldade quanto à necessidade de se abrir cada um dos acórdãos, acrescida da impossibilidade de filtragem por ano.

Já a opção *pesquisa avançada* permite que se filtre os resultados por intervalo *entre datas*, sendo possível inserir o ano de início e de término, ou mesmo os meses e dias. As possibilidades de filtragem são as mesmas da opção *pesquisa*, acrescidas da possibilidade de filtrar *entre datas e palavras ou expressões a excluir*. Todavia, o retorno dos resultados é semelhante ao das demais abas, sendo necessário abrir todos os acórdãos para verificar a pertinência temática destes.

Observou-se, ainda, que o sítio eletrônico do Tribunal Constitucional português, se comparado ao sítio do Supremo Tribunal Federal e ao sítio do Diário da República Eletrônico, demora a responder aos comandos, mesmo com conexão rápida de Internet<sup>43</sup>.

Sendo assim, optou-se por realizar o levantamento dos dados no sítio eletrônico do Diário da República português, órgão responsável pelas publicações oficiais do país. Esta página permite a pesquisa tanto de legislação, quanto de jurisprudência, retornando resultados de forma mais célere e com mais informações. Neste, é possível filtrar os resultados: por

---

<sup>43</sup> Realizou-se comparação entre os sítios eletrônicos da seguinte forma: no sítio do Tribunal Constitucional português (TC), na opção *Pesquisa*, digitou-se no campo *Introduza o texto para consulta* a expressão *direitos sociais*, clicando em seguida no botão *Pesquisar*. Na página do Supremo Tribunal Federal (STF), selecionou-se a opção *Jurisprudência > Pesquisa*. Na barra para *Pesquisa Livre*, também digitou-se a expressão *direitos sociais* e clicou-se em *Pesquisar*. No sítio do Diário da República português (DRE), abriu-se a opção *Pesquisa Avançada*, selecionando-se *Jurisprudência* e inserindo a expressão *direitos sociais*, clicando-se no botão *Pesquisar*. No momento em que clicou-se no botão *Pesquisar*, em cada um dos sítios, iniciou-se o cronômetro. A página do TC demorou mais de um minuto para retornar os resultados. O sítio brasileiro respondeu em menos de três segundos. A página do DRE, assim como a do STF, demorou menos de três segundos para exibir os resultados.

período; por Legislação, Jurisprudência ou Outro; por Série; por Tipo de Ato; por Tipo de Conteúdo; e por Entidade Emitente. Além disso, nas publicações do Diário da República, consta um breve sumário da decisão, através do qual é possível ter alguma referência sobre o tema do acórdão.

Cabe observar que este sumário não corresponde às ementas, presentes nas decisões dos tribunais brasileiros, muitas vezes mencionando apenas se a decisão se refere à declaração de inconstitucionalidade de determinado dispositivo legal. Esta foi outra observação feita no decorrer do levantamento: os acórdãos do Tribunal Constitucional português não possuem ementa, de modo que o sumário não afasta a necessidade de se recorrer ao inteiro teor do julgado para analisar a compatibilidade deste com o objeto de pesquisa.

Inicialmente, esta ausência de ementa foi considerada um dificultador da pesquisa, já que tornaria a coleta muito mais trabalhosa. No entanto, ao tomar-se contato com trabalhos de pesquisadores brasileiros que desenvolveram pesquisas em ementários jurisprudenciais, e tomar ciência das dificuldades enfrentadas por eles, foi possível ponderar que a ausência de ementas não traria prejuízo relevante.

Segundo Reginato e Alves (2014, p. 150):

A questão é que percebemos a enorme fragilidade do ementário jurisprudencial como fonte de pesquisa. Considerando que as ementas são a fonte mais acessível de observação das formas e padrões de julgamento dos tribunais (nem todos os tribunais estão informatizados e disponibilizam acórdãos de inteiro teor), a constatação de que o registro dos julgados se dá de forma codificada por meio de fórmulas prontas e que se utilizam de conceitos jurídicos vagos e abertos é, no mínimo, preocupante, podendo comprometer o resultado final da pesquisa.

Sendo assim, pode-se observar que, ao menos no que se refere aos tribunais brasileiros, a coleta de dados com base em ementário jurisprudencial encontra diversos problemas, os quais não foram enfrentados na presente pesquisa, haja vista a inexistência de ementas nos acórdãos do Tribunal Constitucional português. Por certo, não se pode concluir que, acaso existissem, as ementas dos julgados portugueses sofreriam das mesmas incoerências brasileiras, todavia, a coleta baseada no inteiro teor, certamente, é mais segura.

Outra facilidade observada no sítio do Diário da República sobre o sítio do Tribunal Constitucional é estarem as palavras-chave grifadas, de modo que, para a coleta de dados, foi possível realizar a leitura diretamente dos trechos em que constavam as palavras-chave pesquisadas, a fim de verificar se o acórdão possuía pertinência com a pesquisa.



Os pesquisadores brasileiros têm retratado as dificuldades enfrentadas por eles ao realizarem pesquisas nas bases de dados dos tribunais. Veçoso et. al (2014, p. 109) observaram que:

Ao empreender esta tarefa, os autores perceberam certas dificuldades para a realização de pesquisa jurisprudencial nos bancos de dados disponibilizados nas respectivas páginas eletrônicas dos tribunais, tais como: disparidade entre o conteúdo da ementa da decisão e o conteúdo de seu inteiro teor, ferramentas de busca confusas, recuperação de julgados sem qualquer relação com os termos de pesquisa utilizados na busca, existência de diferentes bancos de dados de julgados para pesquisa em um mesmo tribunal, dentre outros. Além disso, percebeu-se uma total falta de uniformidade nos mecanismos de busca utilizados pelos diferentes tribunais do país.

Analisando-se os bancos de dados portugueses e comparando-os com as dificuldades enfrentadas por Veçoso et. al (2014, p. 109), foram feitas as seguintes observações.

O Tribunal Constitucional português, como mencionado, não possui ementas em seus julgados, retornando como resultado da pesquisa por palavras-chave o inteiro teor do acórdão. Portanto, não há como comparar esta pesquisa com a primeira dificuldade enfrentada por aqueles pesquisadores.

Quanto às ferramentas de busca, como retratado, foi mesmo necessário utilizar outro sítio eletrônico, haja vista as dificuldades observadas no sítio do próprio tribunal.

No sítio do Diário da República, não se observou o retorno de julgados sem qualquer relação com os termos de pesquisa utilizados na busca. Certamente, nem todos os resultados advindos da inserção das palavras-chave possuíam correlação com o objeto de pesquisa, o que era esperado, mas todos os resultados apresentavam as palavras-chave pesquisadas em seu teor.

Também não se observou a existência de diferentes bancos de dados no mesmo tribunal. O que se observou foi a existência de diversas formas de se realizar a pesquisa, mas as decisões que retornaram como resultado não diferiam de um tipo de pesquisa para outro.

Por fim, na presente pesquisa trabalhou-se apenas com decisões do Tribunal Constitucional, portanto, não foi possível observar a infraestrutura tecnológica dos demais tribunais portugueses, sendo impossível a comparação quanto à uniformidade (ou falta dela) nos mecanismos de busca utilizados pelos diversos tribunais do país. Assim, a comparação com a pesquisa brasileira ficou prejudicada quanto a este aspecto.

Outro obstáculo enfrentado pelos pesquisadores mencionados (VEÇOSO et. al, 2014, p. 109), refere-se à dificuldade de acesso às decisões nos sítios dos tribunais brasileiros,

mencionando que nem sempre está disponível o inteiro teor, ou apenas algumas decisões são disponibilizadas *online*, bem como os recursos de pesquisa são limitados.

Na pesquisa realizada nos sítios eletrônicos portugueses, não foi enfrentada tal dificuldade de acesso aos julgados. As decisões do Tribunal Constitucional estão disponibilizadas tanto no sítio deste, quanto no sítio do Diário da República.

Sobre a publicidade das decisões, assim está exposto no próprio sítio do Tribunal Constitucional:

As sessões do Tribunal não são públicas, salvo para o anúncio das decisões e nos casos excepcionais de exercício das competências previstas nos artigos 9º, alínea f), e 10º da LTC (extinção de partidos e de coligações de partidos e de organizações que perfilhem a ideologia fascista). As decisões do Tribunal são notificadas às partes e são divulgadas nesta página (botão Jurisprudência), podendo ainda os acórdãos transitados em julgado ser consultados na sua sede. As decisões de declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas são registadas em livro próprio e guardada cópia, autenticada pelo secretário, no arquivo do Tribunal (artigo 81º da LTC). Além disso, as decisões mais importantes do Tribunal Constitucional são publicadas no Diário da República, impondo a Constituição a publicação daquelas a que seja conferida força obrigatória geral [artigo 119º, nº 1, alínea g)]. Na I série do Diário da República são publicadas, entre outras, todas as decisões que declarem a inconstitucionalidade ou ilegalidade de quaisquer normas, ou que verifiquem a existência de inconstitucionalidade por omissão, bem como as que apreciam a constitucionalidade e legalidade das propostas de referendo (artigo 33º da Lei nº Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril). Na II série são publicadas as restantes, salvo as de natureza meramente interlocutória ou simplesmente repetitivas de outras anteriores, cuja publicação é dispensada (artigo 3º, nº 2, da LTC). São também publicadas na II série as decisões do Tribunal relativas às contas anuais dos partidos políticos e às contas das campanhas eleitorais (artigo 23, nº 2, da Lei nº 19/2003, de 20 de junho). São ainda objecto de publicação no Diário da República as decisões do Tribunal Constitucional relativas à inscrição de partidos políticos, bem como os respectivos estatutos (artigo 16º, nº 1, da Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de Agosto). Em processos eleitorais, são afixadas por edital, à porta do Tribunal, as relações com os nomes dos candidatos, com o respectivo número de ordem, bem como as desistências de candidaturas (artigos 92.º e 96.º da LTC). O Tribunal publica também, na colectânea anual “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, por si organizada, a sua jurisprudência com interesse doutrinário, também em formato e-book. (PORTUGAL, 2017, *online*)

Verifica-se, pois, que as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional estão disponíveis em seu sítio eletrônico e no sítio do Diário da República. Em que pese a afirmação de que apenas as decisões mais importantes são publicadas no Diário, observa-se que estão isentas de publicação apenas as meramente interlocutórias ou simplesmente repetitivas. Logo, a utilização do sítio do Diário, em detrimento do sítio do Tribunal, não prejudicou a pesquisa, já que decisões interlocutórias ou repetitivas não seriam objeto de estudo.

Os acórdãos do Tribunal Constitucional são proferidos coletivamente, os Conselheiros debatem e, após alcançarem um consenso – ou a decisão da maioria – o texto é redigido pelo Relator, com a assinatura de todos os Conselheiros que participaram da decisão. Aqueles que se opuserem ao decidido, têm a faculdade de realizar a Declaração de Voto, na qual explanam os motivos de sua discordância. Ante esta lógica de julgamento, para cada processo julgado pelo Tribunal Constitucional, há apenas um documento disponível – o acórdão – no qual está a decisão da maioria e as declarações de votos. Por certo, tal sistemática facilita tanto a busca por decisões, quanto a disponibilização destas. Além disso, dado o próprio sistema de fiscalização de constitucionalidade português, o número de decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional anualmente é consideravelmente inferior ao número de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, fato este que também colabora para a maior facilidade de se obter acesso às decisões portuguesas do que às decisões brasileiras.

Utilizando-se como parâmetro as estatísticas do ano de 2015<sup>44</sup>, é possível observar que o Tribunal Constitucional português (PORTUGAL, 2015, p. 9) proferiu naquele ano 1510 decisões, tratando-se de 700 acórdãos e 810 decisões sumárias:

Em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, foram proferidos 2 acórdãos e, em fiscalização abstrata sucessiva, 12 acórdãos. O Tribunal produziu ainda 11 acórdãos relativos a contas de partidos políticos e campanhas eleitorais. A fiscalização concreta continuou a representar a atividade processual com maior expressão quantitativa. Quanto ao movimento processual, em 2015 deram entrada no Tribunal 1226 processos e foram findos 1096. Ficaram pendentes 579 processos (dos quais 100 a aguardar trânsito em julgado).

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2017, *online*), no mesmo ano, proferiu, através de suas turmas e do Plenário – logo, excetuando-se as decisões monocráticas – 17.716 (dezesete mil setecentos e dezesseis) decisões, mais de onze vezes o total do Tribunal Constitucional, portanto<sup>45</sup>.

Finalmente, cabe mencionar que Veçoso et. al (2014, p. 111) sugerem um modelo com características necessárias às bases eletrônicas de consulta dos tribunais:

O método propõe que um modelo de base eletrônica de jurisprudência deve ter as seguintes características fundamentais: (i) banco de dados composto

---

<sup>44</sup> A escolha se deve a serem estas as últimas estatísticas disponíveis no sítio do Tribunal Constitucional português.

<sup>45</sup> As diferenças geográficas entre os dois países não passam despercebidas. Por certo, sendo Portugal um país muito menor que o Brasil e, portanto, com uma população também muito menor, a atuação de sua corte constitucional não será tão intensa quanto a da corte de um país com dimensões continentais. Todavia, a comparação não se prende a tais diferenças, tendo como única finalidade demonstrar que, na medida em que um tribunal julga menos casos que o outro, possuirá maior facilidade em disponibilizar suas decisões.

pela totalidade dos julgados proferidos pelo tribunal; (ii) disponibilização dos julgados em seu inteiro teor; (iii) ferramentas de pesquisa que possibilitem a varredura de toda a decisão para a recuperação de julgados, não somente de partes da decisão; e (iv) os sistemas de busca de fáceis compreensão e utilização. Desse modo, a matriz permite avaliar a forma pela qual os tribunais disponibilizam seus julgados em suas páginas eletrônicas e contribuir para a realização de pesquisas jurisprudenciais mais rigorosas.

Aplicando tal modelo aos sítios eletrônicos portugueses, observa-se que, o banco de dados do Tribunal Constitucional é composto pela totalidade das decisões, já o banco de dados do Diário da República, apenas pelas decisões mais importantes. Tal fato não prejudicará a presente pesquisa, mas pode ser prejudicial para outras pesquisas que, por exemplo, pretendam analisar a reiteração de uma mesma decisão ou o motivo de se proferir decisões interlocutórias.

O segundo requisito também está devidamente cumprido, já que as decisões são disponibilizadas em seu inteiro teor, sequer existindo o recurso das ementas. A varredura das decisões também se dá em seu inteiro teor, não importando em qual parte delas se encontram as palavras-chave. Já quanto ao último requisito, observa-se que o sítio do Diário da República é de fácil acesso e manuseio, o que não ocorre com o sítio do Tribunal Constitucional, conforme tratado acima.

Ressaltadas as justificativas e as dificuldades do método eleito, faz-se necessário reproduzir o procedimento de coleta de dados, a fim de se atender a um dos requisitos da pesquisa empírica – a replicabilidade.

### 3.4 COLETA DE DADOS E TABULAÇÃO

Segundo Epstein e King (2002, p. 20), a pesquisa empírica realiza-se com um, alguns ou todos os seguintes objetivos: coletar dados, resumir dados e fazer inferências descritivas ou causais.

Toda pesquisa empírica inicia-se com a coleta dos dados, isto é, a seleção dos fatos do mundo que o pesquisador pretende analisar. A pesquisa pode ter como único objetivo a coleta dos dados, entretanto, normalmente, os pesquisadores pretendem resumi-los e fazer inferências. O resumo dos dados consiste no agrupamento destes de forma útil ao pesquisador. As inferências são “the process of using the facts we know to learn about facts we do not know”<sup>46</sup> (EPSTEIN; KING, 2002, p. 29).

---

<sup>46</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “Inferência – o processo de utilizar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que desconhecemos” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 36).

De fato, o processo de inferência permite observar e conhecer padrões que estavam ocultos nos dados sem tratamento, sendo um importante instrumento de constatação da realidade, podendo mesmo contribuir para a mudança de *status quo*, quando observada sua incorreção ou injustiça<sup>47</sup>. Tal processo será abordado no capítulo seguinte.

Antes, faz-se necessário percorrer o caminho realizado na coleta e resumo dos dados, especificando os critérios adotados para a escolha dos dados de interesse. Tal exigência decorre da necessidade de se realizar pesquisas replicáveis, com a devida delimitação de todos os critérios de seleção (EPSTEIN; KING, 2002, p. 40).

Segundo os autores, “Good empirical work adheres to the replication standard: another researcher should be able to understand, evaluate, build on, and reproduce the research without any additional information from the author”<sup>48</sup> (EPSTEIN; KING, 2002, p. 38).

Portanto, dedica-se a presente subseção a explicitar os critérios de seleção dos dados, o caminho percorrido na sua coleta e como tais dados foram resumidos.

A pesquisa pretende analisar qualitativamente acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional português que julgaram as leis do orçamento do Estado, a fim de se conhecer e realizar inferências a respeito do que se intitulou *Jurisprudência da Crise*.

Inicialmente, pretendia-se analisar todas as decisões do TC que envolvessem os direitos sociais no contexto de crise. Deste modo, estabeleceu-se, a princípio, como recorte temporal, o período compreendido entre os anos de 2011 e 2017, tendo em vista que, muito embora o ano de 2008 seja apontado pela literatura como o do início da crise, as decisões citadas como relativas à *Jurisprudência da Crise* começam a ser proferidas no ano de 2011. Principal exemplo é o Acórdão 396/2011 (PORTUGAL, 2011, *online*), amplamente citado nos artigos que retratam o fenômeno (BOTELHO, 2015; BREGA FILHO, 2013; CROIRIE, 2013; PINHEIRO, 2014).

Optou-se por fazer levantamento não apenas dos julgados do Tribunal Constitucional, mas também de toda a legislação produzida no intuito de contornar a crise que se instaurara na Europa.

Assim, com o recorte temporal de 2011 a 2017, consultou-se o sítio eletrônico do Diário da República Eletrônico<sup>49</sup> e digitou-se na barra de pesquisa a expressão *direitos sociais*,

---

<sup>47</sup> Não se está a afirmar ser a transformação da realidade um dos objetivos da pesquisa empírica, mas, tão somente, ressaltando uma de suas potencialidades.

<sup>48</sup> Em tradução de Morosini et. al, publicada pela Direito GV: “O bom trabalho empírico adere ao *padrão da replicação*: outro pesquisador deve conseguir entender, avaliar, basear-se em, e reproduzir a pesquisa sem que o autor lhe forneça qualquer informação adicional” (EPSTEIN; KING, 2013, p. 47).

<sup>49</sup> A opção por este sítio eletrônico em detrimento do sítio do Tribunal Constitucional foi exposta na subseção anterior.

sem a utilização de aspas para não restringir os resultados, tendo em mente que, ao tratar de direitos sociais, muitas vezes a referência é a *Direitos econômicos, sociais e culturais*.

Quanto à legislação, após a inserção das palavras-chave de pesquisa, abriu-se a opção de filtrar os resultados, na qual incluiu-se o recorte temporal (01 de janeiro de 2011 a 01 de março de 2017, já que este levantamento foi realizado no mês de março) e marcou-se a opção Legislação entre as três possíveis (Legislação, Jurisprudência, Outro). Retornou-se um total de quatro mil quatrocentos e trinta resultados, entre leis, decretos-lei, portarias, resoluções, avisos e editais. Iniciou-se, então, o trabalho de separação dos documentos legislativos que efetivamente referiam-se ao tema objeto de pesquisa, ou seja, aquelas que tratavam de restrição a algum direito social em decorrência da crise econômica. Nesta triagem, também foram selecionadas todas as leis do orçamento de todos os anos do recorte temporal, bem como as leis que estabeleciam *Grandes Opções* para determinados períodos de tempo, haja vista que, através da análise do orçamento, poder-se-ia observar mudanças na distribuição deste que estivesse correlacionada ao contexto de crise econômica.

Os quatro mil quatrocentos e trinta resultados estavam divididos em cento e setenta e oito páginas com até vinte e cinco resultados por página. Inicialmente, analisou-se página por página, até a página cem, quando observou-se que seria possível retirar do filtro da pesquisa os avisos e editais, sem que o levantamento restasse prejudicado, uma vez que estes não são produções legislativas, mas documentos burocráticos relacionados à internalização de tratados internacionais ou à adesão de novos países à União Europeia.

Deste modo, refinaram-se os filtros de pesquisa, restringindo-os a leis, decretos-lei e resoluções, o que fez com que o total dos resultados caísse para quatrocentos e dez, divididos em dezessete páginas com até vinte e cinco resultados por página. Fez-se o levantamento desde o início, pois a inclusão de novos filtros poderia alterar a ordem com que os resultados apareciam, portanto, foi necessário este trabalho de conferência do que já havia sido levantado com os novos resultados.

Ao final deste primeiro levantamento, coletou-se um total de vinte e oito documentos legislativos, sendo quatorze leis, treze decretos-lei e uma resolução da Assembleia da República.

As primeiras observações foram no sentido de que, as leis praticamente restringiram-se a Leis do Orçamento e Grandes Opções do Plano para determinado ano ou determinado período, sendo encontradas apenas duas leis que tratassem especificamente de direitos sociais. A Lei 83-A/2013, primeira alteração à Lei 4/2007 que aprovou as Bases Gerais

do Sistema de Segurança Social, e a Lei 35/2014 que é a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

A Lei 83-A/2013 acrescentou duas alíneas às Bases Gerais do Sistema de Segurança Social – Lei 4/2007 – que, numa primeira análise, podem estar correlacionadas com o contexto de crise, já que cria a possibilidade de a lei ajustar a idade de acesso à pensão por velhice de acordo com a evolução da expectativa de vida (inclusão da alínea 2 no artigo 63º), bem como prevê que a lei pode alterar o ano de referência da esperança média de vida, observando a situação demográfica e a sustentabilidade das pensões (inclusão da alínea 3 no artigo 64º).

Por sua vez, a Lei 35/2014 regulamenta o desempenho do trabalho em funções públicas e, numa primeira leitura, não se constatou estar esta lei substituindo ou alterando outra já existente, nem foi possível aferir de maneira tão automática sua interligação com o contexto de crise, devendo tal análise detida ser realizada no momento de tratamento dos dados.

A situação de crise econômica estava retratada mais especificamente nos decretos-lei, os quais, além de trazerem normas para a execução das leis do orçamento, também alteraram diversos regimes de proteção social, tais como o recebimento de auxílio-desemprego; benefícios em caso de morte, doença, maternidade, paternidade e adoção; pensões por invalidez e velhice.

Também foi levantada uma Resolução da Assembleia da República pelo combate ao empobrecimento das mulheres.

Após o levantamento dos documentos legislativos, foi possível observar que a maioria das alterações nos direitos sociais estava presente nas leis do orçamento do Estado de cada ano do recorte temporal. Coadunando esta observação com o conhecimento de que a denominada Jurisprudência da Crise tratava especificamente do julgamento das leis do orçamento, optou-se por levantar apenas acórdãos que julgaram leis do orçamento no período do recorte temporal.

Deste modo, buscou-se, no sítio do Diário da República, os acórdãos que julgaram leis do orçamento, digitando-se na barra de pesquisa a expressão *lei do orçamento*. Assim, para o intervalo temporal de 2011 a 2017, foram encontrados seis acórdãos.

Neste mesmo momento, observou-se a necessidade de ampliar o recorte temporal da pesquisa, já que, tendo a crise se instaurado a partir de 2008<sup>50</sup>, era provável que a produção

---

<sup>50</sup> Conforme explicado no primeiro capítulo, a crise econômica que viria a atingir Portugal de maneira tão drástica, teve início no ano de 2008, com a falência do *Lehman Brothers*, um dos maiores bancos dos Estados Unidos da América. Este fato “abalou de forma considerável o sistema financeiro mundial e [...] esteve na origem de uma das mais graves crises sentidas na Europa – a chamada ‘crise das dívidas soberanas’” (DRAY, 2015, p. 161). Para uma análise político-econômica aprofundada dos fatos que conduziram à crise em Portugal, ver: LOURTIE, Pedro.

legislativa tivesse se iniciado neste mesmo ano. Esta constatação se deu através da leitura preliminar dos julgados, os quais mencionavam legislação dos anos de 2008/2009/2010. Todavia, muito embora neste momento a ampliação do recorte fosse necessária apenas quanto ao levantamento legislativo, por questão de coerência e igualdade de parâmetros, também foi ampliado o recorte do levantamento jurisprudencial.

A metodologia aplicada foi semelhante, aplicando-se o filtro temporal de 01 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2010 e marcando-se a opção Legislação entre as três possíveis (Legislação, Jurisprudência e Outro). Na barra de pesquisa, digitou-se *lei do orçamento*, levantando-se as Leis do Orçamento do Estado para 2009, 2010 e 2011, os decretos-leis de execução do orçamento, bem como as Grandes Opções do Plano para 2009 (Lei nº 41/2008) e para 2010-2013 (Lei nº 3A-2010).

Justifica-se a mudança de parâmetro de pesquisa pela alteração do recorte. No primeiro levantamento, utilizou-se a expressão *direitos sociais* para realização da busca, haja vista que se pretendia conhecer a produção legislativa sobre o tema. No entanto, após o primeiro levantamento, observou-se que seria mais coerente com o objeto de pesquisa, limitar-se a análise aos acórdãos que julgaram leis do orçamento. Portanto, com o objeto de pesquisa melhor delimitado, foi possível adotar-se critério de busca mais adequado ao novo recorte.

Quanto ao levantamento suplementar de julgados, procedeu-se de forma semelhante, buscando-se acórdãos que julgaram leis do orçamento. Para tanto, acessou-se o sítio eletrônico do Diário da República Eletrónico e digitou-se na barra de pesquisas a expressão *lei do orçamento* sem aspas. Aberta a opção para filtragem, estabeleceu-se o recorte temporal de 01 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2010 e marcou-se a opção Jurisprudência entre as três possíveis (Legislação, Jurisprudência e Outro). Em seguida, na aba que permitia filtrar a Entidade Emitente, marcou-se Tribunal Constitucional. Retornou-se um total de quarenta e três resultados, no entanto, nenhum deles julgava leis do orçamento para o período.

Para proceder à análise e tabulação dos dados, formulou-se tabela a ser preenchida para cada documento legislativo e para cada acórdão.

Na tabela relativa aos documentos legislativos constaram as seguintes informações: tipo normativo/nº; data; título; ementa; dispositivos alterados; direitos sociais contemplados; proteção a tal direito (se aumentou, diminuiu ou houve apenas regulamentação). Esta tabulação intentou facilitar a visualização e o retorno aos dados, sem a necessidade de se recorrer aos

---

Portugal no contexto da crise do euro. **Relações Internacionais**, n. 32, Lisboa, dez. 2011. p. 061-105. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992011000400005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000400005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 01 dez. 2017.

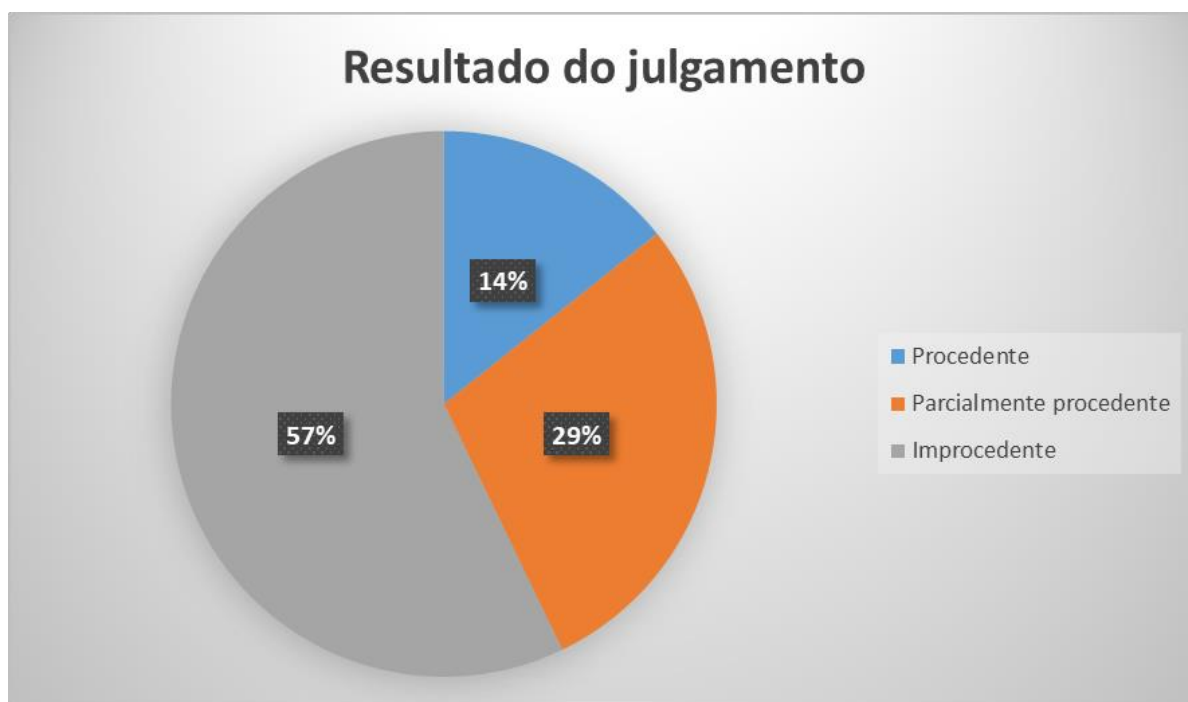


documentos em seu inteiro teor. Salienta-se, contudo, que os documentos legislativos não são o objeto principal de análise, aos quais se recorreu com a finalidade de contextualização e melhor entendimento da Jurisprudência da Crise. Sendo assim, a pesquisa empírica concentra-se nos julgados, recorrendo-se aos documentos legislativos sempre que se fizer útil para melhor compreensão daqueles.

As tabelas formuladas para análise dos acórdãos foram preenchidas com as seguintes informações: número do acórdão; data; órgão julgador (plenário ou seção); tipo de controle (concreto ou abstrato); Conselheiros que votaram; tema do acórdão; resultado do julgamento (procedente, improcedente ou parcialmente procedente) – em caso de procedência, qual dispositivo declarado inconstitucional e, em caso de improcedência, qual a base legal para a não-declaração da inconstitucionalidade; argumentos de autoridade jurisprudenciais; argumentos de autoridade doutrinários; argumentos do próprio acórdão; declarações de voto – se houve, qual Conselheiro e quais os seus argumentos.

A análise dos argumentos suscitados em cada acórdão está concentrada no capítulo terceiro, dedicado à discussão dos resultados. Como observação preliminar, observou-se, todavia, que a maioria dos pedidos foram julgados improcedentes, conforme se observa no gráfico:

Gráfico 1 – Resultado do julgamento dos acórdãos levantados



Fonte: Dados colhidos pela autora

Esta constatação permitiu a realização de inferência prévia, no sentido de que o TC respeitaria as decisões políticas, mantendo incólumes, na maioria das vezes, as opções políticas. No entanto, trata-se de inferência preliminar, a qual necessita da análise qualitativa dos dados para que se confirme ou não.

Assim, a partir da primeira tabulação dos dados, que teve a finalidade de expor sistematicamente a estrutura dos acórdãos, elaborou-se nova tabela, na qual foram resumidos os argumentos constantes dos pedidos e a resposta do Tribunal para cada um deles. Desta forma, foi possível conhecer o posicionamento do Tribunal, no que se refere aos direitos sociais, para o período analisado. Logo, conheceu-se o modo pelo qual Portugal realiza a revisão judicial da legislação, submetendo-se esta maneira de atuação aos critérios estabelecidos por Jeremy Waldron (2014), conforme será evidenciado em seguida.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA

Neste capítulo, pretende-se apresentar os resultados alcançados através do desenvolvimento da pesquisa, correlacionando os dados empíricos coletados com o marco teórico eleito.

Assim, inicia-se por breve exposição dos acórdãos coletados, a fim de apresentar o universo no qual será desenvolvida a análise. Em seguida, tratar-se-á especificamente dos argumentos constantes nos pedidos de fiscalização de constitucionalidade, relacionando-os com a teoria de Jeremy Waldron (2014).

### 4.1 BREVE RELATO DAS DECISÕES OBJETO DE ANÁLISE

Nesta seção, serão abordados os principais aspectos dos acórdãos levantados, sendo eles: tipo de fiscalização de constitucionalidade, pedidos, causa de pedir, argumentos do Tribunal e resultado do julgamento. Esta exposição se faz necessária para que se conheça o conteúdo de cada decisão, a fim de identificar possíveis tendências do Tribunal Constitucional português.

#### 4.1.1 Acórdão 396/2011

Este acórdão foi mencionado no primeiro capítulo como a primeira decisão proferida no contexto da Jurisprudência da Crise. Trata-se de pedido de fiscalização abstrata de constitucionalidade de normas da Lei do Orçamento do Estado para 2011 que previram a redução remuneratória de todos que recebiam por verbas públicas, quantia mensal superior à €1500,00 (mil e quinhentos euros). Os requerentes arguíram a inconstitucionalidade por entender que: a redução possuía caráter definitivo; não houve consulta às entidades representativas dos trabalhadores; houve violação ao direito à irredutibilidade dos salários; houve violação aos princípios da confiança e da igualdade.

O Tribunal considerou que as reduções não possuíam caráter de definitividade, em virtude da própria natureza das normas orçamentárias. Salientou, ainda, que o fato de não constar na Lei do Orçamento para 2011 o período de vigência da redução não afasta seu caráter temporário.

Relativamente à consulta às entidades representativas dos trabalhadores, o Tribunal Constitucional ressaltou que a lei orçamentária não tinha a finalidade de regulamentar relações

trabalhistas em caráter definitivo, portanto, não seria necessária a oitiva das entidades de classe. No entanto, a Corte afirmou que todas as organizações interessadas foram devidamente comunicadas, através de anúncio público, rechaçando o argumento dos requerentes.

Quanto à irredutibilidade salarial, o Tribunal firmou entendimento de que há apenas o direito fundamental à remuneração, não se estendendo este ao valor dos vencimentos. Logo, não há inconstitucionalidade neste aspecto, haja vista que não há o alegado direito fundamental à irredutibilidade de vencimentos.

No que se refere ao princípio da confiança, o Tribunal reconheceu que a expectativa dos trabalhadores de que sua remuneração não padeceria de redução era legítima. Todavia, aduziu a existência de razões de interesse público superiores que justificariam a alteração no valor dos salários sem causar a ofensa ao princípio.

Por fim, quanto ao princípio da igualdade, a Corte ponderou que aqueles que recebem por verbas públicas não estão em situação de igualdade com aqueles que recebem por verbas particulares, exigindo-se, dos primeiros, maior sacrifício no contexto de contenção da crise. Ressaltaram, ainda, os Conselheiros que não caberia ao Tribunal julgar as opções político-legislativas, exceto quanto à possível arbitrariedade destas escolhas. Assim, entendeu não ser desarrazoada a medida eleita pelo Poder Legislativo.

Desta forma, o Tribunal Constitucional julgou improcedentes os pedidos, não declarando a inconstitucionalidade das normas constantes na Lei 55-A/2010 (LOE/2011). Ficaram vencidos os Conselheiros Carlos Pamplona de Oliveira e José Cunha Barbosa.

#### 4.1.2 Acórdão 613/2011

No processo que deu origem ao presente acórdão também se questiona a constitucionalidade da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei 55-A/2010), todavia, no contexto específico das normas que se referem à Região Autónoma da Madeira. Assim, o presidente da Assembleia Legislativa daquela Região Autónoma requereu ao Tribunal Constitucional que fiscalizasse a constitucionalidade das normas constantes dos artigos 19.º, n.º 9, alíneas h), i), q) e t) e n.º 11, 22.º, n.º 1, parte final da alínea b), 30.º, 40.º, 42.º e 95.º, n.º 1 da LOE/2011. Como causa de pedir, alegou ofensa à autonomia legislativa, financeira e administrativa da Região da Madeira, invocando normas do EPARAM (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira).

Ao julgar os pedidos, o Tribunal Constitucional ressaltou, inicialmente, que as medidas adotadas na LOE/2011 de redução remuneratória dos trabalhadores que recebem por verbas

públicas, inclusive das regiões autônomas, e que levaram o Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira a impetrar o pedido de fiscalização de constitucionalidade, fazem parte da política eleita para enfrentamento da crise, recorrendo a argumentos do Acórdão 396/2011. Desta forma, a análise a ser empreendida pelo Tribunal seria no sentido de verificar a ofensa a outros princípios constitucionais, como a autonomia legislativa e financeira da Região Autónoma.

No que concerne à alegada violação da autonomia legislativa regional, a Corte ponderou que a Assembleia da República tem competência para legislar em assuntos de interesse nacional, ainda que de modo contrário à legislação regional. Ressaltou, ainda, que a competência legislativa não é definida meramente por termos geográficos. Portanto, ante a necessidade de adoção de uma política de âmbito nacional capaz de contornar a situação de crise financeira enfrentada por Portugal, não seria possível privilegiar a legislação regional em detrimento da nacional, razão pela qual o Tribunal entende não ter ocorrido ofensa à autonomia legislativa da Região Autónoma. Vencidos os Conselheiros João Cura Mariano e Carlos Pamplona de Oliveira.

O presidente da Assembleia Legislativa da Madeira alegou também violação da autonomia administrativa da região, já que a LOE/2011 estabeleceu a obrigação de a Região Autónoma relatar trimestralmente ao Governo o recrutamento de novos trabalhadores. Defendeu o requerente que a contratação de prestadores estaria inserida na autonomia de organização e funcionamento do Governo Regional. A Corte não reconheceu ofensa à autonomia regional, entendendo que o dever de informação decorreria da necessidade de controle das despesas públicas, inserindo-se numa lógica de solidariedade existente entre o Estado e as Regiões Autónomas.

O requerente impugnou, igualmente, a norma que estabeleceu um limite ao endividamento da Região Autónoma, alegando ofensa à autonomia financeira da Região. Neste aspecto, o Tribunal Constitucional salientou que, muito embora a Região possua autonomia para contrair empréstimos, tal fato não significa que não possam ser estabelecidos limites. Especialmente perante o contexto de crise econômica, o limite ao endividamento regional é medida eleita pelos órgãos de soberania com finalidade de controle das dívidas públicas. Deste modo, o Tribunal não entende existir qualquer vício de inconstitucionalidade na norma.

Por fim, foi alegada violação ao direito de mobilidade interna dos trabalhadores do setor público, os quais possuíam a liberdade de se locomover da Administração Regional para a Administração Direta ou Indireta do Estado, sendo tal mobilidade limitada a parecer prévio dos membros do Governo pela LOE/2011. Neste sentido, o Tribunal entendeu que a obrigatoriedade

do parecer prévio não viola o direito à mobilidade, apenas estabelecendo um requisito para o seu exercício. Tal análise se deu a título de ilegalidade ou não da medida, já que o direito em questão é previsto no EPARAM, não encontrando correspondência na Constituição portuguesa.

Portanto, o Tribunal Constitucional julgou improcedentes os pedidos, entendendo que as normas da LOE/2011 questionadas não padecem do vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

#### 4.1.3 Acórdão 353/2012

Trata-se do segundo acórdão característico da Jurisprudência da Crise, conforme foi ressaltado no capítulo primeiro deste trabalho. Um grupo de Deputados à Assembleia questionou a constitucionalidade de normas da Lei 64-B/2011 (Lei do Orçamento do Estado para 2012 – LOE/2012) que previam a suspensão dos subsídios de férias e de Natal a todos aqueles que recebessem por verbas públicas, em valor superior a €600,00 (seiscentos euros). Alegaram violação ao princípio da igualdade, da confiança, da proporcionalidade, do Estado de direito democrático e ao direito à segurança social.

Em sua decisão, a Corte começa por ressaltar argumentos no sentido de que o princípio da igualdade não determina o tratamento igual a todos os cidadãos, mas que não se estabeleça distinções discriminatórias, devendo-se dispensar o mesmo tratamento àqueles que se encontrarem em uma mesma situação jurídica. Assim, o Tribunal entende que, tal como ponderou no Acórdão 396/2011, aos trabalhadores do setor público é requerido um maior sacrifício para a superação da crise, não caracterizando ofensa ao princípio da igualdade as reduções remuneratórias determinadas pelo Poder Legislativo.

Contudo, o Tribunal Constitucional reconheceu que, somar-se às reduções impostas pela LOE/2011 uma nova redução de rendimentos, decorrente da suspensão dos subsídios de férias e de Natal, significaria exigir um sacrifício desarrazoado dos trabalhadores do setor público. Deste modo, entendeu que esta nova redução feriu a proibição do excesso, vertente decorrente do princípio da igualdade proporcional, razão pela qual, declarou inconstitucionais as normas que determinaram a suspensão dos subsídios de férias e de Natal.

Entretanto, a Corte modulou os efeitos da decisão, entendendo que determinar ao Estado que procedesse aos pagamentos dos subsídios no ano de 2012, cujo orçamento encontrava-se em curso avançado, prejudicaria o cumprimento das metas impostas pelo PAEF (Programa de Assistência Econômica e Financeira), ao qual Portugal comprometera-se perante a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional. Desta forma, a decisão apenas valeria para os

anos de 2013 e 2014, já que a LOE/2012 previa a suspensão do pagamento dos subsídios para o período de 2012 a 2014.

As alegadas violações aos princípios da confiança, da proporcionalidade, do Estado de direito democrático e do direito à seguridade social não foram analisadas pelo Tribunal Constitucional, haja vista ter julgado procedente o pedido embasado na ofensa ao princípio da igualdade. Foram vencidos na decisão os Conselheiros Catarina Sarmiento e Castro, Carlos Pamplona de Oliveira, José Cunha Barbosa, Vítor Gomes, Maria Lúcia Amaral e Rui Manoel Moura Ramos.

#### 4.1.4 Acórdão 187/2013

Este acórdão também consta entre aqueles especificamente referidos como representativos da Jurisprudência da Crise. No acórdão, o Tribunal Constitucional julgou quatro pedidos de declaração de inconstitucionalidade formulados em face da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (LOE/2013 – Lei 66-B/2012), os quais tiveram como requerentes: o Presidente da República, o Provedor de Justiça e dois grupos de Deputados à Assembleia.

Foi requerida a decretação da inconstitucionalidade das normas da LOE/2013 que: mantinham a redução remuneratória dos trabalhadores públicos; suspendiam os subsídios de férias de trabalhadores e aposentados; aumentavam a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), nas pensões cujo valor estivesse entre €1.350 (mil trezentos e cinquenta euros) e €3.750 (três mil setecentos e cinquenta euros); reduziam subsídios fornecidos pela Caixa Geral de Aposentações (CGA); alteravam o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS); e introduziam uma sobretaxa em sede de imposto de renda. Como causa de pedir, os requerentes alegaram violação aos seguintes direitos e princípios: duração anual da lei do orçamento; direito à retribuição; princípio da proteção da confiança; princípio da igualdade; direito à segurança social; direito de propriedade; princípio da unidade do imposto; princípio da proporcionalidade; direito à assistência material; direito à sobrevivência digna; princípio da progressividade e princípio da capacidade contributiva.

Quanto à duração anual da lei do orçamento, o Tribunal referiu-se ao decidido no acórdão 353/2012, no sentido de que, embora as leis do orçamento sejam anuais, podem conter previsões plurianuais para determinado período de tempo, sem que tal fato seja considerado ofensivo de direitos e princípios constitucionais.

Relativamente à alegada ofensa ao direito à retribuição, a Corte mencionou o julgamento do acórdão 396/2011, no qual entendeu que as reduções remuneratórias estão dentro da margem

de livre conformação legislativa, não existindo um direito fundamental à irredutibilidade salarial, mas tão somente o direito à remuneração.

No que se refere ao princípio da proteção da confiança, houve alegação de sua ofensa em quatro situações: manutenção das reduções remuneratórias; suspensão do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores ativos do setor público; suspensão do pagamento de noventa por cento do subsídio de férias de reformados e pensionistas; e instituição da Contribuição Extraordinária de Solidariedade sobre pensões. O Tribunal Constitucional entendeu que as reduções remuneratórias deveriam ser previstas pelos trabalhadores, já que no Acórdão 396/2011, foi salientado o caráter plurianual da medida. Em contrapartida, quanto à suspensão do pagamento de subsídios de férias, entendeu que a medida não era prevista e, portanto, feria legítimas expectativas dos beneficiários. Todavia, em ambos os casos, reconheceu que havia um interesse público preponderante, justificando os cortes de salários e a suspensão dos subsídios. Também entendeu a Corte não haver violação ao princípio da proteção da confiança pela instituição da CES, novamente pela existência de um interesse público prevalecente.

Em relação ao princípio da igualdade, em sentido semelhante ao entendimento do Acórdão 353/2012, o Tribunal julgou que a manutenção das reduções remuneratórias feririam o princípio da igualdade proporcional. Também fundamentado na ofensa ao princípio da igualdade, a Corte julgou inconstitucional o estabelecimento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), a qual recairia sobre as pensões de aposentadoria.

No que concerne à alegação de violação do direito à segurança social, voltou o Tribunal a ponderar que tal direito não acarreta a impossibilidade de se reduzir o valor das pensões pagas pelo sistema de segurança social. Salientou, ainda, que apenas é possível analisar tais reduções à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não à luz do próprio direito à segurança social. Vencida a Conselheira Maria José Rangel de Mesquita.

Quanto à alegação de ofensa ao princípio da propriedade, na sua dimensão “societário-pensionista”, o Tribunal não acolheu os argumentos dos requerentes de que as reduções nos vencimentos e a instituição de uma contribuição extraordinária possuiriam caráter confiscatório. O entendimento da Corte foi no sentido de que não há, no Direito português, um princípio de corresponsabilidade entre os valores de contribuição e os benefícios concedidos pela Segurança Social. Além disso, entenderam os Conselheiros que a medida atingia apenas aqueles beneficiários que auferiam rendimentos elevados, restando, ainda, uma margem considerável de verba para seu sustento.



Alegaram, ainda, os demandantes ofensa ao princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, a qual teria sido impetrada através da instituição de nova contribuição para a segurança social. O entendimento do Tribunal foi no sentido de que, sendo a contribuição para a segurança social, não possui caráter de imposto sobre o rendimento, afastando a alegada ofensa.

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, alegou-se sua violação nas normas constantes dos artigos 78º e 117º, nº 1 da LOE/2013. Quanto à primeira norma, que instituiu a incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade sobre pensões, o Tribunal entendeu não haver ofensa ao princípio da proporcionalidade. Já quanto à segunda, que instituía a incidência de uma contribuição sobre os benefícios de doença e desemprego, a Corte entendeu que tal disposição feria o princípio, sendo julgada inconstitucional. O argumento do Tribunal foi de que se tratava de uma parcela da população em situação de vulnerabilidade, cujo benefício tem como finalidade assegurar o mínimo necessário à sobrevivência.

Também foi alegada a ofensa ao direito à assistência material, por ter a LOE/2013 previsto a redução dos benefícios em caso de doença e desemprego. A Corte não acatou o pedido, aduzindo que o direito à assistência material não determina o quantum a que os beneficiários têm direito, podendo o legislador reduzi-lo em virtude de outros temas que julgue prioritários.

Todavia, quanto a este aspecto, o Tribunal acolheu a alegação de ofensa ao direito a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade, entendendo que, apesar da possibilidade de reversão da concretização de direitos sociais, é necessário ressaltar o núcleo essencial da existência mínima, que tenha sido efetivado pelo legislador, especialmente nas situações de doença e desemprego.

Alegou-se, igualmente, ofensa ao princípio da progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal, na medida em que foi instituída uma sobretaxa em sede de imposto de renda. Neste sentido, dada a natureza excepcional e transitória de tal sobretaxa, o Tribunal entendeu pela não inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da progressividade.

Finalmente, a respeito da alegada ofensa ao princípio da capacidade contributiva, em virtude da criação da mencionada sobretaxa no imposto de renda, o Tribunal entendeu inócua qualquer vício de inconstitucionalidade, alegando que tal princípio não estabelece valores de deduções ou seus limites, sendo apenas um critério ordenador.

Assim, os pedidos iniciais foram julgados parcialmente procedentes.

#### 4.1.5 Acórdão 413/2014

O presente acórdão é oriundo de pedidos de fiscalização de constitucionalidade formulados por dois grupos de Deputados à Assembleia que questionaram dispositivos da Lei 83-C/2013 (Lei do Orçamento do Estado para 2014 – LOE/2014).

A LOE/2014 manteve as reduções remuneratórias existentes nos orçamentos dos anos anteriores, expandindo, todavia, o universo de trabalhadores atingidos, já que a redução passaria a atingir todos que auferissem salários públicos em valor superior a €675 (seiscentos e setenta e cinco euros). O tema foi novamente objeto de fiscalização de constitucionalidade.

Repetiu-se a alegação de que a norma que reduziu os salários dos trabalhadores dos serviços públicos possuiria caráter definitivo. O Tribunal, em sentido semelhante ao decidido nos anos anteriores, não acatou tal argumento, salientando que já nas leis dos orçamentos dos anos anteriores estava prevista a duração das reduções até o ano de 2014 – último ano do PAEF. Aduziu, ainda, que, quanto à LOE/2014, havia previsão expressa de que as reduções teriam apenas a duração daquele ano.

No entanto, a Corte declarou a inconstitucionalidade da norma constante no art. 33º da LOE/2014, acolhendo a alegação de violação ao princípio da igualdade. À luz do entendimento exposto no Acórdão 187/2013, entenderam os Conselheiros que, embora seja permitida alguma diferenciação entre quem auferir salários de verbas públicas e quem os auferir de verbas privadas, a perpetuação da redução remuneratória ao longo dos anos fere o princípio da igualdade proporcional na repartição dos encargos públicos.

O Tribunal também acolheu a alegação de violação ao princípio da igualdade quanto ao artigo 117º da LOE/2014. Tal dispositivo estabelecia a redução no valor do benefício de quem cumulasse aposentadoria com pensão de sobrevivência<sup>51</sup>. No entanto, os trabalhadores da ativa não sofreriam cortes em suas pensões de sobrevivência, ocorrendo a redução apenas quando se aposentassem. Assim, o Tribunal Constitucional entendeu que a diferença trazida pela lei entre os trabalhadores da ativa e os aposentados feriu o princípio da igualdade, julgando inconstitucional o dispositivo.

Quanto ao artigo 117º da LOE/2014, também foram suscitados os argumentos de ofensa ao direito à segurança social e à propriedade, os quais não foram acolhidos pelo Tribunal Constitucional. A Corte julgou incorrente ofensa ao direito à segurança social, por entender que tal direito não gera a irredutibilidade dos benefícios, estando dentro da margem de liberdade

---

<sup>51</sup> Instituto similar à pensão por morte do Direito brasileiro. Trata-se de benefício ao qual o cônjuge sobrevivente faz jus em caso de viuvez.

do legislador adequar o valor dos benefícios pagos às necessidades fáticas. Do mesmo modo, os Conselheiros não reconheceram a alegada ofensa ao direito de propriedade por não vislumbrarem a ideia de correspectividade entre o direito à pensão e o direito à propriedade.

Foi questionada a constitucionalidade do artigo 115º da LOE/2014, por ofensa ao princípio da proporcionalidade, na medida em que impunha a redução dos benefícios por desemprego e doença. O Tribunal entendeu que aqueles que se encontram nestas situações estão mais vulneráveis que o restante da população, tendo suas rendas diminuídas pela doença ou pela perda do emprego. Logo, impor-lhes novas perdas remuneratórias, através da diminuição de seus benefícios, feriria o princípio da proporcionalidade, razão pela qual a Corte julgou inconstitucional o dispositivo.

Questionou-se, ainda, a constitucionalidade do artigo 75º da LOE/2014, o qual previa a suspensão do pagamento de complementação de pensões às empresas públicas que tenham apresentado resultado negativo nos últimos três exercícios apurados. Alegou-se ofensa ao princípio da proteção da confiança, da igualdade, da proporcionalidade e ao direito da contratação coletiva.

No que respeita ao princípio da proteção da confiança, o Tribunal entendeu não haver ofensa à legítima expectativa dos destinatários da complementação de pensões, haja vista que seu pagamento é devido pelas empresas, dependendo, inevitavelmente, da saúde das condições financeiras do empregador.

Igualmente, quanto à alegação de lesão aos princípios da igualdade e da proporcionalidade, a Corte a considerou inexistente. Argumentou que a medida apenas atinge as empresas públicas por pretender gerir a sustentabilidade destas, logo, não fere o princípio da igualdade. Por outro lado, não atinge o princípio da proporcionalidade, pois pretende diminuir as despesas públicas e gerar equilíbrio financeiro nas empresas públicas.

Por fim, no que se refere à ofensa ao direito da contratação coletiva, os requerentes alegaram por entenderem que a natureza imperativa da norma afasta normas negociadas coletivamente e impede negociações futuras sobre o tema. Neste sentido, o Tribunal entendeu que matérias relativas a prestações complementares não integram o núcleo duro do direito à contratação coletiva, motivo pelo qual não consideraram haver ofensa a tal direito.

#### 4.1.6 Acórdão 572/2014

Dois grupos de Deputados à Assembleia formularam pedidos de fiscalização de constitucionalidade em face das normas constantes no nº 1º, alíneas a) e b) do artigo 76º e no

nº 2º do artigo 14º da Lei 83-C/2013 (LOE/2014), na redação que lhes deu a Lei nº 13/2014. A Lei nº 13/2014 foi elaborada no intuito de adequar as políticas económicas à declaração de inconstitucionalidade proclamada no Acórdão 862/2013. Argumentam os requerentes, portanto, que a nova redação dos mencionados dispositivos da LOE/2014 preveem limites mais baixos de isenção para a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) e estabelecem novo imposto.

Quanto ao artigo 76º da LOE/2014, o Tribunal inicia sua análise explicitando que, embora a medida venha sendo renovada por alguns exercícios orçamentários, ainda se trata de medida temporária, tendente a contornar a grave situação financeira enfrentada pelo país.

Em seguida, analisam os Conselheiros a alegada violação ao princípio da proteção da confiança, que teria ocorrido pelo alargamento do grupo de indivíduos alcançados pela CES. Neste sentido, entendem inexistir violação a tal princípio. Primeiramente, porque a incidência da contribuição a outros grupos de trabalhadores deveria mitigar a confiança daqueles que inicialmente não foram atingidos, de modo que deveriam prever minimamente a possibilidade de virem a ser atingidos. Em segundo lugar, o Tribunal também entendeu que o interesse público existente no controle financeiro das contas públicas possuiria supremacia em face da confiança dos particulares.

Ainda quanto à diminuição do limite de isenção da CES, os requerentes alegaram ofensa ao princípio da proporcionalidade. Sobre o tema, o Tribunal seguiu o entendimento firmado no Acórdão 187/2013, no sentido de que a instituição da contribuição extraordinária não se mostrava desnecessária, inadequada, nem tampouco excessiva para alcançar os objetivos com os quais Portugal se comprometeu no início do período de crise.

Relativamente ao nº 2º do artigo 14º da LOE/2014, os requerentes argumentam que o dispositivo, ao determinar que cinquenta por cento da contribuição dos trabalhadores para a ADSE (Assistência na Doença dos Servidores Cíveis do Estado), seja revertida aos cofres do Estado feriria o princípio da unidade do imposto e o princípio da igualdade.

Quanto ao princípio da unidade do imposto, o argumento suscitado é no sentido de que, ao utilizar-se uma contribuição que deveria gerir o sistema de assistência à saúde do servidor civil para outros fins, a contribuição adquiriria caráter de imposto, infringindo o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal, portanto. Todavia, o Tribunal não acolheu esta argumentação, salientando que a quantia a ser transferida para os cofres públicos não decorre de rendimentos pessoais, mas “se limita a *alterar o destino das receitas* obtidas através das contribuições pagas para a ADSE pelos serviços integrados e os serviços e fundos autónomos”

(PORTUGAL, 2014a, *online*). No mesmo sentido, por não se reconhecer o caráter fiscal da transferência, o Tribunal afasta a alegação de ofensa ao princípio da igualdade.

Sendo assim, são julgados improcedentes os pedidos, por não vislumbrar o Tribunal Constitucional nenhuma ofensa aos princípios constitucionais nos dispositivos analisados.

#### 4.2 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS À LUZ DA TEORIA DE JEREMY WALDRON

Feita a breve exposição de cada um dos acórdãos levantados, cumpre agora analisá-los sob o enfoque da teoria de Jeremy Waldron, procurando-se verificar se o Tribunal Constitucional atuou de modo a perseguir um projeto ou programa social como objetivo e se considerou apenas seu próprio entendimento sobre a Constituição, dando, assim, lugar à supremacia judicial.

Optou-se por não analisar a terceira sugestão de Waldron a respeito do que considera atuações das cortes constitucionais tendentes à supremacia judicial – quando se enxergam como a voz da Constituição ou do povo que a fez. Isso porque tal espécie de análise, especialmente no que se refere à constatação de atuação como voz do povo, demandaria uma aprofundada pesquisa em campo<sup>52</sup>, a fim de se compreender como a população entende seu texto constitucional e como percebe a atuação do Tribunal Constitucional. Logo, tratar-se-ia de ampliação do objeto de estudo, não se enquadrando este tipo de análise no recorte eleito para o desenvolvimento desta pesquisa, porquanto se optou por circunscrever a investigação à atividade judicial, ou seja, ao conteúdo das decisões do Tribunal Constitucional.

Primeiramente, os acórdãos serão analisados a fim de se observar se a atuação do Tribunal pretende perseguir um projeto social, conforme sugere a primeira recomendação de Waldron.

Depois, será analisada a questão relativa à forma como o Tribunal se relaciona com as opções políticas, se considera ou não as escolhas feitas pelo legislador ao julgar a constitucionalidade das leis. Desta forma, correlacionar-se-á as decisões analisadas com a segunda proposta de Waldron do que considera supremacia judicial.

---

<sup>52</sup> Em que pese esta pesquisadora ter tido a oportunidade de realizar pesquisas durante um mês em Portugal, o foco da inserção naquele país não foi este, primando-se pela pesquisa documental, a fim de se aproximar do objeto de pesquisa e obter contato com obras de autores portugueses indisponíveis no Brasil.

Como o próprio Waldron (2014) salienta, suas sugestões a respeito da transformação do *judicial review* em supremacia judicial se correlacionam, sendo a divisão necessária para facilitar a análise.

#### 4.2.1 A atuação do Tribunal Constitucional português face às políticas sociais

Jeremy Waldron (2014, p. 27), em sua conferência proferida em Portugal, explicou que uma das formas de a revisão judicial forte comportar-se como supremacia judicial é através da atuação das cortes constitucionais que, ao julgar os processos levados ao seu conhecimento, decidem de forma a perseguir um programa ou uma política coerente. O autor salienta que o tribunal deve limitar-se a decidir pontualmente a alegação de ofensa ao direito ou princípio constitucional em questão. Ressalta, ainda, que “the program in question might embody a broad progressive or liberal vision, or perhaps an overall vision of a conservative free market society”<sup>53</sup>.

Todavia, em seguida, pondera que, nas configurações constitucionais que definem os direitos sociais e econômicos como direitos fundamentais, os julgadores devem ser ainda mais cautelosos ao realizarem a revisão forte da legislação, tendo em vista que, nestes casos, a possibilidade de o tribunal se comportar de forma a perseguir uma política ou um programa social são maiores, “because it may be more difficult to hold social and economic rights apart from a programmatic vision”<sup>54</sup> (WALDRON, 2014, p. 28).

O autor elucida que sua crítica, naquela ocasião, não se dirige à consagração de direitos sociais no texto constitucional, mas à forma como os tribunais se comportam perante estas cláusulas sociais. Assim, esclarece que a tomada de decisões pelos tribunais constitucionais deve considerar apenas a alegação de violação ao direito naquele caso específico, sendo problemática a atuação que, ao julgar um caso particular, preocupe-se com um objetivo geral perseguido pela corte.

Waldron (2014, p. 30-31) também salienta que o uso de precedentes nas decisões não é sinônimo da adoção de uma visão programática, já que o tribunal pode identificar a mesma espécie de abuso a direitos consagrados constitucionalmente em diversos casos particulares. A

---

<sup>53</sup> Em tradução livre: “o programa em questão pode incorporar uma ampla visão progressista ou liberal, ou talvez uma visão geral de uma sociedade conservadora do livre mercado”.

<sup>54</sup> Em tradução livre: “porque pode ser mais difícil manter os direitos econômicos e sociais afastados de uma visão programática”.

crítica do autor dirige-se à tentativa de implantação de um amplo programa social através de decisões em casos sucessivos.

Para além da menção de que a visão programática a ser adotada pelo tribunal pode consistir numa tendência progressista, liberal ou conservadora, o autor não esclarece o que considera amplo programa social ou ampla política social.

Assim, para definir esta categoria, recorre-se aos conceitos de judicialização da política e ativismo judicial. Não se tratam de sinônimos, mas de institutos próximos, nos quais o Poder Judiciário assume papel de grande relevo na concretização dos direitos sociais.

A ideia de judicialização da política se traduz na possibilidade de se buscar a tutela judicial de direitos sociais, argumentando-se que as decisões dos tribunais decorreriam, em tese, da própria sistemática estabelecida pelo texto constitucional. Deste modo, quando a carta política do país estabelece direitos sociais como direitos fundamentais, não restaria alternativa às cortes, senão decidir em sentido a assegurá-los (REIS, 2012, p. 33).

Por sua vez, o ativismo judicial ocorre quando a corte elege uma interpretação constitucional específica, atuando de modo a expandir o sentido e alcance das normas constitucionais (REIS, 2012, p. 33). Neste sentido:

[O] juiz passa a integrar o circuito de negociação política. Garantir as políticas públicas, impedir o desvirtuamento privatista das ações estatais, enfrentar o processo de desinstitucionalização dos conflitos – apenas para arrolar algumas hipóteses de trabalho – significa atribuir ao magistrado uma função ativa no processo de afirmação da cidadania e da justiça substantiva. Aplicar o direito tende a configurar-se, assim, apenas num resíduo da atividade judiciária, agora também combinada com a escolha de valores e aplicação de modelos de justiça (CAMPILONGO, 2005, p. 49).

Portanto, a concepção de ativismo judicial admite que o julgador participe das decisões políticas, estendendo suas competências para além de somente julgar a conformidade da situação posta para sua análise com os mandamentos legais e constitucionais.

Conjugando-se tais conceitos com o entendimento de Jeremy Waldron (1999a, p. 4-5), segundo o qual as decisões mais importantes da sociedade devam ser tomadas pelos poderes eleitos, inclusive no que se refere a direitos e princípios, é possível concluir que a judicialização da política e, em maior medida, o ativismo judicial, se enquadram no que o autor entende por perseguição de um programa ou política social.

A judicialização da política, especificamente dos direitos sociais, demonstra a persecução de um programa social, na medida em que os tribunais arrogam para si a competência de interferir na materialização de tais direitos. Esta interferência ocorre quando as

cortes julgam inconstitucionais normas que modificam o grau de concretização de direitos sociais ou elas próprias modificam tal grau de concretização, sob o argumento de que assim define o texto constitucional. Ou seja, o tribunal assume a postura de poder definir o nível de prestação social devida pelo Estado.

Por sua vez, quando a corte adota postura de ativismo judicial, ela entende que possui competência e legitimidade para efetivar direitos sociais através de suas decisões. Como demonstrado acima, quando o tribunal é ativista, assume, inclusive, o papel de assegurar políticas públicas. Neste tipo de atuação, observa-se claramente que a corte elege um programa social que pretende colocar em prática, recaindo no que Waldron considera supremacia judicial.

Exemplo emblemático de judicialização da política e ativismo judicial, ocorre no Brasil, através do fornecimento judicial de medicamentos e tratamentos de alto custo. Este fenômeno obriga os entes integrantes do Poder Executivo a arcarem com o custo de medicamentos e tratamentos que não previram em seus orçamentos, para os quais não instituíram políticas públicas de atendimento à população.

Os poderes eleitos democraticamente têm a legitimidade de prever quais medicamentos serão dispensados gratuitamente à população e quais tratamentos serão fornecidos pelo Sistema Único de Saúde. De certo, são consideradas razões de cunho financeiro e de prioridade quanto à concretização dos direitos sociais, além de razões técnicas, como a opção por determinado medicamento em detrimento de outro. No entanto, as instâncias judiciais, alheias ao debate político que permeia a questão, vêm, desde o fim dos anos 1990, determinando o fornecimento de medicamentos e a realização de tratamentos não previstos pelos entes públicos, quer do panorama orçamentário, quer do panorama da opção política de instituir determinada política pública. Sendo assim, o Poder Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal, instituiu política pública de assistência à saúde, através das inúmeras decisões proferidas em casos sucessivos.

Neste sentido, não houve apenas a identificação de ofensas particulares, mas a implementação de um amplo programa social, o que se reforça pelo fato de que os tipos de medicamentos para os quais foi deferido o fornecimento e os tipos de tratamento para os quais foi deferida a prestação cresceram notavelmente desde a primeira decisão relativa ao tema<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Recorde-se que, uma das primeiras decisões do Supremo Tribunal Federal que determinou a entrega de medicamentos, ocorreu no ano 2000, e se tratava de medicação para tratamento de portador de HIV/AIDS. Já no ano de 2016, o STF tem entendido que cabe ao poder público fornecer fraldas descartáveis a idosos e deficientes, mesmo com a existência de política pública do Governo Federal reduzindo em até 90% (noventa por cento) o valor de tal item de higiene. Neste sentido, ver: ROSA, Waleska Marcy; CASAMASSO, Marco Aurélio Lagreca; REIS, Lara Freitas. Expansão do direito à saúde: determinação judicial de entrega de materiais destinados à higiene. In:



Assim, a atuação da Corte brasileira recai em ativismo judicial, uma vez que, mais do que evitar retrocessos em níveis concretizados do direito social à saúde, tratou de ampliar este espectro, indo muito além do nível até então concretizado do direito.

Em ambas as situações, os tribunais detêm a potencialidade de contrariar as escolhas políticas, garantindo um nível de concretização dos direitos sociais que pode não ter sido previsto, nem mesmo querido, pelos poderes eleitos. Isso pode ocorrer quando houver a declaração de inconstitucionalidade de normas que modifiquem o grau de efetivação dos direitos sociais – judicialização – ou quando o tribunal pretender realizar políticas públicas através das decisões judiciais – ativismo judicial.

Assim, a análise a ser empreendida observará se o Tribunal Constitucional português, no contexto da jurisprudência da crise, atendeu aos pedidos de judicialização de direitos sociais ou se manteve postura ativista, no sentido exposto acima. Se acaso for observado esse tipo de atuação, terá o TC recaído em supremacia judicial, através da perseguição de programa ou política social coerente.

Para alcançar tal objetivo, a partir da argumentação constante nos pedidos, agrupou-se os argumentos utilizados como resposta pelo Tribunal Constitucional em todos os acórdãos analisados. Assim, a *Violação ao princípio da proteção da confiança* figurou em cinco dos seis acórdãos objeto de pesquisa. Os argumentos de *Violação ao princípio da igualdade* e *Violação ao princípio da proporcionalidade* foram suscitados em quatro dos seis acórdãos, cada. O argumento de *Violação ao direito à segurança social* foi observado em três dos seis acórdãos. São estes os argumentos que contribuirão para a análise que se pretende empreender.

Também foi alegado nos pedidos que *as normas que reduzem os salários possuiriam caráter definitivo*, bem como *a medida que impõe a CES*. Nestes casos, o Tribunal limitou-se a entender que, como medidas pertencentes a leis do orçamento, elas possuem caráter temporário. Ainda, concluiu que as necessidades orçamentárias justificariam tais medidas.

Além disso, foi alegada a *Violação ao direito à retribuição*, a *Violação ao direito à irredutibilidade de salários*, a *Violação ao direito à assistência material* e a *Violação ao direito à sobrevivência com um mínimo de dignidade*. Estes argumentos, apesar de, materialmente, correlacionarem-se ao objeto de pesquisa, não serão analisados, haja vista terem sido mencionados em apenas um acórdão cada. Logo, não permitem a observância de uma atuação

direcionada à perseguição de um programa social pelo Tribunal, através do pronunciamento em casos sucessivos.

Muitos outros argumentos foram suscitados, no entanto, não se correlacionam com a questão da perseguição de um programa ou política social. Neste sentido, os argumentos levados ao Tribunal Constitucional pela Região Autónoma da Madeira aduzem apenas razões relacionadas à autonomia daquela Região, restringindo-se a discutir a competência dos órgãos de Estado em temas de interesse das Regiões Autónomas. Tratam-se dos argumentos: *Violação ao estatuto da Região Autónoma da Madeira*; *Violação da autonomia legislativa regional*; *Violação à garantia de mobilidade dos trabalhadores*; *Violação da autonomia de organização e funcionamento regional* e *Violação à autonomia financeira*. Sendo assim, este grupo de argumentos não será analisado nesta subsecção, haja vista não se relacionarem com a finalidade da análise.

Também não integrarão a análise os argumentos de vertente tributária de *Violação ao princípio da unidade do imposto*, *Violação ao princípio da progressividade* e de *Violação ao princípio da capacidade contributiva*.

Fogem, ainda, ao âmbito de análise, as alegações de *Ausência de consulta às entidades representativas dos trabalhadores* e *Violação ao direito da contratação coletiva*, as quais pertencem à seara do direito sindical.

A *Violação ao direito de propriedade* é argumentada em dois acórdãos. Ante o caráter de direito de liberdade, bem como, ante o fato de a mencionada violação não se correlacionar com nenhum direito social – por exemplo, direito à moradia – o argumento também não integrará a análise.

Por fim, há uma alegação de *Violação ao princípio do Estado de direito democrático* e uma alegação de *Violação à duração anual das leis do orçamento*. O primeiro não será analisado, haja vista que foi argumentado apenas no Acórdão 353/2012 e o Tribunal não se manifestou sobre o tema, tendo declarado a inconstitucionalidade fundamentado em outro argumento. O segundo não será tratado nesta análise por se tratar de questão de mero cumprimento ou não de regra constitucional, possuindo caráter procedimental.

Passa-se, então, à análise de cada argumento.

#### 4.2.1.1 Violação ao princípio da proteção da confiança

Como se pode verificar nos apêndices, o argumento de violação ao princípio da proteção da confiança figurou em cinco dos seis acórdãos analisados. Apenas no Acórdão 613/2011, os requerentes não o utilizaram como uma das causas de pedir.

Os requerentes alegaram a violação ao princípio face às reduções de salários, pensões e subsídios adotadas pelo Poder Legislativo e pelo Governo como mecanismo de controle das contas públicas no contexto de crise.

Ao julgar as alegadas violações, o Tribunal Constitucional apresentou os requisitos que entende necessários para que se configure a ofensa a este princípio constitucional. Tal como se observa em quatro das cinco decisões nas quais este argumento foi levantado, a Corte entende que, o Estado (na figura do legislador) deve ter criado expectativas legítimas de continuidade do seu comportamento perante os particulares, os quais devem ter feito planos de vida embasados na expectativa de continuidade do comportamento estatal. Por fim, é necessário que não haja razões de interesse público prevaletentes que justifiquem a interrupção do comportamento estatal.

Sendo assim, após esclarecer os requisitos necessários, o Tribunal os analisa em cada um dos casos. Para o universo de decisões levantadas, não houve a pronúncia de inconstitucionalidade com fundamento na violação ao princípio da proteção da confiança em nenhuma delas.

No Acórdão 353/2012, o Tribunal não analisou o argumento, já que reconheceu a inconstitucionalidade com fundamento na violação ao princípio da igualdade.

Nos outros quatro acórdãos – 396/2011, 187/2013, 413/2014 e 572/2014 – o entendimento final da Corte foi de que havia um interesse público prevaletente justificador da interrupção do comportamento estatal<sup>56</sup>.

Tabela nº 1 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional sobre a existência de interesse público prevaletente

Acórdão	Argumento
396/2011	“[...] o interesse público a salvaguardar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste importância fulcral e carácter de premissa”.

<sup>56</sup> No Acórdão 572/2014, o TC entendeu que não havia justa expectativa dos particulares de que não recairia sobre eles a incidência da CES. Nos demais, reconheceu a existência de expectativas legítimas, mas entendeu pela existência de interesse público prevaletente.

<b>187/2013</b>	“[...] há, por um lado, indícios consistentes da necessidade de manutenção de medidas de contenção orçamental, e, por outro lado, por todas as razões já antes expostas, são patentes as razões de interesse público que justificam as alterações legislativas [...]”.
	“[...] face à excecionalidade do interesse público em causa e o carácter transitório da medida, pode ainda entender-se, no limite, que a supressão de 90% do subsídio de férias aos pensionistas não constitui uma ofensa desproporcionada à tutela da confiança, justificando-se uma pronúncia no sentido de não desconformidade constitucional por referência a esse parâmetro de aferição”.
	“[...] em face do condicionalismo que rodeou a implementação da contribuição extraordinária de solidariedade, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma excecional e transitória descontinuidade do comportamento estadual”.
	“[...] o interesse público a salvaguardar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste uma importância fulcral e um carácter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela nova contribuição”.
<b>413/2014</b>	“Do exposto resulta que os interesses públicos a salvaguardar com a medida, não só se encontram perfeitamente identificados pelo legislador, como se revestem de grande relevo [...]”.
<b>572/2014</b>	“Mas, independentemente da avaliação que se faça da relevância dos interesses dos pensionistas atingidos pelas normas impugnadas e da intensidade da sua afetação, há que ter em conta que o interesse público prosseguido com o alargamento da base de incidência subjetiva da CES é de “importância fulcral e com carácter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência”, tal como se avaliou e ponderou no Acórdão n.º 187/2013”.

Fonte: Dados coletados pela autora

Portanto, quanto ao argumento de violação ao princípio da proteção da confiança, o Tribunal Constitucional, apesar de reconhecer a frustração de expectativas legítimas criadas nos particulares de continuidade do comportamento estatal, deu prioridade ao interesse público, consubstanciado na necessidade de contorno da crise econômica.

Este argumento contribui para que se possa compreender se o Tribunal Constitucional atuou segundo um programa social, no sentido da judicialização da política e do ativismo judicial, na medida em que se relaciona às consequências da concretização de direitos sociais. Ou seja, ao analisar o argumento de violação ao princípio da proteção da confiança, o Tribunal deve concluir se o retrocesso da parcela concretizada dos direitos sociais dos trabalhadores e beneficiários do sistema de seguro social deve ser permitido ou não. Neste sentido, através da forma como a Corte se posicionou nesta questão, é possível inferir se ela seguiu uma política coerente eleita pelos Conselheiros.

Inicialmente, o que se observa nos acórdãos é a referência a julgados anteriores para apresentar os requisitos necessários à configuração da ofensa ao princípio, os quais se repetem em todos os julgados. Entretanto, tal como adverte Waldron (2014, p. 31), não basta que o tribunal faça uso de precedentes para que incorra em supremacia judicial, na perspectiva de perseguição de um programa ou política social coerente. De fato, nos casos analisados, o uso dos precedentes limitava-se a esclarecer os requisitos de configuração da violação, o que não determina a adoção de uma política social, já que se trata de conceituação instrumental necessária para que a Corte possa avaliar se houve a violação alegada.

Também há uso dos precedentes quando o Tribunal pondera que existe, naquela situação específica, uma razão de ordem pública prevalecente ao interesse dos particulares, referindo-se ao que havia decidido quando da análise das leis do orçamento dos anos anteriores. Nestes casos, a referência aos precedentes lida diretamente com o mérito da questão, situação na qual seria mais provável ocorrer a perseguição de um programa social.

Nestas situações, houve claramente a judicialização de direitos sociais, levando-se ao conhecimento da Corte constitucional a diminuição do grau de efetivação do direito à retribuição e do direito à segurança social. Mas o posicionamento do Tribunal Constitucional português não foi no sentido definido como correspondente à supremacia judicial, já que os Conselheiros não alteraram a escolha política, ponderando que o Poder Legislativo possui liberdade para retroceder no grau de materialização dos direitos sociais.

Se o TC não recai na crítica quanto à judicialização da política, com muito mais razão, deixa de recair em ativismo judicial. Como ressaltado, as cortes constitucionais têm posturas ativistas quando seus juízes intervêm diretamente nas opções políticas, geralmente, em sentido contrário ao deliberado pelos poderes eleitos. Isso porque, os tribunais que adotam esta visão, justificam suas decisões no caráter contramajoritário da Jurisdição Constitucional. Neste sentido, uma atuação que perseguisse um programa social, provavelmente, não permitiria o retrocesso no grau de concretização dos direitos sociais.

No entanto, o que se observa é que o Tribunal ponderou as expectativas legítimas geradas nos particulares pelo Estado-legislador em face da necessidade de contenção das despesas públicas, entendendo ser esta necessidade um interesse público prevalecente. Desta forma, manteve as decisões políticas tomadas pelos poderes eleitos, limitando-se a analisar, em cada um dos casos, se houve violação pontual ao princípio.

O Tribunal analisa, em cada caso, se a medida engendrada pelo legislador ofendeu expectativas legítimas dos particulares e se havia um interesse público superior. Por exemplo, entende a Corte que a confiança depositada pelos aposentados na continuidade do comportamento do Poder Público é maior do que do restante da população, já que o passado de contínuos aumentos no valor das pensões, cumulado à particular situação de incapacidade de se reinserir no mercado de trabalho, criou naquela categoria expectativas legítimas. Por outro lado, entende que a expectativa de continuidade do pagamento de complementos à remuneração dos trabalhadores do setor público não é legítima, na medida em que a complementação não integra a parcela remuneratória, possuindo caráter precário. Contudo, em ambos os casos, a razão decisiva para a manutenção das reduções é a existência de um interesse público superior.

Cabe, ainda, observar que tal interesse público é definido pelo Poder Legislativo, tendo em vista que a medida questionada foi levada a cabo por este poder. Assim, o TC considerou as razões elencadas pelo legislador para a elaboração das normas questionadas, reconhecendo que a necessidade de superação da situação de crise econômica e o cumprimento das medidas impostas pelo PAEF caracterizavam o interesse público prevalecente.

Logo, o Tribunal não interfere nas opções políticas, ressaltando, assim, a ausência de perseguição de um programa social eleito pelo Poder Judiciário.

#### 4.2.1.2 Violação ao princípio da igualdade

A alegação de violação ao princípio da igualdade teve recorrência em quatro dos seis acórdãos analisados – 396/2011, 353/2012, 187/2013 e 413/2014. Os requerentes alegaram ofensa ao princípio, tendo em vista que as medidas tomadas nas leis dos orçamentos dos anos de 2011 a 2014 previam sacrifícios aos trabalhadores do setor público e aos beneficiários do seguro social que não se estendiam às demais parcelas da sociedade.

O Tribunal, ao julgar tais acórdãos, pondera que o princípio da igualdade não determina que todos os cidadãos sejam tratados de maneira igualitária, mas que não haja medidas discriminatórias entre indivíduos pertencentes a uma mesma categoria. Sendo assim, entende justificável exigir-se um maior sacrifício de quem receba por verbas públicas, no contexto de

necessidade de redução das despesas estatais, o que denomina princípio da igualdade proporcional.

No entanto, apenas no Acórdão 396/2011 não declara a inconstitucionalidade das reduções remuneratórias dos trabalhadores do setor público. Nos demais acórdãos entende que a perpetuação das reduções ou a cumulação destas com a suspensão de subsídios, fere o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, mostrando-se medida excessiva em termos de igualdade proporcional.

É interessante notar que, mesmo modificando seu posicionamento a partir de 2012, o Tribunal o fez de forma gradual. Se em 2011, manteve incólume a opção tomada pelos poderes políticos de reduzir as remunerações dos trabalhadores do setor público, em 2012, a considerou inconstitucional. Entretanto, modulou os efeitos da decisão para que apenas se aplicasse a partir de 2013. Somente nos anos de 2013 e 2014, as decisões do Tribunal Constitucional aplicaram-se desde logo.

O argumento de violação ao princípio da igualdade correlaciona-se em grande medida com o objetivo almejado nesta subseção. O Tribunal, ao julgar a alegação de violação ao princípio da igualdade, poderia seguir caminhos que perseguissem um programa social específico, já que através deste princípio poderia pretender melhorar a situação fática das parcelas mais desfavorecidas. Assim, intentaria promover a igualdade, o que, na realidade, é de responsabilidade dos poderes eleitos que, através das políticas públicas, busca assegurar os direitos de segunda dimensão.

No caso da Jurisprudência da Crise, o Tribunal Constitucional entendeu haver ofensa ao princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, na dimensão da igualdade proporcional, através das medidas que mantiveram as reduções remuneratórias impostas em 2011 para os anos de 2012, 2013 e 2014. Portanto, num primeiro momento, a Corte aceitou a decisão política de reduzir os pagamentos daqueles que auferem por verbas públicas, argumentando que, além de se exigir um sacrifício maior destes, a medida foi considerada a mais adequada pelo Poder Legislativo, ao passo que diminuía despesas. O Tribunal Constitucional explicitou que o legislador possuía margem de liberdade para escolher, ante a necessidade de controle das finanças públicas, se aumentava as receitas, através da tributação, ou diminuía as despesas, através das reduções remuneratórias. Cabe, então, inferir se, ao decidir em sentido diverso nos anos seguintes, o Tribunal estaria seguindo um programa social coerente.

O próprio fato de a Corte ter considerado, inicialmente, que a medida se encontrava dentro da margem de livre conformação do legislador, indica que o Tribunal não estaria seguindo um programa pré-definido, que o levasse a substituir o papel do legislador.

Esta suspeita se confirma, na medida em que, ao afastar as normas constantes nas leis do orçamento dos anos de 2012 a 2014, o Tribunal analisou a ofensa pontual ao princípio da igualdade, preocupando-se tão somente com a situação daquela parcela da população atingida. Ressalvou, ainda, que a análise deste princípio pelo Poder Judiciário possui caráter negativo, ou seja, o papel do julgador limita-se a observar se a medida eleita pelo legislador é desproporcionada, causando desigualdade não tolerada pela Constituição, não cabendo a ele julgar a bondade das opções políticas.

Tabela nº 2 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional contrapondo liberdade de conformação legislativa à violação ao princípio da igualdade

Acórdão	Argumentos
396/2011	“Não cabe, evidentemente, ao Tribunal Constitucional intrometer-se nesse debate, apreciando a maior ou menor bondade, deste ponto de vista, das medidas implementadas. O que lhe compete é ajuizar se as soluções impugnadas são arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos.”
353/2012	“Na verdade, é defensável que a opção tomada se revela particularmente eficaz, pela sua certeza e rapidez na produção de efeitos, numa perspetiva de redução do défice a curto prazo, pelo que ela se mostra coerente com uma estratégia de atuação, cuja definição cabe dentro da margem de livre conformação política do legislador”.
187/2013	“De acordo com o sentido reiterado e uniforme da jurisprudência deste Tribunal, “só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, perceptíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem” (acórdão n.º 47/2010)”.
	“Mas, justamente, esse é o domínio da definição das linhas de atuação política, sujeito a controvérsia e debate nas instâncias próprias, e reservado ao legislador democraticamente legitimado. O Tribunal afirmou-o com toda a clareza nos



	<p>acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012, podendo ler-se no primeiro daqueles arestos que não lhe cabe apreciar a maior ou menor bondade das medidas implementadas, mas apenas “ajuizar se as soluções impugnadas são arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos”.</p> <p>“Este princípio, na sua dimensão de proibição do arbítrio, constitui um critério essencialmente negativo (Acórdão n.º 188/90) que, não eliminando a “liberdade de conformação legislativa” – entendida como a liberdade que ao legislador pertence de “definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente” –, comete aos tribunais não a faculdade de se substituírem ao legislador, «ponderando a situação como se estivessem no lugar dele e impondo a sua própria ideia do que seria, no caso, a solução razoável, justa e oportuna (do que seria a solução ideal do caso)», mas sim a de «afastar aquelas soluções legais de todo o ponto insuscetíveis de se credenciarem racionalmente» (acórdão n.º 270/09, que remete para os Acórdãos da Comissão Constitucional, n.º 458, Apêndice ao Diário da República, de 23 de agosto de 1983, pág. 120, e do Tribunal Constitucional n.º 750/95)”.</p> <p>“Não excluindo que o legislador, em excepcionais circunstâncias económico-financeiras, e como meio de rapidamente diminuir o défice público, possa recorrer a uma medida de redução dos rendimentos de trabalhadores da Administração Pública, ainda que essa medida se traduza num tratamento desigual, relativamente a quem auferem rendimentos provenientes do setor privado da economia, por considerar que há ainda aí uma justificação que afasta a eventual violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos. Na última dessas decisões, o Tribunal considerou, porém, que os efeitos cumulativos e continuados dos sacrifícios impostos às pessoas com remunerações do setor público, sem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, corresponde a uma diferença de tratamento que não encontra já fundamento bastante no objetivo da redução do défice público”.</p>
413/2014	<p>“Conforme estavelmente resulta da jurisprudência do Tribunal e uma vez mais se afirmou no acórdão n.º 187/2013, «só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador</p>

	ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, perceptíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem (acórdão n.º 47/2010)»”.
--	--

Fonte: Dados colhidos pela autora

Portanto, verifica-se que o Tribunal Constitucional, ao analisar o argumento de violação ao princípio da igualdade, não perseguiu uma política social eleita pela Corte, ao contrário, fez menção expressa à liberdade de conformação inerente ao legislador e ao caráter negativo de sua análise, limitando-se a reconhecer ofensas pontuais ao princípio.

#### 4.2.1.3 Violação ao princípio da proporcionalidade

Este argumento é mencionado em quatro dos seis acórdãos analisados, quais sejam: 353/2012, 187/2013, 413/2014 e 572/2014. No entanto, o Tribunal o analisou em apenas três deles, já que o Acórdão 353/2012 foi julgado com fundamento na violação do princípio da igualdade.

Inicialmente, deve-se ressaltar que o princípio da proporcionalidade possui caráter instrumental, sendo necessário, para o objetivo perseguido, ater-se ao objeto da ponderação. Salienta esta instrumentalidade do princípio, o fato de que, nas alegações de ofensa aos princípios da proteção da confiança e da igualdade, no limite, o Tribunal termina por utilizar o princípio da proporcionalidade, ainda que indiretamente. Quanto à alegação de violação ao princípio da confiança, pondera se devem prevalecer as expectativas legítimas geradas nos particulares pelo Estado-legislador ou o interesse público. Quanto à alegada ofensa ao princípio da igualdade, pondera se, à luz do critério de igualdade na repartição dos encargos públicos, é proporcional exigir-se, por anos consecutivos, um sacrifício maior daqueles que auferem renda do setor público do que daqueles que recebem pela iniciativa privada.

Entretanto, além destas situações, há momentos em que os requerentes alegam explicitamente a violação ao princípio da proporcionalidade, levando o Tribunal a se manifestar quanto aos seus termos. A alegação de ofensa ao princípio é sustentada especialmente quanto à instituição da CES e quanto à instituição de contribuição incidente sobre os benefícios de doença e de desemprego, havendo pronúncia de inconstitucionalidade em relação à esta última alegação.

Nestes casos, a Corte entendeu que o sacrifício imposto aos beneficiários era desarrazoado, haja vista encontrarem-se estes em situação de vulnerabilidade, logo, a redução de seus benefícios afetaria o mínimo essencial de uma existência digna.

Nas demais ocasiões em que a violação foi alegada, o Tribunal entendeu que a decisão política era adequada, necessária e proporcional, não declarando a inconstitucionalidade das normas questionadas com fundamento na ofensa ao princípio da proporcionalidade.

Tabela nº 3 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional quanto à alegação de violação ao princípio da proporcionalidade

<b>Acórdão</b>	<b>Argumentos</b>
<b>187/2013</b>	<p>“Por fim, a norma suscitada não se afigura ser desproporcionada ou excessiva, tendo em consideração o seu caráter excecional e transitório e o patente esforço em graduar a medida do sacrifício que é exigido aos particulares em função do nível de rendimentos auferidos, mediante a aplicação de taxas progressivas, e com a exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a €1350, relativamente aos quais a medida poderia implicar uma maior onerosidade”.</p> <p>“Por outro lado, uma tal opção legislativa é de todo desrazoável, quando é certo que ela atinge os beneficiários que se encontram em situação de maior vulnerabilidade por não disporem de condições para obterem rendimentos do trabalho para fazer face às necessidades vitais do seu agregado familiar, e abrange as prestações sociais que precisamente revestem uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado, e que era suposto corresponderem, no limite, ao mínimo de assistência material que se encontrava já legalmente garantido”.</p>
<b>413/2014</b>	<p>“Quanto a saber se para atingir esse objetivo, o meio efetivamente escolhido é o necessário ou exigível, tudo depende da representação de alternativas viáveis, de eficácia equivalente, em prazo idêntico, e de menor gravosidade para os direitos atingidos. Mas essa avaliação tem que conter-se no campo das opções primárias tomadas pelo legislador democraticamente legitimado, não podendo ir ao ponto de questionar a estratégia orçamental adotada como via para a atenuação do desequilíbrio das contas públicas”.</p> <p>“Para além disso o grau de afetação provocado pela contribuição sobre o subsídio de desemprego e de doença é particularmente intenso comparativamente com as</p>

	reduções remuneratórias para os trabalhadores da Administração Pública e do Setor Empresarial do Estado”.
	“E o mesmo se diga em relação à <i>necessidade ou exigibilidade</i> da opção escolhida – o segundo teste da proporcionalidade –, uma vez que, à luz do fim prosseguido e das possíveis soluções alternativas, não se constata que o alargamento do âmbito objetivo da CES não seja o instrumento menos oneroso para os interesses afetados negativamente pela concretização daquele fim. Não se trata, como é sabido, de controlar se a solução encontrada foi a melhor possível, mas apenas ajuizar negativamente se ela não é indispensável. Ora, não existem quaisquer elementos que permitam concluir que o alargamento da base contributiva da CES não seja indispensável à salvaguarda do equilíbrio orçamental no ano económico de 2014”.
<b>572/2014</b>	“A avaliação da relação entre a importância do interesse público no reforço do financiamento da segurança social, como instrumento de equilíbrio orçamental, e a gravidade do sacrifício causado pela CES, não traduz uma medida diferente daquela que se obteve na LOE de 2013. Tal como se concluiu no Acórdão n.º 187/13, a avaliação da reconfiguração da CES pelas normas impugnadas conduz ao mesmo juízo ponderativo: aquele interesse público reveste de <i>“importância fulcral e um carácter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela nova contribuição»</i> . Com efeito, razões de vária índole indicam que a reconfiguração da CES pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, se encontra ainda dentro dos limites da razoabilidade exigível”.

Fonte: Dados colhidos pela autora

Sendo assim, o Tribunal acolheu as opções legislativas, no que se refere ao princípio da proporcionalidade, na maioria das vezes em que foi alegada a sua violação. Apenas nos casos em que entendeu que a medida eleita feriria o mínimo essencial à existência condigna é que julgou a medida desproporcional.

Através de tal constatação, é possível inferir que, o Tribunal Constitucional atua de modo a assegurar o mínimo, permitindo ampla margem de conformação legislativa, sendo sua análise voltada a ofensas pontuais aos princípios e direitos constitucionais.

Portanto, pode-se verificar que o Tribunal não seguiu um programa ou política social, no que se refere ao princípio da proporcionalidade.

#### 4.2.1.4 Violação ao direito à segurança social

A violação ao direito à segurança social é arguida em três acórdãos dos seis analisados – 353/2012, 187/2013 e 413/2014. Em todos eles, os requerentes alegam que a ofensa ao direito teria ocorrido através das reduções nos valores de pensões e subsídios pagos pela segurança social.

Novamente, no Acórdão 353/2012, não houve manifestação do Tribunal, já que o pedido foi julgado procedente por violação ao princípio da igualdade. Nos demais acórdãos, 187/2013 e 413/2014, o entendimento do Tribunal foi de que a existência de um direito à segurança social não corresponde ao direito a um valor específico de benefício. Assim, entendeu que o legislador possui liberdade de retroceder o nível de concretização realizado deste direito, através da redução do valor dos benefícios, segundo razões de ordem econômica.

Este argumento contribui para a análise em sentido semelhante ao argumento de violação ao princípio da proteção da confiança. Em ambas as situações o Tribunal entendeu que o legislador possui liberdade para regredir no nível de concretização dos direitos sociais.

Portanto, mantendo na esfera da escolha política o grau de materialização do direito à segurança social, o TC não acolheu aos pedidos de judicialização deste direito, nem tampouco manteve postura de ativismo judicial.

Tabela nº 4 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional quanto à possibilidade de retrocesso no grau de concretização do direito à segurança social

Acórdão	Argumentos
<b>187/2013</b>	“Por estar em causa um direito económico, social e cultural (o direito à segurança social do qual decorre o direito dos pensionistas), em tudo o que vá para além de um conteúdo mínimo, ou nuclear, as concretizações legislativas específicas do direito à segurança social estão, no entender do Tribunal, sujeitas a uma larga margem de livre conformação por parte do legislador”.
	“O que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão. Este resulta da aplicação de critérios legalmente estabelecidos, mas de valor infraconstitucional”.
<b>413/2014</b>	“O legislador – acrescenta-se ainda – “possui margem de manobra para delinear o conteúdo concreto ou final do direito à pensão, respeitados os limites constitucionais pertinentes”.

“[...]o legislador não está proibido de alterar a forma como materializa o direito à pensão, podendo alterar ou até mesmo reduzir o seu montante, tendo em consideração a evolução das circunstâncias económicas ou sociais [...]”.
---

Fonte: Dados colhidos pela autora

Portanto, não se pode concluir que, no que se refere ao direito à segurança social, o Tribunal tenha perseguido um programa social coerente, haja vista ter salientado a liberdade de conformação do Poder Legislativo, acolhendo, mais uma vez, as escolhas políticas dos poderes eleitos.

#### 4.2.2 O tratamento das opções políticas no Tribunal Constitucional português

Ultrapassada a análise dos argumentos recorrentes nos acórdãos, nesta subsecção, concentrar-se-á na relação entre Poder Legislativo e Poder Judiciário. Assim, observar-se-á qual o entendimento do Tribunal a respeito do seu papel perante as escolhas políticas, a fim de verificar se a Corte portuguesa resiste à crítica de Jeremy Waldron.

Desta forma, inicie-se por observar o resultado do julgamento de cada acórdão analisado.

Tabela nº 5 – Relação de acórdãos, ano do orçamento e resultado do julgamento

<b>Acórdão</b>	<b>Lei do Orçamento objeto de fiscalização</b>	<b>Resultado do julgamento</b>
396/2011	LOE/2011	Improcedente
613/2011	LOE/2011	Improcedente
353/2012	LOE/2012	Procedente
187/2013	LOE/2013	Parcialmente procedente
413/2014	LOE/2014	Parcialmente procedente
572/2014	LOE/2014	Improcedente

Fonte: Dados colhidos pela autora

Constata-se que a maioria dos pedidos foi julgada improcedente e apenas um processo teve seus pedidos julgados totalmente procedentes. Portanto, mesmo ignorando as razões de decidir do Tribunal, seria possível inferir que a Corte, no exercício da jurisdição constitucional, confirmou mais vezes as escolhas políticas do Poder Legislativo do que afastou sua aplicação.

Tal constatação correlaciona-se com a teoria de Waldron (2014), na segunda sugestão feita pelo autor a respeito do que considera a transformação da revisão judicial da legislação em supremacia judicial. Conforme explicitado no primeiro capítulo, em sua segunda sugestão, Waldron (2014, p. 32) aduz que a atuação judicial, na qual o tribunal considere apenas seu próprio entendimento a respeito da Constituição, agindo como dono dela, caracteriza-se como supremacia judicial.

Neste sentido, o autor cita o exemplo do ocorrido nos Estados Unidos da América durante a era Lochner, período compreendido entre os anos 1880 e 1930, no qual a Suprema Corte norte-americana derrubou mais de cento e setenta documentos legislativos emanados pelo Poder Legislativo. Ressalta Waldron (2014, p. 32) que tal atuação da Suprema Corte ignorou as intenções legislativas de seguir determinada orientação política, limitando-se a repetir o entendimento firmado pelos juízes durante anos. Deste modo, naquele período de tempo, viveu-se a situação na qual o Poder Legislativo promulgava leis após leis, de cunho progressista, e o Poder Judiciário afastava a vigência de todas elas, através da revisão judicial.

Segundo Waldron (2014, p. 32):

The elected branches evinced thereby not only that they were determined to persevere with their progressive vision, but that they believed for their part that their program was constitutional. The judicial majorities who kept striking down these statutes were evidently deaf to that message; they were not prepared to consider that other branches of government [...] held an interpretation of constitutional law that was different from their own<sup>57</sup>.

No caso das leis do orçamento do Estado português, como mencionado, o Tribunal Constitucional ratificou as escolhas políticas na maioria das vezes, as quais pretendiam perseguir um objetivo específico, qual seja, contornar a situação de crise enfrentada pelo país. Todavia, não foram todas as leis do orçamento que tiveram a aquiescência do Poder Judiciário, tendo a aplicação de algumas sido afastada pela Corte.

Assim, confrontando esta constatação com a teoria de Waldron, é possível inferir que o Tribunal Constitucional português não atuou, no contexto da Jurisprudência da Crise, segundo apenas o seu próprio entendimento do texto constitucional, não tendendo, portanto, à supremacia judicial. A inferência decorre do fato de que a Corte corroborou os orçamentos do Estado na maioria das vezes, não interferindo na opção escolhida pelos poderes eleitos. No

---

<sup>57</sup> Em tradução livre: “Os poderes eleitos mostraram não só que estavam determinados a perseverar com sua visão progressista, mas que acreditavam que seu programa era constitucional. A maioria dos juízes que continuaram a criticar tais leis foi, evidentemente, surda a essa mensagem; ela não estava preparada para considerar que outros ramos do governo [...] realizavam uma interpretação da lei constitucional que era diferente da sua”.

entanto, acaso o acolhimento tivesse ocorrido em todos os casos, poder-se-ia inferir que a situação decorreu da coincidência entre o entendimento do Tribunal e o do Poder Legislativo sobre os temas. Não foi o que aconteceu nos julgados analisados, já que houve pedidos julgados procedentes, parcialmente procedentes e improcedentes.

Somando-se tal constatação à análise empreendida na subsecção anterior, é possível verificar que a Corte portuguesa atua de modo a considerar sempre as escolhas políticas, intentando interferir o menos possível nestas. Observa-se, ainda, que, quando o faz, limita-se a avaliar a violação pontual ao princípio ou direito em questão, não perseguindo um programa ou política social de escolha do Tribunal.

No Apêndice C estão elencados todos os argumentos levantados nos acórdãos nos quais o Tribunal fez referência expressa à liberdade de conformação legislativa, sendo alguns deles transcritos na tabela abaixo.

Tabela nº 6 – Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional a respeito da liberdade de conformação do legislador

Acórdão	Argumento
396/2011	<p>“As reduções remuneratórias integram-se num conjunto de medidas que o poder político, actuando em entendimento com organismos internacionais de que Portugal faz parte, resolveu tomar, para reequilíbrio das contas públicas, tido por absolutamente necessário à prevenção e sanção de consequências desastrosas, na esfera económica e social. São medidas de política financeira basicamente conjuntural, de combate a uma situação de emergência, por que optou o órgão legislativo devidamente legitimado pelo princípio democrático de representação popular.”</p> <p>“O não prescindir-se de uma redução de vencimentos, no quadro de distintas medidas articuladas de consolidação orçamental, que incluem também aumentos fiscais e outros cortes de despesas públicas, apoia-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de actuação cuja definição cabe ainda dentro da margem de livre conformação política do legislador”.</p>
613/2011	<p>“No caso, estamos perante uma medida legislativa que almeja dar uma resposta institucionalmente abrangente a um problema de emergência orçamental e financeira de amplitude nacional e que no entender do legislador parlamentar – enquanto órgão democrático representativo do Estado unitário – só é susceptível de ser combatido com base em medidas de âmbito nacional. Posição esta</p>



	<p>perfeitamente compreensível, porquanto o comportamento dos mercados financeiros, no que respeita à concessão de crédito e à fixação das taxas de juros, depende da confiança que estes depositam na capacidade dos Estados e das entidades públicas com ele financeiramente relacionadas pagarem pontualmente as suas dívidas no momento do seu vencimento”.</p>
<b>353/2012</b>	<p>“Na verdade, é defensável que a opção tomada se revela particularmente eficaz, pela sua certeza e rapidez na produção de efeitos, numa perspetiva de redução do défice a curto prazo, pelo que ela se mostra coerente com uma estratégia de atuação, cuja definição cabe dentro da margem de livre conformação política do legislador”.</p>
<b>187/2013</b>	<p>“Mas, justamente, esse é o domínio da definição das linhas de atuação política, sujeito a controvérsia e debate nas instâncias próprias, e reservado ao legislador democraticamente legitimado”.</p>
	<p>“Este princípio, na sua dimensão de proibição do arbítrio, constitui um critério essencialmente negativo (Acórdão n.º 188/90) que, não eliminando a “liberdade de conformação legislativa””.</p>
	<p>“O legislador dispõe de liberdade conformativa para adaptar o regime da função pública às necessidades de interesse público que em cada momento se façam sentir”.</p>
	<p>“[...] as concretizações legislativas específicas do direito à segurança social estão, no entender do Tribunal, sujeitas a uma larga margem de livre conformação por parte do legislador”.</p>
	<p>“Essa iniciativa está incluída na margem de conformação que não pode deixar de caber ao legislador infraconstitucional, na medida em que a resposta normativa adequada a situações de grave dificuldade financeira do Estado exige juízos e ponderações que são próprios da função político-legislativa”.</p>
<b>413/2014</b>	<p>“[...] a solução cabe ainda na liberdade de conformação legislativa, no ponto em que é ao legislador que pertence definir e qualificar as situações de facto ou as relações de vida que hão de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou diferenciadamente”.</p>
	<p>“Mas essa avaliação tem que conter-se no campo das opções primárias tomadas pelo legislador democraticamente legitimado, não podendo ir ao ponto de</p>

	questionar a estratégia orçamental adotada como via para a atenuação do desequilíbrio das contas públicas”.
	“[...] não pode negar-se que esse facto não basta para subtrair à margem de conformação do legislador orçamental a possibilidade de renovar e reformular para 2014 uma medida do tipo da CES”.
<b>572/2014</b>	“Decerto, a valoração e ponderação que o Acórdão nº 187/2013 fez da “justa medida” da CES, reformulada pela LOE de 2013, não limitou a possibilidade do legislador, em novo contexto, alterar desfavoravelmente o limiar mínimo de aplicação do tributo [...]”.

Fonte: Dados colhidos pela autora

A partir de tais trechos transcritos, é possível verificar que o TC, ao julgar as leis do orçamento e, portanto, ao adentrar no cerne das opções políticas, cuidou de sempre salientar a margem de livre conformação do legislador. Este cuidado não se limitou a apenas mencionar, sem efetivamente considerar, as escolhas feitas pelo Poder Legislativo, isto é, o entendimento do Tribunal a respeito da competência legislativa não se restringiu ao discurso. É possível realizar esta inferência a partir de duas constatações.

Primeiramente, por se observar que a Corte ponderou o contexto fático que conduziu o legislador a adotar as medidas de austeridade questionadas. Em todas as decisões, houve a análise detida dos relatórios elaborados como justificativa para cada lei do orçamento<sup>58</sup>. Tal atenção do Tribunal demonstra a existência de diálogo entre os poderes constituídos, de modo que o Poder Judiciário não se recolhe em si mesmo, analisando de modo descontextualizado o texto constitucional.

O exemplo citado pelo próprio Waldron (2014) a respeito do ocorrido na era *Lochner* funciona como mecanismo útil de comparação. Naquele período, a Suprema Corte norte-americana ignorou os objetivos legislativos de modernizar a política, através da elaboração de leis progressistas. Assim, aquela Corte seguia proferindo decisões em sentido semelhante ao que vinha pronunciando há anos, alheia às modificações do contexto fático da sociedade estadunidense. No caso português específico do período de crise, o TC atuou de modo diverso. Esta Corte preocupou-se em observar os motivos pelos quais o legislador optou por tais medidas, ponderando a real situação portuguesa face às alegações de ofensas a direitos fundamentais.

<sup>58</sup> Ver, exemplificativamente, argumento 5 do Acórdão 396/2011; argumentos 26 e 33 do Acórdão 613/2011; argumentos 38 e 42 do Acórdão 187/2013; e argumento 1 do Acórdão 413/2014, todos no Apêndice C.

A própria evolução do resultado dos julgamentos no decorrer dos anos, permite concluir que o julgamento do Tribunal não foi despidendo ao contexto fático. Isso porque, no início da crise econômica, a Corte entendeu que as medidas de redução remuneratória não padeciam de inconstitucionalidade (Acórdão 396/2011 e 613/2011), utilizando especialmente o argumento da necessidade de cumprimento das condições impostas pela troika.

No ano seguinte, contudo, observou que a conjugação das medidas de redução remuneratória com a suspensão de subsídios de férias e de Natal, atingindo o mesmo grupo de destinatários, ofenderia o princípio da igualdade, na dimensão da repartição das despesas públicas (Acórdão 353/2012). Todavia, mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade, a Corte voltou a ponderar a situação real que conduziu o Poder Político a adotar tal saída. Assim, modulou os efeitos da decisão para que não atingissem a execução do orçamento de 2012. Isso demonstra que o TC não se mantém distante da realidade, efetivamente ponderando o interesse público, consubstanciado nas normas das leis do orçamento, em face do interesse privado atingido. Pode-se inferir que uma atuação alheia à realidade, no sentido daquela levada a cabo pela Suprema Corte norte-americana, não se preocuparia com os objetivos perseguidos através das medidas de austeridade, de modo que, ao reconhecer a inconstitucionalidade da norma, determinaria a sustação dos seus efeitos de plano, podendo, inclusive, decretar a eficácia retroativa da declaração de inconstitucionalidade. Não foi o que se observou na atuação do Tribunal Constitucional português.

A segunda constatação que conduz à inferência de que o TC efetivamente considera as opções políticas decorre do fato de que, mesmo quando declarada a inconstitucionalidade de normas das leis do orçamento, o Tribunal não pretendeu substituir o Poder Legislativo, no que concerne à forma de efetivar os comandos constitucionais. Ou seja, a Corte apenas afasta a aplicação daquela prescrição legal, não emanando nenhum tipo de comando tendente a substituí-la.

O próprio Tribunal admite que sua competência é apenas analisar se há ofensa aos direitos constitucionais, não lhe competindo determinar a bondade da opção política, nem, tampouco, apresentar alternativas às soluções eleitas pelo Poder Legislativo<sup>59</sup>.

Sendo assim, verifica-se que o Tribunal Constitucional português não recai na segunda crítica de Waldron, na medida em que as opções políticas foram ponderadas pela Corte ao julgar as alegações de ofensa aos direitos fundamentais, sendo, inclusive, ratificadas na maioria das vezes.

---

<sup>59</sup> Neste sentido, ver argumento 35 do Acórdão 187/2013 e argumento 51 do Acórdão 413/2014, ambos no Apêndice C.

## 5 CONCLUSÃO

A análise da adequação das opções políticas perante o texto constitucional é tema polêmico e que se reveste de grande importância no domínio do Direito Constitucional. Especialmente quanto aos direitos sociais, a possibilidade de se discutir perante os tribunais o seu nível de materialização ocasiona tensões entre os poderes constituídos.

Em Portugal, a crise econômica iniciada em 2008 conduziu à adoção de política de austeridade, presente nas leis do orçamento do Estado que, recorrentemente, foram questionadas perante o Tribunal Constitucional. O juízo de constitucionalidade de tais leis emitido pela Corte ficou conhecido como Jurisprudência da crise.

Neste sentido, a pesquisa concentrou-se nestas decisões, a fim de verificar se o TC incorreu em supremacia judicial, no sentido definido por Jeremy Waldron, ou seja, se perseguiu uma ampla política social e se adotou apenas o seu próprio entendimento a respeito do texto constitucional.

A realização desta pesquisa permitiu alcançarem-se as seguintes conclusões:

(a) Portugal adota um sistema forte de revisão judicial, através do qual seus tribunais são competentes para afastar a aplicação de leis que considerem inconstitucionais ou para modificar a sua interpretação, aplicando-as no sentido que considerarem mais adequado aos preceitos constitucionais de acordo com o entendimento das próprias cortes;

(b) Esta revisão forte da legislação é exercida por todos os juízes e tribunais do país, existindo, no Direito Constitucional português, tanto a fiscalização concreta, quanto a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Há no Direito português o instituto da fiscalização preventiva de constitucionalidade, cuja legitimidade para requerer cabe ao Presidente da República. A competência para realizar a fiscalização abstrata de constitucionalidade pertence ao Tribunal Constitucional, que também julga os pedidos de fiscalização preventiva;

(c) É em virtude deste sistema de constitucionalidade forte português que foi possível a existência do fenômeno da Jurisprudência da Crise, já que, os acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional, estudados no presente trabalho, decorreram de pedidos de fiscalização sucessiva abstrata de inconstitucionalidade por ação;

(d) Assim, os legitimados – grupos de Deputados à Assembleia e o Presidente da República – interpuseram pedidos de fiscalização de constitucionalidade das Leis do Orçamento dos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 perante o Tribunal Constitucional, questionando as medidas de contenção de despesas públicas tomadas pelo Poder Legislativo e pelo Governo. Através das decisões proferidas pelo TC, observou-se um intenso labor

doutrinário e de pesquisa, tanto em sentido favorável, quanto contrário, ao posicionamento da Corte, dando origem ao interesse em se pesquisar o tema;

(e) Optou-se, deste modo, por realizar pesquisa empírica, tendo como objeto as decisões do TC que julgaram as LOE, cujo recorte temporal foi do ano de 2008 a 2017. Todavia, foram encontradas apenas decisões do intervalo de 2011 a 2014, obtendo-se o universo de seis acórdãos. A partir da análise destas seis decisões, observou-se que o Tribunal não adotou um entendimento único a respeito das medidas de austeridade tomadas pelo Poder Legislativo, decidindo pela procedência, pela procedência parcial e pela improcedência dos pedidos;

(f) Verificou-se, ainda, que a necessidade de superação do momento de crise enfrentado era sempre mencionada nos acórdãos, além de sempre ressaltarem os Conselheiros que não cabia ao Tribunal substituir o legislador na escolha da melhor saída para o contexto econômico vivido;

(g) Desta forma, optou-se por analisar as decisões na perspectiva da relação entre os poderes, a fim de se aferir se houve interferência abusiva por parte do Poder Judiciário em assuntos de competência do Poder Legislativo. Adotou-se, assim, como marco teórico a teoria de Jeremy Waldron, a respeito das situações em que o *judicial review* forte se comporta como supremacia judicial;

(h) Quanto ao comportamento do Tribunal Constitucional face às políticas sociais, verificou-se que a Corte portuguesa não tendeu à supremacia judicial, já que houve o reconhecimento da legitimidade do legislador para escolher as políticas necessárias ao controle da crise, ainda que, para isso, tenha que retroceder no nível concretizado dos direitos sociais. Deste modo, nas ocasiões em que o TC julgou inconstitucionais disposições das Leis do Orçamento, não se utilizou de uma plataforma política própria, limitando-se a analisar a ofensa pontual ao direito fundamental relatada no caso em julgamento. Esta linha de atuação do Tribunal ficou clara relativamente às reduções remuneratórias dos trabalhadores do serviço público, tendo o TC declarado constitucionais as normas da LOE/2011 que reduziram os salários, mas decidindo em sentido oposto quanto às normas análogas presentes nas LOE de 2012, 2013 e 2014. O argumento utilizado pela Corte foi no sentido de que novas reduções, atingindo os mesmos trabalhadores, ou trabalhadores em condições piores que a dos inicialmente atingidos, feriria o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos. A princípio, o TC acolhe a política eleita pelo legislador, mas, analisando a situação específica levada para seu julgamento em momento posterior, a afasta, analisando aquela situação específica, daquele grupo específico. Constatou-se que o Tribunal, em momento algum, utilizou argumentos que se aproximassem da perseguição de um programa social, deixando de se

posicionar quanto à justeza da medida ou, ainda, apontando caminhos alternativos ao legislador. Ao decidir, o TC limitou-se a ponderar que, se a crise a todos atingiu, o sacrifício de apenas uma parcela da população ofende o princípio constitucional da igualdade;

(i) Por fim, em sentido semelhante, verificou-se que o Tribunal Constitucional adota postura de respeito à repartição dos poderes e à competência do Poder Legislativo de escolha da plataforma política a ser adotada para superação da crise econômica, o que se observou através das passagens, nas quais, o TC salienta a possibilidade de o legislador eleger as saídas que considera mais adequadas face à situação fática enfrentada.

Portanto, Portugal, no contexto da Jurisprudência da crise, não recai em supremacia judicial, no sentido definido por Jeremy Waldron. A atuação da Corte não atende aos pedidos de judicialização dos direitos sociais sem antes ponderar o objetivo perseguido pelos poderes eleitos. Ademais, o TC não adota postura de ativismo judicial.

Em conclusão, espera-se que a análise engendrada da experiência portuguesa contribua para o enriquecimento dos estudos da Justiça Constitucional, demonstrando que há, ainda, algum caminho dentro dos sistemas de revisão judicial forte que não tendam à supremacia judicial.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em Direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 4, 1998. p. 171-187. Disponível em: <<https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>>. Acesso em 27 nov. 2017.

ALEXANDRINO, José de Melo. O impacto jurídico da jurisprudência da crise. *Revista da Faculdade de Direito do Porto*. n. 11. Porto: Coimbra, 2014, p. 159-165. Disponível em: <[https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o\\_impacto\\_juridico\\_da\\_jurisprudencia\\_da\\_crise.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o_impacto_juridico_da_jurisprudencia_da_crise.pdf)> Acesso em 21 fev. 2018.

BAYLIS, Elena. The Transformative Potential of Rigorous Empirical Research. **Am. Soc'y Int'l L. Proc.**, n. 104, 2010. p. 31-33.

BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo Luso-Brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (org). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 19-53.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatística de Decisões Colegiadas a partir de 2010**. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=decisoeginicio>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

BRAZ, Cláudio; CUNHA, Jorge Correia da. Os efeitos redistributivos do IVA em Portugal. **Boletim Económico**, Lisboa, v. 15, n. 4, p.79-94, dez. 2009.

BREGA FILHO, Vladimir. Proibição do retrocesso social: o estado da arte em Portugal e no Brasil. **Revista Argumenta Journal Law**. n. 19. Jacarezinho: UENP, 2013, p. 103-123. Disponível em: <[http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/409/pdf\\_36](http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/409/pdf_36)>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BRITO, Miguel Nogueira de et. al. **E-PÚBLICA**. Lisboa: ICJP, v. 4, n. 1, maio 2017.

BOTELHO, Catarina Santos. Os direitos sociais num contexto de austeridade: um elogio fúnebre ao princípio da proibição do retrocesso social? **Revista da Ordem dos Advogados**. Ano 75. v. I/II. Lisboa: Ordem dos Advogados, jan.-jun. 2015, p. 255-293. Disponível em: <[https://issuu.com/revistaoa/docs/roa\\_ano75\\_\\_jan\\_jun2015\\_doutrina](https://issuu.com/revistaoa/docs/roa_ano75__jan_jun2015_doutrina)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 30-51.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **Significado e perspectivas da crise atual**. 2015. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Estado-Democratico-de-Direito/Significado-e-perspectivas-da-crise-atual/40/34933>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

COUTINHO, Luís Pereira. Os direitos sociais e a crise: breve reflexão. **Direito & Política / Law & Politics**, n. 1, out-dez. 2012. p. 75-81.

CROIRIE, Benedita Mac. Os direitos sociais em crise? In: VI Encontro de Professores Portugueses de Direito Público, 6, 2013, Lisboa. **A crise e o Direito Público**. Lisboa: ICJP, 2013. p. 33-45.

DRAY, Guilherme. O direito do trabalho na jurisprudência constitucional da crise. **Revista de Direito e de Estudos Sociais**, s.2, a.56, n.1-3, Coimbra, jan.-set. 2015. p.155-188.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. **The University of Chicago Law Review**. Chicago, n. 1, v. 69, 2002.

FERREIRA, Antônio Casimiro. Exercício de funções públicas em tempos de crise. **Trabalho em funções públicas em tempos de crise: que direito(s)?**: Atas das I Jornadas de direito do emprego público. Braga: Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013. p. 53-58.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (org). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 55-69.

FORTNEY, Susan Saab. Taking Empirical Research Seriously. **Geo. J. Legal Ethics**, n. 22, 2009. p. 1473-1484.

GONÇALVES, Pedro et. al (coord). **A crise e o Direito Público**. VI Encontro de professores portugueses de Direito Público. Lisboa: ICJP, 2013.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de Direito Constitucional**. vol. II. 6ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

LOURTIE, Pedro. Portugal no contexto da crise do euro. **Relações Internacionais**, n. 32, Lisboa, dez. 2011. p. 061-105. Disponível em



<[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992011000400005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000400005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 01 dez. 2017.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

NOVAIS, Jorge Reis. Em defesa do recurso de amparo constitucional: ou uma avaliação crítica do sistema português de fiscalização concreta da constitucionalidade. **Themis: Revista da Faculdade de Direito da UNL**. a.6, n.10. Lisboa: Faculdade de Direito da UNL, 2005. p.91-117.

\_\_\_\_\_. **Sistema português de fiscalização da constitucionalidade: avaliação crítica**. Lisboa: AAFDL, 2017.

O QUE é a REED? Disponível em: <<http://reedpesquisa.org/institucional/quem-somos-nos/>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

PEREIRA, Joana Duro. “Da necessidade da (in)constitucionalidade?” – A redução salarial na Lei do Orçamento do Estado. **Trabalho em funções públicas em tempos de crise: que direito(s)?**: Atas das I Jornadas de direito do emprego público. Braga: Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2013. p. 89-99.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, ano. 7, n. 1, 2014. p.168-189

PORDATA (Portugal) (Comp.). **Taxa de crescimento real do PIB: Que economias estão a crescer mais e menos em termos de riqueza criada?**. 2017. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 55-A de 31 de dezembro de 2010. Diário da República n.º 253/2010, 1º Suplemento, Série I de 31 dez. 2010. p. 6122-(2) a 6122-(322). Disponível em <<http://data.dre.pt/eli/lei/55-a/2010/12/31/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 64-B de 30 de dezembro de 2011. Diário da República n.º 250/2011, 1º Suplemento, Série I de 30 dez. 2011. p. 5538-(48) a 5538-(244). Disponível em <<http://data.dre.pt/eli/lei/64-b/2011/12/30/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 66-B de 31 de dezembro de 2012. Diário da República n.º 252/2012, 1º Suplemento, Série I de 31 dez. 2012. p. 7424-(42) a 7424-(240). Disponível em <<http://data.dre.pt/eli/lei/66-b/2012/12/31/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 83-A de 30 de dezembro de 2013. Diário da República n.º 252/2013, 3º Suplemento, Série I de 30 dez. 2013. p. 7004-(8) a 7004-(19). Disponível em <<http://data.dre.pt/eli/lei/83-a/2013/12/30/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 83-C de 31 de dezembro de 2013. Diário da República n.º 253/2013, 1º Suplemento, Série I de 31 dez. 2013. p. 7056-(58) a 7056-(295). Disponível em <<http://data.dre.pt/eli/lei/83-c/2013/12/31/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 35 de 20 de junho de 2014. Diário da República n.º 117/2014, Série I de 20 jun. 2014. Disponível em <<http://data.dre.pt/eli/lei/35/2014/p/cons/20170816/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional, 2005. Lisboa: Assembleia da República, 2005. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 21 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 396/2011**. Diário da República n.º 199/2011, Série II de 17 out. 2011. p. 41096 – 41106. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>> e <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/3036937/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&types=JURISPRUDENCIA&texto=396%2F2011&search=Pesquisar>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 613/2011**. Diário da República n.º 18/2012, Série II de 58 jan. 2012. p. 3056 – 3067. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110613.html>> e <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/2630173/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&types=JURISPRUDENCIA&texto=396%2F2011&search=Pesquisar>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 353/2012**. Diário da República n.º 140/2012, Série I de 20 jul. 2012. p. 3846 – 3863. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>> e <<http://data.dre.pt/eli/actconst/353/2012/07/20/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 187/2013**. Diário da República n.º 78/2013, Série I de 22 abr. 2013. p. 2328 – 2423. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>> e <<http://data.dre.pt/eli/actconst/187/2013/04/22/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 413/2014**. Diário da República n.º 121/2014, Série I de 26 jun. 2014. p. 3420 – 3512. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140413.html>> e <<http://data.dre.pt/eli/actconst/413/2014/06/26/p/dre/pt/html>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº 572/2014**. Diário da República n.º 160/2014, Série II de 21 ago. 2014. p. 21763 – 21782. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140572.html>> e <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/56305850/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&types=JURISPRUDENCIA&texto=396%2F2011&search=Pesquisar>>. Acesso em 22 fev. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Publicidade das Decisões**. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/tribunal-pubdeciso.es.html>>. Acesso em 07 nov. 2017.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Relatório de Atividades 2015**. 2015. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/tribunal-relatividades.html>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque; ALVES, Robson Cosme de Jesus. O ementário jurisprudencial como fonte de pesquisa: uma análise crítica a partir dos dados obtidos no estudo “A prática judicial do *habeas corpus* em Sergipe (1996-2000)”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito. Brazilian Journal of Empirical Legal Studies**. v. 1, n. 1, jan. 2014. p.140-153.

REIS, Sérgio Cabral dos. Ativismo Judicial, Efetividade dos Direitos Sociais e Desenvolvimento da Democracia no Brasil. **Revista Jurídica Cognitio Juris**. João Pessoa, a. 2, n. 4, abr. 2012. p. 27-42.

RIBEIRO, Gonçalo de Almeida; COUTINHO, Luís Pereira (org.). **O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos**. Coimbra: Almedina, 2014.

ROSA, Waleska Marcy; CASAMASSO, Marco Aurélio Lagreca; REIS, Lara Freitas. Expansão do direito à saúde: determinação judicial de entrega de materiais destinados à higiene. In: VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SGANZERLA, Rogério Barros (Org.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 209-226.

VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho et. al. A pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Estudos Empíricos em Direito. Brazilian Journal of Empirical Legal Studies**. v. 1, n. 1, jan. 2014. p.105-139.

WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao judicial review. In: BIGONHA, Antônio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (Org.). **Legitimidade da Jurisdição Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010. p. 93-157.

\_\_\_\_\_. **A Dignidade da Legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. Judicial Review and Judicial Supremacy. **New York University Public Law And Legal Theory Working Papers**, New York, n. 495, p.1-43, dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Judicial Review and the Conditions of Democracy. **The Journal Of Political Philosophy**, Malden, v. 6, n. 4, p.335-355, 1998.

\_\_\_\_\_. **Law and Disagreement**. Oxford: Clarendon, 1999.

\_\_\_\_\_. The Core of the Case Against Judicial Review. **The Yale Law Journal**, Yale, v. 115, n. 6, p.1346-1406, 2006.

\_\_\_\_\_. **The Dignity of Legislation.** New York: Cambridge University, 1999a.

\_\_\_\_\_. **The Law.** London: Routledge, 1990.

WULF, Alexander J.. The Contribution of Empirical Research to Law. **The Journal Jurisprudence**, 2015. p. 29-49.

**APÊNDICES**

**APÊNDICE A – Relação de Conselheiros que votaram em cada acórdão**

<b>Acórdão</b>	<b>Conselheiros que votaram</b>
396/2011	<p align="center">           Joaquim de Sousa Ribeiro            Catarina Sarmento e Castro            Ana Maria Guerra Martins            José Borges Soeiro            Vítor Gomes            Carlos Fernandes Cadilha            Maria João Antunes            Gil Galvão            Carlos Pamplona de Oliveira            J. Cunha Barbosa            João Cura Mariano            Rui Manuel Moura Ramos         </p>
613/2011	<p align="center">           J. Cunha Barbosa            Catarina Sarmento e Castro            Ana Maria Guerra Martins            Vítor Gomes            Carlos Fernandes Cadilha,            Gil Galvão            Maria Lúcia Amaral,            João Cura Mariano            Maria João Antunes            Joaquim de Sousa Ribeiro            Carlos Pamplona de Oliveira            Rui Manuel Moura Ramos         </p>
353/2012	<p align="center">           João Cura Mariano            Ana Guerra Martins            Joaquim de Sousa Ribeiro            Maria João Antunes            Carlos Fernandes Cadilha            Gil Galvão         </p>

	<p>Catarina Sarmento  Carlos Pamplona de Oliveira  J. Cunha Barbosa  Vítor Gomes  Maria Lúcia Amaral  Rui Manuel Moura Ramos</p>
187/2013	<p>Carlos Fernandes Cadilha  Ana Maria Guerra Martins  João Cura Mariano  Pedro Machete  Maria João Antunes  Maria de Fátima Mata-Mouros  José Cunha Barbosa  Catarina Sarmento e Castro  Maria José Rangel de Mesquita  Fernando Vaz Ventura  Maria Lúcia Amaral  Vítor Gomes  Joaquim de Sousa Ribeiro</p>
413/2014	<p>Carlos Fernandes Cadilha  Maria de Fátima Mata-Mouros  Lino Rodrigues Ribeiro  Catarina Sarmento e Castro  João Cura Mariano  Maria José Rangel de Mesquita  Pedro Machete  Ana Maria Guerra Martins  João Pedro Caupers  Fernando Vaz Ventura  Maria Lúcia Amaral  José da Cunha Barbosa  Joaquim de Sousa Ribeiro</p>
572/2014	<p>Lino Rodrigues Ribeiro</p>

	<p>Ana Guerra Martins Maria Lúcia Amaral José Cunha Barbosa Maria de Fátima Mata-Mouros Catarina Sarmiento e Castro João Cura Maria José Rangel de Mesquita Pedro Machete João Pedro Caupers Fernando Vaz Ventura Carlos Fernandes Cadilha Joaquim de Sousa Ribeiro</p>
--	---



**APÊNDICE B – Relação dos argumentados suscitados nos pedidos em cada acórdão**

<b>Acórdão</b>	<b>Argumentos suscitados nos pedidos</b>
<b>396/2011</b>	Caráter definitivo das normas que reduzem salários
	Ausência de consulta às entidades representativas dos trabalhadores
	Violação ao direito à irredutibilidade dos salários
	Violação ao princípio da confiança
	Violação ao princípio da igualdade
<b>Acórdão 613/2011</b>	Violação ao estatuto da Região Autónoma da Madeira
	Violação da autonomia legislativa regional
	Violação à garantia de mobilidade dos trabalhadores
	Violação da autonomia de organização e funcionamento regional
	Violação à autonomia financeira
<b>Acórdão 353/2012</b>	Violação ao princípio da igualdade
	Violação ao princípio da confiança
	Violação ao princípio da proporcionalidade
	Violação ao princípio do Estado de direito democrático
	Violação ao direito à segurança social
<b>Acórdão 187/2013</b>	Violação à duração anual da LOE
	Violação ao direito à retribuição
	Violação ao princípio da proteção da confiança
	Violação ao princípio da igualdade
	Violação ao direito à segurança social
	Violação ao direito de propriedade
	Violação ao princípio da unidade de imposto
	Violação ao princípio da proporcionalidade
	Violação ao direito à assistência material
	Violação ao direito à sobrevivência com um mínimo de dignidade
	Violação ao princípio da progressividade
Violação ao princípio da capacidade contributiva	
<b>Acórdão 413/2014</b>	Caráter definitivo da norma que reduz salários
	Violação ao princípio da igualdade

	Violação ao princípio da proteção da confiança
	Violação ao princípio da proporcionalidade
	Violação ao direito da contratação coletiva
	Violação ao direito à segurança social
	Violação ao direito de propriedade
<b>Acórdão 572/2014</b>	Caráter definitivo da medida que impõe a CES
	Violação ao princípio da proteção da confiança
	Violação ao princípio da proporcionalidade
	Violação ao princípio da unidade do imposto

**APÊNDICE C – Relação dos argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional para cada argumento suscitado nos pedidos**

<b>Acórdão 396/2011</b>	
<b>Argumentos constantes nos pedidos</b>	<b>Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional</b>
<b>Carácter definitivo da norma que reduz os salários</b>	1. “É necessário ter aqui em conta a natureza que revestem e os preceitos constitucionais relativos à vigência das leis do Orçamento”.
	2. “[...] por força de regra constitucional (artigo 106.º, n.º 1, da Constituição), elas não podem gozar de vigência que não seja a anual. Nem é necessário determinar expressamente o termo final da sua vigência, pois este está definido constitucional e legislativamente (artigo 4.º, n.º 1, da lei de enquadramento orçamental — Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto)”.
	3. “Que as normas impugnadas não visam instituir, com carácter de permanência, um novo regime jurídico dos níveis remuneratórios aplicáveis aos sujeitos abrangidos, em substituição definitiva do anteriormente vigente, que, desta forma, resultaria eliminado da ordem jurídica, é interpretação que encontra também algum apoio textual num segmento do n.º 1 e na alínea d) do n.º 4 do artigo 19.º da lei do Orçamento do Estado”.
	4. “[...] as medidas de diminuição da despesa pública inscritas no Orçamento de 2011 mais não representam do que uma parcela, uma fase, de um programa cuja realização integral se estende por um horizonte temporal mais alargado. Não tendo o legislador optado, porém, por estabelecer expressamente para as reduções remuneratórias uma vigência correspondente à do PEC (2010-2013), esse dado não invalida a conclusão de que elas vigorarão segundo a sua natureza de medidas de carácter orçamental, ou seja, anualmente, caducando no termo do ano em curso”.
	5. “Esta prognose apenas pode fundar a conclusão de que estas medidas terão uma duração plurianual, sem pôr em causa o seu carácter transitório, de acordo com a sua razão de ser e natureza, de resposta normativa a uma conjuntura excepcional, que se pretende corrigir, com urgência e em prazo o mais breve possível, para padrões de normalidade. A justificação apresentada para a medida no Relatório que acompanha o Orçamento de Estado é, aliás, clara em salientar que ela se insere num "contexto de excepcionalidade" não visando qualquer tipo de retrocesso social, mas sim o cumprimento das metas resultantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento”.
<b>Ausência de consulta às entidades representativas dos trabalhadores</b>	6. “[as normas constantes dos artigos 19.º, 20.º, n.º 1, e 21.º, n.º 1, da lei do OE de 2011] Não visam regular, com carácter de permanência, qualquer aspecto da estrutura vinculativa das relações laborais ou de emprego público, constituindo antes uma providência avulsa, de alcance temporal limitado, ditada por razões de urgente necessidade de diminuição do desequilíbrio orçamental”.
	7. “[...] foi considerado que tais normas comungam da natureza própria da lei do Orçamento. Em conformidade, é discutível que elas, ainda que consagrando reduções remuneratórias, possam ser qualificadas como

	<p>“legislação do trabalho”, para efeitos de participação das organizações de trabalhadores na sua elaboração”.</p> <p>8. “[...] a alegação de que não houve consulta é claramente infirmada pela “história” dos trabalhos preparatórios da lei. Comunicação “às organizações sindicais e todas as estruturas representativas dos trabalhadores da Administração Pública”, impressa com grande destaque e ocupando toda a uma página (p. 2) da separata”.</p> <p>9. “A declaração por anúncio público é um modo legítimo de comunicação, quando estamos perante um universo plúrimo de destinatários dificilmente determinável. E a eficácia funcional da comunicação está garantida, desde que os interessados cumpram um ónus de diligência perfeitamente comportável”.</p> <p>10. “Dando por assente que o prazo de pronúncia foi suficientemente dilatado, ainda que no limite da suficiência, a questão que esta sequência temporal suscita tem a ver com o facto de esse prazo ainda estar a decorrer quando ocorreu a aprovação, na generalidade, da proposta, só findando quando decorriam os trabalhos de discussão, na especialidade, na respectiva Comissão”.</p> <p>11. “Temos por seguro que esta circunstância não obstaculizou a tomada em consideração das posições das organizações que se tenham manifestado. O que importa é que o prazo finde com anterioridade suficiente ao da aprovação final, por forma a que a pronúncia possa ainda repercutir-se, se assim for entendido, no texto definitivo”.</p>
<p><b>Violação ao direito à irredutibilidade dos salários</b></p>	<p>12. “Não consta da Constituição qualquer regra que estabeleça <i>a se</i>, de forma directa e autónoma, uma garantia de irredutibilidade dos salários. Essa regra inscreve-se no direito infraconstitucional, tanto no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (artigo 89.º, alínea d)), como no Código do Trabalho (artigo 129.º, n.º 1, alínea d))”.</p> <p>13. “[...] tal regra de direito ordinário apenas vale para a retribuição em sentido próprio”.</p> <p>14. “Nessa medida, os subsídios de fixação e de compensação de que gozam os magistrados, expressamente equiparados a ajudas de custo, encontram-se, à partida, fora do âmbito da garantia”.</p> <p>15. “Quanto à relação de emprego público, admite-se que a lei (qualquer lei) possa prever reduções remuneratórias (cf. o citado artigo 89.º, alínea d))”.</p> <p>16. “O que se proíbe, em termos absolutos, é apenas que a entidade empregadora, tanto pública como privada, diminua arbitrariamente o quantitativo da retribuição, sem adequado suporte normativo”.</p> <p>17. “não se pode dizer, uma vez garantido um mínimo, que a irredutibilidade do salário seja uma exigência da dignidade da pessoa humana ou que se imponha como um bem primário ou essencial [...]”.</p> <p>18. “[...] o legislador constituinte teve a preocupação de estabelecer uma densa rede protetiva da contrapartida remuneratória da prestação laboral, dando consagração formal, no texto da Constituição, às garantias que entendeu serem postuladas pelas exigências de tutela, a este nível, da condição dos trabalhadores”.</p> <p>19. “Direito fundamental, esse sim, é o “direito à retribuição”, e direito de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, como é pacífico na doutrina e este Tribunal tem também afirmado [...]. Mas uma coisa é o</p>

	<p>direito à retribuição, outra, bem diferente, é o direito a um concreto montante dessa retribuição, irredutível por lei, sejam quais forem as circunstâncias e as variáveis económico-financeiras que concretamente o condicionam”.</p>
	<p>20. “Não pode, assim, entender-se que a intocabilidade salarial é uma dimensão garantística contida no âmbito de protecção do direito à retribuição do trabalho ou que uma redução do quantum remuneratório traduza uma afectação ou restrição desse direito”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da confiança</b></p>	<p>21. “A protecção da confiança traduz a incidência subjectiva da tutela da segurança jurídica, representando ambas, em concepção consolidadamente aceita, uma exigência indeclinável (ainda que não expressamente formulada) de realização do princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP)”.</p>
	<p>22. “[...] a protecção da confiança [...] foi objecto de um intenso labor de densificação que lhe traçou um preciso âmbito de aplicação [...]”.</p>
	<p>23. “[...] uma redução remuneratória abrangendo universalmente o conjunto de pessoas pagas por dinheiros públicos não cai na zona de previsibilidade de comportamento dos detentores do poder decisório”.</p>
	<p>24. “As reduções agora introduzidas, na medida em que contrariam a normalidade anteriormente estabelecida pela actuação dos poderes públicos, nesta matéria, frustram expectativas fundadas”.</p>
	<p>25. “Não se pode ignorar, todavia, que atravessamos reconhecidamente uma conjuntura de absoluta excepcionalidade, do ponto de vista da gestão financeira dos recursos públicos”.</p>
	<p>26. “Pode pôr-se em dúvida, em face deste panorama, se, no momento em que as reduções entraram em vigor, persistiam ainda as boas razões que, numa situação de normalidade, levam a atribuir justificadamente consistência e legitimidade às expectativas de intangibilidade de vencimentos”.</p>
	<p>27. “[...] as medidas de redução remuneratória visam a salvaguarda de um interesse público que deve ser tido por prevalecente — e esta constitui a razão decisiva para rejeitar a alegação de que estamos perante uma desprotecção da confiança constitucionalmente desconforme”.</p>
	<p>28. “Na verdade, à situação de desequilíbrio orçamental e à apreciação que ela suscitou nas instâncias e nos mercados financeiros internacionais são imputados generalizadamente riscos sérios de abalo dos alicerces (senão, mesmo, colapso) do sistema económico-financeiro nacional, o que teria também, a concretizar-se, consequências ainda mais gravosas, para o nível de vida dos cidadãos”.</p>
	<p>29. “São medidas de política financeira basicamente conjuntural, de combate a uma situação de emergência, por que optou o órgão legislativo devidamente legitimado pelo princípio democrático de representação popular”.</p>
	<p>30. “[...] o interesse público a salvar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste importância fulcral e carácter de premência”.</p>
<p>31. “Que se trata de uma medida idónea para fazer face à situação de défice orçamental e crise financeira é algo que resulta evidente e se pode dar por adquirido. [...] a serem indispensáveis, as reduções remuneratórias não se podem considerar excessivas, em face das dificuldades a que visam</p>	

	<p>fazer face. Justificam esta valoração, sobretudo, o seu carácter transitório e o patente esforço em minorar a medida do sacrifício exigido aos particulares, fazendo-a corresponder ao quantitativo dos vencimentos afectados”.</p> <p>32. “[...] trata-se de prestações complementares, com uma causa específica, que [...] não suscitem expectativas legítimas de manutenção com consistência equivalente às que a retribuição, propriamente dita, dá azo [...]”.</p> <p>33. “Não é de crer que eles pesem de tal forma, nos patrimónios atingidos, que importem a frustração do “investimento na confiança” — requisito indispensável para a sua tutela”.</p> <p>34. “Por último, há a notar que a expressa equiparação desses subsídios, para todos os efeitos legais, a ajudas de custo, é uma fixação legislativa de um regime favorável para os destinatários (tendo em conta, sobretudo, alternativas que chegaram a ser propostas), atenuando, de certa forma, o sacrifício por aqueles sofrido com a redução”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da igualdade</b></p>	<p>35. “Dada a abrangência do universo dos trabalhadores incluídos na redução remuneratória, são certamente limitadas as situações de trabalhadores que sejam pagos por dinheiros públicos e não tenham sido abrangidos pela medida”.</p> <p>36. “De facto, os efeitos negativos de uma redução salarial sentem-se de forma mais intensa naqueles que auferem remunerações mais baixas do que naqueles que percebem remunerações mais elevadas. Assim como o princípio da igualdade não impõe que todos recebam o mesmo salário [...] da mesma forma também o princípio não impõe que as reduções remuneratórias sejam quantitativamente idênticas para todas as pessoas devendo antes ser proporcionais, em termos de justiça distributiva, ao valor mais ou menos elevado das remunerações auferidas”.</p> <p>37. “Há um esforço adicional em benefício de todos, em prol da comunidade, que é pedido exclusivamente aos servidores públicos”.</p> <p>38. “A fundamentação de que aquele princípio tem uma projecção constringente nesta matéria [...], predeterminando o tipo de soluções disponíveis e retirando ao decisor político democraticamente legitimado qualquer margem de livre opção, é algo que fica por fazer. E esse ónus de fundamentação teria que ser satisfeito, pois a definição dos encargos públicos e dos seus limites [...] situa-se a montante da questão da sua repartição, sem com ela se confundir. O princípio constitucional da igualdade perante os encargos públicos não pode, pois, ser automaticamente transposto, sem mais, para este campo problemático”.</p> <p>39. “Não cabe, evidentemente, ao Tribunal Constitucional intrometer-se nesse debate, apreciando a maior ou menor bondade, deste ponto de vista, das medidas implementadas. O que lhe compete é ajuizar se as soluções impugnadas são arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos”.</p> <p>40. “O não prescindir-se de uma redução de vencimentos, no quadro de distintas medidas articuladas de consolidação orçamental, que incluem também aumentos fiscais e outros cortes de despesas públicas, apoia-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de actuação cuja definição cabe ainda dentro da margem de livre conformação política do legislador. Intentando-se, até por força de compromissos com instâncias</p>

	<p>européias e internacionais, conseguir resultados a curto prazo, foi entendido que, pelo lado da despesa, só a diminuição de vencimentos garantia eficácia certa e imediata, sendo, nessa medida, indispensável”.</p> <p>41. “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. Em vista deste fim, quem recebe por verbas públicas não está em posição de igualdade com os restantes cidadãos, pelo que o sacrifício adicional que é exigido a essa categoria de pessoas — vinculada que ela está, é oportuno lembrá-lo, à prossecução do interesse público — não consubstancia um tratamento injustificadamente desigual”.</p>
--	--

<b>Acórdão 613/2011</b>	
<b>Argumentos constantes nos pedidos</b>	<b>Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional</b>
<b>Violação ao estatuto da Região Autónoma</b>	1. “Por isso, a questão que aí coloca, como o próprio reconhece na motivação, é apenas de ilegalidade, pelo que o pedido deve apenas ser considerado em conformidade com a mesma, razão pela qual o Tribunal não irá, pois, conhecer da questão suscitada enquanto questão de inconstitucionalidade, mas tão só dela conhecerá enquanto questão de ilegalidade por eventual violação de norma estatutária”.
	2. “[...] todas as medidas inseridas no Orçamento de Estado para 2011, agora impugnadas, têm um objetivo comum que é o de, no contexto macroeconómico de crise financeira, operarem uma redução global do excesso da dívida pública e dos efeitos negativos que lhe estão associados [...]. Essa finalidade global é visada quer directamente através da imposição de limites ao endividamento regional [...], quer indirectamente através de uma contenção das despesas com pessoal e também com a aquisição de serviços ligados aos diversos sectores da Administração Pública [...]”.
	3. “As medidas adoptadas são, numa palavra, medidas de austeridade, que visam vigorar para todo o território nacional, incluindo as regiões autónomas, pelo facto dos problemas económico-financeiros que as justificam dizerem respeito a toda a economia nacional. Na verdade, a contenção orçamental e o controlo da dívida pública que elas almejam têm reflexos não apenas ao nível do Estado e da Administração Pública mas de toda a economia nacional”.
	4. “Contudo, na mesma decisão estabeleceu-se ainda a diferença entre definição de regime remuneratório e determinação do quantum da remuneração, esclarecendo-se que só a primeira (que consistiria apenas na fixação de um critério de remuneração, ou na fixação dos seus limites mínimos e máximos) faria parte da “matéria” reservada à lei estatutária”.
	5. “A partir desta distinção entre regime remuneratório e fixação do montante da remuneração [...] resolveu o Tribunal, no já referido Acórdão n.º 637/95, que reservada às leis estatutárias estaria “a indicação de um critério suficientemente preciso do modo de determinação do quantum remuneratório a que têm direito os deputados regionais” ou “a variação entre o minimus e o maximus, para se usar utilizar uma expressão sugestiva”, mas não a fixação da remuneração, em si mesma considerada”.
	6. “Desenvolvendo estes fundamentos, viria o Tribunal a explicitar que o estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos dos órgãos de governo próprio da região é fixado, no EPARAM, por equiparação com o estatuto remuneratório de determinados titulares de cargos políticos nacionais, pelo que a alteração do montante concreto do vencimento mensal ilíquido acaba por ser uma decorrência da aplicação dos critérios do próprio EPARAM”.
	7. “Assim, conclui incisivamente o acórdão que: “Deste modo, e em suma, não lesam as normas impugnadas a reserva de estatuto, consagrada no artigo 231.º, n.º 7, da Constituição da República Portuguesa.”.



	8. “Como se disse, não foi apresentada qualquer razão que leve a alterar a jurisprudência contida no acórdão n.º 251/11, acabado de citar. Deste modo, deve concluir-se que não existe no caso qualquer violação da reserva de estatuto estabelecida no artigo 231.º, n.º 7, da Constituição.”
	9. “Acresce ainda que a imperatividade do artigo 19º, ao não permitir a fixação do montante concreto da remuneração dos titulares dos órgãos de governo próprio da Região em termos diversos dos nele estabelecidos, não põe em causa a autonomia legislativa regional nos termos e com a amplitude que a Constituição traça”.
<b>Violação da autonomia legislativa regional</b>	10. “[...] no caso em apreciação, é no mínimo duvidoso que a matéria em causa esteja no quadro de competências especificamente atribuídas à Região Autónoma. Com efeito, a alínea <i>qq</i> ) do artigo 40.º do EPARAM, que o Requerente invoca, refere -se apenas à “organização da administração regional e dos serviços nela inseridos””.
	11. “Seja como for, nunca alguma dessas menções estatutárias seria de molde a impedir a Assembleia da República de legislar sobre a matéria e, mais ainda, de o fazer com a força imperativa que conferiu aos preceitos que aprovou, tudo isto nos termos da sua competência legislativa genérica [...]”.
	12. “Deve, no entanto, deixar-se claro que os órgãos de soberania podem legislar para todo o território nacional, incluindo as regiões autónomas. E deve, além disso, dizer-se que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem excluído que o conceito de “âmbito regional” tenha uma componente meramente “territorial”, devendo atender-se aos fundamentos, aos fins e aos limites que a Constituição assinala à autonomia regional, no seu artigo 225.º”.
	13. “Este “âmbito regional”, tendo necessariamente uma componente territorial, inerente à natureza de “pessoas colectivas territoriais” [...] não se esgota, porém, nessa componente. Há, na verdade, que atender aos fundamentos, aos fins e aos limites que a Constituição assinala à autonomia regional [...]”.
	14. “O modelo constitucional de repartição da competência legislativa continua a não assentar numa “divisão territorial do poder legislativo, com transferência de matérias do centro para a periferia” (Maria Benedita Urbano, “Poder legislativo regional ...”, <i>cit.</i> , p. 77). Nesse “âmbito regional” não podem deixar de relevar considerações sobre a <i>matéria</i> sobre que versa essa norma, atenta a justificação material do regime autonómico constante do artigo 225.º”.
	15. “O território da Região é também território do Estado, nele vigorando simultaneamente a ordem jurídica estadual e a ordem jurídica regional, só se podendo considerar como integrando o âmbito desta (o “âmbito regional”) a regulação de situações que não afetem, atentas as pessoas envolvidas e os interesses e valores em jogo, a ordem jurídica nacional”.
16. “No caso, estamos perante uma medida legislativa que almeja dar uma resposta institucionalmente abrangente a um problema de emergência orçamental e financeira de amplitude nacional e que no entender do legislador parlamentar – enquanto órgão democrático representativo do Estado unitário – só é susceptível de ser combatido com base em medidas de âmbito nacional. Posição esta perfeitamente compreensível, porquanto o comportamento dos mercados financeiros, no que respeita à concessão	

	<p>de crédito e à fixação das taxas de juros, depende da confiança que estes depositam na capacidade dos Estados e das entidades públicas com ele financeiramente relacionadas pagarem pontualmente as suas dívidas no momento do seu vencimento. Ora tal confiança assenta, desde logo, na credibilidade financeira que os Estados demonstram não apenas indirectamente por via da competitividade das suas economias, mas também, directamente, por via da redução do seu défice público. É neste quadro que aparecem justificadas as reduções remuneratórias previstas no OE para 2011”.</p> <p>17. “Acontece que a sustentabilidade das contas públicas, com a correspondente redução do défice e o controlo da dívida, é algo que, no entender justificável do legislador parlamentar, só poderá ser eficazmente garantido se for feito, não apenas ao nível do Estado, mas também, articuladamente, ao nível das entidades públicas que estão, de uma forma ou de outra, financeiramente relacionadas com esse mesmo Estado. É algo que só pode ser eficazmente levado a cabo num quadro de "unidade nacional" e de "solidariedade entre todos os portugueses" e através de medidas universalmente assumidas enquanto actos de "soberania do Estado" legitimados pela sua própria subsistência financeira bem como da de toda a economia nacional (cfr. artigo 225.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição)”.</p> <p>18. “Deste modo, será de considerar constitucionalmente legítimo que o poder legislativo soberano do Estado assuma que as medidas exigidas por uma urgente consolidação das contas públicas não devam ser tomadas isolada e descontextualizadamente apenas em partes do território nacional ou valendo apenas para parte dos cidadãos.”</p> <p>19. “Não é, portanto, a <i>matéria em si mesma</i> que “não pode, <i>pela sua natureza eminentemente nacional</i>, ser regulada senão por órgãos legislativos do Estado”, mas são antes <i>circunstâncias macroeconómicas de âmbito nacional e internacional</i> que determinam, sob pena de total ineficácia, que as <i>medidas concretamente tomadas</i> pelo Estado possam adquirir imperatividade a nível de todo o território nacional, tendo, até, em vista, como se afirmou já, «...o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses» e, bem assim, «...a integridade da soberania do Estado ...» (cf. artigo 225.º, n.os 2 e 3 da Constituição)”.</p> <p>20. “[...] dadas as fortes razões de interesse público nacional invocadas, não se pode constitucionalmente excluir a prevalência legal das normas agora impugnadas sobre outras normas nacionais e regionais invocadas pelo Requerente [...] Essas normas são derogadas na medida em que contrariem o regime imperativamente estabelecido pelas normas do OE relativas a reduções remuneratórias”.</p>
<p><b>Violação à garantia de mobilidade dos trabalhadores da administração regional para a administração</b></p>	<p>21. “Na verdade, o “parecer prévio” exigido pelo artigo 40.º da lei do OE não impede a mobilidade de funcionários entre a administração regional e a administração directa ou indirecta do Estado, apenas a restringe ou condiciona “com vista ao cumprimento dos princípios orientadores da gestão dos recursos humanos na Administração Pública””.</p> <p>22. “Quer dizer, no acórdão n.º 525/08, a norma do orçamento de Estado então impugnada foi censurada à luz do artigo 80.º do EPARAM precisamente por excluir liminarmente qualquer mobilidade entre as</p>

<p><b>directa ou indirecta do Estado</b></p>	<p>administrações regionais e a administração directa ou indirecta do Estado, não se limitando a “<i>acrescentar condicionamentos</i>” e, além disso, “<i>excluindo a possibilidade de o Governo poder apreciar os pedidos formulados no âmbito dos seus poderes de órgão superior da administração pública</i>”.”.</p>
	<p>23. “A garantia de mobilidade não é algo que tenha de existir sem quaisquer condicionamentos. Todos os direitos têm limites ao seu exercício. A garantia da mobilidade prevista no artigo 80.º do EPARAM, não é obviamente excepção”.</p>
	<p>24. “Deste modo, o estabelecimento legal de um “parecer prévio” como condicionamento à garantia geral da mobilidade no seio da Administração Pública não integra violação dessa mesma garantia de mobilidade”.</p>
<p><b>Violação da autonomia de organização e funcionamento do Governo Regional pelo dever de informação respeitante ao recrutamento de novos trabalhadores</b></p>	<p>25. “Diga-se, desde logo, que a disposição impugnada se compreende no quadro do controlo global do recrutamento de novos trabalhadores por parte da Administração Pública no seu todo”.</p>
	<p>26. “Na verdade, o dever de informação é justificado, no contexto das restrições ao recrutamento de pessoal legislativamente impostas aos diversos sectores da Administração Pública, pelo Relatório do Orçamento de Estado para 2011”.</p>
	<p>27. “A norma impugnada apenas determina um dever de informação instrumental com vista ao conhecimento da real situação respeitante ao número de trabalhadores das entidades públicas regionais e à despesa aí envolvida. Deste modo, o dever de informação estabelecido no OE insere-se no quadro da devida <i>colaboração institucional</i> que deve existir para melhor controlo da despesa pública, segundo a lógica da solidariedade que liga as Regiões Autónomas à República (artigo 225.º, n.º 2, da Constituição)”.</p>
<p><b>Violação à autonomia financeira através do estabelecimento de um limite ao aumento do endividamento líquido da Região Autónoma</b></p>	<p>28. “Dir-se-á, todavia, que a autonomia financeira da Região Autónoma não resulta de modo nenhum do artigo 231.º, n.º 6, da Constituição, já que esta norma se refere, propriamente, à competência exclusiva do Governo Regional para regular a sua própria organização e o seu funcionamento. Ela resulta, antes, da conjugação das alíneas <i>h</i>), <i>i</i>), <i>j</i>) e <i>p</i>) do artigo 227.º, n.º 1, da Constituição, com o postulado geral da autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas consagrado no artigo 225.º da mesma Constituição”.</p>
	<p>29. “O facto de a possibilidade de contrair empréstimos estar incluída no âmbito da autonomia financeira das regiões não significa que não possa haver limites “legalmente” traçados a tal faculdade”.</p>
	<p>30. “O EPARAM, ao permitir o estabelecimento legal de limites à contracção de empréstimos, apenas reforça aquilo que naturalmente resulta da necessidade constitucional de articulação entre as Regiões Autónomas e o Estado ao nível das respectivas relações financeiras. De facto, não é possível desligar o endividamento das regiões autónomas da sustentabilidade financeira do próprio Estado como um todo. Compreende-se, pois, que a lei e nomeadamente a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) preveja, no seu actual artigo 87.º (resultante da alteração operada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), a possibilidade do Orçamento de Estado prever “limites específicos de endividamento anual [...] das Regiões Autónomas”.”.</p>

	<p>31. “Acrescente-se que, mesmo quem entenda não existir, em todos os casos, uma possibilidade constitucionalmente admissível de limites ao endividamento das regiões autónomas — enquanto constrição da sua autonomia financeira e patrimonial, com fundamento na unidade do Estado — admitirá que este pode fixar um limite máximo ao endividamento regional em situações nas quais o limite em concreto estabelecido para determinado ano possa, uma vez ultrapassado, constituir sérios riscos com projecção na economia e nas finanças do todo nacional, como seria o caso de aumento das taxas de juro do mercado ou de elevada repercussão nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado no sentido de diminuir os défices orçamentais e o peso da dívida pública face ao PIB (neste sentido, veja -se a declaração de voto do Conselheiro Bravo Serra, no Acórdão n.º 532/00)”.</p>
	<p>32. “Deve começar por se dizer que, no artigo 95.º, n.º 1, da lei do OE, não se está directamente a proibir a contracção de empréstimos, mas sim, fundamentalmente, o aumento global da dívida acumulada. E acrescente-se que o valor da dívida acumulada é já de si elevado, ultrapassando substancialmente o valor total de receitas próprias da Região (crescendo anualmente aliás o valor da dívida, não obstante a proibição de aumento do endividamento líquido sucessivamente imposta nos últimos anos pelos diferentes Orçamentos de Estado)”.</p>
	<p>33. “Assim sendo, a discriminação obrigatória, nos relatórios anexos ao Orçamento do Estado, das transferências orçamentais para as regiões autónomas não deixa de implicar, em face da impossibilidade de as regiões cobrirem as suas despesas com receitas próprias, um <i>quadro lógico de dependência operativa</i> dos orçamentos das regiões autónomas em relação à prévia aprovação do Orçamento do Estado, que prevê afinal as mesmas transferências. Surge, assim, inevitavelmente uma dependência, de natureza <i>lógico-funcional</i>, entre o Orçamento do Estado e os orçamentos das regiões autónomas, a qual se articula com o «princípio da solidariedade», inerente à correcção das desigualdades derivadas da insularidade, previsto nos artigos 227.º, n.º 2 e 231.º, n.º 1, da Constituição (hoje, artigos 225.º, n.º 2 e 229, n.º 1)” (<i>AcTC</i>, 38, p.95 - 96)”.</p>
	<p>34. “Mesmo admitindo que a autonomia financeira da Região inclui a possibilidade de contrair empréstimos, não se pode excluir que, em situações de especial necessidade e de acentuado endividamento público regional acumulado (como nas actuais circunstâncias sucede), se limite estritamente a possibilidade de aumento desse endividamento, como sucede no OE para 2011”.</p>
	<p>35. “O fundamento é o referido, em termos gerais, pelos Acórdãos n.os 624/97 e 532/00: “o Estado Português, com a assinatura do Tratado da União Europeia, assumiu novos compromissos internacionais, no que respeita aos défices orçamentais e ao peso da dívida pública no Produto Interno Bruto, sendo os valores de referência avaliados em termos consolidados para o conjunto do território nacional””.</p>
	<p>36. “Por seu turno, o critério para a específica determinação de um limite estrito ao aumento do endividamento líquido encontra-se no já citado acórdão n.º 561/04: é a concreta existência de “sérios riscos com projecção na economia e nas finanças do todo nacional, como seria o caso</p>

	<p>de aumento das taxas de juro do mercado ou de elevada repercussão nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado no sentido de diminuir os défices orçamentais e o peso da dívida pública face ao PIB””.</p> <p>37. “De acordo com este critério, tendo em conta a actual situação de emergência económico-financeira do país como um todo, não se pode considerar concretamente desproporcionado o limite estrito ao acréscimo de endividamento das regiões autónomas que estabelece o artigo 95.º, n.º 1, desse mesmo OE”.</p>
--	--

<b>Acórdão 353/2012</b>	
<b>Argumentos constantes nos pedidos</b>	<b>Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional</b>
<b>Violação ao princípio da igualdade</b>	1. “Há ainda que tomar em consideração que foi adotada em 2010, 2011 e 2012 uma política de congelamento dos salários do setor público, e nos dois últimos anos das pensões, cuja manutenção nos anos seguintes se encontra prevista nos memorandos que consubstanciam o PAEF, o que, conjugado com o fenómeno da inflação, resulta numa redução real desses salários e pensões equivalente às taxas de inflação verificadas nesse período”.
	2. “Com efeito, atualmente, tanto o subsídio de férias como o de Natal, quer no regime jurídico do direito privado, quer no do direito público, têm a natureza de retribuição, isto é, de contrapartida ligada ao trabalho prestado, integrando a remuneração anual”.
	3. “Daí que a suspensão do pagamento do subsídio de férias e de Natal se traduza numa redução percentual do rendimento anual das pessoas afetadas, tal como sucede com os cortes salariais determinados pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011), e que o artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012), manteve em vigor no presente ano, representando, da mesma forma, uma diminuição dos seus meios de subsistência. De forma idêntica devem ser encarados os subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º meses, pagos por verbas públicas aos aposentados, reformados e pré-aposentados, os quais mais não são do que prestações complementares, com a mesma natureza das prestações mensais pagas a estas pessoas, caracterizadas por uma periodicidade distinta, mas que se integram no cômputo global anual da pensão”.
	4. “O princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, enquanto manifestação específica do princípio da igualdade, constitui um necessário parâmetro de atuação do legislador. Este princípio deve ser considerado quando o legislador decide reduzir o défice público para salvaguardar a solvabilidade do Estado. Tal como recai sobre todos os cidadãos o dever de suportar os custos do Estado, segundo as suas capacidades, o recurso excepcional a uma medida de redução dos rendimentos daqueles que auferem por verbas públicas, para evitar uma situação de ameaça de incumprimento, também não poderá ignorar os limites impostos pelo princípio da igualdade na repartição dos inerentes sacrifícios. Interessando a sustentabilidade das contas públicas a todos, todos devem contribuir, na medida das suas capacidades, para suportar os reajustamentos indispensáveis a esse fim”.
	5. “É indiscutível que, com as medidas constantes das normas impugnadas, a repartição de sacrifícios, visando a redução do défice público, não se faz de igual forma entre todos os cidadãos, na proporção das suas capacidades financeiras, uma vez que elas não têm um cariz universal, recaindo exclusivamente sobre as pessoas que auferem remunerações e pensões por verbas públicas. Há, pois, um esforço adicional, em prol da comunidade, que é pedido exclusivamente a algumas categorias de cidadãos”.
	6. “É inegável que no atual contexto uma medida deste tipo tem, desde logo, uma razão justificativa que é a sua eficácia nos resultados a curto prazo, ao nível da redução do défice público, sendo certo que, de momento, na situação

	<p>em que o país se encontra e tendo em conta os compromissos internacionais assumidos, essa redução do défice se apresenta como um objetivo prioritário de política económica e financeira. Ora, não oferece dúvidas que tal medida, efetivamente, permite uma redução segura e imediata de despesas fixas com pensões e remunerações do setor público que possibilitam uma poupança certa e garantida para os cofres do Estado, embora também não possa ser ignorado que ela igualmente determina automaticamente uma diminuição da receita do IRS e das contribuições para a Segurança Social e tem efeitos recessivos no consumo interno, com a consequente diminuição generalizada das receitas públicas”.</p>
	<p>7. “Subsiste, pois, como razão justificativa para o tratamento diferenciado dos que auferem remunerações e pensões do Orçamento do Estado apenas a eficácia das medidas adotadas na obtenção de um resultado de inegável e relevante interesse público. Na verdade, é defensável que a opção tomada se revela particularmente eficaz, pela sua certeza e rapidez na produção de efeitos, numa perspetiva de redução do défice a curto prazo, pelo que ela se mostra coerente com uma estratégia de atuação, cuja definição cabe dentro da margem de livre conformação política do legislador. Nestes termos, poderá concluir-se que é certamente admissível alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar, no atual contexto económico e financeiro, injustificadamente discriminatória qualquer medida de redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros”.</p>
	<p>8. “Na verdade, a igualdade jurídica é sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade. A dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva”.</p>
	<p>9. “Estamos num universo em que a exiguidade dos rendimentos já impõe tais provações que a exigência de um sacrifício adicional deste tipo, como seja a sua redução, numa percentagem que vai progressivamente aumentando, até atingir 14,3% do rendimento anual, tem um peso excessivamente gravoso”.</p>
	<p>10. “Ora, se o Tribunal Constitucional, no referido Acórdão n.º 396/2011, neste mesmo universo, perante a redução salarial ocorrida no ano de 2011, determinada pelo artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que se situou entre 3,5% e 10% do rendimento anual, entendeu que a transitoriedade e os montantes das reduções efetuadas nos rendimentos dos funcionários públicos se continham ainda dentro dos limites do sacrifício adicional exigível, o acréscimo de nova redução, agora de 14,3% do rendimento anual, mais do que triplicando, em média, o valor das reduções iniciais, atinge um valor percentual de tal modo elevado que o juízo sobre a ultrapassagem daquele limite se revela agora evidente”.</p>
	<p>11. “Ora, nenhuma das imposições de sacrifícios descritas tem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, independentemente dos seus montantes. A diferença de tratamento é de tal modo acentuada e significativa que as razões de eficácia da medida adotada na prossecução do objetivo da redução do défice público para os valores apontados nos memorandos de entendimento não tem uma valia suficiente para justificar a dimensão de tal diferença, tanto mais que poderia configurar-se o recurso a soluções alternativas para a</p>

	<p>diminuição do déficit, quer pelo lado da despesa (v. g., as medidas que constam dos referidos memorandos de entendimento), quer pelo lado da receita (v. g. através de medidas de caráter mais abrangente e efeito equivalente à redução de rendimentos). As referidas soluções, podendo revelar-se suficientemente eficientes do ponto de vista da realização do interesse público, permitiriam um desagramento da situação daqueles outros contribuintes que auferem remunerações ou prestações sociais pagas por verbas públicas”.</p>
	<p>12. “Daí que seja evidente que o diferente tratamento imposto a quem auferem remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional”.</p>
	<p>13. “Quanto maior é o grau de sacrifício imposto aos cidadãos para satisfação de interesses públicos, maiores são as exigências de equidade e justiça na repartição desses sacrifícios”.</p>
	<p>14. “A Constituição não pode certamente ficar alheia à realidade económica e financeira e em especial à verificação de uma situação que se possa considerar como sendo de grave dificuldade. Mas ela possui uma específica autonomia normativa que impede que os objetivos económicos ou financeiros prevaleçam, sem quaisquer limites, sobre parâmetros como o da igualdade, que a Constituição defende e deve fazer cumprir”.</p>
	<p>15. “Deste modo se conclui que as normas que prevêm a medida de suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º 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, durante os anos de 2012 a 2014, violam o princípio da igualdade, na dimensão da igualdade na repartição dos encargos públicos, consagrado no artigo 13.º da Constituição”.</p>
	<p>16. “Por esta razão devem ser declaradas inconstitucionais as normas constantes dos artigos 21.º e 25.º da Lei n.º 64 -B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012), tornando-se dispensável o seu confronto com outros parâmetros constitucionais invocados pelos Requerentes”.</p>
	<p>17. “Sendo essencial para o Estado Português, no atual contexto de grave emergência, continuar a ter acesso a este financiamento externo, o cumprimento de tal valor orçamental revela-se, por isso, um objetivo de excecional interesse público”.</p>
	<p>18. “Ora, encontrando-se a execução orçamental de 2012 já em curso avançado, reconhece-se que as consequências da declaração de inconstitucionalidade acima anunciada, sem mais, poderiam determinar, inevitavelmente, esse incumprimento, pondo em perigo a manutenção do financiamento acordado e a consequente solvabilidade do Estado. Na verdade, o montante da poupança líquida da despesa pública que se obtém com a medida de suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou prestações equivalentes a quem auferem por verbas públicas assume uma dimensão relevante nas contas públicas e no esforço financeiro para se atingir a meta traçada, pelo que dificilmente seria possível, no período que resta até ao final do ano, projetar e executar medidas alternativas que produzissem efeitos ainda em 2012, de modo a poder alcançar-se a meta orçamental fixada”.</p>



	19. “Estamos, pois, perante uma situação em que um interesse público de excepcional relevo exige que o Tribunal Constitucional restrinja os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos permitidos pelo artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, não os aplicando à suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e, ou, 14.º meses, relativos ao ano de 2012”.
O Tribunal Constitucional não se manifesta quanto à alegação de violação ao princípio da proteção da confiança, ao princípio da proporcionalidade, ao princípio do Estado de direito democrático e ao direito à seguridade social, já que declara a inconstitucionalidade embasado no primeiro argumento – violação ao princípio da igualdade.	

<b>Acórdão 187/2013</b>	
<b>Argumentos constantes nos pedidos</b>	<b>Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional</b>
<b>Violação à duração anual da Lei do Orçamento</b>	1. “[...] o Tribunal considerou então [no Acórdão 353/2012] que «como os artigos 21.º e 25.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, remet[iam] para o período de vigência do PAEF, a duração da suspensão de pagamentos neles decretada, tal medida não pod[eria] deixar de ter, pelo menos, a duração de 3 anos, abrangendo os anos de 2012, 2013 e 2014»”.
	2. “De facto, se tal norma tivesse consagrado a título definitivo a redução das remunerações dos trabalhadores do setor público superiores a €1.500, aquela renovação apresentar-se-ia, não só desnecessária, como até mesmo contraditória, já que, neste caso, a simples inércia do legislador seria suficiente para assegurar a manutenção da redução salarial aos trabalhadores do setor público para os anos de 2012 e 2013”.
	3. “Embora a consecutividade da medida consistente na redução das remunerações dos trabalhadores do setor público superiores a €1.500 constitua, por isso, apenas o resultado da reprodução do regime instituído no 19.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, primeiro pelo artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e agora pelo artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012, a respetiva propensão plurianual, baseada na calendarização dos objetivos orçamentais a cujo prosseguimento a mesma se encontrava já então funcionalizada, não deixou de ser caracterizada no Acórdão n.º 396/2011, que a considerou compatível com a natureza transitória da afetação imposta”.
	4. “[...] as distintas opções legislativas, quanto à indicação de um termo final para a redução de remunerações, por um lado, e a suspensão de subsídios, por outro, não inviabilizam a qualificação unitária, que a ambas abrange, de medidas com carácter transitório. Apenas, no segundo caso, ficou normativamente expressa uma duração correspondente à do PAEF, o que, de todo o modo, como adiante veremos, não dispensa, para dar essa vigência temporal à suspensão, a renovação da medida em cada orçamento desse período, dada a regra da anualidade orçamental – exigência exatamente coincidente com a que se submete a redução de remunerações, para obter aplicação plurianual”.
<b>Violação ao direito à retribuição</b>	5. “A Lei Fundamental é sensível às variações, para menos, do nível da concretização legislativa que possa conhecer o direito à retribuição, proporcionando um controlo, não quanto à redutibilidade, em si mesma considerada, mas quanto aos termos da sua efetivação – isto é, quanto às suas razões e medida. Esse controlo atua por intervenção mediadora dos princípios da proteção da confiança, da igualdade e da proporcionalidade, que densificam a ideia de sujeição do poder público a princípios e regras jurídicas, integrando, nessa aceção, a ideia de Estado de direito inscrita no princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição). Também neste campo, a liberdade conformadora do legislador encontra-se constitucionalmente vinculada por aqueles princípios”.
	6. “A ablação por via ordinária de parte significativa dos rendimentos do trabalho imposta aos trabalhadores do setor público, apesar de não se encontrar constitucionalmente vedada nos termos em que o é a supressão,

	<p>a suspensão ou a extinção do direito à retribuição propriamente dito, não se torna por isso constitucionalmente insindicável e pressupõe o esclarecimento das razões, necessariamente de interesse público, que conduziram o Estado a intervir unilateralmente naquele sentido no âmbito da relação de emprego público a que se acha vinculado enquanto empregador”.</p> <p>7. “[...] o interesse público cuja prossecução conduziu o legislador à adoção das medidas constantes das normas aqui impugnadas subsiste relacionado com a “consecução de fins de redução da despesa pública e de correção de um excessivo desequilíbrio orçamental” (acórdão n.º 396/2011), de acordo com um programa que, apesar de plurianual, se mantém “temporalmente delimitado””.</p> <p>8. “Instrumentalmente pré-ordenadas à realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade, as medidas impugnadas encontram-se dirigidas à prossecução de um interesse público real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas e, por essa via, com as possibilidades de realização das tarefas fundamentais a seu cargo”.</p>
<b>Violação ao princípio da proteção da confiança</b>	<p>9. “[...] a lesão da confiança pressupõe, num primeiro momento, que, ao editar a norma contestada, o legislador ordinário haja intervindo em sentido contrário às legítimas expectativas que os particulares depositavam na continuidade da ordem jurídica, na sua duração estável e na previsibilidade da sua mutação”.</p> <p>10. “Como não pode deixar de reconhecer-se a relativização das expectativas que podem legitimamente criar-se em torno da irredutibilidade das remunerações a pagar por verbas públicas, é agora, por força da manutenção da situação de excecionalidade financeira, mais acentuada e evidente”.</p> <p>11. “Não se trata, assim, de uma mutação da ordem jurídica com que os destinatários das normas dela constantes, no contexto global em que foi introduzida, não pudessem verdadeiramente contar, sendo que as ponderosas razões de interesse público que motivaram a alteração legislativa [...] não permite, por outro lado, considerá-la carecida de fundamento prevalecente [...]”.</p> <p>12. “[...] a suspensão do subsídio de férias – que já havia sido adotada, no anterior exercício orçamental, em cumulação com a suspensão do subsídio de Natal – integra-se, ainda, numa linha de atuação programada, de carácter plurianual, que visa a realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade, o que manifestamente configura a prossecução de um interesse público real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável”.</p> <p>13. “Esta ideia de arbitrariedade ou excessiva onerosidade, para efeito da tutela do princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança, tem sido definida pelo Tribunal Constitucional por referência a dois pressupostos essenciais: a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda b) quando não for ditada pela</p>

	necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes [...]”.
	14. “[...] há, por um lado, indícios consistentes da necessidade de manutenção de medidas de contenção orçamental, e, por outro lado, por todas as razões já antes expostas, são patentes as razões de interesse público que justificam as alterações legislativas [...]”.
	15. “[...] sendo a remuneração proporcionada pelo trabalho suplementar de natureza variável e não prognosticável, porque dependente de decisões gestonárias da esfera exclusiva do empregador, também não merece acolhimento a invocação, nesta sede, de que uma tal medida violaria o princípio constitucional da confiança [...]”.
	16. “Também a frustração de expectativas legítimas que para o círculo dos aposentados e reformados decorre da aplicação das normas questionadas não se afigura constitucionalmente tolerável em vista dos parâmetros valorativos decorrentes do princípio da proteção da confiança, atendendo à “situação específica” das pessoas que integram o referido círculo e à proteção acrescida que lhes é devida, mesmo que em face de um interesse público de realização imperativa e do caráter transitório das medidas ablativas”.
	17. “A excessiva onerosidade revelada pelos montantes pecuniários que os aposentados e reformados visados perdem não é despicienda, estando em causa perdas significativas para os patrimónios dos cidadãos atingidos em termos que acarretam a frustração do «investimento na confiança»”, sobressaindo, outrossim, o desvalor das medidas questionadas à luz de uma aplicação articulada dos princípios da proibição do excesso e da proteção da confiança”.
	18. “Assim sendo, estamos perante a afetação, com elevado grau de intensidade, de uma posição de confiança das pessoas especificamente visadas, constitucionalmente desconforme, afigurando-se a mesma desproporcionada pelo excessivo acréscimo de sacrifício e pela medida de esforço exigidos a este círculo determinado de cidadãos. Pelo que as normas em causa são ainda inconstitucionais, por violação dos princípios da proteção da confiança e da proibição do excesso, ambos subprincípios densificadores do princípio do Estado de direito acolhido no artigo 2.º da Constituição”.
	19. “No entanto, parece razoável sustentar que os pensionistas serão titulares de uma posição jurídica especialmente tutelada, no que respeita, em particular, ao princípio da proteção da confiança”.
	20. “[...] o pensionista já não dispõe de mecanismos de autotutela e de adaptação da sua própria conduta às novas circunstâncias, o que gera uma situação de confiança reforçada na estabilidade da ordem jurídica e na manutenção das regras [...]”.
	21. “[...] é legítima a confiança gerada na manutenção do exato montante da pensão, tal como fixado por ocasião da passagem à reforma”.
	22. “E isso reflete-se também na tutela do investimento na confiança, que, sem dúvida, é de presumir ter existido por parte do titular do direito, e que decorre [...] da circunstância de, contando com o caráter definido do benefício, poder não ter sentido, justificadamente, a necessidade de se precaver por outras formas quanto a uma possível perda de rendimentos”.

	<p>23. “Sendo certo que se verificam, de forma clara e em grau elevado, todos os pressupostos exigíveis do lado da tutela da confiança, a dúvida só pode residir na relevância do interesse público que determinou a alteração legislativa, questão que remete para um controlo de proporcionalidade em sentido estrito, e para uma ponderação entre a frustração da confiança, com a extensão de que esta se revestiu, e a intensidade das razões de interesse público que justificaram a alteração legislativa”.</p> <p>24. “[...] face à excecionalidade do interesse público em causa e o caráter transitório da medida, pode ainda entender-se, no limite, que a supressão de 90% do subsídio de férias aos pensionistas não constitui uma ofensa desproporcionada à tutela da confiança, justificando-se uma pronúncia no sentido de não desconformidade constitucional por referência a esse parâmetro de aferição”.</p> <p>25. “São conhecidos, e foram já aqui recordados, os critérios a que o Tribunal Constitucional dá relevância para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança». E não pode deixar de reconhecer-se que as pessoas na situação de reforma ou aposentação, tendo chegado ao termo da sua vida ativa e obtido o direito ao pagamento de uma pensão calculada de acordo com as quotizações que deduziram para o sistema de segurança social, têm expectativas legítimas na continuidade do quadro legislativo e na manutenção da posição jurídica de que são titulares, não lhes sendo sequer exigível que tivessem feito planos de vida alternativos em relação a um possível desenvolvimento da atuação dos poderes públicos suscetível de se repercutir na sua esfera jurídica”.</p> <p>26. “[...] em face do condicionalismo que rodeou a implementação da contribuição extraordinária de solidariedade, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma excecional e transitória descontinuidade do comportamento estadual”.</p> <p>27. “[...] o interesse público a salvaguardar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste uma importância fulcral e um caráter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela nova contribuição”.</p> <p>28. “Não há, pois, nenhuma evidência, em todo este contexto, de uma infração ao princípio da proteção da confiança”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da igualdade</b></p>	<p>29. “Essas razões conduziram ao entendimento de que o “sacrifício adicional” transitoriamente exigido a essa categoria de pessoas não consubstanciava, naquele contexto de excecionalidade, “um tratamento injustificadamente desigual”. Não há agora motivo para alterar este julgamento, sendo que a questão que pode colocar-se, sob tal perspetiva, é a de saber se o efeito cumulado da redução da remuneração mensal base com a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente a que se refere o artigo 29º, poderá representar já uma violação do princípio da igualdade proporcional”.</p> <p>30. “De acordo com o sentido reiterado e uniforme da jurisprudência deste Tribunal, “só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador</p>

	<p>ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, perceptíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem” (acórdão n.º 47/2010)”.</p> <p>31. “Mais concretamente, tratar-se-á de saber se a medida da diferença constitucionalmente tolerada se esgotou na redução remuneratória temporária determinada pela Lei n.º 55-A/2010 e subsequentemente reiterada, ou, apesar de ultrapassada já, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2012, pela associação àquela da suspensão do pagamento dos dois subsídios (cfr. o acórdão n.º 353/2012), é ainda respeitada, pela Lei do Orçamento do Estado para 2013, pela cumulação daquela redução com a suspensão do pagamento de um dos subsídios”.</p> <p>32. “Numa conjuntura de progressiva acentuação do défice das contas públicas e da consequente dificuldade de obtenção, em condições sustentáveis, de meios normais de financiamento, houve que proceder a um esforço de correção do desequilíbrio orçamental para o qual, enquanto titular do poder político soberano, o Estado foi convocado. No quadro do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro para o efeito ajustado, tornou-se necessário adotar decisões de opção quanto ao âmbito de incidência de medidas orçamentais penalizadoras do nível de vida dos cidadãos, ainda que numa situação de excecionalidade”.</p> <p>33. “O que distingue as verbas despendidas com as remunerações dessa categoria de trabalhadores é o seu impacto certo, imediato e quantitativamente relevante nas despesas correntes do Estado, que poderia produzir, no curto prazo, efeitos favoráveis à satisfação dos objetivos de redução do défice orçamental que se pretendia atingir”.</p> <p>34. “Outras opções de base, quanto à política de consolidação orçamental, são teoricamente admissíveis. Mas, justamente, esse é o domínio da definição das linhas de atuação política, sujeito a controvérsia e debate nas instâncias próprias, e reservado ao legislador democraticamente legitimado”.</p> <p>35. “Esta conclusão inscreve-se, de resto, na orientação geral do Tribunal quanto ao princípio da igualdade. Este princípio, na sua dimensão de proibição do arbítrio, constitui um critério essencialmente negativo (Acórdão n.º 188/90) que, não eliminando a “liberdade de conformação legislativa” – entendida como a liberdade que ao legislador pertence de “definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente” –, comete aos tribunais não a faculdade de se substituírem ao legislador, «ponderando a situação como se estivessem no lugar dele e impondo a sua própria ideia do que seria, no caso, a solução <i>razoável, justa e oportuna</i> (do que seria a solução ideal do caso)», mas sim a de «afastar aquelas soluções legais de todo o ponto insuscetíveis de se credenciarem racionalmente» (acórdão n.º 270/09 [...])”.</p> <p>36. “Se o princípio da igualdade permite (ou até requer, em certos termos) que o desigual seja desigualmente tratado, simultaneamente impõe que não seja desrespeitada a medida da diferença. Ainda que o critério subjacente à diferenciação introduzida seja, em si mesmo, constitucionalmente credenciado e racionalmente não infundado, a</p>
--	---

	<p>desigualdade justificada pela diferenciação de situações nem por isso se tornará “imune a um juízo de proporcionalidade” (acórdão n.º 353/2012)”.</p>
	<p>37. “Apesar do reconhecimento de uma diferença justificativa de (alguma) desigualdade de tratamento, não pode ignorar-se que subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados pela opção expressa no artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de outro ponto de vista também digno de consideração (o da justa repartição dos encargos públicos), uma dimensão de igualdade a que a solução de diferenciação não poderá ser insensível. De outro modo, a distinção introduzida no âmbito da repartição dos encargos públicos não se revela proporcional à medida daquela diferença, tornando-se intolerável, do ponto de vista daquela dimensão da igualdade”.</p>
	<p>38. “Quanto à premência da prossecução da finalidade que justificou a diferenciação gerada no âmbito da irredutibilidade salarial, não poderá dizer-se que ela se encontra atenuada pela evolução posterior. Resulta antes do Relatório do Orçamento do Estado para 2013 que o défice para o ano de 2012 será superior ao inicialmente previsto”.</p>
	<p>39. “Por outro lado, do ponto de vista da ponderação de medidas de alcance geral, que melhor assegurem a repartição justa dos encargos públicos, verifica-se que elas foram tomadas, mas não em substituição integral das medidas que afetam exclusivamente os funcionários públicos e equiparados. Trata-se antes de medidas adicionais, quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa, que se aplicam cumulativamente com a redução de vencimentos e a suspensão do pagamento do subsídio de férias”.</p>
	<p>40. “Este agravamento fiscal acrescerá, assim, ao esforço já exigido a estes mesmos contribuintes com a manutenção da redução das remunerações e a suspensão do pagamento do subsídio de férias. Mesmo a medida fiscal alegadamente consagrada para compensar a menor diminuição da despesa pública por força da reposição do subsídio de Natal – a “sobretaxa em sede de IRS” – abrange também os que estão sujeitos às reduções salariais”.</p>
	<p>41. “Quando entramos no terceiro exercício orçamental consecutivo, que visa dar cumprimento ao programa de assistência financeira, o argumento da eficácia imediata das medidas de suspensão de subsídio não tem agora consistência valorativa suficiente para justificar o agravamento (em relação ao Orçamento de Estado para 2012) dos níveis remuneratórios dos sujeitos que auferem por verbas públicas”.</p>
	<p>42. “Quando uma redução dos salários do setor público, a pretexto da excecionalidade da situação económica, devia ser acompanhada de soluções alternativas de redução da despesa pública, não serve hoje de justificação para a supressão de um dos subsídios que integram a retribuição dos trabalhadores da Administração Pública, a par da diminuição da remuneração mensal, que essa seja ainda a medida que apresenta efeitos seguros e imediatos na redução do défice e a <i>única</i> opção – como se afirma no Relatório do OE para 2013 – para garantir a prossecução do objetivo traçado”.</p>
	<p>43. “As razões que permitiriam reconhecer a impossibilidade de o legislador encontrar medidas sucedâneas, num contexto de urgência de</p>

	<p>obtenção de resultados – e que o acórdão n.º 396/2011 aceitou, por referência à redução salarial prevista na Lei do Orçamento de 2011 -, não apresentam o mesmo grau de convencimento em relação aos períodos orçamentais ulteriores. [...] o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta, e exige ao legislador um ónus de fundamentação em termos de valores previsíveis para as diversas alternativas possíveis de aumento de receita ou redução de despesa”.</p> <p>44. “O legislador dispõe de liberdade conformativa para adaptar o regime da função pública às necessidades de interesse público que em cada momento se façam sentir”.</p> <p>45. “A imposição de sacrifícios mais intensos aos trabalhadores que exercem funções públicas não pode ser justificada por fatores macroeconómicos relacionados com a recessão económica e o aumento do desemprego, que terão de ser solucionados por medidas de política económica e financeira de carácter geral, e não por via de uma maior penalização dos trabalhadores que, no plano da empregabilidade, não suportam, ou não suportam em idêntico grau, os efeitos recessivos da conjuntura económica”.</p> <p>46. O Tribunal decidiu já, através dos falados acórdãos n.ºs 396/2011 e 353/2012, que é admissível efetuar alguma diferenciação entre os trabalhadores do setor público e os do setor privado, apenas pelo facto de aqueles serem remunerados por verbas públicas. [...] Na última dessas decisões, o Tribunal considerou, porém, que os efeitos cumulativos e continuados dos sacrifícios impostos às pessoas com remunerações do setor público, sem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, corresponde a uma diferença de tratamento que não encontra já fundamento bastante no objetivo da redução do défice público. E implica por isso uma violação do princípio da igualdade proporcional, assente na ideia de que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade e não pode revelar-se excessiva. Não há motivo agora para alterar este juízo. A concorrência de medidas de incidência geral é um dado de certo modo ambivalente, que não releva para a formulação de um juízo de igualdade proporcional. Persistindo uma diferença de tratamento, o aumento da carga fiscal idêntico para todos os contribuintes, independentemente da fonte dos seus rendimentos, não é suscetível de atenuar essa diferença, que afeta apenas quem recebe remunerações por verbas públicas”.</p> <p>47. “Em suma, em relação à norma do artigo 29º, que determinou a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente para os trabalhadores da Administração Pública, e apesar de ter sido acompanhada de um conjunto mais abrangente de medidas de carácter fiscal que afetam a generalidade dos contribuintes, o Tribunal entende que o seu efeito conjugado com a redução salarial prevista naquela outra disposição, desrespeita o princípio da igualdade proporcional e da justa repartição dos encargos públicos. Não só porque o tratamento diferenciado dos trabalhadores do setor público não pode continuar a justificar-se através do carácter mais eficaz das medidas de redução</p>
--	--



	<p>salarial, em detrimento de outras alternativas possíveis de contenção de custos, como também porque a sua vinculação ao interesse público não pode servir de fundamento para a imposição continuada de sacrifícios a esses trabalhadores mediante a redução unilateral de salários, nem como parâmetro valorativo do princípio da igualdade por comparação com os trabalhadores do setor privado ou outros titulares de rendimento. E ainda porque a penalização de certa categoria de pessoas, por efeito conjugado da diminuição de salários e do aumento generalizado da carga fiscal, põe em causa os princípios da igualdade perante os encargos públicos e da justiça tributária”.</p>
	<p>48. “Em face de todo o exposto, o tribunal pronuncia-se no sentido da inconstitucionalidade da norma do artigo 29.º, por violação do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e do princípio da igualdade proporcional, e da inconstitucionalidade consequencial da norma do artigo 31.º”.</p>
	<p>49. “De todo o modo, a diferença de valores é de monta. Simplesmente, essa diferença não tem correspondência em valor significativo para identificar, sem margem para dúvidas, uma situação de desigualdade desrazoável. Isto porque outros elementos da situação laboral, <i>relevantes no mesmo campo de valoração</i> e, logo, a terem que ser considerados numa ponderação mais abrangente – temos em mente, em especial, o horário normal de trabalho – diferenciam notoriamente os dois setores, com favorecimento global do trabalho em funções públicas. É quanto basta para que não seja possível asseverar, com o grau de evidência exigível, que há aqui um tratamento desigual sem fundamento razoável”.</p>
	<p>50. “Se no caso dos trabalhadores do setor público a desigualdade de tratamento tributário em relação aos trabalhadores do setor privado pode ter, de acordo com a jurisprudência constitucional, uma justificação dentro de certos limites, centrada no critério do "recebimento por verbas públicas" por parte dos primeiros, no caso dos reformados, cuja situação específica o Tribunal Constitucional reconhece no acórdão n.º 353/2012, o referido critério justificante não vale exatamente da mesma forma, já que as pensões recebidas de instâncias públicas tiveram, como contrapartida, as contribuições que os mesmos e as entidades empregadoras efetuaram para a segurança social durante a sua vida de trabalho”.</p>
	<p>51. “Resulta da jurisprudência constitucional, nomeadamente do acórdão n.º 72/2002, a existência de uma “substancial diferença entre a situação de trabalhador no ativo e a de aposentado”, não sendo legítimo, sem desvalor para o princípio da igualdade, confundir-se a situação do servidor público, no plano dos condicionamentos decorrentes do exercício de funções, com a situação do aposentado”.</p>
	<p>52. “A desconsideração do princípio da capacidade contributiva pelos preceitos sindicados (articulados com outras disposições de agravamento fiscal constantes do diploma), na medida em que não toma em conta os rendimentos e necessidades do agregado familiar, é suscetível de gerar situações de tributação regressiva do rendimento de reformados, importando aferir se existe fundamento para essa situação de desigualdade em que o reformado pensionista é sujeito a um esforço</p>

	<p>contributivo específico em razão da sua condição e se esse esforço viola, ou não, o princípio da proibição do excesso”.</p> <p>53. Ora, na presente situação, é igualmente indiscutível a existência de um interesse público relevante – a necessidade de garantir a sustentabilidade económico-financeira do Estado –, pelo que, do ponto de vista do princípio da igualdade, não existe uma diferença muito significativa entre aqueles que adquiriram já o estatuto de pensionistas e os trabalhadores que, contando já com uma longa carreira contributiva, se encontram prestes a preencher os requisitos legais para atingirem a mesma condição jurídica”.</p> <p>54. “Concluindo que o diferente tratamento imposto a quem auferir remunerações e pensões por verbas públicas ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional, apesar de se reconhecer a grave situação económico-financeira e a necessidade do cumprimento das metas do défice público estabelecidas nos referidos memorandos de entendimento. Ora, há boas razões para considerar que a situação de desigualdade perante os encargos públicos que justificou esse juízo de inconstitucionalidade é agora mais evidente no que se refere aos pensionistas”.</p> <p>55. “Parece daqui depreender-se que, do ponto de vista de política legislativa, a <i>medida da diferença</i> que a situação particular dos pensionistas e, em especial, a sua maior debilidade perante as alterações das condições gerais de vida, pode justificar se reconduz ao menor sacrifício que lhes é imposto, em virtude de a supressão do subsídio de férias não atingir a sua integralidade, mas apenas o montante equivalente a 90%, situando-se a <i>diferença</i> no valor residual de 10% por comparação com a medida homóloga aplicada aos trabalhadores da Administração Pública no ativo. Deve, no entanto, notar-se que, pelo efeito cumulado do conjunto das medidas que foram aplicadas, os pensionistas sofreram agora uma penalização superior à dos trabalhadores do setor público por referência ao ano de 2012”.</p> <p>56. “De tudo resulta que os pensionistas, por via da aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade, que pretendeu estabelecer uma equiparação com a redução salarial da remuneração mensal imposta aos trabalhadores do setor público (sem considerar já a situação mais gravosa daqueles que auferem pensões mais elevadas), passaram a sofrer uma diminuição do rendimento disponível em medida idêntica à que já se verificava em relação a esses trabalhadores. Agravando-se também por essa via a situação de desigualdade, não só em relação a pensionistas que não sofrem a suspensão do subsídio de férias, como também em relação aos titulares de outros rendimentos, que apenas foram confrontados com o agravamento fiscal generalizado, que incide sobre todos os contribuintes”.</p> <p>57. “É por isso de manter em relação à norma do artigo 77º o julgamento de inconstitucionalidade que foi já formulado no que se refere à norma do artigo 29º, n.º 1, aplicável aos funcionários e agentes administrativos, tanto que em relação aos pensionistas não se aplica, até por maioria de razão, qualquer dos argumentos já analisados a propósito desta última disposição, que, na perspetiva do proponente da norma, poderia justificar o tratamento diferenciado, o que se torna agora particularmente evidente</p>
--	---

	<p>por virtude da inexistência de uma vinculação ao interesse público, por parte dos pensionistas, e pela impossibilidade de se estabelecer, quanto a eles, qualquer padrão comparativo com os trabalhadores do setor privado no ativo”.</p> <p>58. “A sujeição dos pensionistas a uma contribuição para o financiamento do sistema de segurança social, de modo a diminuir a necessidade de afetação de verbas públicas, no quadro de distintas medidas articuladas de consolidação orçamental, que incluem também aumentos fiscais e outros cortes de despesas públicas, apoia-se numa racionalidade coerente com uma estratégia de atuação cuja definição cabe ainda dentro da margem de livre conformação política do legislador”.</p> <p>59. “E se as percentagens das contribuições que incidem sobre as pensões abrangidas pelo n.º 2, do mesmo artigo 78º, atingem valores bem mais elevados, elas também incidem sobre pensões cujo montante não deixa de justificar um maior grau de progressividade. A prossecução do fim de interesse público que preside a esta medida e a sua emergência, aliadas a um imperativo de solidariedade, tem uma valia suficiente para fundamentar a diferenciação estabelecida entre o n.º 1 e o n.º 2 do artigo 78º”.</p>
<p><b>Violação ao direito à segurança social</b></p>	<p>60. “[...] o Tribunal entendeu [no acórdão 3/2010] que o controlo da constitucionalidade das normas em causa deveria limitar-se ao confronto com os princípios fundamentais do Estado de direito democrático, entre os quais o da igualdade ou o da tutela da confiança legítima. Por estar em causa um direito económico, social e cultural (o direito à segurança social do qual decorre o direito dos pensionistas), em tudo o que vá para além de um conteúdo mínimo, ou nuclear, as concretizações legislativas específicas do direito à segurança social estão, no entender do Tribunal, sujeitas a uma larga margem de livre conformação por parte do legislador”.</p> <p>61. “Nestes termos, é lícito concluir que a jurisprudência constitucional portuguesa é cautelosa no que respeita à tutela, sustentada no direito à segurança social, de posições jurídicas concretas dos pensionistas. Ou seja, tem-se entendido que os requisitos exigidos para se adquirir o direito à pensão, bem como as regras de cálculo ou a quantia efetiva a receber, ainda que cobertos pelo princípio da proteção da confiança, poderão ceder, dentro de um limitado condicionalismo, perante o interesse público justificativo da revisibilidade das leis”.</p> <p>62. “É, assim, de concluir que o reconhecimento do direito à pensão e a tutela específica de que ele goza não afastam, à partida, a possibilidade de redução do montante concreto da pensão. O que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão. Este resulta da aplicação de critérios legalmente estabelecidos, mas de valor infraconstitucional”.</p> <p>63. “A incidência de uma obrigação contributiva sobre os próprios beneficiários ativos, isto é, sobre aqueles que, em determinado momento, se encontram na situação de risco social que é coberto pelo pagamento de prestações substitutivas dos rendimentos de trabalho, poderá pôr em causa, num sentido estrito, o princípio da contributividade e a correlação entre a quotização e o direito no futuro a uma prestação social, mas não</p>

	<p>descharacteriza, em si, a relação jurídica contributiva, ou seja, a existência de uma relação jurídica do tipo tributário”.</p>
	<p>64. “A <i>sobrecarga contributiva</i> fixada nestes termos, que vai onerar precisamente as categorias de sujeitos que se encontram numa posição de vulnerabilidade - em razão da qual foi organizado o sistema de proteção - , não suscita em si um problema de invalidez constitucional por referência ao direito à segurança social (artigo 63.º, n.º 3, da Constituição), constituindo antes um desvio ao funcionamento do sistema, na medida em que introduz uma nova modalidade de financiamento da segurança social que abarca os próprios beneficiários das prestações sociais. Podendo apenas discutir-se, em tese geral, a razoabilidade ou a proporcionalidade da medida”.</p>
<p><b>Violação ao direito de propriedade, na sua dimensão “societário-pensionista”</b></p>	<p>65. “No quadro constitucional português, e ainda que se admita a existência de uma dimensão proprietária no direito dos pensionistas, a sua proteção no específico âmbito de tutela do artigo 62.º é duvidosa, tendo em conta que existe uma norma dedicada ao direito à segurança social, aí se incluindo o direito à pensão - artigo 63.º [...] Acresce que não existe, no nosso sistema de segurança social, uma relação direta entre a pensão auferida pelo beneficiário e o montante das quotizações que tenha deduzido durante a sua vida ativa (embora haja uma relação sinalagmática entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações – artigo 54º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). Isso porque o sistema previdencial não assenta num <i>sistema de capitalização individual</i>, mas num <i>sistema de repartição</i>, pelo qual os atuais pensionistas auferem pensões que são financiadas pelas quotizações dos trabalhadores no ativo e pelas contribuições das respetivas entidades empregadoras (artigo 56º da mesma Lei), de tal modo que não pode considerar-se que as pensões de reforma atualmente em pagamento correspondam ao retorno das próprias contribuições que o beneficiário tenha efetuado no passado. Regime que se torna extensivo à proteção social da função pública por via da convergência com o sistema de segurança social, que foi já implementado, na sequência do disposto no artigo 104º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de junho”.</p>
	<p>66. “Reduções parciais do quantitativo de uma prestação social não podem ser consideradas uma expropriação parcial, por dois motivos essenciais. Não se trata, em primeiro lugar, da subtração, através de um ato jurídico, de uma posição jurídica concreta, mas da determinação, em termos gerais e abstratos, do conteúdo de toda uma categoria de direitos. Não pode esquecer-se, em segundo lugar, que estamos perante uma posição com uma forte <i>componente social</i>, tanto do ponto de vista genético como funcional, correspondente à participação num fundo comum de solidariedade, organizado pelo Estado, a partir de contribuições de todos os trabalhadores e das entidades empregadoras, e parcialmente financiado por transferências de verbas do orçamento geral do Estado. O que, inequivocamente afasta esta posição das que têm uma exclusiva fonte <i>pessoal</i>, da esfera própria do titular”.</p>
	<p>67. “De facto, essa perspetiva poderia arrancar da ideia de que o conceito de propriedade vertido no citado preceito constitucional não se circunscreve aos direitos reais tipificados no Código Civil, mas engloba outros direitos com relevância económica direta, tais como os salários ou</p>

	<p>as pensões de reforma, constituindo um equivalente de «património» (sobre estes aspetos, Maria Lúcia Amaral, <i>Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador</i>, Coimbra, 1998, págs. 547 e segs.; Sousa Franco/Oliveira Martins, <i>A Constituição Económica Portuguesa</i>, Coimbra, 1993, pág. 174)”.</p> <p>68. “No entanto, mesmo que situemos o direito à pensão neste plano de análise, a violação do direito à propriedade, por virtude da redução do montante das prestações que forem devidas a esse título, apenas poderia colocar-se se fosse possível afirmar um estrito princípio de correspectividade no âmbito da relação jurídica de segurança social, de modo a que existisse efetiva equivalência entre o montante das contribuições e o valor das prestações”.</p> <p>69. “Todavia o princípio que vigora é antes de uma <i>equivalência global</i> que poderá sempre ser corrigida em função do princípio da solidariedade, como um dos fatores estruturantes do sistema de segurança social (João Loureiro, <i>Adeus ao estado social? O insustentável peso do não-ter</i>, BFD 83 (2007), págs. 168-169)”.</p> <p>70. “A questão das taxas confiscatórias tem sido matéria tratada, no domínio tributário, no âmbito do princípio da proporcionalidade ou proibição de excesso, considerando-se que, implicando o imposto uma restrição ao direito de propriedade, o tributo não pode assumir uma tal dimensão quantitativa que absorva «a totalidade ou a maior parte da matéria coletável», nem pode ter um efeito de estrangulamento, impedindo «o livre exercício das atividades humanas» (Diogo Leite de Campos/Mónica Leite de Campos, <i>Direito Tributário</i>, Coimbra, 1996, pág. 148, e Diogo Leite de Campos, <i>As três fases de princípios fundamentantes do Direito Tributário</i>, in <i>O Direito</i>, ano 139º, 2007, pág. 29), ou pondo em causa que «a cada um seja assegurado um mínimo de meios ou recursos materiais indispensáveis (...) [à] dignidade [da pessoa humana]» (CASALTA NABAIS, <i>Direito Fiscal</i>, 7.ª Edição, pág. 162)”.</p> <p>71. “Para aferição do que seja ou não imposto confiscatório, apela-se a uma ideia de equidade ou «tributação equitativa»: «saber se um imposto tem efeitos confiscatórios não depende apenas dos montantes das respetivas taxas. Importa, isso sim, aferir desses efeitos confiscatórios em relação a determinado contribuinte em concreto. O fator decisivo não é aquilo que o imposto retira ao contribuinte, mas o que lhe deixa ficar» (Luís Vasconcelos Abreu, <i>Algumas notas sobre o problema da confiscatoriedade tributária em sede de imposto sobre o rendimento pessoal</i>, in <i>Fisco</i>, n.º 31, maio 1991, págs. 26 e segs.)”.</p> <p>72. “Transpondo esta doutrina para o caso aqui em análise, considerando que as taxas adicionais de 15% e 40% são aplicadas só a partir de rendimentos especialmente elevados e deixam ainda uma margem considerável de rendimento disponível, e – como se referiu já - revestem caráter transitório e excecional, não se afigura que se lhes possa atribuir caráter confiscatório. O Tribunal pronuncia-se, nos termos expostos, pela não inconstitucionalidade da norma do artigo 78º”.</p>
<p><b>Violação do princípio da unidade do imposto sobre o</b></p>	<p>73. “[...] a contribuição para a segurança social prevista no artigo 78º da Lei do Orçamento do Estado apresenta diversos traços diferenciadores da conceção tributária estrita dos impostos, quer quanto aos objetivos, quer quanto à estrutura jurídica. É uma receita <i>consignada</i>, na medida em que</p>

<p><b>rendimento pessoal</b></p>	<p>se destina a satisfazer, de modo imediato, as necessidades específicas do subsistema contributivo da segurança social, distinguindo-se por isso dos impostos, que têm como finalidade imediata e genérica a obtenção de receitas para o Estado, em vista a uma afetação geral e indiscriminada à satisfação de encargos públicos. E não possui um caráter de <i>completa unilateralidade</i> uma vez que os regimes complementares têm o seu suporte jurídico-institucional no sistema de segurança social globalmente considerado, e não deixam de manter uma relação de proximidade com o regime contributivo (que é, por natureza, obrigatório), retirando um benefício indireto do seu eficaz funcionamento”.</p>
	<p>74. “Trata-se, assim, de um encargo enquadrável no <i>tertium genus</i> das “demais contribuições financeiras a favor dos serviços públicos”, a que passou a fazer-se referência, a par dos impostos e das taxas, na alínea i) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição”.</p>
	<p>75. “Apesar do comando constitucional, o sistema cedular de tributação e a sua substituição pelo atual imposto sobre o rendimento das pessoas singulares só ocorreu com a reforma do sistema fiscal de 1984-1988, cujos objetivos foram assumidamente os da equidade, eficiência e simplicidade do sistema fiscal. E, ainda assim, essa reforma não atingiu plenamente a ideia da unidade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: em sede de IRS mantêm-se, ainda hoje, diversos elementos de sentido contrário, designadamente, a utilização de várias categorias de rendimentos e, mais intensamente, a existência de taxas liberatórias para certas categorias de rendimentos”.</p>
	<p>76. “Tendo isso presente, e a realidade pré-constitucional que a regra visou, em primeira linha, contrariar, ganha consistência a ideia de que é sobretudo a fragmentação de rendimentos pessoais, de acordo com as suas distintas fontes, e não tanto, como resulta da sobretaxa, a sobreposição de uma taxa suplementar às taxas já incidentes sobre um valor global de todo o rendimento pessoal, compreensivamente calculado, que põe em causa a observância da unidade”.</p>
	<p>77. “Considerando a concentração de todos os rendimentos pessoais numa única base de incidência tributária como a dimensão essencial da regra constitucional da unidade, esta não é afetada, no fundamental, pelo regime da sobretaxa, não obstante as especificidades que ele apresenta, em relação ao do IRS. Os elementos dissonantes, incidindo aliás, em parte, sobre aspetos secundários, de pura “execção, como é a forma de liquidação, mais não representam do que uma acomodação (transitória) do sistema de imposto sobre o rendimento pessoal a interesses públicos relevantes. Essa iniciativa está incluída na margem de conformação que não pode deixar de caber ao legislador infraconstitucional, na medida em que a resposta normativa adequada a situações de grave dificuldade financeira do Estado exige juízos e ponderações que são próprios da função político-legislativa. E a resposta mantém-se dentro dos limites do constitucionalmente admissível, desde que não comprometa os valores, constitucionalmente tutelados, de igualdade e justiça fiscal, que incumbe à forma de tributação do rendimento pessoal contribuir para realizar, também através da regra da unidade”.</p>

<p><b>Violação ao princípio da proporcionalidade</b></p>	<p>78. “Nem parece que possa ter-se como violado o princípio da proporcionalidade, em qualquer das suas vertentes de adequação, necessidade ou justa medida”.</p>
	<p>79. “No caso vertente, é patente que a incidência de um tributo parafiscal sobre o universo de pensionistas como meio de reduzir excecional e temporariamente a despesa no pagamento de pensões e obter um financiamento suplementar do sistema de segurança social é uma medida adequada aos fins que o legislador se propôs realizar”.</p>
	<p>80. “Quanto a saber se para atingir esse objetivo, o meio efetivamente escolhido é o <i>necessário</i> ou <i>exigível</i>, por não existirem outros meios, em princípio, tão idóneos ou eficazes, que pudessem obter o mesmo resultado de forma menos onerosa para as pessoas afetadas, não se vislumbra, num critério necessariamente de evidência, a existência de alternativas que, mantendo uma coerência com o sistema no qual estas medidas se situam, com igual intensidade de realização do fim de interesse público, lesassem em menor grau os titulares das posições jurídicas afetadas. Nestes termos, a medida cumpre o princípio da necessidade”.</p>
	<p>81. “Por fim, a norma suscitada não se afigura ser desproporcionada ou excessiva, tendo em consideração o seu caráter excecional e transitório e o patente esforço em graduar a medida do sacrifício que é exigido aos particulares em função do nível de rendimentos auferidos, mediante a aplicação de taxas progressivas, e com a exclusão daqueles cuja pensão é de valor inferior a €1350, relativamente aos quais a medida poderia implicar uma maior onerosidade”.</p>
	<p>82. “Pretendendo o legislador reforçar o financiamento da segurança social e contrariar o défice resultante da diminuição de receitas contributivas e do aumento de despesa com as prestações sociais, dificilmente se poderá conceber como adequada uma medida que, sem qualquer ponderação valorativa, atinja aqueles beneficiários cujas prestações estão já reduzidas a um montante que o próprio legislador, nos termos do regime legal aplicável, considerou corresponder a um mínimo de sobrevivência para aquelas específicas situações de risco social”.</p>
	<p>83. “Por outro lado, uma tal opção legislativa é de todo desrazoável, quando é certo que ela atinge os beneficiários que se encontram em situação de maior vulnerabilidade por não disporem de condições para obterem rendimentos do trabalho para fazer face às necessidades vitais do seu agregado familiar, e abrange as prestações sociais que precisamente revestem uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado, e que era suposto corresponderem, no limite, ao mínimo de assistência material que se encontrava já legalmente garantido”.</p>
<p><b>Violação ao direito à assistência material</b></p>	<p>84. “Em suma, a Constituição assegura diretamente um direito dos trabalhadores a assistência material quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego e dirige um comando ao legislador no sentido de este prever, no sistema de segurança social, formas de assistência material aos trabalhadores em situação de doença. Foi este o imperativo a que o legislador deu execução, no âmbito do subsistema previdencial, através dos regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de desemprego e doença”.</p>

	<p>85. “No entanto, a Constituição não assegura o direito a um concreto montante de assistência material, mesmo em caso de desemprego, pelo que a irredutibilidade dos montantes prestacionais não se inclui no âmbito de proteção do direito dos trabalhadores à assistência material em situação de desemprego e, por maioria de razão, no âmbito do direito à assistência em situação de doença”.</p> <p>86. “Ora, o cumprimento do programa constitucional de proteção dos cidadãos na doença e no desemprego, depende, em cada momento histórico, de fatores financeiros e materiais, sendo tarefa do legislador definir o elenco das situações que carecem de proteção e o conteúdo do correspondente direito social”.</p> <p>87. “O que tem aplicação no caso vertente. E é tanto mais assim quanto é certo, pelo menos em face dos dados normativos atualmente vigentes, estarmos perante uma medida excecional, de carácter transitório, uma vez que as reduções das prestações devidas aos beneficiários de subsídio de doença e de desemprego apenas se encontram previstas para o corrente ano orçamental. Nestes termos, tudo induz a concluir que a norma não é constitucionalmente desconforme por referência aos parâmetros invocados pelo requerente”.</p>
<p><b>Violação ao direito a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade</b></p>	<p>88. “Sabe-se que através da atribuição de prestações sociais por doença ou desemprego, o que se tem em vista não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência económica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego”.</p> <p>89. “No caso, a norma sindicada, ao instituir a contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, não salvaguardou a possibilidade de a redução do montante que resulta da sua aplicação vir a determinar o pagamento de prestações inferiores àquele limite mínimo, não garantindo o grau de concretização do direito que deveria entender-se como correspondendo, na própria perspectiva do legislador, ao mínimo de sobrevivência de que o beneficiário não pode ser privado”.</p> <p>90. “Embora não possa pôr-se em dúvida a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjetivamente alicerçadas, não pode deixar de reconhecer-se que haverá sempre de ressalvar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna. O Tribunal pronuncia-se, nestes termos, no sentido da inconstitucionalidade da sobredita norma do artigo 117º, n.º 1”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da progressividade</b></p>	<p>91. “[...] nem todos os modos e graus de concretização de progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal satisfazem a exigência constitucional. Esse elemento conformador dessa espécie de imposto é estabelecido como forma de cumprimento, constitucionalmente vinculada, da tarefa que cabe ao sistema fiscal, no seu conjunto, de promover uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza. Consequentemente, a Constituição exige mais do que uma qualquer</p>



	<p>progressividade, exige uma progressividade com a virtualidade intrínseca de contribuir para uma diminuição da desigualdade de rendimentos”.</p>
	<p>92. “No caso em apreço, as alterações operadas pela Lei do Orçamento não são reconduzíveis a uma situação de mera proporcionalidade ou sequer de progressão mínima. O sistema continua a revelar suficiente sensibilidade à diferença de níveis de rendimento para se poder concluir que a fração livre de imposto é proporcionalmente mais elevada para os rendimentos mais baixos, com um assinalável grau de progressão”.</p>
	<p>93. “No entanto, ainda que as alterações aos escalões possam corresponder a uma certa diminuição do grau de progressividade, ela não é, em si mesma, inconstitucional. Concretamente, o número de escalões agora fixado (cinco), a existência de taxas diferenciadas e progressivas para os diversos escalões e a existência de duas taxas dentro de cada escalão (com exceção do primeiro), não permitem concluir pela violação do princípio constitucionalmente estabelecido, pois, ainda que o grau de progressividade tenha sido reduzido, essa redução situa-se na margem de livre conformação da política fiscal. Só não o seria se da nova configuração se pudesse afirmar – o que não é o caso – que ela ostensivamente não contribui para a repartição justa dos rendimentos”.</p>
	<p>94. “É sabido que a sobretaxa tem uma taxa fixa de 3,5%, que incide sobre os rendimentos que excedam, por sujeito passivo, o valor anual da retribuição mínima mensal garantida. Estamos assim perante um tributo que se afasta da lógica de progressividade que inspira o artigo 68º do Código do IRS, na medida em que pressupõe a aplicação de uma mesma taxa aos rendimentos cobertos pelo respetivo âmbito de incidência, independentemente dos montantes que, em cada caso, possam estar em causa. Não é possível, no entanto, afirmar que essa é uma taxa meramente proporcional. Estabelecendo a lei uma isenção até ao limite do valor anual da retribuição mínima mensal garantida, a subtração desse valor ao rendimento coletável, para efeito do cálculo da receita a cobrar, confere à sobretaxa um mínimo de progressividade, no ponto em que a coleta aumenta, não apenas em função da grandeza dos rendimentos tributados, mas também em razão da maior diferença do valor do rendimento por referência à remuneração mínima garantida”.</p>
	<p>95. “[...] a consideração conjunta da sobretaxa e do IRS e ao seu efeito agregado sobre a esfera patrimonial dos contribuintes, mantém, na globalidade do sistema, um suficiente índice de progressividade. Ou seja, uma sobretaxa de taxa única conduz, sem dúvida, a uma progressividade em menor grau do imposto sobre o rendimento pessoal do que a que resultaria se a sobretaxa estivesse submetida a taxas marginais progressivas. Mas ela está ainda dentro da margem de liberdade do legislador fiscal, pois não se mostra manifestamente ofensiva da progressividade constitucionalmente exigida”.</p>
	<p>96. “É de concluir que a criação de “sobretaxa em sede de IRS”, com natureza excecional e transitória, destinada a dar resposta a necessidades de finanças públicas extraordinárias, não contende com as regras da progressividade e da unidade na tributação do rendimento pessoal, estabelecidas no artigo 104.º, n.º 1, da Constituição da República”.</p>
<b>Violação ao princípio da</b>	<p>97. “[...] o princípio da capacidade contributiva está implicitamente consagrado na Constituição, enquanto corolário tributário dos princípios</p>

<b>capacidade contributiva</b>	da igualdade e da justiça fiscal e do qual decorre um comando para o legislador ordinário no sentido de arquitetar o sistema fiscal tendo em vista as capacidades contributivas de cada um”.
	98. “Das várias implicações inerentes à consideração da capacidade contributiva como critério estruturante do sistema fiscal, interessam agora, apenas, as que se relacionam com a necessidade de o imposto sobre o rendimento pessoal dever ter em conta «as necessidades e os rendimentos do agregado familiar» — como expressamente se lê no n.º 1 do artigo 104.º da Constituição. Neste ponto, em particular, o conceito de capacidade contributiva associa-se à ideia de “personalização” do imposto, bem como à necessidade de considerar fiscalmente o agregado familiar”.
	99. “A especificação constitucional que manda atender às necessidades e rendimentos do agregado familiar deve ser entendida como um comando para o legislador ordinário, que este está obrigado a respeitar na estruturação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, mas cujas implicações concretas, nos vários aspetos do respetivo regime, cabe ao legislador definir, desde que não ponha em causa o conteúdo essencial daquele comando constitucional (Casalta Nabais, <i>ob. cit.</i> , pág. 530)”.
	100. Concretamente, em matéria de deduções (objetivas e subjetivas) em sede de IRS, o legislador não pode deixar de ter uma ampla margem de apreciação, como tem sido reconhecido pela jurisprudência constitucional. Como se salientou no acórdão n.º 173/2005, a respeito de “deduções específicas” (deduções objetivas, que correspondem a despesas indispensáveis à formação do rendimento), «matérias como a dos limites a deduções, sobretudo para rendimentos relativamente elevados, não podem considerar-se, à partida, como tipicamente merecedoras de uma estabilidade tal que as torne imunes a alterações, ou, mesmo, que possam fundar uma confiança digna de proteção na manutenção do respetivo regime»”.
	101. “Há aqui objetivamente uma desconsideração da capacidade contributiva e do critério de tributação segundo as necessidades do agregado familiar, que tem como necessária consequência um agravamento do imposto a pagar por parte dos titulares de rendimentos mais elevados, contribuindo para diminuir o grau de personalização do imposto”.
	102. “Não pode ignorar-se, em todo o caso, que as limitações às deduções à coleta operadas pela Lei do Orçamento do Estado de 2013 ocorrem num contexto de aumento generalizado da carga fiscal, em que um maior esforço de participação na satisfação os encargos públicos é exigido a todas as categorias de contribuintes a partir de um rendimento mínimo tributável”.
	103. “Neste condicionalismo, pode entender-se que a adoção de soluções legislativas mais exigentes em relação a titulares de rendimentos mais elevados, no que se refere à dedução de despesas com a satisfação de necessidades básicas, como as de saúde, educação ou habitação – que esses contribuintes, em princípio, sempre estarão em condições de suportar -, pode ainda manter-se dentro dos critérios da constituição fiscal”.

	104. “Um juízo de inadmissibilidade constitucional poderá colocar-se se entender que o princípio da capacidade contributiva impõe ao legislador infraconstitucional a previsão de deduções subjetivas, de forma a que o rendimento para a satisfação de necessidades básicas seja encarado como rendimento <i>vinculado</i> que o contribuinte não tem liberdade para o empregar de outro modo”.
	105. “No entanto, e uma vez que – como se concluiu - o princípio da capacidade contributiva surge como um critério ordenador do sistema fiscal, que não fornece uma resposta precisa sobre <i>quantum</i> das deduções e os seus limites, não parece possível seguir essa outra via, e não pode deixar de enquadrar-se a opção consubstanciada nas alterações aos artigos 78.º e 85.º do CIRS dentro da margem de liberdade de conformação do legislador”.

<b>Acórdão 413/2014</b>	
<b>Argumentos constantes nos pedidos</b>	<b>Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional</b>
<b>Caráter definitivo da norma que reduz os salários</b>	<p>1. “[...] a norma agora sob fiscalização, se por um lado beneficia, em relação às precedentes disposições, de uma maior precisão quanto ao respetivo período de vigência, que lhe é conferida por uma cláusula de temporalidade expressamente coincidente com a duração do ano a que se reporta, por outro reitera pelo quarto ano consecutivo a redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o respetivo n.º 9. Fá-lo, não obstante se encontrar oficialmente previsto para maio de 2014 o termo do Programa de Assistência Económica e Financeira e, a mais disso, com apoio num discurso justificativo que, apesar de manter a ligação aos “objetivos de consolidação orçamental” a que se autovinculou o Estado Português, dá sinais de romper com o horizonte temporal que vinha sendo reiteradamente considerado, apontando, através da invocação de fundamentos relacionados com o “processo de revisão estrutural da despesa” pública e do objetivo de “ajustar para os níveis de mercado as remunerações” de certos grupos da Administração Pública, para o caráter permanente da medida, ainda que sujeita a ulterior reformulação (Relatório OE 2014, págs. 31, 45 e 50)”.</p>
	<p>2. “Assim entendida, a plurianualidade da redução das retribuições auferidas pelos trabalhadores do setor público é aquela que resulta da duração do ciclo orçamental condicionado pelas obrigações de consolidação assumidas no âmbito daquele Programa, o que se mostra compatível ainda com renovação da medida no Orçamento de Estado para 2014”.</p>
	<p>3. “O ano de 2014 é ainda, tal como sucedeu com os três anos anteriores, um ano orçamentalmente dependente do cumprimento dos compromissos específicos a que o Estado Português se autovinculou no âmbito dos contratos de financiamento celebrados com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, o que, em termos objetivos, permite reconduzir a afetação do valor das contraprestações remuneratórias, agora renovada, à integral realização do esforço de consolidação orçamental iniciado em 2011 e, conseqüentemente, ao critério com base no qual vem sendo desde então estabelecida a temporalidade da medida”.</p>
	<p>4. “Considerando que o PAEF, apesar de formalmente ter findado em maio, sujeita a constrangimentos financeiros, em particular aos que resultam dos limites fixados ao défice, todo o exercício de 2014, mantém-se inalterada a possibilidade de relacionar funcionalmente a afetação remuneratória renovada na Lei n.º 83-C/2013 com as obrigações de sustentabilidade orçamental resultantes dos compromissos assumidos no âmbito daquele Programa, o que, por seu turno, permite concluir pela subsistência do circunstancialismo que conduziu a qualificar como não definitiva a afetação salarial sucessivamente imposta pelas leis orçamentais para 2011, 2012 e 2013”.</p>
	<p>5. “Tal conclusão, para além de reforçada pela própria regra da anualidade a que se encontra constitucionalmente vinculado o Orçamento de Estado (artigo 106.º, n.º 1, da CRP) – que impõe que o planeamento da gestão</p>

	<p>financeira que naquele se encontra vertido assuma como período temporal de referência o do ano civil a que diz respeito e ao mesmo globalmente reporte a previsão e a programação das despesas e das receitas –, é, além do mais, sintónica com o facto de, nas suas anteriores pronúncias, o Tribunal ter estendido ao ano de 2014 o juízo de prognose sobre a plurianualidade das medidas orçamentais relativas às contrapartidas remuneratórias dos trabalhadores do setor público impostas no âmbito da estratégia de consolidação determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português, na sequência do pedido de ajuda financeira externa”.</p> <p>6. “Ainda que, do ponto de vista político-governativo, a redução das remunerações mensais devidas no âmbito da relação de emprego público se tenha convertido em parte de uma estratégia, mais ampla, de reconfiguração do “padrão” salarial vigente naquele setor e, mais extensamente ainda, de diminuição permanente dos encargos que a esse título recaem sobre o Estado-empregador, o certo é que essa eventual alteração de perspetiva não encontra, no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, a necessária tradução normativa. Pelo contrário, nele se estabelece expressamente um período de duração correspondente ao ano de 2014”.</p> <p>7. “Embora nos encontremos já no limite desse programa, o certo é que estamos em face de uma medida que, sem prejuízo da sua anunciada integração em objetivos mais amplos – cuja eventual concretização normativa futura poderá, a seu tempo, ser apreciada – se dirige ainda, em termos imediatos, e em linha com as anteriores, à viabilização do cumprimento das metas orçamentais definidas no PAEF para o ano de 2014”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da igualdade</b></p>	<p>8. “Conforme estavelmente resulta da jurisprudência do Tribunal e uma vez mais se afirmou no acórdão n.º 187/2013, «só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, percetíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem (acórdão n.º 47/2010)»”.</p> <p>9. “Apesar do mais amplo enquadramento fundamentador que agora é dado à redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, é patente que a opção persiste relacionada, em termos diretos e imediatos, com a prossecução do mesmo interesse público que conduziu à adoção das medidas congéneres previstas nas Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011 e 66-B/2012, isto é, com a “consecução de fins de redução da despesa pública e de correção de um excessivo desequilíbrio orçamental” (acórdão n.º 396/2011), de acordo com um plano, plurianual mas temporalmente delimitado, definido a partir o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, o qual se estende ainda ao exercício orçamental de 2014, fixando, de acordo com a concretização calendarizada aí prevista para aqueles objetivos, o limite quantitativo de 4% ao défice previsto para este ano”.</p> <p>10. “No plano da identificação do interesse público prosseguido pelo legislador orçamental, a afetação das remunerações pagas por verbas públicas mantém-se, assim, objetivamente atribuível ao esforço de</p>

	<p>consolidação para que o Estado foi convocado por força do PAEF, não sendo tal conclusão afetável pelas mais amplas linhas de atuação programática com que a medida surge concomitantemente relacionada”.</p>
	<p>11. “E isto porque, apesar de associada agora ao mais vasto programa de diminuição estrutural da despesa e, de forma mais concreta, ao processo de revisão da política salarial na Administração Pública, a redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, tal como se encontra concretizada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, não se inscreve no âmbito de qualquer reforma sistemática, nem é efetivamente enquadrada por medidas estruturais que permitam convertê-la em instrumento de prossecução de qualquer daqueles objetivos”.</p>
	<p>12. “Apesar de politicamente subjacente, a perspetiva mais ampla seguida pelo legislador de 2013 não encontra nos preceitos orçamentais sob sindicância expressão normativa que justifique – ou até mesmo autorize – a reconfiguração do campo de ponderação em que o Tribunal consecutivamente situou a apreciação das medidas de afetação salarial introduzidas em exercícios orçamentais condicionados pelo cumprimento das obrigações estabelecidos no PAEF, mantendo, por isso, plena atualidade o reconhecimento de que, naquele contexto, “não é patentemente desrazoável que o legislador” atribua “às despesas com as remunerações dos trabalhadores com funções públicas um “particularismo suficientemente distintivo e relevante para justificar um tratamento legal diverso do concedido a situações equiparáveis (sob outros pontos de vista)””.</p>
	<p>13. “A opção concretizada na afetação dessas remunerações e o tratamento diferenciado que ela configura encontram, assim, agora como antes, “suficiente suporte na sua peculiar relação com os fins das normas questionadas” (acórdão n.º 187/2013). Na medida em que são remunerados através de verbas públicas (e apenas nessa medida), os trabalhadores do setor público posicionam-se de forma diferenciada perante o objetivo da consolidação orçamental definido a partir do cumprimento dos limites quantitativos anuais fixados para o défice, constituindo este um interesse público suficientemente perceptível e constitucionalmente fundado para que nele possa continuar a fixar-se o ponto de referência implícito na ratio do tratamento distintivo a que aqueles trabalhadores se mantêm sujeitos”.</p>
	<p>14. “Ao quarto ano consecutivo de aplicação, a afetação das contrapartidas remuneratórias devidas no âmbito da relação de emprego público não poderá já, na perspetiva dos requerentes, beneficiar da justificação com que, no confronto com medidas sucedâneas ou alternativas, começou por ser acolhida”.</p>
	<p>15. No entanto, apesar de o tempo decorrido desde a entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010 implicar um acréscimo de exigência colocada ao legislador “no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta”, o Tribunal tem expressamente assumido nos acórdãos anteriores que, neste contexto financeiro, continua a ser “certamente admissível alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia, não se podendo considerar (...) injustificadamente discriminatória qualquer medida de</p>

	<p>redução dos rendimentos dirigida apenas aos primeiros” (acórdão n.º 353/2012)”.</p>
	<p>16. “Constituindo o ano de 2014 um exercício orçamental condicionado ainda pelo esforço de consolidação orçamental imposto no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, não existem razões para alterar este entendimento”.</p>
	<p>17. Não sendo possível, em suma, considerar dispensável, do ponto de vista do interesse público na consolidação orçamental, qualquer afetação das remunerações pagas por verbas públicas, nem sendo comprovável jurisdicionalmente o argumento, invocado pelos requerentes do Processo n.º 47/2013, de que aquela afetação não constituiu um meio idóneo e adequado para a redução do défice das contas públicas – isto é, que sem aquela afetação esse défice não teria sido superior ao efetivamente registado nos anos de 2012 de 2013 –, a legitimação constitucional da decisão de renovar aquela afetação deverá permanecer, assim, no contexto da Lei do Orçamento de Estado para 2014, como um problema relativo à compatibilidade com o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos do tratamento diferencial imposto aos trabalhadores do setor público, na dimensão em que surge agora concretizado. Ou seja, não é no fundamento, mas na medida de diferenciação, que reside o ponto fulcral da admissibilidade constitucional da redução remuneratória que está agora em juízo”.</p>
	<p>18. “Daqui resulta que, no âmbito da averiguação da licitude constitucional da extensão em que é imposta a desigualdade de regime gerada pela afetação salarial dos trabalhadores do setor público, o juízo a formular será diretamente influenciado pela ideia de que, “para além de certa medida, esse acréscimo de sacrifício traduz um tratamento inequitativo e desproporcionado, não podendo ser justificado pelas vantagens comparativas que esse modo de consolidação orçamental possa apresentar quando comparado com alternativas disponíveis”. E isto porque, conforme se escreveu ainda no acórdão n.º 187/2013, “apesar do reconhecimento de uma diferença justificativa de (alguma) desigualdade de tratamento, não pode ignorar-se que subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados (...), de outro ponto de vista também digno de consideração (o da justa repartição dos encargos públicos), uma dimensão de igualdade a que a solução de diferenciação não poderá ser insensível””.</p>
	<p>19. “Se, no plano normativo, o contexto em que se inscreve a apreciação da medida da diferenciação imposta pelo artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 não diverge substancialmente daquele que serviu de base à ponderação implicada no juízo formulado no acórdão n.º 187/2013, já no plano da execução avultam algumas diferenças”.</p>
	<p>20. “Quanto à premência da prossecução da finalidade que justificou a desigualdade de tratamento introduzida no âmbito da irredutibilidade salarial, não só não se poderá dizer que ela se encontra atenuada pela evolução posterior, como o esforço de consolidação orçamental daquele ponto de vista imposto é agora mais exigente”.</p>
	<p>21. “É, pois, neste contexto, caracterizado pela persistência – ou acentuação até – do conjunto de medidas de racionalização dos custos com o pessoal introduzido pela Lei n.º 66-B/2012 e, simultaneamente, por acrescidas exigências quanto ao défice, ainda que acompanhadas pela previsão do</p>

	<p>crescimento de 0,8% do PIB, que, agora para o ano de 2014, continuará a sujeitar-se quem recebe remunerações salariais de entidades públicas um esforço adicional que não é exigido aos titulares de outras espécies de rendimentos”.</p>
	<p>22. “Não excluindo que o legislador, “em excepcionais circunstâncias económico-financeiras, e como meio de rapidamente diminuir o défice público, possa recorrer a uma medida de redução dos rendimentos de trabalhadores da Administração Pública, ainda que essa medida se traduza num tratamento desigual, relativamente a quem auferir rendimentos provenientes do setor privado da economia”, o Tribunal considerou que, tal como fora já decidido no acórdão n.º 353/2012, os “efeitos cumulativos e continuados dos sacrifícios impostos às pessoas com remunerações do setor público, sem equivalente para a generalidade dos outros cidadãos que auferem rendimentos provenientes de outras fontes, corresponde a uma diferença de tratamento que não encontra já fundamento bastante no objetivo da redução do défice público. E implica por isso uma violação do princípio da igualdade proporcional, assente na ideia de que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade e não pode revelar-se excessiva””.</p>
	<p>23. “Do ponto de vista da quantificação do esforço adicional exigido aos trabalhadores do setor público no âmbito da consolidação orçamental, a extensão da desigualdade de tratamento implicada na solução consagrada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 corresponde a uma acentuação significativa do grau de diferenciação originado pelos termos em que a redução das respetivas remunerações base mensais se encontrava prevista nos artigos 19.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, das Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, e 66-B/2012, respetivamente”.</p>
	<p>24. “Por assim ser, a solução legislativa consagrada no artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013 só poderia ser objeto de um julgamento distinto daquele que foi realizado no acórdão n.º 187/2013, se a caracterização dos planos normativos e/ou orçamental em que se inscreve a medida impugnada se tivesse alterado ao ponto de tornar constitucionalmente admissível a fixação da medida da desigualdade prevista para 2014 num ponto equivalente àquele que foi censurado no referido aresto”.</p>
	<p>25. “Não se verificando, no plano normativo, a concorrência de quaisquer fatores de desagravamento da situação remuneratória dos trabalhadores do setor público relativamente aos verificados no contexto da Lei n.º 66-B/2012, aquela alteração apenas poderia relacionar-se com as acrescidas exigências da consolidação orçamental resultantes do mais baixo limite fixado para o défice”.</p>
	<p>26. “Ainda que a tais exigências fosse reconhecida consistência valorativa suficiente para, no quarto ano de execução orçamental, restabelecer a relação de equitativa adequação da medida da diferenciação ao interesse público visado, não se regista a superveniência de quaisquer dados suscetíveis de justificar a solução no sentido oposto ao que ali foi encontrado para a questão da igualdade externa, isto é, daquela que apesar de tudo subsiste entre os sujeitos afetados e os sujeitos não afetados pela opção legislativa e à qual o módulo da diferenciação não poderá ser por isso insensível”.</p>



	<p>27. “Sendo de manter os critérios definidos pelo acórdão n.º 187/2013, a medida da diferenciação que diretamente resulta dos novos valores das taxas de redução e da alteração da sua base de incidência, ainda que desacompanhada de qualquer afetação dos subsídios, não poderá deixar de se considerar excessiva, e por isso constitucionalmente ilícita, perante o princípio da justa repartição dos encargos públicos. Tal conclusão será particularmente evidente em relação aos trabalhadores do setor público com remunerações mensais base de valor compreendido entre € 675 e € 1.500, pelas razões já anteriormente expostas”.</p>
	<p>28. “Neste quadro geral de referência, e em face a um especial interesse público de consolidação orçamental e de sustentabilidade do sistema de pensões, poderá compreender-se que um mecanismo equivalente, ainda que para efeito da determinação do montante da pensão, e não da delimitação do direito à pensão, se torne aplicável aos cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto. Tanto mais que também os titulares de pensões de aposentação ou de reforma foram já afetados, também com fundamento na deficitária conjuntura financeira, por medidas de redução de pensões por via da aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade”.</p>
	<p>29. “A delimitação do âmbito aplicativo do artigo 117.º nos termos em que é feita não deixa de suscitar alguma perplexidade, visto que quem cumule uma pensão de sobrevivência com rendimentos do trabalho, apenas ficará sujeito à redução da pensão quando cesse a atividade e passe a auferir também uma pensão de aposentação ou de reforma e se encontre, por isso, numa situação de maior vulnerabilidade e com uma maior limitação para reorientar as suas perspetivas de vida”.</p>
	<p>30. Constitui, no entanto, ainda um critério de diferenciação admissível, estando em causa uma medida essencialmente dirigida à sustentabilidade do sistema de pensões, que o legislador pretenda introduzir uma condição de recursos que seja aferida, não pela capacidade económica geral do pensionista, mas pelo nível de rendimentos que este auferir globalmente a título de pensões, por estarem aí em causa verbas do orçamento da segurança social e da CGA que constituem despesa pública. Ainda que se não trate da aplicação de uma típica condição de recursos, em que devam ser considerados todos os rendimentos do titular, mas de uma condição de recursos indexada apenas aos montantes percebidos por acumulação de pensões, pode detetar-se ainda nessa opção legislativa uma relação de substancialidade entre os fins prosseguidos e os meios utilizados”.</p>
	<p>31. “Em todo o caso, a solução cabe ainda na liberdade de conformação legislativa, no ponto em que é ao legislador que pertence definir e qualificar as situações de facto ou as relações de vida que hão de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou diferenciadamente. E só poderiam considerar-se violados os limites externos da discricionariedade legislativa quando a medida legislativa não tivesse adequado suporte material ou fosse destituída de uma racionalidade coerente face à estratégia de atuação que se entendeu adotar”.</p>
	<p>32. “A conformidade constitucional com o princípio da igualdade levanta maiores dificuldades no âmbito da relação interna, isto é, no círculo dos destinatários das normas tal como se encontra legalmente delimitado”.</p>

	<p>33. “Daqui decorre que o impacto da medida no rendimento mensal do titular da pensão de sobrevivência dependerá da proporção que esta representa no seu rendimento global, uma vez que a redução só afeta a pensão de sobrevivência e não o rendimento mensal do titular da pensão. E, deste modo, valores globais de pensão perfeitamente idênticos podem sofrer reduções muito diferenciadas, pois, quanto maior for o peso da pensão de sobrevivência no valor mensal global das prestações percebidas pelo titular maior será o impacto da redução operada pelo artigo 117.º”.</p> <p>34. “Assim, pensionistas abrangidos pelo regime do artigo 117.º, com o mesmo valor global mensal a título de pensão e a mesma taxa de formação da pensão de sobrevivência, poderão ver a sua pensão de sobrevivência reduzida em montantes diferentes em função do peso que esta pensão tem no valor acumulado de prestações, com reflexo no cômputo global que o titular acaba por auferir”.</p> <p>35. “Tendo em conta que a medida é qualificada como uma condição de recursos ou, numa outra perspetiva, como medida restritiva de acumulação de pensões, não se descortina o fundamento material para o tratamento diferenciado de posições jurídico-subjetivas que são de idêntica natureza. Tanto que se trata de uma diferenciação não justificável à luz da ratio que o próprio regime jurídico prossegue, dado que este tem em vista limitar os montantes a pagar a título de pensão de sobrevivência em razão do cúmulo com outras prestações sociais que sejam atribuídas ao mesmo titular por invalidez ou velhice. Neste sentido, a medida introduz diferenças de regime injustificáveis, face aos fins que a norma legal pretende prosseguir, e é constitucionalmente censurável do ponto de vista do princípio da igualdade”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da proteção da confiança</b></p>	<p>36. “A aplicação do princípio da confiança deve partir de uma definição rigorosa dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a situação de confiança, para ser digna de tutela: em primeiro lugar, as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa devem ter sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; elas devem, igualmente, ser legítimas, ou seja, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; por fim, o cidadão deve ter orientado a sua vida e feito opções, precisamente, com base em expectativas de manutenção do quadro jurídico”.</p> <p>37. “No caso em apreço, para aferir do respeito daquele princípio por parte do legislador, cumpre considerar eventuais situações de confiança correspondentes à expectativa de continuidade do pagamento dos complementos de pensão fundadas em contrato individual de trabalho ou instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. [...] Com efeito, e desde logo, o compromisso ou a assunção da responsabilidade é da empresa, não do Estado diretamente”.</p> <p>38. “Ora, pela sua própria natureza, o artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, sem prejuízo da sua função e conseqüente relevância orçamental, respeita à regulação da matéria conexada com o endividamento e a autossustentabilidade das empresas públicas e enquadra-se no relacionamento jurídico de âmbito societário entre as sociedades de mão pública e os seus sócios públicos. Nessa mesma medida, tal preceito também postula uma separação e uma distância entre o Estado-legislador e</p>

	o Estado-empresário, retirando desse modo base para a imputação ao primeiro de uma eventual situação de confiança criada pelo segundo”.
	39. “No tocante ao segundo teste de aplicação do princípio da tutela da confiança legítima – a legitimidade, justificação e as boas razões das expectativas de quem confia – a resposta também não é positiva. Em primeiro lugar, há que ter presente a natureza não retributiva dos complementos em questão, conjugada com a circunstância de também não serem devidos nos termos da legislação sobre segurança social. [...] A sua justificação, numa estrita racionalidade empresarial, é a de partilhar com o fator trabalho os resultados positivos da empresa. Tal benefício pode fazer sentido na ótica da gestão global da empresa, mas implica sempre uma partilha de rendimentos que à partida, e numa estrita racionalidade empresarial, não têm de ser alocados ao fator trabalho”.
	40. “Cessando o pressuposto de solvabilidade de que depende o pagamento dos complementos, deixa igualmente de ser legítima a expectativa referente à continuidade da sua atribuição”.
	41. “No plano normativo, o legislador tem também atuado de forma capaz de gerar expectativas de continuidade quanto à manutenção da ordem jurídica [...] porque sempre que introduziu alterações legislativas com reflexo na determinação do montante da pensão [...] limitou a respetiva produção de efeitos a situações decorrentes de óbitos de beneficiários que ocorram após a data da entrada em vigor da lei (artigo 16.º, n.ºs 1 e 3)”.
	42. “E poderá dizer-se que os destinatários das normas não dispõem de mecanismos de autotutela e de adaptação da sua própria conduta às novas circunstâncias, visto que o âmbito de aplicação do artigo 117.º apenas abrange os cônjuges sobrevivivos e os membros sobrevivivos de união de facto que cumulem a pensão de sobrevivência com pensões de aposentação, reforma, velhice ou invalidez, e, portanto, apenas aquele conjunto de pessoas que, sendo beneficiárias de uma pensão de sobrevivência, cessaram também já a sua vida ativa e estão normalmente impossibilitados de obter, por outros meios, fontes de rendimentos complementares, encontrando-se em situação equivalente a quem seja unicamente titular de algum destes outros tipos de pensões”.
	43. “A relativização das expectativas é ainda mais evidente no que se refere aos direitos em formação, não só porque os destinatários das normas ainda não viram o seu direito à pensão de sobrevivência reconhecido, muito menos o direito a um determinado montante da pensão, mas também porque a própria atribuição da pensão depende de um facto incerto quanto ao ano e ao quando, na medida em que está desde logo condicionado pela sobrevivência do cônjuge ou unido de facto ao beneficiário do regime de proteção social convergente ou do regime geral de segurança social, cuja obrigação contributiva está na base da relação jurídica prestacional”.
	44. “Para além de que, como necessária decorrência da revisibilidade das leis, os direitos em formação não se encontram protegidos com o mesmo grau de intensidade dos direitos adquiridos em relação a alterações legislativas que envolvam a modificação para futuro do regime de determinação do montante da pensão”.
	45. “Por outro lado, face a todo o condicionalismo que rodeou a implementação do novo regime de cálculo e redução das pensões de sobrevivência – e, em especial, a situação de emergência económica e

	<p>financeira, que determinou já uma diminuição conjuntural das pensões, incluindo as atribuídas no âmbito do sistema complementar, não só as expectativas de estabilidade na ordem jurídica surgem agora mais atenuadas, como são sobretudo atendíveis relevantes razões de interesse público que justificam, em ponderação, uma excecional e transitória descontinuidade do comportamento estadual”.</p> <p>46. “Do exposto resulta que os interesses públicos a salvaguardar com a medida, não só se encontram perfeitamente identificados pelo legislador, como se revestem de grande relevo, por efeito do incremento da despesa com prestações sociais associado ao alargamento do universo do beneficiários, por razões demográficas e aumento do número de prestações, e à maior maturidade das pensões, por envelhecimento da população e maior longevidade das carreiras contributivas”.</p>
<p><b>Violação do princípio da proporcionalidade</b></p>	<p>47. “O citado artigo 75.º visa acautelar a sustentabilidade das empresas do setor público empresarial, prevenindo e minorando os impactos orçamentais negativos associados ao seu desequilíbrio financeiro. Por ser assim, justifica-se que apenas sejam visadas as empresas de tal setor que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da Lei nº 83-C/2013, uma vez que em relação a elas já se verifica terem iniciado um ciclo de exploração deficitária justificativo da adoção de medidas racionalizadora dos gastos e perdas incorridos. E é precisamente esse o contexto que explica a suspensão do pagamento aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores já aposentados de complementos correspondentes a benefícios que não constituem nem retribuição nem pensão devida nos termos da legislação sobre segurança social: tal medida consubstancia um esforço de contenção de gastos com pessoal que, em rigor, não revestem natureza operacional, uma vez que são alheios à atividade produtiva que constitui o objeto da empresa”.</p> <p>48. “Por outro lado, na perspectiva do princípio da proibição do excesso, já se assinalou que, ao permitir diminuir a despesa corrente das empresas visadas, a medida em causa contribui não só para o respetivo saneamento financeiro como para a consolidação das contas públicas, através da redução das transferências, atuais ou potenciais, do Orçamento do Estado para tais empresas, a fim de compensar a situação deficitária. Ela é por isso adequada e necessária aos fins legítimos que visa atingir. Além disso, ponderando aqueles interesses públicos com os interesses dos particulares que são afetados pela medida, e tendo em conta igualmente quer o seu carácter não definitivo, quer a circunstância de a mesma medida respeitar a dimensão negativa da garantia do mínimo de existência, não se mostra que a opção do legislador em apreciação seja desproporcionada, desequilibrada ou desrazoável”.</p> <p>49. “No entanto, o controlo da idoneidade ou adequação da medida, enquanto vertente do princípio da proporcionalidade, refere-se exclusivamente à aptidão objetiva e formal de um meio para realizar um fim e não a qualquer avaliação substancial da bondade intrínseca ou da oportunidade da medida. Ou seja, uma medida é idónea quando é útil para a consecução de um fim, quando permite a aproximação do resultado pretendido, quaisquer que sejam a medida e o fim e independentemente dos méritos correspondentes”.</p>

	<p>50. “No caso vertente, não pode deixar de reconhecer-se que a medida em causa, ao permitir diminuir no imediato a despesa com o pagamento de pensões de sobrevivência, pode contribuir para a salvaguarda, a médio e curto prazo, da sustentabilidade do sistema de pensões e das próprias finanças públicas e mostra-se ser apta para a prossecução dos fins que visa atingir”.</p>
	<p>51. “Quanto a saber se para atingir esse objetivo, o meio efetivamente escolhido é o necessário ou exigível, tudo depende da representação de alternativas viáveis, de eficácia equivalente, em prazo idêntico, e de menor gravosidade para os direitos atingidos. Mas essa avaliação tem que conter-se no campo das opções primárias tomadas pelo legislador democraticamente legitimado, não podendo ir ao ponto de questionar a estratégia orçamental adotada como via para a atenuação do desequilíbrio das contas públicas. Como se afirmou no acórdão n.º 396/2011, não cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a bondade da estratégia seguida, nem entrar no debate sobre se o reequilíbrio das contas públicas se deve fazer preferencialmente pelo lado da receita ou pelo lado da despesa, mas apenas «ajuizar se as soluções impugnadas são arbitrárias, por sobrecarregarem gratuita e injustificadamente uma certa categoria de cidadãos»”.</p>
<p><b>Violação do direito de contratação coletiva</b></p>	<p>52. “O Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de contratação coletiva é um direito que os trabalhadores apenas podem exercer através das associações sindicais, sendo, além disso, um direito que se acha colocado sob reserva da lei: a Constituição garante-o, de facto, «nos termos da lei» (artigo 56.º, n.º 3). Isto significa que a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva - delimitando-o ou restringindo-o, mas deixando sempre um conjunto minimamente significativo de matérias aberto a essa negociação. Ou seja, pelo menos, a lei há de garantir uma reserva da convenção coletiva”.</p>
	<p>53. “A permissão de atribuição de prestações complementares do subsistema previdencial através de contratação coletiva [...] não abrange claramente os complementos de pensões, que, como se observou já, são meros benefícios que não constituem retribuição, nem pensão legalmente devida nos termos da legislação da segurança social (cfr. supra n.º 55). Enquanto que os regimes complementares têm um suporte jurídico-institucional e financeiro externo à empresa e estão estreitamente associados aos fins da segurança social, os complementos de pensões têm um suporte interno, na medida em que a responsabilidade e garantia pelo pagamento das prestações se situa no âmbito da empresa e apenas pode ser realizada através das receitas correntes, e está fora de qualquer modalidade de segurança social [...]”.</p>
	<p>54. “[...] no plano constitucional, seguindo a jurisprudência do acórdão n.º 517/98, se entende que a matéria das prestações complementares de segurança social não faz parte do núcleo duro do direito de contratação coletiva, ou seja, não integra o seu conteúdo essencial”.</p>
	<p>55. “[...] valem aqui também as razões justificativas de uma eventual restrição do direito fundamental de contratação coletiva indicadas nesse acórdão com referência ao interesse das empresas e do aparelho produtivo e ao interesse público (na conjuntura atual, em que o país se encontra ainda ao abrigo do PAEF, e considerando que está em causa o equilíbrio financeiro de empresas do setor público empresarial, este interesse mostra-</p>

	<p>se especialmente reforçado). Por outro lado, também não podem ser negligenciados nem o interesse dos trabalhadores atuais das empresas em dificuldades – que, antes de mais, pretendem ver garantido o seu posto de trabalho – nem o interesse das empresas concorrentes e dos seus trabalhadores – que aspiram a uma real igualdade de oportunidades – nem, tão pouco, o interesse dos contribuintes em geral – que não devem ser chamados a financiar os benefícios particulares objeto de contratação coletiva em determinadas empresas. Acrescem as ponderações anteriormente realizadas, a propósito da proporcionalidade da solução normativa consignada no artigo 75.º da Lei nº 83-C/2013 (cfr. supra n.º 62). Em conclusão: a norma aqui em apreciação não viola nem o artigo 56.º, n.º 3, nem o artigo 18.º, n.º 2, ambos da Constituição”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da proporcionalidade</b></p>	<p>56. “[...] a questão que é colocada reconduz-se a saber se é constitucionalmente legítimo operar a diminuição do montante pecuniário que é devido nas situações de doença ou desemprego. E a resposta a essa questão não será diversa daquela que puder ser formulada quando se entenda, diferentemente, que o artigo 115.º da Lei do Orçamento não pretendeu mais do que instituir uma medida de redução de despesa”.</p>
	<p>57. “[...] a questão não se coloca na adequação da gravidade do sacrifício imposto em relação à importância ou premência da realização dos fins prosseguidos, mas na circunstância de ocorrer uma afetação inadmissível ou intolerável do ponto de vista de quem a sofre e por razões atinentes à sua subjetividade”.</p>
	<p>58. “O próprio regime destas prestações, tal como normativamente configurado, já acarreta, pois, inevitavelmente, uma séria afetação do padrão de vida dos atingidos por uma situação de desemprego ou doença, pelo que a incidência desta medida de redução representa, não uma primeira afetação negativa (como a redução que recai sobre as remunerações), mas uma nova diminuição do rendimento disponível, agravando carências já anteriormente causadas pelas situações que justificam as prestações. Prestações que, além do mais, têm caráter precário, o que constitui um constrangimento suplementar na condução de vida e na autonomia pessoal dos beneficiários”.</p>
	<p>59. “Não podendo deixar de se considerar, além do mais, que a atribuição dos subsídios de desemprego e de doença não tem um cunho assistencialista, mas representa antes a efetivação de um direito integrado no sistema de segurança social constitucionalmente consagrado, no quadro de um sistema de gestão coletiva de riscos. E, tal como se afirmou no acórdão n.º 187/13, o que se tem em vista com essas prestações “não é assegurar os mínimos vitais de cidadãos em situação de carência económica e contribuir para a satisfação das suas necessidades essenciais, mas antes garantir, no âmbito do sistema previdencial, assente num princípio de solidariedade de base profissional, o pagamento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a perda da remuneração por incapacidade temporária para o trabalho ou impossibilidade de obtenção de emprego””.</p>
<p>60. “Revestindo estas prestações uma função sucedânea da remuneração salarial de que o trabalhador se viu privado, por ter caído nas situações de desemprego ou de doença, impor-se-ia que se não atingissem, sem uma justificação reforçada, aqueles que auferem prestações de menor valor e</p>	

	<p>cuja redução só poderia constituir uma iniciativa extrema, de ultima ratio, fundada na sua absoluta indispensabilidade e insubstituibilidade”.</p> <p>61. “Uma diferente opção legislativa é desrazoável na medida em que afeta especialmente cidadãos que se encontram em situação de particular vulnerabilidade. O Tribunal pronuncia-se, nestes termos, pela inconstitucionalidade da norma do artigo 115.º”.</p>
<p><b>Violação ao direito à segurança social</b></p>	<p>62. “[...] a jurisprudência constitucional portuguesa tem entendido que os requisitos exigidos para se adquirir o direito à pensão, bem como as regras de cálculo ou a quantia efetiva a receber, ainda que cobertos pelo princípio da proteção da confiança, poderão ceder, dentro de um limitado condicionalismo, perante o interesse público justificativo da revisibilidade das leis”.</p>
	<p>63. “O legislador – acrescenta-se ainda – “possui margem de manobra para delinear o conteúdo concreto ou final do direito à pensão, respeitados os limites constitucionais pertinentes. Assim, afirmar o reconhecimento, autónoma e imediatamente decorrente do texto constitucional, do direito à pensão, não significa que se possa afirmar o direito a uma determinada pensão. Não pode por isso falar-se de uma absoluta intangibilidade do direito à pensão, mas sim que o referido direito [quando adquire um conteúdo preciso através da legislação ordinária], passa a beneficiar da proteção específica correspondente, nomeadamente dos princípios estruturantes do Estado de Direito, como a proteção da confiança ou da proporcionalidade, apenas podendo ser suprimidos ou diminuídos com observância desses mesmos princípios””.</p>
	<p>64. “Assim, o legislador não está proibido de alterar a forma como materializa o direito à pensão, podendo alterar ou até mesmo reduzir o seu montante, tendo em consideração a evolução das circunstâncias económicas ou sociais, estando embora proibido de eliminar o instituto “pensão de reforma, aposentação, invalidez e sobrevivência” ou, ainda, o seu conteúdo essencial”.</p>
	<p>65. “Por outro lado, todas estas considerações são transponíveis para a pensão de sobrevivência visto que se trata de uma prestação que pretende cobrir uma das eventualidades que integra o âmbito material de proteção do sistema previdencial ou do sistema de proteção social convergente, a par da pensão de aposentação ou de reforma, e que se encontra igualmente sujeita a um princípio de contributividade. À luz destes critérios, não pode dizer-se que as normas questionadas violem o direito à segurança social e o direito à pensão, no seu conteúdo constitucionalmente relevante”.</p>
<p><b>Violação do direito à propriedade</b></p>	<p>66. “Desta jurisprudência decorre que a aplicação do novo regime de cálculo com a conseqüente redução do montante das pensões de sobrevivência apenas poderia colocar a questão da violação do direito à propriedade se se reconhecesse a existência de «um estrito princípio de corresponsabilidade no âmbito da relação jurídica de segurança social, de modo a que existisse efetiva equivalência entre o montante das contribuições e o valor das prestações»”.</p>
	<p>67. “A análise do regime legal conduz, no entanto, «a concluir que o cálculo do montante da pensão não corresponde à aplicação de um princípio de corresponsabilidade que pudesse resultar da capitalização individual das contribuições, mas radica antes num critério de repartição que assenta num princípio de solidariedade, princípio este que aponta para a</p>

	responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e se concretiza, num dos seus vetores, pela transferência de recursos entre cidadãos [...]”.
	68. “Para além de que, contrariamente ao que vem alegado, o regime de cálculo, recálculo e redução das pensões de sobrevivência, instituído pelo artigo 117.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014, não determina em nenhum caso a ablação total da pensão de sobrevivência”.
<b>Acórdão 572/2014</b>	
<b>Argumentos constantes nos pedidos</b>	<b>Argumentos utilizados pelo Tribunal Constitucional</b>
<b>Caráter definitivo da medida que impõe a CES</b>	1. “Esta sucessiva reedição de medidas impositivas de contribuições aos beneficiários dos rendimentos de pensões, associada agora a indicações programáticas que parecem romper com o horizonte de temporalidade pré-definido por uma situação conjuntural de excecionalidade, num contexto de emergência económica e financeira, suscita fundadas interrogações quanto à sua transitoriedade. A regra da anualidade, que o carácter orçamental e o próprio teor da previsão normativa impõem, não contraria, só por si, a perduração indefinida da medida, exigindo apenas a sua renovação anual. E há que reconhecer que a reiteração da medida não pode deixar de atenuar o carácter transitório e temporalmente limitado com que foi avaliada anteriormente”.
	2. “Suscita-se, assim, em relação à CES, a mesma dúvida que no Acórdão n.º 413/2014 se levantou em relação às reduções remuneratórias dos trabalhadores em funções públicas, quanto a saber se é possível manter o mesmo juízo de transitoriedade anteriormente emitido. Pode perguntar-se se a “componente inovatória” da fundamentação da medida, que levou o Governo a assumi-la também como “ <i>uma medida complementar às reformas estruturais já em curso</i> ” e “ <i>antecipadora de outras reformas duradouras no sentido de proteger os interesses públicos da sustentabilidade do sistema público de pensões</i> ”, tem o alcance de obstar à configuração da CES como uma medida extraordinária, de resposta à atual conjuntura económico-financeira. A resposta deve ser, porém, negativa”.
	3. “A circunstância da CES também refletir a situação de insustentabilidade financeira do sistema de segurança social e de ter virtualidade para ulteriormente ser convertida em fator de sustentabilidade, fora de um quadro económico-financeiro de crise como o que se vive, não lhe retira a natureza de <i>medida extraordinária e transitória</i> , consagrada em norma orçamental, e por conseguinte sujeita à regra da anualidade orçamental [...]”.
	4. “[...] a CES assume, efetivamente, um <i>caráter excecional e transitório</i> , diretamente relacionado com os objetivos imediatos de equilíbrio orçamental e sustentabilidade das finanças públicas que o legislador afirma querer prosseguir. Por isso, é sobre a CES, em si mesma, tal como normativamente configurada, pela sua natureza própria, sem levar em conta a natureza diferente de eventuais posteriores medidas funcionalmente substitutivas, que deve recair o juízo quanto à temporalidade. Podemos, assim concluir que é lícito ao Tribunal Constitucional, na sequência da sua anterior jurisprudência, entender que o artigo 76.º da Lei n.º 83-C/2013, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2014, institui ainda uma medida de



	natureza transitória ou temporária, fator que deverá ser levado em conta na ponderação subjacente ao juízo de constitucionalidade”.
<b>Violação ao princípio da proteção da confiança</b>	5. “[...] apesar do direito à pensão, enquanto direito adquirido, ter maior proteção relativamente a modificações legislativas posteriores [...] a necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes pode legitimar afetações dos direitos e expectativas legitimamente fundadas dos pensionistas. De facto, mesmo que se verifiquem os demais requisitos concretizadores do princípio da proteção da confiança, razões de interesse público podem justificar, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativas”.
	6. “Ora, no que respeita à CES, essa ponderação já foi feita pelo Tribunal Constitucional no Acórdão nº 187/2013, que confrontou o regime jurídico da CES, previsto no artigo 78º da LOE de 2013 – Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro –, com o princípio da confiança, concluindo pela inexistência de inconstitucionalidade”.
	7. “Tendo isto em conta, o que cumpre apreciar é se, no caso em análise, se divisam razões suficientes para divergir da ponderação valorativa acima explanada. Cabe, pois, determinar, no presente processo, se a replicação da medida na LOE de 2014 [...] se encontra ainda dentro dos limites traçados pelo princípio jurídico-constitucional, tal como tem vindo a ser densificado em jurisprudência constante e reiterada deste Tribunal”.
	8. “[...] as expectativas dos pensionistas a quem é liquidado e cobrado o tributo têm uma dimensão diferente das expectativas daqueles a quem o mesmo nunca foi exigido. A situação de confiança na continuidade do regime legal é diferente, pois, estando a CES ligada a um elemento temporal – um ano económico –, a confiança depositada por quem já está temporariamente abrangido só pode ser que a mesma não venha a ser renovada no ano seguinte; já quem nunca foi afetado, não deixa de ver frustrada a expectativa de que o rendimento da sua pensão não seria atingido pela contribuição”.
	9. “[...] situando-se ainda, pelo menos parcialmente, dentro do período de vigência do PAEF e integralmente dentro do período de observância de metas de redução do défice orçamental por este programa fixadas, é lícito sustentar que a decisão de renovar ou alterar a CES, não constitui um facto imprevisível ou, pelo menos, contrário às expectativas legítimas e razoáveis que o Estado tenha criado nos cidadãos”.
	10. “Já a situação de confiança de quem foi pela primeira vez afetado pela CES [...] pode ser de maior consistência, uma vez que a exclusão do âmbito subjetivo do tributo, na configuração que a medida teve nas leis orçamentais anteriores, parece induzir uma condição de previsibilidade e de confiança na continuidade da isenção do tributo e consequentemente na estabilidade do quantum da pensão”.
	11. “[...] tal como se verificou com os pensionistas que pela primeira vez foram afetados pela CES em 2013 [...] também em relação aos pensionistas que agora são atingidos pela alteração daquele limiar pode considerar-se que as expectativas na continuidade da posição jurídica em que se encontram estão enfraquecidas, já que se mantém o contexto de excecionalidade económica que justificou a criação daquele tributo e as suas sucessivas alterações”.

	<p>12. “[...] a reconfiguração da CES efetuada em 2013 não é um dado que estimule a confiança que os pensionistas inicialmente isentos de contribuição depositavam na inalterabilidade da sua situação, antes pelo contrário é um facto que indicia reduzida previsibilidade e estabilidade da relação desses pensionistas para com o Estado”.</p>
	<p>13. “Mas, independentemente da avaliação que se faça da relevância dos interesses dos pensionistas atingidos pelas normas impugnadas e da intensidade da sua afetação, há que ter em conta que o interesse público prosseguido com o alargamento da base de incidência subjetiva da CES é de “importância fulcral e com caráter de premência que lhe confere uma manifesta prevalência”, tal como se avaliou e ponderou no Acórdão n.º 187/2013”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da proporcionalidade</b></p>	<p>14. “É evidente que, em abstrato, o alargamento da base contributiva da CES não constitui um <i>meio inadequado</i> para se alcançar o equilíbrio orçamental: se em 2014 o Estado projetava uma redução de 735M€ em encargos com pensões da CGA,IP e em consequência da pronúncia de inconstitucionalidade das normas que permitiam tal redução deixou de contar ela, implicando transferências do Orçamento de Estado para a CGA, IP, não há dúvida que o alargamento da CES não é uma solução inidónea a cobrir parcialmente o impacto causado pela invalidade daquelas normas”.</p>
	<p>15. “E o mesmo se diga em relação à <i>necessidade ou exigibilidade</i> da opção escolhida – o segundo teste da proporcionalidade –, uma vez que, à luz do fim prosseguido e das possíveis soluções alternativas, não se constata que o alargamento do âmbito objetivo da CES não seja o instrumento menos oneroso para os interesses afetados negativamente pela concretização daquele fim. Não se trata, como é sabido, de controlar se a solução encontrada foi a melhor possível, mas apenas ajuizar negativamente se ela não é indispensável. Ora, não existem quaisquer elementos que permitam concluir que o alargamento da base contributiva da CES não seja indispensável à salvaguarda do equilíbrio orçamental no ano económico de 2014”.</p>
	<p>16. “É, pois, no que respeita ao <i>princípio da proibição do excesso em sentido estrito</i> que podem suscitar-se novas dúvidas. Há que apreciar se o alargamento do âmbito de incidência da CES a pensões superiores a €1000 e a redefinição dos limites de aplicação das taxas mais elevadas a torna uma medida qualitativamente distinta, sobretudo por, em razão da primeira alteração, passar a afetar prestações de tal modo baixas que o custo da contribuição, para os seus destinatários, ultrapassa o benefício para o interesse público que dela possa resultar”.</p>
	<p>17. “Desde logo, é de questionar se o tempo decorrido desde o início do PAEF e da adoção de medidas congéneres à CES não colocou ao legislador um acréscimo de exigência em “<i>encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta</i>” (Acórdão n.º 187/2013), obrigando a um juízo mais severo relativamente à medida, posto que se trata de uma ablação significativa de rendimento, que se repete, ainda que com alterações assinaláveis, pelo quarto ano consecutivo”.</p>
	<p>18. “Ora, no Acórdão n.º 187/2013, o Tribunal entendeu que uma consideração deste tipo não é suficiente para pôr em causa a justificação de qualquer tipo de medidas redutivas de rendimentos, como é o caso da</p>

	<p>contribuição em análise. Assim, sendo verdade que, face ao marco jurídico-constitucional definido pela CRP, o legislador não está dispensado da procura de medidas alternativas, que permitam desagregar as exigências que, nos últimos anos, foram feitas aos cidadãos reformados e pensionistas, repartindo os encargos públicos de forma equitativa entre todos os tipos de rendimento, também não pode negar-se que esse facto não basta para subtrair à margem de conformação do legislador orçamental a possibilidade de renovar e reformular para 2014 uma medida do tipo da CES. Note-se, aliás, que este ano está ainda incluído no ciclo orçamental sujeito ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado Português no âmbito do PAEF, designadamente dos limites quantitativos, progressivamente mais reduzidos, fixados para o défice das contas públicas”.</p> <p>19. “Decerto, a valoração e ponderação que o Acórdão nº 187/2013 fez da “justa medida” da CES, reformulada pela LOE de 2013, não limitou a possibilidade do legislador, em novo contexto, alterar desfavoravelmente o limiar mínimo de aplicação do tributo. É óbvio que a operação de ponderação foi bem mais modesta, limitando-se o Tribunal a considerar apenas que as desvantagens que dela resultam não são excessivas em face do interesse que então prosseguia”.</p> <p>20. “Embora se faça referência a objetivos mais remotos, como o da sustentabilidade e solvabilidade a médio e longo prazo do sistema público de pensões, o <i>fim imediato</i> da medida é o reequilíbrio financeiro do orçamento de 2014. Com esse objetivo conflituam os direitos e interesses dos pensionistas sacrificados pela medida, designadamente, o direito ao <i>quantum</i> de pensão. A resolução do conflito tem que passar pela análise de custos e benefícios, envolvendo todas as circunstâncias fácticas e jurídicas subjacentes. E na tarefa de conciliar os interesses conflituantes, tendo em vista a otimização e o equilíbrio perfeito (a “justa medida”), há que considerar que quanto maior for o sacrifício de um interesse maior deve ser a importância da satisfação do outro”.</p> <p>21. “A avaliação da relação entre a importância do interesse público no reforço do financiamento da segurança social, como instrumento de equilíbrio orçamental, e a gravidade do sacrifício causado pela CES, não traduz uma medida diferente daquela que se obteve na LOE de 2013. Tal como se concluiu no Acórdão n.º 187/13, a avaliação da reconfiguração da CES pelas normas impugnadas conduz ao mesmo juízo ponderativo: aquele interesse público reveste de “<i>importância fulcral e um carácter de premissa que lhe confere uma manifesta prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela nova contribuição</i>». Com efeito, razões de vária índole indicam que a reconfiguração da CES pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, se encontra ainda dentro dos limites da razoabilidade exigível”.</p>
<p><b>Violação ao princípio da unidade do imposto</b></p>	<p>22. “De facto, como já se referiu, a previsão da norma em causa não respeita às contribuições dos trabalhadores ou de outros beneficiários para a ADSE, mas sim às contribuições pagas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos. A norma nada dispõe, em si mesma, sobre prestações ou sacrifícios patrimoniais a suportar pelos particulares. Ela limita-se a determinar a transferência para os cofres do Estado da receita proveniente das contribuições pagas à ADSE pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, que evidentemente são <i>verbas de proveniência</i></p>

	<p><i>pública</i>. Assim sendo, o campo de aplicação da norma escapa, por inteiro, ao âmbito de incidência dos princípios da constituição fiscal, como seja o princípio da unidade do imposto sobre o rendimento pessoal e o princípio da igualdade”.</p>
	<p>23. “E assim é porque esses princípios atuam nos casos em que o Estado age através da afetação ou sacrifício dos <i>rendimentos particulares</i>. Ora, não é esse o caso da presente norma, que se limita a <i>alterar o destino das receitas</i> obtidas através das contribuições pagas para a ADSE pelos serviços integrados e os serviços e fundos autónomos. Estas contribuições não constituem <i>rendimento pessoal</i> revelador de capacidade contributiva dos beneficiários da ADSE. Sendo o fundamento do imposto a capacidade contributiva revelada através de rendimentos de quem o suporta, é evidente que as contribuições das entidades públicas para a ADSE, mesmo num conceito amplo de rendimentos, não constituem matéria coletável dos beneficiários do sistema, nem são idóneas para servir de “facto tributário” correspondente à imposição de qualquer prestação coativa”.</p>
	<p>24. “Ora, em relação a órgãos integrados na Administração Central, não decorre da Constituição a exigência de autonomia financeira nem de autonomia orçamental, nem tão pouco uma proibição de destinação das receitas dos serviços integrados para os cofres gerais do Estado ou mesmo a exigência de total consignação de receitas obtidas por esses serviços às missões que especificamente lhes competem”.</p>
	<p>25. “De facto, a reversão para os cofres do Estado de verbas que, de outro modo, financiariam a ADSE representa – não há que negá-lo – uma retração, pelo menos no corrente ano, do financiamento público de um sistema de segurança social contra a eventualidade de doença. Mas tal não leva a questionar o cumprimento, pelo Estado, do dever de subsidiar um sistema de segurança social, pois esse dever cumpre-se tão só com a organização e manutenção do sistema público de segurança social, em nada afetado com esta medida”.</p>