



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

SEPARAÇÃO DE PODERES, “*JUDICIAL ACTIVISM*” E “*JUDICIAL RESTRAINT*” NOS PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO: PORTUGAL
VERSUS IRLANDA

JOÃO RODRIGO PINHO DE ALMEIDA

OUTUBRO - 2017



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

SEPARAÇÃO DE PODERES, “*JUDICIAL ACTIVISM*” E “*JUDICIAL RESTRAINT*” NOS PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO: PORTUGAL
VERSUS IRLANDA

JOÃO RODRIGO PINHO DE ALMEIDA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO CORTEZ PEREIRA

OUTUBRO - 2017

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Trigo Pereira, o principal agradecimento. Pela disponibilidade e empenho demonstrados na orientação desta dissertação e, sobretudo, pela motivação que induziu através do seu interesse pelo tema e permanente desafio ao aprofundamento da investigação.

Ao corpo docente do Mestrado em Economia e Políticas Públicas, pelos conhecimentos transmitidos, pela disponibilidade para a discussão dos temas das respectivas unidades curriculares e pela capacidade de motivar a investigação complementar.

Aos meus colegas de Mestrado, pelo excelente espírito de camaradagem, pelo bom ambiente de trabalho e pelas diferentes experiências de vida que muito me enriqueceram.

Ao meus colegas de Grupo Parlamentar, em especial ao seu líder, pela compreensão pela necessidade que tive de compatibilizar o trabalho parlamentar com a frequência do Mestrado e conseqüente trabalho adicional.

Aos membros do meu Gabinete na Secretaria de Estado da Administração Interna, por, num momento crítico, terem ajudado a que fosse possível continuar o caminho que se concretiza com esta dissertação.

Por fim, um agradecimento muito especial à minha família. Nos diferentes momentos do mestrado e da elaboração da presente dissertação, apoiaram, compreenderam e ajudaram. Uma palavra especial às minhas Avós que partiram durante este percurso e gostariam de o ter visto terminar.

RESUMO

A necessidade de assistência financeira por países da Zona Euro levou à existência de uma nova realidade, os Programas de Assistência da chamada Troika: FMI; Comissão Europeia e BCE. Foi o que aconteceu com Portugal e Irlanda.

Partindo da separação de poderes e da relação entre o legislativo e o judicial, tendo presentes os conceitos de “*judicial activism*” e “*judicial restraint*”, analisa-se a realidade pré-existente, as medidas aplicadas e o respectivo contexto, em Portugal e na Irlanda. Para tal escolheu-se uma política pública concreta: as remunerações dos funcionários públicos.

Existindo maior intervenção do poder judicial em Portugal, colocaram-se três hipóteses justificativas de tal facto: maior intensidade das medidas em Portugal do que na Irlanda; atitude mais “activista” dos juízes portugueses; diferenças de arquitectura institucional.

Da investigação conclui-se que as diferenças na arquitectura e desempenho institucional contribuíram decisivamente para a existência de distintos contextos de aplicação dos programas e, conseqüentemente, para diferenças na sua concretização. Não tanto pela atitude dos protagonistas, mas pelo desenho institucional dos sistemas. Poderá também ter contribuído para um maior “ativismo judicial” em Portugal a intensidade das medidas ter sido ligeiramente superior. Quanto à natureza relativamente mais “ativista” dos juízes portugueses, não foi possível analisar essa hipótese dada a não intervenção dos juízes irlandeses.

Palavras-chave: “*judicial activism*”; “*judicial restraint*”; Análise Institucional; Troika; Portugal;

Irlanda

ABSTRACT

The need for financial assistance by Eurozone countries has led to the existence of a new reality, the Assistance Programs by the Troika: IMF; European Commission and ECB. This is what happened with Portugal and Ireland.

Taking into account the separation of powers and the relationship between the legislative and the judicial, and considering the concepts of "judicial activism" and "judicial restraint", this research analyzes the pre-existing reality, the applied measures and their context, both in Portugal and in Ireland. For this purpose, a specific public policy was chosen: the remuneration of civil servants.

As to the greater intervention of the judiciary in Portugal, three hypotheses are presented: a greater intensity of measures in Portugal than in Ireland; a more "activist" attitude of the Portuguese judges; differences in the institutional architecture.

The research concludes that differences in architecture and institutional performance have greatly contributed to the existence of distinctive contexts of application of the programs and, consequently, to differences in their implementation. Not so much for attitudinal issues of the protagonists, but for the institutional design of the systems. The higher "judicial activism" in Portugal can also be explained by a slightly greater intensity of the measures taken in Portugal.

Keywords: "judicial activism"; "judicial restraint"; Institutional Analysis; Troika; Portugal; Ireland

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Revisão de literatura	3
2.1. <i>Judicial Activism</i>	3
2.2. <i>Judicial Restraint</i>	5
2.3. Uma terceira via: a análise institucional	7
2.4. Trabalhos recentes no quadro do PAEF a Portugal	8
3. O enquadramento normativo e processual da apreciação de constitucionalidade	9
3.1. Enquadramento Constitucional	9
3.2. Análise da Constitucionalidade: Aspectos Normativos e Processuais	13
3.3. Evidência Empírica: Quantitativa e Qualitativa	16
4. A análise de constitucionalidade numa política pública concreta. O caso das remunerações dos funcionários do Estado	19
4.1. Enquadramento da Economia e Finanças Públicas de Portugal e Irlanda ..	19
4.1.1 O Período Pré-Crise	19
4.1.2 O Período da Crise e do Ajustamento	23
4.1.3 A Saída do Ajustamento	24
4.2. Medidas de redução da despesa pública com remuneração do pessoal	25
4.2.1. Medidas aplicadas na Irlanda	25
4.2.2. Medidas aplicadas em Portugal	28
4.2.3. Uma análise comparativa de dados estatísticos.....	30
4.3. Contexto Institucional de Aplicação das Medidas Relativas a Remuneração de Funcionários Públicos	33

5. Conclusões.....	35
6. Referências bibliográficas	38
7. Legislação e Jurisprudência.....	40
Anexo 1 – Acórdãos do Tribunal Constitucional.....	41
Anexo 2 – Dados Macroeconómicos I.....	44
Anexo 3 – Dados Macroeconómicos II.....	46
Anexo 4 – Medidas de Redução da Despesa Pública com Remuneração do pessoal.....	48

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Comparação entre Constituições.....	10
Tabela II – Número de Acórdãos Referentes a Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade por ano.....	17

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de Crescimento Real do PIB.....	19
Figura 2 – PIB <i>per capita</i> a Preços Constantes de 2010.....	20
Figura 3 – Taxa de Desemprego (%).....	21
Figura 4 – Saldo Orçamental.....	21
Figura 5 – Dívida Pública em Percentagem do PIB.....	22
Figura 6 – Despesa com Remuneração de Funcionários Públicos.....	31

ABREVIATURAS

BCE Banco Central Europeu

CDS-PP CDS-Partido Popular

CoI Constitution of Ireland

CRP Constituição da República Portuguesa

ECB European Central Bank

FMI Fundo Monetário Internacional

IMF International Monetary Fund

IRL Irlanda

LOE Lei de Orçamento do Estado

MoU Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding*)

OE Orçamento do Estado

PAEF Programa de Assistência Económica e Financeira

PAR Presidente da Assembleia da República

PEC Programa e Estabilidade e Crescimento

PIB Produto Interno Bruto

PM Primeiro-Ministro

PPE Partido Popular Europeu

PR Presidente da República

Prov. Just. Provedor de Justiça

PSD Partido Social Democrata

PS Partido Socialista

PT Portugal

SC Supreme Court

TC Tribunal Constitucional

UE União Europeia

1. INTRODUÇÃO

A aplicação de Programas de Assistência a Portugal e à Irlanda levantou muitas questões relacionadas com as respectivas medidas. Tem sido dada muita relevância à avaliação da eficiência dessas medidas, bem como à equidade e efeitos sociais das mesmas. Essa investigação é muito importante, mas não esgota a investigação possível e necessária neste âmbito.

Para além do conteúdo dos programas, é fundamental avaliar o seu contexto de aplicação. É esse o ponto de partida da presente dissertação. Pretende-se ir para além da avaliação do impacto económico e social das medidas, investigando o contexto institucional da sua aplicação. A análise institucional é uma componente essencial da avaliação do efeito dos programas e é para essa análise que se pretende contribuir.

Em particular, como será revelado neste trabalho, a intervenção do *Supreme Court* (SC) irlandês foi significativamente menor que a do Tribunal Constitucional (TC) português. Isto levanta uma questão teórica interessante que é a de saber o porquê do menor intervencionismo do SC em relação ao TC. Há desde logo três hipóteses explicativas desta diferenciação. Primeiro, a natureza e intensidade das medidas tomadas nos dois programas de ajustamento ter sido bastante maior em Portugal do que na Irlanda. Segundo, o TC ter uma predominância de juízes que advogam o “activismo judicial” e o SC uma predominância dos que defendem a “auto-restrição judicial”. Terceiro, o enquadramento institucional¹ dos dois países ser diferente facilitando num caso (Portugal) a “*judicial review*” e o maior activismo, e no outro caso (Irlanda) dificultando-a.

¹ O termo “instituições” ou “enquadramento institucional” será usado preferencialmente, como entendido na perspectiva do novo institucionalismo [ver North (1990) ou Pereira (2008)] num sentido lato, de regras que estruturam a interação humana. Neste sentido abarcam quer organizações, leis ou regras. Inclui-se obviamente as constituições.

Partindo da separação de poderes, procura-se avaliar em que medida cada um deles interveio e assim condicionou a aplicação ou mesmo a concretização dos programas. Nesse âmbito, os conceitos de “*judicial activism*” e “*judicial restraint*” são estruturantes para a análise da relação entre o poder legislativo e o poder judicial. Em que medida a prevalência de uma ou outra atitude teve interferência no processo? Para esta análise parte-se da hipótese de ter havido intervenção do poder judicial, de essa configurar em si própria uma atitude de “*judicial activism*” e, não sendo assim, se o conteúdo das decisões proferidas tem esse carácter. Por outro lado, através da análise institucional procuram-se evidências de que o quadro normativo pré-existente tenha sido condicionante da aplicação do programa. Se a organização dos diferentes poderes e o seu funcionamento, independentemente da atitude mais ou menos activista, levam a diferenças na aplicação de programas semelhantes.

Para que o resultado da investigação fosse mais claro, escolheu-se uma política pública concreta, no caso, a remuneração dos funcionários públicos. Os critérios de escolha foram a relevância financeira, económica e social da mesma, a presença de medidas significativas nessa área em ambos os programas e a evidência de matéria relevante no enquadramento institucional de aplicação das mesmas.

A presente dissertação tem uma estrutura de cinco capítulos. O primeiro é constituído pela presente introdução, no segundo apresenta-se uma revisão de literatura enquadradora dos conceitos presentes na análise, no terceiro capítulo faz-se uma análise normativa e constitucional dos sistemas de ambos os países, no quarto capítulo analisa-se o caso concreto da avaliação da constitucionalidade e contexto de aplicação de medidas numa política pública concreta – a remuneração dos funcionários públicos -, no quinto capítulo apresentam-se as conclusões e possibilidades de investigação futura.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Na interpretação da lei, e no seu enquadramento constitucional, há dois conceitos fundamentais: o “*judicial activism*” e a “*judicial restraint*”. Estes conceitos dizem respeito, essencialmente, à análise da constitucionalidade das normas.

A separação de poderes leva a uma necessidade de articular a acção de uns em relação aos outros. É neste quadro que se desenvolvem as reflexões sobre a prevalência do poder judicial ou do poder legislativo na análise de constitucionalidade das restantes normas.

Importa deixar claro que a distinção entre uma postura “activista” ou de “auto-restrição” só é relevante quando a apreciação das normas chega ao judicial. Porém, a montante desta apreciação está a questão de explicar o próprio “fluxo” (maior ou menor) de normas que são apreciadas. Na presente investigação admite-se que o que explica a diferenciação na postura dos tribunais superiores é, antes do mais, o diferente enquadramento institucional que condiciona esses fluxos. Só numa fase posterior, e sobretudo no caso português, se coloca a questão de “ativismo” versus “auto-restrição”.

2.1. *Judicial Activism*

A teoria do “*judicial activism*” nasceu nos Estados Unidos da América e desenvolveu-se relacionada com a actuação do respectivo Supremo Tribunal de Justiça. O papel deste, em relação ao poder legislativo, na defesa dos direitos fundamentais foi motivando reflexões e decisões judiciais que permitiram desenvolver o conceito de “*judicial activism*”.

É impossível enquadrar a corrente em análise sem partir da conceptualização apresentada por Dworkin. Este autor concentra-se, essencialmente, em questões relacionadas com

princípios² ou direitos fundamentais, tendo analisado aprofundadamente a questão da segregação racial nos Estados Unidos da América.

Dworkin (1978) começa por situar a questão no âmbito dos princípios. Perante a hipótese de as normas poderem pôr em causa esses princípios, apresenta uma solução baseada na teoria constitucional. Defende que uma assembleia democraticamente eleita pode definir quais as condutas que devem ser tipificadas como crime. No entanto, com base na mesma teoria constitucional, defende a existência de limites que o poder legislativo tem de respeitar. Esses limites são a impossibilidade, nessa definição, de pôr em causa os princípios constitucionais e a obrigação de prosseguir objectivos comuns de bem-estar da comunidade.

Depois, Dworkin (1978) aborda o equilíbrio entre as maiorias e as minorias. Na sua opinião, a Constituição deve proteger as minorias das decisões – ainda que maioritárias – que ponham em causa o interesse comum. As normas constitucionais que concretizam esta visão podem ser concretas ou vagas. Dworkin (1978) considera que a vacuidade das normas constitucionais pode não só ser intencional, como extremamente útil. Em ambos os casos – de normas concretas e de normas vagas – o objectivo é, segundo Dworkin (1978), “apelar a valores morais, que os indivíduos possuem, contra as maiorias”.

Dworkin (1978) pronuncia-se também sobre a distinção mais comum na teoria da análise da constitucionalidade, o “*judicial activism*” e a “*judicial restraint*”. É entre estas duas visões, ou atitudes, que se faz todo o debate sobre a análise da constitucionalidade. Por um lado, o “*judicial activism*” defende um papel mais activo dos tribunais e concretamente dos Tribunais Constitucionais ou Supremos Tribunais de Justiça, conforme a organização judicial de cada estado. Por outro lado, a “*judicial restraint*”, como veremos, defende o papel determinante do poder legislativo.

² Para a distinção entre princípios e regras é muito importante atender aos critérios de Canotilho (1993), que delimita bem o âmbito de uns e outros.

A distinção teórica feita por Dworkin (1978) é a que prevalece no debate sobre a análise da constitucionalidade. Dworkin (1978) defende que o “*judicial activism*” atribui aos tribunais a capacidade de determinar o sentido das “normas vagas”, actualizando regularmente a sua interpretação, tendo em atenção aquilo que se considere ser o enquadramento moral das mesmas em cada momento. Por outro lado, a “*judicial restraint*” impõe aos tribunais a aceitação das decisões do poder legislativo, mesmo quando estas entrem em conflito com a interpretação que os juízes façam das normas e dos princípios e valores constitucionais afectados. A única limitação que a “*judicial restraint*” admite é a possibilidade de as normas aprovadas pelo poder legislativo colidirem com *todas* as interpretações morais possíveis.

Considerando trabalhos recentes, é importante referir que Garoupa (2016), tal como Kmiec (2004), alertam para a complexidade do conceito de “*judicial activism*” e para eventuais erros de análise que podem daí resultar. Kmiec (2004) refere que, com tantos sentidos contraditórios, o conceito de “*judicial activism*” não deve ser utilizado isoladamente, mas como ponto de partida para análises mais amplas. Para Garoupa (2016) a comparação entre tribunais e o seu grau de activismo só pode ser considerada em sentido muito estrito, como na anulação³ de normas. Análises mais amplas tornam-se “muito mais complicadas e complexas”, devido às diferentes dimensões do conceito e aos múltiplos indicadores disponíveis.

2.2. Judicial Restraint

A defesa da “*judicial restraint*” tem o seu principal fundamento na legitimidade democrática do poder legislativo. Para esta corrente, essa legitimidade não pode ser posta em causa pelo poder judicial – que tem uma legitimidade democrática menor – a não ser em casos excepcionais.

³ O termo original em inglês é “*invalidation*”.

Waldron (2006) argumenta contra a “*judicial review*”⁴, valorizando o processo democrático e legislativo. Os dois principais argumentos de Waldron (2006) são: não haver razão para presumir que os princípios constitucionais são melhor protegidos pelo poder judicial do que pelo poder legislativo e faltar legitimidade democrática à “*judicial review*”. Waldron (2006) defende que nas sociedades democráticas não é um problema haver desacordo sobre direitos e a forma de os valorizar. Isso é normal e o processo democrático, porque tem uma legitimidade acrescida, é a forma de encontrar a valoração a ter em conta.

Waldron (2006) justifica exhaustivamente a sua visão e rebate os argumentos apresentados por Dworkin, como é exemplo a desconstrução que faz do argumento da suposta “tirania das maiorias”, desde logo porque, como refere, também nos tribunais as decisões podem ser maioritárias.

Quanto a Brubaker (1984), este reconhece a força dos argumentos de Dworkin a favor do “*judicial activism*”, no entanto refere que analisando a fundo esses argumentos, se chegará à defesa da “*judicial restraint*”. Brubaker (1984) explica que Dworkin ao defender que o poder legislativo se preocupa pouco com os princípios fundamentais e que por isso é necessário o “*judicial activism*” dá, paradoxalmente, razão a essa falta de preocupação, porque a última palavra será sempre do tribunal. Por outro lado, argumenta que se as maiorias legislativas fossem tão contrárias aos princípios constitucionais, os mesmos não resistiriam a processos de revisão.

Na fronteira entre a defesa da “*judicial restraint*” e do “*judicial activism*” está Charles (2013). Este autor considera que pode existir legitimidade para o “*judicial activism*”, desde que este resulte de uma deliberação maioritária do poder legislativo. Ou seja, Charles (2013) admite uma

⁴ A *judicial review* não se deve confundir com o *judicial activism*, neste caso trata-se apenas da interpretação feita pelos tribunais, independentemente de ser mais activa ou restritiva.

espécie de delegação de um poder que é do legislativo no constitucional. É uma visão recente, que merece interesse e aprofundamento.

2.3. Uma outra abordagem: a análise institucional comparada

A esmagadora maioria dos investigadores que abordam as matérias relacionadas com a análise da constitucionalidade e a relação entre o poder judicial e o poder legislativo partem do quadro conceptual estabelecido por Dworkin. Seja para valorizarem o “*judicial activism*”, seja para o complementarem ou rebaterem.

Komesar (1988) critica a visão apresentada por Dworkin, valorizando outros aspectos que este não considera. Defende que os juízes não podem ser “as fontes centrais dos princípios nacionais, da virtude cívica ou da evolução moral”. Ao questionar a capacidade do poder judicial, Komesar (1988) afirma que apenas uma pequena parte das decisões chegam a ser julgadas por este, razão pela qual não faz sentido que sejam os juízes – que tão poucas vezes intervêm - a ser as figuras centrais da definição do quadro de valores fundamentais.

Komesar (1988) advoga a análise institucional e atribuí ao poder judicial difíceis escolhas institucionais. Entende que o principal papel dos constitucionalistas é clarificar e ajudar os juízes nessas escolhas. É sobre as escolhas institucionais que Komesar (1988) desenvolve a sua investigação. Para isso, começa por analisar as deficiências do processo político – com especial atenção à relação entre maiorias e minorias – partindo depois para a análise das insuficiências do processo judicial. Nesse sentido, embora se oponha ao “*judicial activism*” de Dworkin, segue um caminho diferente. Detém-se nas escolhas e nos seus processos e não nos conceitos. Critica os constitucionalistas que não valorizam a estrutura institucional ou não fazem análises comparativas. Estas são consideradas fundamentais para Komesar (1988), porque só assim se poderá analisar a complexidade dos processos de decisão e da actividade jurídico-constitucional. Komesar (1988) valoriza, ainda, a relação que considera problemática entre os

objectivos de uma sociedade e a sua arquitectura institucional. Conclui que se os princípios constitucionais não se podem alhear da realidade institucional em que são aplicados, também a análise da constitucionalidade não pode afastar-se da análise institucional.

No mesmo sentido de Komesar, vai Maduro (2003) que analisa o processo político e a verificação da constitucionalidade, no contexto da União Europeia. Maduro (2003) defende um modelo de interpretação discursiva da Constituição, valorizando-a enquanto enquadramento de uma comunidade política. Para Maduro (2003), as constituições não revelam os seus princípios, mas enquadram a busca pelo significado desses princípios. Garoupa (2016) afirma que “o comportamento judicial é uma função dos aspectos institucionais e procedimentais”, valorizando assim a arquitectura institucional na base da atitude dos protagonistas, neste caso judiciais.

2.4 Trabalhos recentes no quadro do PAEF⁵ a Portugal

A intervenção do Tribunal Constitucional durante o PAEF a Portugal tem motivado inúmeras análises críticas e debates políticos.

Ribeiro (2013) defende que a intervenção do Tribunal Constitucional, em Portugal, foi dominada pelo conceito de “*judicial activism*”, atribuindo a decisão de chumbo de normas dos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013 à interpretação de “normas vagas” como sejam os princípios da “igualdade”, da “proporcionalidade” e da “protecção da confiança”. Ribeiro (2013) atribui a este “*judicial activism*” uma limitação ao cumprimento de um programa de austeridade que foi legitimado democraticamente e que, na sua opinião, não colide directamente com as normas da Constituição Portuguesa. Posteriormente, Pinto (2014) e Medeiros (2014) identificaram a existência de um “dirigismo constitucional” executado pelo Tribunal Constitucional neste período. Pinto (2014) refere a ausência de “legitimidade” e “adequação funcional” para

⁵ Programa de Assistência Económica e Financeira.

este Tribunal fazer avaliações de interesse público do conteúdo de medidas legislativas. Medeiros (2014) vai mais longe e afirma a necessidade de uma nova leitura da CRP, não apenas no contexto excepcional do momento, mas “no quadro de um Estado constitucional cosmopolita”. Segundo Medeiros (2014), essa leitura deve rejeitar um novo dirigismo constitucional, respeitando a separação de poderes e compreendendo a realidade económica actual. Ribeiro (2014) resume a sua oposição a atitude do Tribunal Constitucional, “em matéria de cortes na função pública, cometendo cinco pecados capitais (...): irrazoabilidade, imprevisibilidade, inadequação, ilegitimidade e insularidade”. A estes pecados contrapõe as virtudes que o juiz constitucional deve assegurar: “razoabilidade, previsibilidade, adequação, legitimidade e cosmopolitanismo”. Contra todas estas posições manifestou-se Novais (2014). Para este autor o Tribunal Constitucional não ignorou os “condicionalismos da crise”. Quanto ao conflito entre o legislativo e judicial, Novais (2014) reconhece que “(o Tribunal Constitucional), está a meter-se na política e faz bem”. Defende a “última palavra” do Tribunal Constitucional considerando que nesse momento as “questões políticas” já passaram para a dimensão jurídica.

3. O ENQUADRAMENTO NORMATIVO E PROCESSUAL DA APRECIÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1. Enquadramento Constitucional

Portugal e Irlanda têm constituições escritas. A Constituição da República Portuguesa (CRP) foi aprovada, em 2 de Abril de 1976, pela Assembleia Constituinte especificamente eleita para o efeito, na sequência do processo revolucionário iniciado a 25 de Abril de 1974. A *Bunreacht Na hÉireann*⁶ (CoI) foi aprovada no Parlamento a 14 de Junho de 1937, com pequenas alterações, a partir de um *draft* preparado sob supervisão de Éamon de Valera, então

⁶ Nome original da Constituição da Irlanda em gaélico. A constituição é sempre impressa em versão bilingue, para além do gaélico, também em inglês.

Primeiro-Ministro. Entrando em vigor depois de aprovada em Plebiscito, realizado a 1 de Julho de 1937.

A Tabela I sintetiza as características das constituições que se passam a analisar. Ambas as constituições foram sendo alteradas, existindo no processo de revisão uma diferença substancial entre a CRP, que é revista pela Assembleia da República, investida de poderes constituintes⁷, e a *CoI* que é revista em referendo, que aprova ou rejeita a lei de emenda discutida, alterada e aprovada por ambas as câmaras do Parlamento.

TABELA I
COMPARAÇÃO ENTRE CONSTITUIÇÕES

Constituições	N.º Artigos	Nível de detalhe	Separação Poderes	Princípios	Fiscalização Abstrata	Revisão
Portugal	296	Exaustivo	Sim	Igualdade + (Proporcionalidade e Protecção da Confiança) (*)	PR + PAR + PM + Prov. Just. + PGR + Deputados	Parlamento
Irlanda	50	Simple	Sim	Igualdade	PR	Parlamento (duas Câmaras) + Referendo

(*)Apenas o princípio da igualdade é explícito na CRP.

A estrutura das constituições de Portugal e Irlanda têm semelhanças, mas, acima de tudo, diferenças. A primeira diferença é organização sistemática e priorização das matérias. A CRP começa por tratar os Princípios, Direitos e Deveres Fundamentais, indo depois à organização económica e, só depois à organização do poder político (onde se incluem os tribunais) e por fim à garantia e revisão da constituição. Segundo Miranda (1996), “A sistematização de um texto constitucional (...) não se reduz a mera questão técnica. É, sobretudo, questão de ordem política e axiológica. E, em face da sistematização adoptada em 1976⁸, torna-se inquestionável a opção pelo pensamento constitucionalista, liberal e democrático...”. A *CoI* também começa por Princípios Fundamentais, mas trata primeiro as

⁷ Nos termos do Art. 284º da CRP.

⁸ Na CRP.

matérias de organização e funcionamento das instituições políticas, administrativas e judiciais e, só depois os direitos fundamentais e os princípios orientadores da política social, terminando com o processo de Emenda. A segunda diferença é o número de artigos. A CRP, na sua versão actual, tem 296 artigos. Como refere Miranda (1996), a CRP é muito longa. A *Col* tem 50 artigos, um pouco mais de um sexto dos artigos da CRP. Esta divergência resulta, em certa medida, da segunda grande diferença entre estas constituições: a relevância constitucional das matérias económicas, sociais e culturais. A CRP trata mais matérias, com mais detalhe, do que a *Col*. Exemplo disso é a Organização Económica que consta na Parte II da CRP, com 27 artigos, e não existe na *Col*. A *Col* apenas tem breves alusões a questões económicas, como é o caso do art. 43, sobre o direito fundamental à propriedade privada⁹. Outra diferença entre ambas as constituições é o nível de detalhe com que são tratadas as matérias. A CRP define os objectivos da política comercial¹⁰, o destino a dar aos meios de produção ao abandono¹¹ ou o regime de constituição, estrutura e competência das organizações de moradores¹². Este tipo de detalhe não existe na *Col*. Para concluir as diferenças mais relevantes, importa referir a organização sistemática. A CRP tem: Preâmbulo; Princípios Fundamentais; Quatro Partes; Quinze Títulos; Vinte e Quatro Capítulos e Disposições Finais e Transitórias. A *Col* tem: Preâmbulo; Dezassete Capítulos e nove Subcapítulos.

Apesar de todas estas diferenças, há semelhanças muito relevantes entre ambas as constituições e estas revelam-se, exactamente, no objecto desta investigação. As questões relativas ao princípio da separação de poderes e a direitos fundamentais têm tratamentos semelhantes. Na CRP a separação de poderes é referida no Art. 2º “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado (...) na separação e interdependência de poderes...”. É de realçar a referência não só à separação, mas também à interdependência dos poderes. Na

⁹ Na CRP este direito está previsto no art. 62º.

¹⁰ Art. 99º.

¹¹ Art. 88º.

¹² Arts. 263º e ss, do Capítulo V, do Título VIII da Parte III.

Col existe uma referência geral aos diferentes poderes no Art. 4, mas a concretização do princípio da separação de poderes resulta do cruzamento do que está previsto relativamente a cada um deles. No Art. 15.2.1º é enunciado o poder legislativo exclusivo do *Oireachtas*¹³. Esse poder, sendo exclusivo, é limitado nos termos do Art. 15.4.1º, que determina que o *Oireachtas* não pode aprovar nenhuma lei que contrarie a *Col*. O poder executivo tem uma diferença substancial em relação a Portugal, uma vez que, na Irlanda, o governo não pode legislar. De resto, nos termos do Art. 28 da *Col*, tem poderes idênticos aos que a CRP atribuí, sujeitos ao respeito pela própria *Col*¹⁴ e fiscalizados pelo Parlamento¹⁵. Por fim, o poder judicial é absolutamente independente, como prevê o Art. 35.2 da *Col*.

No que diz respeito aos princípios destacados para análise na presente investigação, começamos pelo *princípio da igualdade*. Este princípio é enunciado no Art. 13º da CRP. No n.º 1 do art. 13.º da CRP lê-se “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”. No n.º 2 do mesmo artigo enumeram-se os privilégios e as discriminações que não podem ocorrer por respeito ao princípio da igualdade. Segundo Miranda (1993), a proibição destes privilégios e discriminações concretiza o sentido primário negativo do princípio da igualdade. Na *Col*, o princípio da igualdade é tratado no art. 40.1. Segundo Doyle (2008), este é o primeiro dos direitos fundamentais. Este artigo tem um primeiro parágrafo em tudo semelhante ao n.º 1 do art. 13º da CRP. No entanto, o segundo parágrafo é substancialmente diferente do n.º 2 do art. da CRP. Neste caso, diz que a igualdade perante a lei não pode ser entendida como uma limitação para que o estado não tenha em atenção diferenças físicas ou de função social, entre outras. Ainda segundo Doyle (2008) a interpretação do princípio da igualdade, pelos tribunais irlandeses, tem sido restritiva.

¹³ Designação oficial do Parlamento Nacional da Irlanda, nos termos do Art. 15.1.1º.

¹⁴ Art. 28.2.

¹⁵ Art. 28.4.1º, essa fiscalização é feita pela câmara baixa (*Dáil Éireann*), como prevê o artigo.

Os *princípios da proporcionalidade* e da *protecção da confiança* não são princípios escritos em nenhuma das duas constituições. Pelo menos não o são de forma expressa, embora possam ser enquadrados por alguns artigos das mesmas. Ainda assim, é evidente a diferença relativamente ao princípio da igualdade. Quanto ao princípio da proporcionalidade, na CRP a sua formulação não é expressa, aparecendo associada ao Art.18º. A parte final do n.º 2 do referido artigo consagra¹⁶, segundo Novais (2011), o princípio da proibição do excesso, que o mesmo autor considera poder considerar-se ser o princípio da proporcionalidade em sentido lato. “Quanto ao princípio da proporcionalidade, em sentido amplo, trata-se de indagar acerca da adequação (proporção) de uma relação entre dois termos ou entre duas grandezas variáveis e comparáveis” (Novais, 2011). Nessa indagação, segundo Novais (2011), pode ficar-se pela verificação da não desproporcionalidade ou procurar a solução mais proporcional. O autor conclui, com base na doutrina e jurisprudência, que o juiz constitucional deve ficar-se pela primeira, por de outra forma limitar totalmente o poder constituído. Por fim, o princípio da protecção da confiança, também este não expresso na CRP. Novais (2011) considera que o mesmo emana do Art. 2.º da CRP, “A protecção da confiança dos cidadãos relativamente à acção dos órgãos do Estado é um elemento essencial, não apenas da segurança e da ordem jurídica, mas também da própria estruturação do relacionamento entre Estado e cidadãos em Estado de Direito”. Na *Col* não há evidência explícita ou implícita destes princípios.

3.2. Análise da Constitucionalidade: Aspectos Normativos e Processuais

Ambas as constituições prevêm a inconstitucionalidade das normas que as contrariem. Na CRP é previsto que: “São inconstitucionais as normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados.”¹⁷ Na *Col* está previsto que: “Qualquer lei

¹⁶ A partir da Primeira Revisão Constitucional, de 1982.

¹⁷ Art. 277.º, n.º 1.

aprovada pelo *Oireachtas*¹⁸ que seja de alguma forma ofensivo para esta Constituição ou para alguma disposição sua, deverá, mas apenas na extensão dessa ofensa ser inválida^{19,20}. Na CRP há uma defesa expressa dos princípios nela consagrados e não apenas do seu texto. Na *Col* há uma limitação da inconstitucionalidade ao conteúdo da norma que a contrarie.

A forma pela qual as constituições prevêm a fiscalização da constitucionalidade e os respectivos processos são bastante diferentes. Importa verificar: quem pode suscitar a questão; quando e como pode fazê-lo; quem toma a correspondente decisão e quais as consequências da mesma.

Na CRP a fiscalização da constitucionalidade vem prevista no Título I da Parte IV, nos arts. 277º a 283º. O tratamento sistemático desta matéria é claro e objectivo. Na *Col* não é assim. Desde logo não há um Título ou Capítulo específico, nem sequer um artigo, que preveja esta matéria em concreto. É necessário fazer uma leitura cruzada de artigos para encontrar princípios e competências relevantes para esta análise.

Na CRP o poder de requerer a inconstitucionalidade, através da fiscalização abstrata²¹ de uma norma está atribuído²² ao Presidente da República; ao Presidente da Assembleia da República; ao Primeiro-Ministro; ao Provedor de Justiça; ao Procurador-Geral da República; a um décimo dos Deputados à Assembleia da República e a diferentes entidades das Regiões Autónomas²³. Na CRP, a fiscalização da constitucionalidade pode ser preventiva ou sucessiva²⁴, ou seja, anterior à entrada em vigor de uma lei ou posterior a essa entrada em vigor, respectivamente. Se a fiscalização sucessiva pode ser requerida por qualquer das entidades referidas anteriormente, a fiscalização preventiva só pode ser requerida pelo Presidente da

¹⁸ Apenas é referido o Parlamento por ter competência exclusiva para legislar.

¹⁹ Tradução própria do texto original em língua inglesa (*Every law enacted by the Oireachtas which is in any respect repugnant to this Constitution or to any provision thereof, shall, but to the extent only of such repugnancy, be invalid.*) Optou-se por traduzir *repugnant* para ofensivo, por fazer mais sentido em língua portuguesa.

²⁰ Art. 15.4.2º.

²¹ A fiscalização abstrata avalia a norma fora do âmbito de um caso concreto. Distingue-se da fiscalização concreta por esta derivar de um caso judicial, em que um tribunal aplicou determinada norma, cuja constitucionalidade se questiona.

²² Nos termos do art. 281º da CRP.

²³ Descritas na alínea g) do n.º 2 do art. 281º da CRP.

²⁴ A fiscalização preventiva é sempre abstrata e a sucessiva pode ser concreta ou abstrata.

República para qualquer norma²⁵ e, para além deste, pelo Primeiro-Ministro ou um quinto do Deputados à Assembleia da República no caso de leis orgânicas²⁶ Em qualquer dos casos referidos a fiscalização da constitucionalidade é requerida junto do Tribunal Constitucional. Na *Col* há duas formas de requerer a inconstitucionalidade de uma norma, tal como afirmam Forde & Leonard (2013). Por um lado, o Presidente da República²⁷ pode encaminhar para o Supremo Tribunal uma lei que tenha sido aprovada por ambas as câmaras do *Oireachtas*, para que aquele se pronuncie sobre a constitucionalidade da mesma, tratando-se de fiscalização preventiva. Por outro lado, segundo Forde & Leonard (2013), qualquer cidadão ou entidade que se considere lesada pode discutir judicialmente a constitucionalidade das leis, sendo neste caso fiscalização sucessiva. Esta possibilidade decorre da organização dos tribunais irlandeses e dos poderes que lhes estão atribuídos. A existência de um Alto Tribunal²⁸, no âmbito dos tribunais de primeira instância, com competência para decidir sobre todas as matérias de facto e de direito, extensível à análise da constitucionalidade das leis²⁹, permite a concretização desse poder de qualquer cidadão ou entidade. No entanto há requisitos e restrições ao exercício destes poderes. Em relação às restrições, seguindo a classificação de Forde & Leonard (2013), há duas que se destacam pela relevância para objecto da presente investigação. A primeira é uma restrição geral. Nos termos do Art. 29.4.10º da *Col*, nem os tratados da União Europeia (UE), nem a legislação da UE adoptada no seu âmbito, nem qualquer medida que o estado seja obrigado a adoptar por causa da Irlanda ser membro da UE, pode ser declarada inconstitucional. A segunda é uma restrição particular, aplicável aos cidadãos e entidades. Para além do processo do Art. 26, pelo meio do qual o Presidente pode encaminhar uma Lei para o Supremo Tribunal para uma decisão sobre a sua constitucionalidade, os tribunais não vão decidir uma questão constitucional

²⁵ Nos termos do n.º 1 do art. 278º da CRP.

²⁶ Pode ainda ser requerida a fiscalização preventiva da constitucionalidade pelos Representantes da República no caso de decretos legislativos regionais.

²⁷ Nos termos do art. 26.

²⁸ Tradução literal da designação original em língua inglesa “High Court”.

²⁹ Art. 34.3 da *Col*.

que não esteja relacionada com uma disputa legal em curso. Continuando a seguir a classificação de Forde & Leonard (2013), são ainda insusceptíveis de apreciação de constitucionalidade outras matérias específicas³⁰.

3.3. Evidência Empírica: Quantitativa e Qualitativa

Analisado o enquadramento institucional da fiscalização da constitucionalidade em Portugal e na Irlanda, interessa analisar a sua consequência prática durante o processo de sujeição de ambos os países a Programas de Assistência Económica e Financeira.

Nesse sentido, a primeira questão a verificar é a existência ou não de alterações a cada uma das constituições durante esse período, bem como, caso existam, verificar a sua relação com o objecto desses programas.

No que diz respeito a Portugal, a última alteração da constituição foi promovida pela Sétima Revisão Constitucional, concretizada em 2005. Assim sendo, é impossível considerar qualquer relação desta com o PAEF acordado em Maio de 2011 entre o Governo de Portugal, a UE e o FMI.

Já o caso irlandês é diferente. Houve três Emendas da constituição entre a data do acordo entre a Irlanda, as instituições europeias e o FMI³¹ e a sua conclusão³². Estão em causa: A Vigésima-Nona Emenda da Constituição (Remuneração dos Juízes)³³; A Trigésima Emenda da Constituição (Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária)³⁴; A Trigésima-Terceira Emenda da Constituição (Tribunal de Recurso³⁵)³⁶. A Vigésima-Nona Emenda é a que mais se pode relacionar com o programa de assistência, uma

³⁰ Leis de Emergência, relativas a “tempo de guerra” ou emergência nacional; A Conduta do Presidente, que apenas pode ser apreciada em processo próprio de *impeachment*; Leis que já tenham sido sujeitas ao processo de fiscalização da constitucionalidade previsto no Art. 26º da Col; Leis em análise no *Oireachtas*; As matérias sujeitas a Referendo, incluindo as Emendas à Constituição; *Money Bills*, leis distintas das restantes pelo seu objecto, nos termos do Art. 22.1.1º; *Impeachment*, para destituição do Presidente da República ou de Juizes do Supremo Tribunal e do Alto Tribunal.

³¹ 28 de Novembro de 2010.

³² 15 de Dezembro de 2013.

³³ 17 de Novembro de 2011.

³⁴ 27 de Junho de 2012

³⁵ Tradução literal do original em língua inglesa “*Court of Appeal*”.

³⁶ 1 de Novembro de 2013.

vez que alterou uma norma constitucional que impedia a redução do vencimento dos juízes, e a consequente redução da despesa com remunerações no sector público. A Trigesima Emenda, embora esteja relacionada com o objecto do programa de assistência, diz respeito ao processo de ratificação de um Tratado³⁷³⁸ e não a opções políticas decorrentes daquele. A Trigesima-Terceira Emenda não tem qualquer relação com o objecto desta investigação.

Assim, é possível verificar que, durante os programas de assistência, houve três alterações à *Col* e nenhuma à CRP. Em termos de conteúdo, uma dessas alterações está relacionada com o programa de assistência.

Substancialmente diferente é a análise da litigância em tribunal, ou seja, da actividade de análise da constitucionalidade. Da estatística do Tribunal Constitucional tiram-se os dados constantes da Tabela II.

TABELA II
NÚMERO DE ACÓRDÃOS REFERENTES A FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DA CONSTITUCIONALIDADE POR ANO

Fiscalização	2010	2011	2012	2012	2014	2015
Preventiva	2	1	4	6	4	2
Sucessiva	7	14	11	17	23	12

Fonte: Tribunal Constitucional

Quanto ao Supremo Tribunal da Irlanda verifica-se que a última vez que se pronunciou ao abrigo de um pedido formulado nos termos do Art. 26 da *Col* foi em 2005. Ou seja, não houve fiscalização preventiva da constitucionalidade, na Irlanda, durante a execução do PAEF. Quanto à fiscalização pelo Alto Tribunal, também não há evidência de processos relativos à inconstitucionalidade de medidas adoptadas no âmbito do PAEF.

³⁷ Em Portugal optou-se pela não atribuição de valor constitucional a esta transposição, tendo-se optado pelo acolhimento numa lei de valor reforçado, a Lei de Enquadramento Orçamental, possibilidade também prevista no Tratado.

³⁸ Este Tratado apenas vincula de forma estrita os países da Área Euro.

No caso português, da análise quantitativa importa seguir para a análise qualitativa. Saber dos processos quantificados na tabela, quantos dizem respeito a fiscalização da constitucionalidade associada à execução do PAEF. Para tal seguimos a classificação de Pinto (2014) que destaca oito acórdãos da “jurisprudência da crise”, ou seja, aqueles que se debruçam sobre matérias relacionadas com a execução do PAEF ou que lhe sendo imediatamente anteriores se inserem no contexto da crise que lhe está subjacente.

Da análise da Tabela de Acórdãos do Tribunal Constitucional, constante do Anexo 1, verifica-se que, dos oito acórdãos: um é de 2010; um de 2011; um de 2012 e cinco de 2013. Destes, dois dizem respeito a fiscalização preventiva e seis a sucessiva. O Presidente da República suscitou por quatro vezes a intervenção do Tribunal Constitucional. Já os Deputados da Assembleia da República fizeram-no por cinco vezes e o Provedor de Justiça por uma vez³⁹. Dois dos pedidos de fiscalização da constitucionalidade foram apresentados durante a governação do Partido Socialista e antes do PAEF, tendo os restantes sido apresentados durante a governação da coligação PSD/CDS-PP, já na vigência do PAEF.

Quanto aos temas abordados nos requerimentos apresentados ao Tribunal Constitucional, existem dois que se destacam: o emprego público (cinco vezes) e as pensões (três vezes). Tendo ainda sido apresentadas questões relativas a impostos e emprego privado. Os princípios constitucionais violados, no entendimento dos requerentes, foram essencialmente três: igualdade; proporcionalidade e protecção da confiança. Quanto às decisões dos Juizes do Tribunal Constitucional, houve três decisões de inconstitucionalidade, três de não inconstitucionalidade e duas de inconstitucionalidade parcial. As votações dos Juizes foram muito diversas, registando-se duas decisões unânimes, ambas pela inconstitucionalidade das normas apreciadas.

³⁹ As diferenças entre o número de pedidos e o número de acórdãos resulta da junção de diferentes pedidos relativos à mesma norma no mesmo Acórdão.

4. A ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE NUMA POLÍTICA PÚBLICA CONCRETA. O CASO DAS REMUNERAÇÕES DOS FUNCIONÁRIOS DO ESTADO

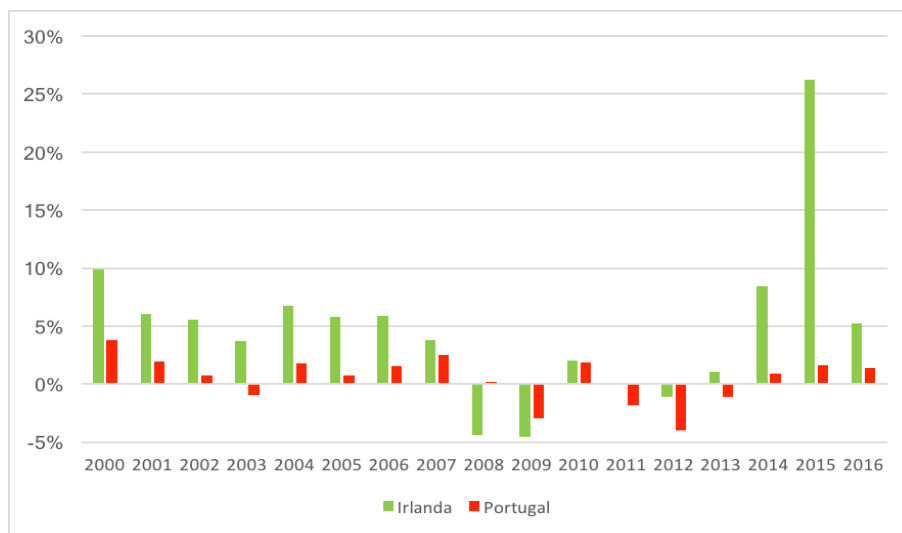
4.1. Enquadramento da Economia e Finanças Públicas de Portugal e Irlanda

Portugal e Irlanda fazem parte da União Europeia e da Zona Euro. Embora a Irlanda (1973) tenha aderido à então Comunidade Económica Europeia muitos anos antes de Portugal (1986), ambos os países entraram desde o início na zona Euro, a 1 de Janeiro de 1999. Estão, por isso, integrados na mesma União Económica e Monetária embora tenham tido dinâmicas macroeconómicas diferentes. Analisando os dados relativos aos dois países, constantes do Anexo 2, registam-se diferenças no ponto de partida, na evolução e no ponto de chegada de cada um relativamente aos indicadores considerados. Para enquadrar essa análise, definimos três períodos: pré-crise (2000-2007); crise e ajustamento (2008-2012, para a Irlanda; 2008-2013, para Portugal)⁴⁰; a saída do ajustamento (2013-2016, Irlanda; 2014-2016, Portugal).

4.1.1 O Período Pré-Crise

Começamos por analisar a taxa de crescimento real do PIB, através do gráfico da Figura

1.



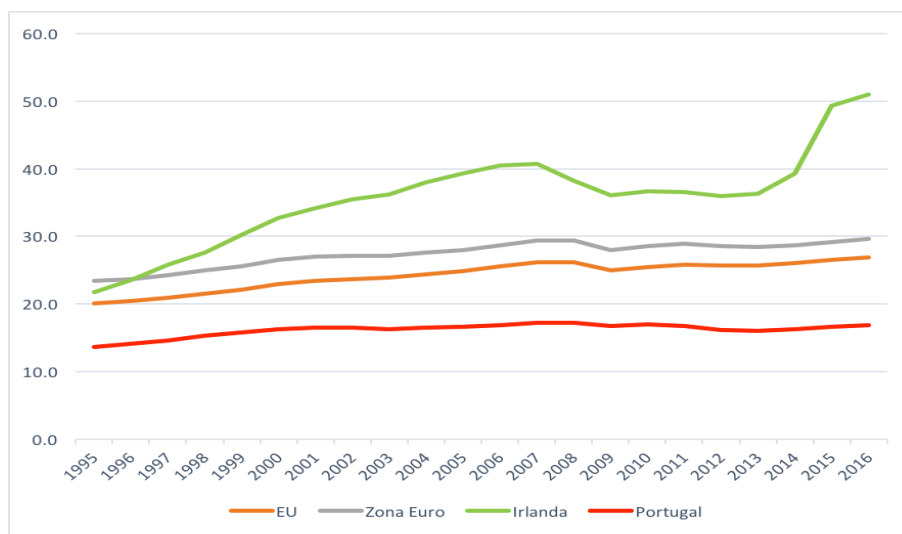
Fonte: AMECO

FIGURA 1 – TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB

⁴⁰ A diferença entre os dois países decorre das datas dos respectivos programas de ajustamento.

Em 2000 ambos os países registaram taxas de crescimento real que não repetiram entre 2001 e 2007, 9,9% na Irlanda e 3,8% em Portugal. Logo aqui se nota uma enorme diferença entre a dinâmica de crescimento da economia irlandesa e da portuguesa. Entre 2004 e 2007, a Irlanda cresceu, anualmente, no mínimo 3,8% e Portugal, no máximo 2,5%. Em resumo, a diferença entre o desempenho dos dois países foi tão grande que o melhor registo de Portugal ficou 1,3 p.p. abaixo do pior registo da Irlanda.

Analisando uma série mais longa, constante da Figura 2, e comparando o PIB *per capita* de Portugal com o da Irlanda, da UE e da Área Euro, verificamos que a diferença existente é estrutural. Portugal tem um crescimento insignificante, não convergindo com os parceiros europeus e ficando muito longe do desempenho da Irlanda, que se encontra acima da média.



Fonte: AMECO

FIGURA 2 – PIB *PER CAPITA* A PREÇOS CONSTANTES DE 2010

No desemprego também se notam diferenças relevantes. Observando o gráfico da Figura 2, em 2000, ambos os países tinham taxas relativamente baixas e próximas, com menos de 1 p.p. de diferença. No entanto, enquanto se registou estabilidade no desemprego irlandês, o português não parou de aumentar. Em 2007 existia uma diferença de mais de 4 p.p. entre ambos

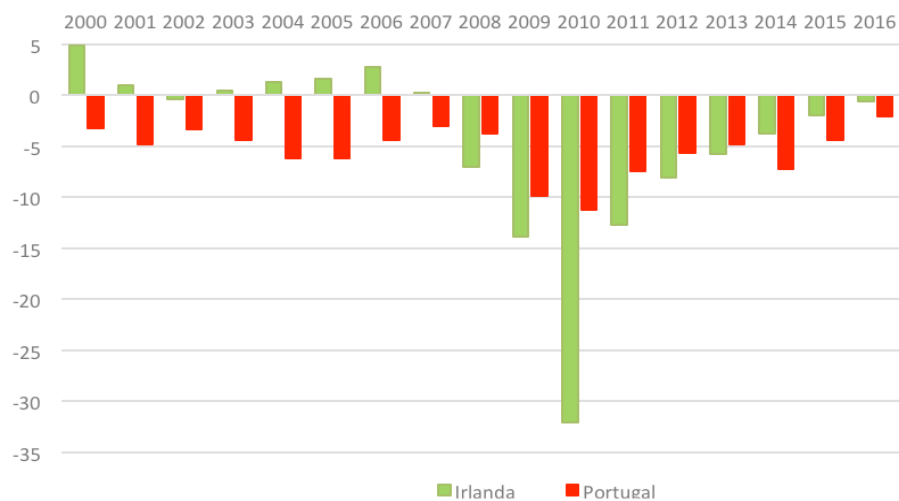
os países, e o desemprego português já era de quase 10%. Em resumo, o período pré-crise registou um agravamento do desemprego português, chegando a um valor alto, enquanto na Irlanda esse valor era baixo e estável.



Fonte: AMECO

FIGURA 3 – TAXA DE DESEMPREGO (%)

Passando para as contas públicas, continuamos a registar diferenças, neste caso muito significativas, conforme podemos constatar no gráfico da Figura 3.

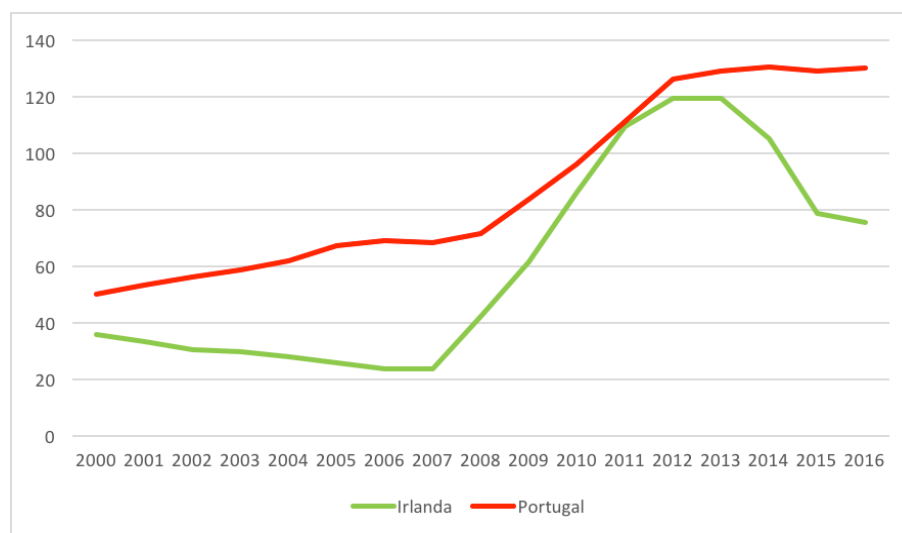


Fonte: AMECO

FIGURA 4 – SALDO ORÇAMENTAL

A Irlanda registou sempre um excedente orçamental e Portugal sempre défice, durante o período pré-crise. O melhor que Portugal conseguiu foi um défice de 3,01%, sempre acima do limite do Procedimento por Défice Excessivo.

Por fim, em matéria de dívida pública, voltamos a registar uma enorme diferença, verificável no gráfico da Figura 4. Em 2000, Portugal tinha um peso da dívida pública no PIB, superior em mais de 14 p.p. ao da Irlanda. Até ao início da crise essa diferença agravou-se muito. Enquanto a Irlanda, com forte crescimento e excedentes orçamentais, reduziu o peso da dívida, Portugal, com défices permanentes e fraco crescimento, aumentou-o. Assim, em 2007 a diferença entre os dois países tinha aumentado para 44,54 p.p. Nessa altura, a dívida pública portuguesa já representava mais de 60% do PIB, enquanto a irlandesa tinha descido até 23,9%.



Fonte: AMECO

FIGURA 5 – Dívida Pública em Percentagem do PIB

Em resumo, antes da crise, a Irlanda era um país com uma dinâmica de crescimento muito interessante, desemprego baixo e estável, contas públicas equilibradas e uma dívida pública muito baixa, ao contrário de Portugal que registava um crescimento económico anémico, um desemprego alto e a crescer, contas públicas desequilibradas e uma dívida pública também alta e a crescer.

4.1.2 O Período da Crise e do Ajustamento

No início da crise, a Irlanda registou imediatamente os seus piores resultados em termos de recessão económica (em 2008 e 2009), ainda antes do seu Programa de Assistência, enquanto Portugal veio a registar o seu pior ano apenas em 2012, já durante a execução do seu Programa de Assistência. Entre 2007 e 2012, a preços constantes de 2010, o PIB da Irlanda diminuiu mais de 14.000 M€, enquanto em Portugal, entre 2007 e 2013, a redução foi de mais de 12.000 M€.

No desemprego, durante a crise e a aplicação dos programas de assistência, a situação agravou-se em ambos os países, tendo havido uma inversão de posições entre 2009 e 2011, com a Irlanda a registar taxas superiores às portuguesas. Em 2012, a Irlanda tinha triplicado a sua taxa de desemprego atingindo 14,7%. Portugal, em 2013, registou o seu valor máximo anual, com uma taxa de desemprego de 16,4%.

Nas contas públicas, durante este período, a evolução da Irlanda foi muito negativa, tendo registado défices mais altos que Portugal até à saída do Programa de Assistência. Fruto da necessidade de intervenção no sector financeiro, as contas públicas irlandesas registaram défices altíssimos. Esse efeito é especialmente notório em 2010. Ainda assim, a Irlanda chegou a 2012 com um défice de 8,05%. Portugal teve um défice recorde de 11,17% em 2010, descendo sustentadamente até 4,84% em 2013.

Na dívida pública, a evolução foi dramaticamente negativa. A Irlanda praticamente quintuplicou o peso da sua dívida no PIB e Portugal mais do que a duplicou. É de registar que o peso da dívida portuguesa cresceu muito menos durante o programa de assistência, apenas 19,2 p.p. entre 2011 e 2014 do que a irlandesa, 77,05 p.p. entre 2009 e 2013.

Em resumo, durante a crise e o ajustamento, a realidade irlandesa alterou-se por completo, e a situação portuguesa agravou-se significativamente, sendo de registar efeitos mais negativos na Irlanda do que em Portugal. Nota-se ainda que Portugal, quando comparado com a

Irlanda, saiu da crise e do ajustamento com a mesma taxa de crescimento do PIB, com contas públicas mais equilibradas, com o desemprego um pouco acima, e o peso da dívida pública no PIB a crescer menos. Ou seja, a crise e o ajustamento mostram algumas semelhanças na realidade dos dois países. Porém as origens da crise foram bastantes diferentes. Os défices da Irlanda, e a dinâmica da dívida são explicados quase exclusivamente com a necessidade de injeções de capital no sistema financeiro, enquanto que Portugal, teve uma combinação de factores (défices, baixo crescimento, injeções de capital) que explicaram a dinâmica crescente do peso da dívida.

4.1.3 A Saída do Ajustamento

A economia irlandesa voltou a crescer sustentadamente desde 2013, registando crescimentos reais superiores a 5% em três dos quatro anos mais recentes. Já Portugal voltou a crescer um ano mais tarde, em 2014. No entanto, esse crescimento é ainda pouco significativo, ao contrário do irlandês, uma vez que o máximo atingido foi 1,6% em 2015.

No desemprego, com a saída dos programas de assistência, ambos os países recuperam, embora registem ainda taxas superiores às que existiam antes da crise, estando Portugal mais próximo desses valores do que a Irlanda.

Em matéria de saldo orçamental, a partir de 2014 a evolução do saldo irlandês foi mais favorável que o português.

Depois dos Programas de Assistência o peso da dívida começou a descer em ambos os países, embora aqui se volte a registar uma diferença. Enquanto na Irlanda a descida foi constante e permitiu que o peso da dívida recuasse até aos 75,45% do PIB, em Portugal de 2014 a 2016 o rácio da dívida no PIB manteve-se perto dos 130%. Assim, em 2016 a diferença entre o peso da dívida pública irlandesa e portuguesa foi de 54 p.p. Mais do que antes da crise e muito mais do que em 2000.

Na saída da crise a Irlanda volta a revelar muito maior capacidade de crescimento económico que Portugal e regista maior equilíbrio no seu saldo orçamental, sendo de registar a tendência para a melhoria da situação portuguesa no pós-crise, em relação ao período anterior à mesma. É notório que Portugal tem um problema estrutural com a sua dívida pública, que está longe de ser justificado pela crise e muito menos pelo programa de assistência.

4.2. Medidas de redução da despesa pública com remuneração do pessoal

Irlanda e Portugal, no âmbito da resposta a dar às respectivas crises, aplicaram medidas de controlo e redução da despesa que passaram pela redução das remunerações dos funcionários públicos. Essas medidas, constantes do Anexo 4, inseriram-se no contexto dos compromissos assumidos por ambos os países com a Troika, mas em ambos os casos, começaram a ser tomadas antes dos pedidos de resgate e consequente assinatura de memorandos de entendimento (MoU).

4.2.1. Medidas aplicadas na Irlanda

Em Março de 2009, entrou em vigor o primeiro corte salarial⁴¹ aos funcionários públicos irlandeses⁴². Tratava-se de uma dedução extraordinária como medida de consolidação da despesa pública, designadamente com pensões dos funcionários públicos. A medida representou um corte gradual entre 3% e 10% da remuneração mensal. O referido corte estava dividido em três escalões. Para remunerações até €15.000/ano, o corte era de 3%. Para o valor das remunerações entre €15.000 e €20.000/ano era de 6%. Para o valor das remunerações superiores a €20.000/ano o corte era de 10%. A lei previa uma reavaliação anual do seu efeito e necessidade de manutenção, considerando a situação económica do país e respectiva

⁴¹ Foi classificado como: dedução relativa a pensões.

⁴² Constante da *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009*, de 27 de Fevereiro.

competitividade. Ainda nesse ano, foi aprovada uma nova lei⁴³ que cortou os salários dos funcionários públicos e dos titulares de cargos políticos, de forma gradual, entre 5% e 15% (7,2% e 20% no caso dos titulares de cargos políticos). Este corte aplicou-se a partir de Janeiro de 2010. Para a aplicação do corte, a lei criou dois grupos de funcionários públicos. Os que recebiam menos de €125.000/ano tiveram cortes de 5%, para remunerações até €30.000, e 10%, para o valor das remunerações entre €70.000 e €125.000. Para o grupo de funcionários públicos com vencimentos acima de €125.000 os cortes variaram entre 8% para o valor das remunerações até €165.000, e 15% para remunerações superiores a €200.000. Estas foram as medidas relativas a despesas com pessoal da administração pública tomadas antes da assinatura do MoU entre a Irlanda e as instituições internacionais⁴⁴.

A 28 de Novembro de 2010 a Irlanda assinou um Memorando de Entendimento com a Troika. Desse MoU constavam vários objectivos de redução da despesa pública, designadamente com pessoal. Logo para 2011 era apontada uma meta de redução da despesa corrente de, pelo menos, 2.090 M€. Para que essa meta fosse atingida, uma das medidas inscritas no MoU era a “redução dos números do emprego público”. Para 2012 era projectada uma redução da despesa de 2.100 M€, voltando a estar inscrita uma medida idêntica à de 2011, o mesmo acontecendo para 2013, neste caso com um objectivo de redução da despesa em 2.000 M€. O ponto 22 do MoU irlandês concretiza estas políticas referindo que “na despesa corrente, aspiramos reduzir os números do serviço público através da evolução natural e de mecanismos voluntários”. Ou seja, verificamos que o MoU não introduz uma pressão adicional sobre os valores pagos aos funcionários públicos, mas sim ao seu número. É de referir que a redução do número de trabalhadores foi um dos pontos do acordo de concertação social “*Croke Park Agreement*” assinado nesse ano. Ainda em 2010, em Dezembro, foi aprovada uma nova

⁴³ *Financial Emergency Measures in the Public Interest (No.2) Act 2009*, de 20 de Dezembro.

⁴⁴ Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional.

lei⁴⁵ que reviu as duas leis de 2009, anteriormente referidas. Relativamente a remunerações, as alterações apenas se destinaram a titulares de cargos políticos, aumentando o limite máximo dos cortes para 25%.

Em 2011, foram revistas as leis de 2009 e de 2010. Nessa altura estendeu-se a aplicação das medidas a chamada dedução relativa a pensões e de corte salarial aos juizes. Como se analisará adiante, esta extensão só foi possível depois da aprovação, em referendo e por ambas as câmaras do *Oireachtas*, da 39.^a Emenda à *Col*, que removeu o impedimento de redução das remunerações dos juizes. Nessa lei⁴⁶, foram novamente aumentados os cortes aplicados às remunerações dos titulares de cargos políticos, passando o corte máximo para 29,96%. Foi ainda actualizada a tabela dos cortes relativos a pensões. Esta alteração tornou os cortes mais progressivos. Deixaram de estar abrangidos pelo corte os trabalhadores com remuneração inferior a €15.000/ano; os trabalhadores com vencimentos entre €15.000 e €20.000/ano passaram ter um corte de 5% em vez de 6%; os trabalhadores com vencimentos entre €20.000 e €60.000/ano continuaram a ter um corte de 10%, para o respectivo valor e para os trabalhadores com vencimento superior a €60.000 foi criado um novo escalão com um corte de 10,5%.

Finalmente, em 2013, foi aprovada uma nova lei⁴⁷ que introduziu novas alterações às medidas aplicadas aos vencimentos dos funcionários públicos. Foi criado um novo corte para remunerações superiores a €65.000/ano. Este novo corte teve quatro escalões: os trabalhadores com salários até €85.000/ano tiveram um corte de 5,5%; entre €80.000 e €150.000/ano, 8%; entre €150.000 e 185.000/ano, 9% e acima desse valor, 10%.

⁴⁵ *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2010.*

⁴⁶ *Financial Emergency Measures in the Public Interest (Amendment) Act 2011.*

⁴⁷ *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2013.*

4.2.2. Medidas aplicadas em Portugal

Em Portugal, as medidas de consolidação da despesa pública começaram a ser aplicadas no âmbito dos sucessivos pacotes, alguns erroneamente designados por PEC⁴⁸, com o objectivo de garantir a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas. Relativamente aos funcionários públicos⁴⁹, o primeiro corte constou do indevidamente chamado PEC 3, aprovado em Setembro de 2010. Nessa altura o governo aprovou as “Principais Medidas para o Orçamento do Estado (OE) para 2011 e para reforço da execução orçamental de 2010”. Dessas constava uma redução nos salários públicos dos titulares de órgãos de soberania e da administração pública. A redução foi prevista como progressiva e aplicável a vencimentos superiores a €1.500/mês. O objectivo da medida era uma redução de 5% no valor global destas remunerações. Esta medida veio a ter concretização no OE 2011. Os cortes aplicados começaram nos €1.500/mês, conforme previsto, aplicando-se a estes uma redução de 3,5%. Para os vencimentos superiores a €2.000/mês o corte era duplo: 3,5% para o valor de €2.000 e 16% para o valor remanescente, representando uma taxa média de corte crescente entre os 3,5% e os 10% para remunerações até €4.165. Para as remunerações superiores o corte é de 10% sobre o valor global da remuneração. Este corte era aplicável aos titulares de cargos políticos, aos juízes e aos magistrados. Como vimos anteriormente, desta medida foi pedida a fiscalização da constitucionalidade, por um grupo de Deputados, por violação do princípio da igualdade. O TC deliberou pela não inconstitucionalidade da medida, o que permitiu a plena aplicação da mesma.

Ainda em 2011, Portugal acabou por pedir a assistência financeira da Troika, assinando um MoU, a 17 de Maio⁵⁰. Desse MoU constava, logo no ponto 1.2, um compromisso de

⁴⁸ Apenas os conhecidos por PEC 1 e PEC 4 corresponderam ao Programa de Estabilidade e Crescimento submetido a Bruxelas, em 2010 e 2011, respectivamente.

⁴⁹ Usa-se a expressão em sentido lato, pois na realidade envolve “funcionários públicos”, associados a funções de soberania (e.g. polícia, juízes, etc.) e “trabalhadores em funções públicas” (e.g. médicos, professores, etc.).

⁵⁰ A designação oficial do documento foi “Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica”. Este documento veio a sofrer várias alterações em relação à versão inicial.

aplicação rigorosa das medidas adicionais de consolidação orçamental apresentadas anteriormente. Ou seja, as que constavam do “PEC 4”, que não chegou a ser aprovado⁵¹. Entre essas medidas não estavam novos cortes nas remunerações dos funcionários públicos, mantendo-se os que tinham sido feitos no OE 2011. Para os anos seguintes o MoU estipulava a necessidade de redução da despesa com pessoal, centrando esse compromisso na redução do contingente de funcionários públicos, na limitação das progressões na carreira e em cortes nos sistemas de saúde desses funcionários. No ponto 3.48 do MoU estava previsto um plano de flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade dos recursos humanos da administração pública.

No OE 2012 mantiveram-se os cortes salariais constantes do OE 2011. No entanto, foi introduzido um novo corte, neste caso relativo aos subsídios de férias e de Natal. Tratando-se de dois subsídios em catorze remunerações mensais equivale aproximadamente a um corte adicional de cerca de 14%. Com efeito, esses subsídios passariam a estar suspensos, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), para os trabalhadores com vencimentos superiores a €1.100/mês. Aos trabalhadores com vencimentos entre €600 e €1.100/mês aplicava-se um corte parcial. Este regime aplicava-se a todos aqueles a quem eram aplicados os restantes cortes. Também desta medida houve recurso para o Tribunal Constitucional, por parte de um grupo de Deputados, invocando a violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da protecção da confiança. Neste caso, o Tribunal Constitucional julgou a medida inconstitucional, mas permitiu a sua aplicação em 2012. Ou seja, a medida não pôde vigorar durante toda a aplicação do PAEF, mas foi aplicada em toda a sua extensão no ano de 2012.

Depois desta decisão, no OE 2013, foi proposto um novo corte, neste caso só relativo a um dos subsídios. Ou seja, um subsídio não era pago durante o PAEF e o outro era pago,

⁵¹ A submissão do PEC a Bruxelas não implicava a sua aprovação na Assembleia da República. No entanto, após a discussão parlamentar do documento foram aprovados projectos de resolução de todos os partidos da oposição rejeitando o seu conteúdo.

embora com uma calendarização diferente do que acontecia anteriormente. Também esta medida foi julgada inconstitucional, neste caso sem exceção temporal, o que implicou o pagamento da totalidade dos subsídios relativos a 2013. Quanto aos restantes cortes salariais, manteve-se o corte que vinha a ser aplicado desde 2011.

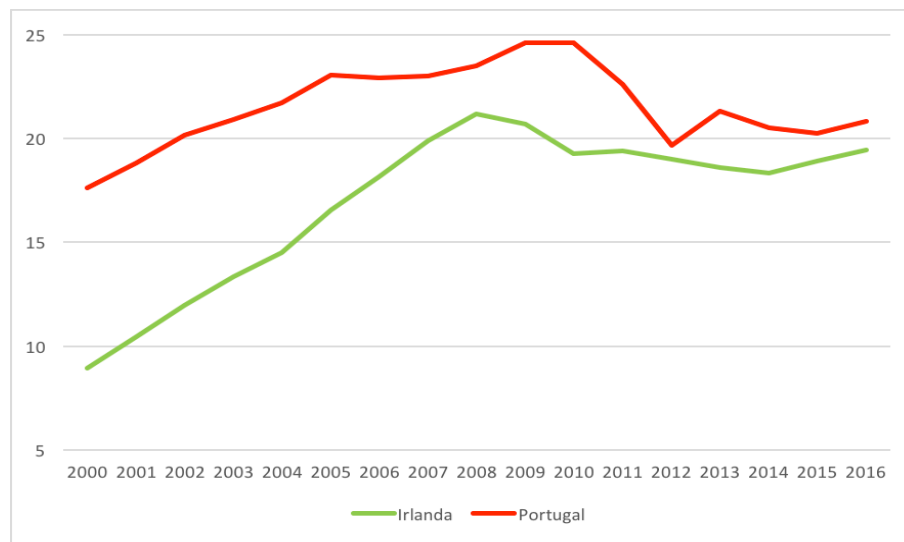
Por fim, ainda no que diz respeito a Portugal, o OE 2014 introduziu alterações nos cortes salariais. Esse corte excepcionava as remunerações inferiores a €675/mês, o que representou uma redução dos valores isentos de corte, relativamente aos €1.500/mês aplicados anteriormente. Para as remunerações entre €675/mês e as €2.000/mês foi aplicado um corte progressivo entre 2,5% e 12%, nos termos da seguinte fórmula: $2,5\% + [(12,5\% - 2,5\%) \times \left| \frac{\text{valor da remuneração} - €675}{€2000 - €675} \right|]$. Também esta medida veio a ser julgada inconstitucional, pelo TC, por violação do princípio da igualdade. Ou seja, mais uma vez, ficaram sem efeito medidas de restrição da despesa com remunerações dos funcionários públicos pela via do corte salarial. Como neste caso acabava por ficar sem efeito o corte salarial de 2011, que não tinha merecido oposição do TC, o governo repôs esse corte através de um orçamento retificativo, aprovado pela Lei 75-A/2014, de 30 de Setembro.

4.2.3. Uma análise comparativa de dados estatísticos

As medidas descritas e a evolução da situação macroeconómica de ambos os países tiveram consequências na despesa pública e consequentemente na despesa com a remuneração dos funcionários públicos. Para analisar os dados estatísticos constantes do Anexo 3, tomam-se como referência os períodos já anteriormente definidos: pré-crise; crise e ajustamento; saída do ajustamento.

Em 2000 o peso do Estado na economia da Irlanda (30,9%) era muito menor do que em Portugal (42,6%). A despesa pública, de 2000 até 2007, cresceu muito em valor - mais

significativamente na Irlanda (35,8%) do que em Portugal (44,5%) no final desse período. Na despesa com remuneração dos funcionários públicos, como podemos observar no gráfico da Figura 6, a Irlanda registou um enorme aumento de 2000 para 2007, com um crescimento superior a 100% em valor, enquanto Portugal teve um aumento mais ligeiro, de cerca de 25%.



Unidade: 1.000M€

Fonte: AMECO

Figura 6 – Despesa com Remuneração dos Funcionários Públicos

Na Irlanda não só aumentou significativamente a despesa pública, como aumentou o peso nesta quer das remunerações dos funcionários públicos (+1,5 p.p. da despesa) quer sobretudo das prestações sociais (+4,3 p.p. da despesa). Já em Portugal, nestes sete anos o peso destas duas componentes da despesa também aumentou respetivamente em 2,7 p.p. e 5,6p.p.

No início da crise (2008-2009), antes ainda dos programas de ajustamento, a resposta em ambos os países foi diferente. Enquanto a Irlanda em 2009 teve política moderadamente expansionista, Portugal, adoptou uma política fortemente expansionista. Com os programas de

assistência em 2010 (IRL) e 2011 (PT) a despesa iniciou uma tendência de redução, interrompida em Portugal em 2013⁵² e na Irlanda em 2014.

Quanto à despesa com remuneração de funcionários públicos, logo a partir de 2008 a Irlanda iniciou uma redução, com uma interrupção pontual em 2011, mas mantendo a tendência de redução até 2015. Já em Portugal a situação foi diferente. No início da crise, a despesa ainda aumentou até 2010 e a partir daí a tendência de redução continuou até 2015. Porém, essa tendência teve um ano excecional (2012), associado ao corte de subsídios já referido declarado inconstitucional, que levou a uma quebra, seguida de recuperação da despesa com pessoal.

Independentemente do impacto macroeconómico do corte nas despesas com pessoal, que não analisaremos aqui, parece claro que as medidas dos programas de ajustamento levaram a uma redução nominal da despesa em pessoal nas administrações públicas durante esse período. A diferença é que a Irlanda começou essa redução antes do programa (logo em 2008) e Portugal só em 2010. A Irlanda reduziu essa componente da despesa até 2014, registando uma redução acumulada de 13,5%. Em Portugal, entre 2010 e 2015 a redução foi de 17,6%. Regista-se uma ligeira diferença de intensidade no efeito das medidas, que poderá ter contribuído para um diferente tratamento institucional das mesmas.

Os valores relativos da despesa efetiva (em termos nominais e em percentagem do PIB), neste período, estão muito condicionados por factores conjunturais como as recapitalizações do sector financeiro e a recessão. Ainda assim, é relevante a tendência de subida do peso relativo da despesa com prestações sociais em ambos os países (também explicado pela recessão).

Chegados a 2016 Portugal tem um peso do “Estado” de 45,1% do PIB enquanto a Irlanda tem de 28,1%. Nestes 16 anos a Irlanda reduziu ligeiramente esse peso e Portugal aumentou-o, sendo a diferença entre os países de 17,01 p.p. em 2016, quando em 2007 era de

⁵² Esta interrupção decorreu das decisões do Tribunal Constitucional.

8,64 p.p. Quanto à despesa com remuneração dos funcionários públicos, no pós-crise os valores continuam a ser inferiores aos que existiam antes da crise, embora na Irlanda estejam mais próximos que em Portugal. Em ambos os países esta parcela da despesa pesa menos no PIB e na despesa total do que pesava antes da crise. Por comparação, regista-se que nas prestações sociais a tendência de aumento do peso relativo mantém-se em Portugal e estagnou na Irlanda.

4.3. Contexto Institucional de Aplicação das Medidas Relativas a Remuneração de Funcionários Públicos

As diferenças, já identificadas, entre a organização institucional de Portugal e Irlanda foram notórias na aplicação dos programas. A maior estabilidade das medidas do PAEF irlandês teve directamente a ver com isso. Enquanto em Portugal a intervenção do TC colocou, várias vezes, em oposição os poderes, legislativo e executivo, por um lado, e o poder judicial, por outro, na Irlanda tal nunca aconteceu.

Começando por analisar os poderes legislativo e executivo, contactamos várias semelhanças e uma diferença. Ambos os países tiveram eleições legislativas⁵³ e mudanças de governo durante o ajustamento. No entanto, em nenhum houve dificuldades de sustentação parlamentar das medidas dos programas de ajustamento. Os diferentes governos e maiorias parlamentares sempre as aprovaram e executaram. Na Irlanda, o pedido de ajuda externa foi feito por um governo liderado pelo *Fianna Fail* (Liberais), do qual fazia parte o *Green Party* (Verdes)⁵⁴. De Fevereiro de 2011 até ao final do PAEF na Irlanda governou uma coligação, de ampla maioria, constituída pelo *Fine Gael* (PPE⁵⁵) e pelo *Labour Party* (Socialistas). É aqui que reside a grande diferença em relação a Portugal. Durante grande parte da execução do programa, na Irlanda, governou uma coligação de dois partidos representantes das duas maiores famílias europeias, democrata-cristãos e socialistas. Em Portugal, o governo que pediu o resgate

⁵³ Em Portugal, realizaram-se eleições legislativas a 5 de Junho de 2011. Na Irlanda, alguns meses antes, a 25 de Fevereiro de 2011.

⁵⁴ Este partido abandonou o governo em 2011, ficando o *Fianna Fail* a governar em minoria até às eleições do mês seguinte.

⁵⁵ Partido Popular Europeu.

estava demissionário, era minoritário e liderado pelo Partido Socialista. Na sequência das eleições legislativas, tomou posse um governo maioritário constituído por dois partidos pertencentes ao PPE, PSD e CDS-PP. Apesar desta diferença não ser suficiente para por em causa a aprovação das medidas, tornou o apoio mais frágil que na Irlanda. Em termos quantitativos, porque na Irlanda o apoio era superior a 2/3 do parlamento, o que em Portugal só aconteceu quando o PS votou favoravelmente algumas medidas. Em termos qualitativos, pela força que tem um governo apoiado por partidos das duas maiores famílias políticas europeias comparado com outro que na sua base tem apenas uma delas.

Ao nível sindical, em Portugal, a contestação era generalizada, não tendo existido nenhum acordo relevante para a aplicação deste tipo de medidas. Na Irlanda, com um contexto político diferente, também a realidade social foi diversa. Existiu diálogo consequente e foram assinados dois acordos entre o governo e os principais sindicatos. Esses acordos abrangeram a generalidade das medidas restritivas aplicadas.

Em termos institucionais, em ambos os países, os problemas vieram da compatibilização das medidas com as constituições dos dois países. Os cortes remuneratórios eram susceptíveis de colidir com ambas as constituições. Em Portugal, desde antes do pedido de resgate, todas essas medidas motivaram o recurso ao TC. Na Irlanda, o *Supreme Court*⁵⁶ nunca foi chamado a intervir. Enquanto em Portugal a resolução deste conflito foi sempre encaminhada para a *judicial review*, na Irlanda foi resolvida entre o poder executivo, o legislativo e o recurso ao instrumento do referendo. A arquitectura institucional portuguesa dá a um número muito maior de entidades a possibilidade de suscitar a verificação abstrata da constitucionalidade, o que levou a que várias dessas entidades o fizessem. Do Presidente da República aos Deputados, passando pelo Provedor de Justiça. Na Irlanda, a arquitectura institucional permitiu uma intervenção preventiva. No caso do corte na remuneração dos juízes, que colidia com o texto de uma norma

⁵⁶ Com poderes de *judicial review*.

constitucional, o *Attorney General*⁵⁷- que no sistema irlandês tem assento no Conselho de Ministros, embora não seja membro do governo – alertou para esse facto. Esse alerta permitiu ao governo desencadear um processo de Emenda constitucional que consistiu na aprovação pelas duas câmaras dos *Orietchas*, ratificação pelo Presidente da República e aprovação em referendo, permitindo assim a entrada em vigor do corte, sem colidir com a Constituição na sua nova versão. Para além da agilidade institucional irlandesa comparada com a realidade portuguesa, há que lembrar a questão política já referida. Em Portugal, para uma revisão da constituição era necessária uma maioria de 2/3 dos deputados, e sem o PS essa maioria não existia, pelo que uma solução deste tipo seria inviável.

Quanto à actuação do Tribunal Constitucional de Portugal, como já vimos anteriormente, foram vários os casos em que este Tribunal se pronunciou pela inconstitucionalidade das medidas aprovadas pelo parlamento, o que resultou num conflito entre o legislativo e o judicial que acompanhou toda a execução do programa. Para além desse conflito externo, também internamente os votos de vencido de diferentes juizes, em diferentes acórdãos, evidenciaram as diferentes interpretações existentes dentro do próprio tribunal.

5. CONCLUSÕES

Os Programas de Assistência a Portugal e à Irlanda têm motivado investigação relativa ao enquadramento económico e social das medidas aplicadas no âmbito dos mesmos. No entanto, é praticamente inexistente a investigação relativa ao enquadramento institucional da aplicação dos programas. Foi dessa insuficiência que se partiu, comparando pontos de partida e chegada, conteúdo dos programas, aplicação das respectivas medidas, estrangimentos dessa aplicação e arquitecturas institucionais. Para que esta análise fosse focada, escolheu-se uma

⁵⁷ Equivalente ao Procurador Geral da República.

política pública concreta em ambos os países e com alterações relevantes motivadas pela crise e pelos Programas de Assistência, a remuneração dos funcionários públicos.

Da análise dos principais indicadores macroeconómicos é possível concluir que Irlanda e Portugal eram países com realidades muito diferentes antes da crise – a Irlanda mais sustentável e próspera -, que a crise agravou a situação de ambos os países, mas que os aproximou e que a saída da crise os voltou a afastar, novamente com vantagem para a Irlanda. O conteúdo dos Programas de Assistência, em matéria de remuneração dos funcionários públicos foi semelhante, mas ambos os países tinham iniciado cortes nessas remunerações antes dos respectivos pedidos de ajuda externa. As medidas foram aprovadas em ambos os países pelos respectivos governos e parlamentos, sem problemas. A grande diferença verificou-se na concretização dessas medidas. Enquanto na Irlanda, a única medida considerada potencialmente problemática à luz da Constituição (corte na remuneração dos juízes) foi resolvida com um processo de Emenda da Constituição, em Portugal houve um conflito permanente entre a maioria parlamentar que apoiou o governo e o Tribunal Constitucional. Esse conflito determinou uma instabilidade legislativa. A atitude do Tribunal Constitucional pode considerar-se predominantemente activista, mesmo sem se aprofundar este conceito, ficando-nos apenas pelo número de normas declaradas inconstitucionais.⁵⁸ Por fim, analisando a realidade institucional dos dois países verifica-se que a existência de diferenças importantes pode ter contribuído decisivamente para a diferente concretização dos respectivos programas. Por exemplo, resulta claro que uma arquitectura institucional que dê menos possibilidades de existência da “*judicial review*”, como acontece na Irlanda, limita a possibilidade de existência de maior “*judicial activism*”. Por outro lado, soluções “preventivas” como a presença do *Attorney General* no Conselho de Ministros da Irlanda parecem contribuir para a redução da conflitualidade potencial entre o legislativo e o judicial.

⁵⁸ Para esta apreciação utiliza-se o conceito de “activismo judicial” na sua versão mais simples tal como a formula Garoupa (2016).

O facto de não ter existido “*judicial review*” na Irlanda, constituiu uma limitação de análise à atitude mais ou menos activista dos juizes irlandeses. Pela mesma razão, não foi possível verificar se a interpretação dos princípios, escritos e implícitos na CRP, pelo juiz do Tribunal Constitucional português é mais ampla do que idêntica análise feita pelo juiz constitucional irlandês.

Voltando às hipóteses colocadas inicialmente. A natureza das medidas aplicadas nos dois países foi idêntica e, embora a intensidade das mesmas tenha sido ligeiramente superior em Portugal, não é possível concluir que esse facto, só por si, tenha estado na origem do diferente tratamento judicial das mesmas. Quanto à atitude dos juizes, a comparação é impossível, por não ter havido intervenção do juiz constitucional irlandês. Por fim, é possível concluir que as diferenças na arquitectura e desempenho institucional contribuíram decisivamente para uma maior intervenção do poder judicial em Portugal. Essas diferenças determinaram a existência de um grande fluxo de legislação apreciada pelo Tribunal Constitucional, ao contrário do que aconteceu na Irlanda. Sem a existência dessa diferença, a aplicação dos programas teria sido bastante semelhante em ambos os países.

Para investigações futuras ficam questões tão relevantes como: O tipo e dimensão das constituições é determinante para a maior relevância da “*judicial review*” nos respectivos países? Em que medida as constituições têm mecanismos que permitam a sua adaptação a situações de excepcionalidade como a da aplicação dos PAEF? A atitude do juiz constitucional português foi coerente ao longo de todo o período em análise? Se não, a que se pode ter devido a evolução? Qual o impacto financeiro e económico do conflito entre o legislativo e o judicial, em Portugal, durante o Programa de Assistência?

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brubaker, S. (1984). Reconsidering Dworkin's Case for “judicial activism”. *The Journal of Politics* 46 (2), 503-519.

Canotilho, J.J. (1993). *Direito Constitucional*, 6ª Ed. Coimbra: Almedina.

Canotilho, J. J. e Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. 1, 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. e Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. 2, 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Charles, J. (2013). *The Proceduralist Case for Judicial Review* [Em Linha]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2236536> [Acesso em 2014/01/19].

Comissão Europeia (2017). *Annual Macro-Economic Database* [Base de Dados], Maio 2017. Bruxelas: European Commission. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm

Doyle, O. (2008). *Constitutional Law: Text, Cases and Materials*, 1ª Ed. Dublin: Clarus Press.

Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Harvard: University Press.

Forde, M. & Leonard, D. (2013). *Constitutional Law of Ireland*, 3ª Ed. Dublin: Bloomsbury Professional.

Garoupa, N. (2016). Comparing “judicial activism” – Can we say that US Supreme Court is more Activist than the German Constitutional Court? *Revista Portuguesa de Filosofia* 72 (4), 1089-1106.

Ireland Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality. UE e Irlanda. 28 de Novembro de 2010

Lipkin, R. J. (2008). We Are All Judicial Activists Now. *University of Cincinnati Law Review* 77, 181-232.

Kmiec, K. (2004). *The Origin and Current Meanings of “judicial activism”*. *California Law Review* 92, 1441.

Komesar, N. (1988). A Job for the Judges: The Judiciary and the Constitution in a Massive and Complex Society. *The Michigan Law Review* 86 (4), 657-721.

Maduro, M. (2003). In Search of a Meaning and not In Search of the Meaning: Judicial Review and the Constitution in Times of Pluralism. *Wisconsin Law Review*, 542-563.

Medeiros, R. (2014). A Jurisprudência Constitucional Portuguesa sobre a Crise: Entre a Ilusão de um Problema Conjuntural e a Tentação de um Novo Dirigismo Constitucional. In: Ribeiro, G. A. e Coutinho, L. P., (Eds.) *O Tribunal Constitucional e a Crise*, 1ª Ed. Coimbra: Almedina, pp. 265-288.

Memorando de Entendimento Sobre as Condicionais de Política Económica. UE e Portugal. 17 de Maio de 2011.

North, D. C. (1990). *Institutions, Intitutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Novais, J. R. (2011). *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, 1ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Novais, J. R. (2014). *Em Defesa do Tribunal Constitucional*, 1ª Ed. Coimbra: Almedina.

Pereira, P. T. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Democracia*. Coimbra: Almedina.

Pinto, P. M. (2014). A Proteção da Confiança na "Jurisprudência da Crise". In: Ribeiro, G. A. e Coutinho, L. P., (Eds.) *O Tribunal Constitucional e a Crise*, 1ª Ed. Coimbra: Almedina, pp.135-181.

Principais Medidas para o Orçamento do Estado para 2011 e para o reforço da execução orçamental de 2010. Conselho de Ministros. 29 de Setembro de 2010.

Ribeiro, G. A. (2013). "judicial activism" Against Austerity in Portugal [Em linha]. Disponível em: <http://iconnectblog.com/2013/12/juducual-activism-against-austerity-in-portugal/> [Acesso em 2014/01/19].

Ribeiro, G. A. (2014). O Constitucionalismo dos Princípios. In: Ribeiro, G. A. e Coutinho, L. P., (Eds.) *O Tribunal Constitucional e a Crise*, 1ª Ed. Coimbra: Almedina, pp.71-103.

Waldron, J. (2006). The Core of the Case against Judicial Review. *The Yale Law Journal* 115 (6), 1346-1406.

7. LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Acórdão n.º 399/2010. 27 de Outubro de 2010. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 396/2011. 21 de Setembro de 2011. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 353/2012. 5 de Julho de 2012. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 187/2013. 5 de Abril de 2013. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 474/2013. 29 de Agosto de 2013. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 602/2013. 20 de Setembro de 2013. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 794/2013. 21 de Novembro de 2013. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Acórdão n.º 862/2013. 19 de Dezembro de 2013. Tribunal Constitucional. Lisboa.

Constituição da República Portuguesa. *Sétima Revisão*. 2005.

Constitution of Ireland. *October 2015 Edition*.

Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009. 27 de Fevereiro de 2009. Electronic Irish Statute Book.

Financial Emergency Measures in the Public Interest (NO.2) Act 2009. 20 de Dezembro de 2009. Electronic Irish Statute Book.

Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2010. 22 de Dezembro de 2010. Electronic Irish Statute Book.

Financial Emergency Measures in the Public Interest (Amendment) Act 2011. 19 de Dezembro de 2011. Electronic Irish Statute Book.

Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2013. 5 de Junho de 2013. Electronic Irish Statute Book.

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro. *Diário da República n.º 253/2010, Série I, Suplemento.*

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro. *Diário da República n.º 250/2011, Série I.*

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro. *Diário da República n.º 252/2012, Série I.*

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro. *Diário da República n.º 253/2013, Série I, 1º Suplemento.*

Lei n.º 75-A/2014, de 30 de Setembro. *Diário da República n.º 188/2014, Série I, 1º Suplemento.*

ANEXO 1

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão	Requerente	Tipo	Leis em Apreciação	Objecto	Princípios Violados ⁵⁹	Decisão	Votação	Governo	PAEF
399/2010	PR ⁶⁰	Sucessiva	Lei n.º 11/2010, de 30 de Junho. Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho.	Agravamento Fiscal (IRS) aplicável a rendimentos auferidos anteriormente ⁶¹	Irretroactividade da Lei Fiscal (Art. 103º, n.º3 da CRP)	Não inconstitucional	7 a favor / 5 contra	PS	Não
396/2011	Grupo de Deputados	Sucessiva	LOE 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro)	Reduções remuneratórias aplicadas aos funcionários públicos	Princípio da Igualdade (Art. 13º da CRP) ⁶²	Não inconstitucional	8 a favor / 4 contra	PS	Não
353/2012	Grupo de Deputados	Sucessiva	LOE 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro)	Suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal	Princípio da Igualdade; Princípio da Proporcionalidade; Subprincípio da Protecção da Confiança	Inconstitucional ⁶³	9 a favor / 3 contra ⁶⁴	PSD/CDS-PP	Sim
187/2013	PR + Grupos de Deputados + Provedor de	Sucessiva	LOE 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de	Suspensão do pagamento do subsídio de férias	Princípio da Igualdade; Princípio da Proporcionalidade;	Parcialmente inconstitucional	Diferenciada em função dos artigos em causa	PSD / CDS-PP	Sim

⁵⁹ Conforme apresentados pelos requerentes.

⁶⁰ Presidente da República.

⁶¹ Por “anteriormente” considera-se rendimentos auferidos antes da entrada em vigor das Leis em causa.

⁶² Neste pedido os Deputados invocam ainda a violação do princípio do Estado de Direito, do direito fundamental à não redução de salário e do direito fundamental de participar na elaboração da legislação laboral por parte das entidades representativas dos trabalhadores.

⁶³ Apesar da declaração de inconstitucionalidade a decisão determina que a mesma não se aplica aos efeitos produzidos em 2012.

⁶⁴ Uma Juiz que votou favoravelmente a inconstitucionalidade, votou vencida na não aplicação da mesma em 2012.

	Justiça		Dezembro)		Princípio da Protecção da Confiança ⁶⁵				
47/4/2013	PR	Preventiva	Decreto n.º 177/XII da Assembleia da República	Despedimento de funcionários públicos	Princípio da Proporcionalidade; Princípio da Protecção da Confiança	Inconstitucional	Unanimidade ⁶⁶	PSD / CDS-PP	Sim
602/2013	Grupo de Deputados	Sucessiva	Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho	Alterações ao Código do Trabalho	Princípio da proibição de despedimento sem justa causa	Parcialmente inconstitucional	Diferenciada em função dos artigos em causa	PSD / CDS-PP	Sim
794/2013	Grupo de Deputados	Sucessiva	Lei n.º 68/2013, de 29 de Agosto	40 Horas semanais de trabalho para os trabalhadores em funções públicas	Princípio da Igualdade; Princípio da Proporcionalidade; Princípio da Protecção da Confiança	Não inconstitucional	7 a favor / 6 contra	PSD / CDS-PP	Sim
862/2013	PR	Preventiva	Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII	Convergência dos regimes de pensões	Princípio da Igualdade; Princípio da Proporcionalidade; Princípio da Protecção da Confiança	Inconstitucional	Unanimidade	PSD / CDS-PP	Sim

⁶⁵ Foi ainda invocada a violação do princípio da unidade de imposto sobre o rendimento pessoal (Art. 104.º, n.º1 da CRP)

⁶⁶ Um Juiz votou vencido quanto à inconstitucionalidade de uma das normas em causa.

ANEXO 2 DADOS MACROECONÓMICOS I

	PIB ⁶⁷ Preços Constantes (Euro – Milhões)		PIB Preços Correntes (Euro – Milhões)		Taxa de Crescimento Real do PIB (%)		Desemprego (%Pop. Activa)		Saldo Orçamental (%PIB)		Dívida Pública (%PIB)	
	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal
2000	124.653,5	167.145,3	108.382,7	128.466,3	9,9	3,8	4,3	5,1	4,87	-3,21	36,07	50,32
2001	132.197,5	170.393,4	121.940,6	135.827,5	6,1	1,9	3,9	5,1	0,97	-4,79	33,23	53,42
2002	139.570,1	171.703,4	135.950,5	142.631,4	5,6	0,8	4,5	6,2	-0,32	-3,34	30,55	56,18
2003	144.696,6	170.099,4	145.556,6	146.158,3	3,7	0,9	4,6	7,4	0,42	-4,42	29,92	58,65
2004	154.427,3	173.180,8	156.144	152.371,6	6,7	1,8	4,5	7,8	1,33	-6,19	28,21	62
2005	163.331,8	174.508,8	170.215,8	158.652,6	5,8	0,8	4,4	8,8	1,61	-6,19	26,07	67,39
2006	172.913,1	177.219	185.060,7	166.248,7	5,9	1,6	4,5	8,9	2,81	-4,33	23,61	69,17
2007	179.477,9	181.635,3	197.293,4	175.467,7	3,8	2,5	4,7	9,1	0,27	-3,01	23,90	68,44
2008	171.628,5	181.997,2	187.687,2	178.872,6	-4,4	0,2	6,4	8,8	-6,98	-3,77	42,42	71,67
2009	163.793,5	176.577,2	169.704,4	175.448,2	-4,6	-3	12	10,7	-13,81	-9,81	61,69	83,61
2010	167.124,3	179.929,8	167.124,3	179.929,8	2	1,9	13,9	12	-32,12	-11,17	86,30	96,18
2011	167.056,5	176.642,8	173.070,2	176.166,6	0	-1,8	14,7	12,9	-12,65	-7,38	109,62	111,39
2012	165.214,1	169.527,1	175.752,5	168.398	-1,1	-4	14,7	15,8	-8,05	-5,66	119,50	126,22

⁶⁷ Preços 2010

2013	167.029,5	167.611,2	180.209,3	170.269,3	1,1	-1,1	13,1	16,4	-5,71	-4,84	119,47	129,04
2014	181.164,1	169.108,1	193.158,6	173.079,1	8,5	0,9	11,3	14,1	-3,72	-7,17	105,26	130,59
2015	228.166,9	171.804,5	255.815,1	179.504,3	26,3	1,6(*)	9,4	12,6	-1,97	-4,36	79,72	128,99
2016	240.694,3	174.217	265.834,8	184.931,2	5,2(*)	1,4(*)	7,9	11,2	-0,57	-2,01	75,45	130,35

ANEXO 3 DADOS MACROECONÓMICOS II

	Salários Funcionários Públicos (Euro - Milhões)		Salários Funcionários Públicos (% PIB)		Salários Funcionários Públicos (% Despesa Total)		Prestações Sociais ⁶⁸ (% Despesa Total)		Despesa Efectiva (Euro – Milhões)		Despesa Efectiva (% PIB)	
	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal
2000	8.917,2	17.642,6	8,23	13,73	26,6	32,2	23,7	26,1	33.464,4	54.783,3	30,88	42,64
2001	10.446,4	18.822,1	8,57	13,86	26,4	31,4	24,2	25,9	39.626,2	59.917,9	32,5	44,11
2002	11.977	20.178	8,81	14,15	26,7	32,4	25	27,3	44.926,8	62.356,5	33,05	43,72
2003	13.339,8	20.913,7	9,16	14,31	27,8	31,6	25,1	28,9	48.013,9	66.242,7	32,99	45,32
2004	14.494,1	21.746	9,28	14,27	28	31	25,6	29,4	51.770,6	70.188,8	33,16	46,06
2005	16.566	23.044,1	9,73	14,52	29,2	31,1	26,5	30	56.741,8	74.054	33,34	46,68
2006	18.164,2	22.916,2	9,82	13,78	29	30,5	26,8	31,2	62.609,8	75.213,6	33,83	45,24
2007	19,903,6	23.006,8	10,09	13,11	28,1	29,5	27	31,7	70.727,5	78.059,6	35,85	44,49
2008	21.206,3	23.491,1	11,3	13,13	27	29	27,7	32,2	78.499,1	81.092,8	41,82	45,34
2009	20.712,6	24.607,9	12,21	14,03	25,9	27,9	30,3	32,6	79.951,6	88.116,2	47,11	50,22
2010	19.292,6	24.610,5	11,54	13,68	17,7	26,4	21,8	31,7	109.084*	93.237,1	65,27	51,82
2011	19.388,8	22.614,2	11,20	12,84	24,4	25,7	30	34	79.602,5	88.112,3	45,99	50,02
2012	18.995,7	19.688,1	10,81	11,69	25,8	24,1	32,9	36,3	73.620,8	81.718,6	41,89	48,53
2013	18.594,4	21.316,9	10,32	12,52	25,9	25,1	32,8	37,1	71.819,8	85.032,3	39,85	49,94
2014	18.343,8	20.515	9,50	11,85	25,1	22,9	31,4	34,4	73.108,4	89.597,9	37,85	51,77
2015	18.913,5	20.272,9	7,39	11,29	25	23,4	30,7	36,1	75.579,6	86.739,1	29,54	48,32

⁶⁸ Excluindo transferências em espécie.

JOÃO PINHO DE ALMEIDA SEPARAÇÃO DE PODERES, "JUDICIAL ACTIVISM" E "JUDICIAL RESTRAINT"
 NOS PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO: PORTUGAL VERSUS IRLANDA 47

2016	19,449,4	20,847,1	7,32	11,27	26,1	25	31	38,1	74,555,2	83,335,8	28,05	45,06
-------------	----------	----------	------	-------	------	----	----	------	----------	----------	-------	-------

(*) Este valor inclui uma enorme injeção de capital no sistema financeiro.

Fonte: AMECO

ANEXO 4

MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA COM REMUNERAÇÃO DO PESSOAL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IRLANDA	Dedução Relativa a Pensões (entre 3 e 10%, a partir de €15.000/ano) ⁶⁹	Redução salarial (entre 5 e 15%, a partir de €30.000/ano) ⁷⁰			Redução salarial adicional (5,5 a 10%, a partir de €65.000/ano) ⁷¹	
		Redução de Trabalhadores e respectiva Despesa, Mobilidade e Aumento da Produtividade ⁷²			Aumento do horário de trabalho (35 para 37 horas), sem remuneração adicional, Redução das horas extraordinárias ⁷³	
PORTUGAL			Redução Salarial (entre 3,5 e 10%, a partir de €1.500/mês) ⁷⁴	Suspensão dos subsídios de férias e de Natal (a partir de €1.100) ⁷⁵	Redução adicional de 50% no pagamento de horas extraordinárias ⁷⁶	Redução salarial (entre 2,5% e 12%, a partir de €675/mês) ⁷⁷
				Redução de 50% no pagamento de horas extraordinárias ⁷⁸	Aumento do horário de trabalho (35 para 40 horas) ⁷⁹	

⁶⁹ FEMPI Act 2009⁷⁰ FEMPI Act no. 2 2009⁷¹ FEMPI Act 2013⁷² Croke Park Agreement⁷³ Haddington Road Agreement⁷⁴ PEC 3⁷⁵ OE 2012⁷⁶ OE 2013⁷⁷ OE 2014⁷⁸ OE 2012⁷⁹ Lei n.º 68/2013