



Strasbourg, 8 July 2014

CDL-JU(2014)012
Or. Por.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

in co-operation with the
CONSTITUTIONAL COURT OF GEORGIA

**13th meeting of the Joint Council
on Constitutional Justice**

MINI-CONFERENCE ON

**“THE ROLE OF CONSTITUTIONAL COURTS IN
ECONOMIC CRISES”**

Batumi, Georgia

26/27 June 2014

**The role of the Constitutional Court of Portugal
in the present economic crisis situation**

REPORT BY

**Ms Manuela Baptista Lopes,
Secretary General, Constitutional Court of Portugal**

The role of the Constitutional Court of Portugal in the present economic crisis situation *

I – Introduction

At the beginning of the second quarter of 2011, within the context of a world financial crisis without parallel since 1930 and a domestic crisis that was particularly reflected in the seriousness of the sovereign debt situation, the Portuguese Government asked the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund for financial assistance. This request led to the Programme of Economic and Financial Assistance to Portugal (PEFA), which included various legal instruments, especially the Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP) and the more technical Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (MoU), which laid down the conditions for the provision of financial assistance to Portugal. Under this Programme, “Portugal undertook to implement a range of measures in the budgetary field, namely encompassing an improvement in the procedures for controlling and monitoring budgetary execution and an increase in the efficiency of the provision of public services, with the ultimate goal of placing the country’s public finances on a sustainable trajectory”¹.

In order to achieve this goal it was/is necessary to adopt a range of measures, the foremost of which were/are designed to reduce the government deficit. Inasmuch as this was to be attained largely by means of a reduction in public spending, which was in turn to be secured by cuts right across the Public Administration and a series of swingeing fiscal measures with direct, immediate repercussions for people’s lives, the possibility that citizens and public opinion in general would feel there was an increase in the judicialisation of politics and the politicisation of the justice system, particularly at the constitutional level, loomed on the horizon².

The economic and financial crisis brought with it a crisis in the welfare state and the social and economic democracy dimensions of a democratic state based on the rule of law. It was thus foreseeable that there would be a need to weigh up the measures taken to overcome the crisis against a variety of constitutional principles and norms.

In addition to all this, a political/ideological interpretation of the causes of the crisis and the means of overcoming it is inevitable, and one cannot fail to observe a widespread sentiment among citizens that the party-political system as we know it is corroding the quality of political representation. The fact is that citizens are the subjects of the popular sovereignty that is one of the two pillars which the Portuguese Constitution recognises as foundations of the state based on the rule of law (the other being the principle of human dignity).

Against this backdrop, which is undeniably the current situation in Portugal, the Constitution

* Presented to the mini-conference on “**The role of constitutional courts in economic crises**” included in the 13th meeting of the Joint Council on Constitutional Justice, held in Batumi, Georgia, in June 2014. (Paper translated from the Portuguese by Richard Rogers.)

¹ “O Ministério e os memorandos”, available on the Ministry of Finance website at <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/o-ministerio-e-os-memorandos/o-ministerio-das-financas-e-os-memorandos.aspx>, last accessed on 19 May 2014.

² This is not the place to discuss whether or not there is a judicialisation of politics and a politicisation of the justice system – something that is often alleged at the penal level and with regard to corruption cases. All I would say is that one cannot confuse the exercise of the competences which the Constitution attributes to the Constitutional Court with the politicisation of the justice system or the judicialisation of politics. The Court is fulfilling a constitutional mandate, not improperly meddling. The existence of shared partition walls between politics and justice or justice and politics is something else altogether. The Law – let alone Constitutional Law – is not aseptic.

could not but play an even more prominent role than usual in guiding the values that a politically and legally organised society must respect, while the Constitutional Court was destined (or condemned) to play its role of imperative negative legislator³ in order to prevent an essential core of rights attained by a centuries-long process of civilizational evolution from being to some extent undermined and destroyed.

II – The case law of crisis

The Portuguese Constitutional Court has handed down more than 20 Rulings⁴ (ACs) that one can reasonably call “Rulings on the crisis” or “Austerity Rulings”, a huge majority of them in *ex post facto* abstract review cases; and the list has undoubtedly not reached its end, if only because the Court will soon issue its findings in the *ex post facto* review of the constitutionality of the 2014 State Budget Law (LOE2014).⁵

Notwithstanding any occasional references to other decisions, this paper centres on three Rulings: those on the 2011 State Budget Law (LOE2011) – AC 396/11; the 2012 State Budget Law (LOE2012) – AC 353/12; and the 2013 State Budget Law (LOE2013) – AC 187/13.

1. The petitioners

As is to be expected, given that such cases almost all involve *ex post facto* abstract reviews, the petitioners⁶ were a single group of Members of the Assembly of the Republic in the case of ACs 396/11 and 353/12; and several groups of such Members and the Ombudsman in that of AC 187/13.

³ Hans Kelsen, *Jurisdição constitucional*.

⁴ Constitutional Court Rulings are published in the *Diário da República* (the Official Journal, which only contains part of the Court’s jurisprudence, albeit this must include all abstract review decisions, both prior and *ex post facto*), and on the Court’s own website at <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, where all of them are available in Portuguese.

A selection is also published in English at <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/>, while another selection in English and French is available in the Venice Commission’s CODICES database at <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

⁵ This paper was finalised on 26 May 2014. Just four days later, on 30 May, the Constitutional Court handed down AC 413/14 in an *ex post facto* review of the constitutionality of four norms in the 2014 State Budget (LOE2014). These norms involved: a pay cut for public sector workers; suspension of the payment of pension supplements for the staff of state-owned enterprises in certain situations; payment of a ‘contribution’ from sickness and unemployment benefits; and cuts in survivor’s pensions paid to widow(er)s and the surviving member of cohabiting couples in the case of some taxpayers. The Court declared three of these norms unconstitutional with generally binding force (the exception being the norm on pension supplements in given situations – state-owned enterprises that returned a net loss for the three most recent financial years closed before LOE14 entered into force). Because it considered that there were exceptionally important public-interest reasons for doing so, the Court restricted the effects of its declaration of the unconstitutionality of the public sector pay cut, which only applies as of the date on which the Ruling was given.

Given that time considerations make it impossible to study and present AC 413/14 in more detail, I will only say that a necessarily preliminary analysis suggests the Court did not stray from the main lines it took in its previous Rulings on the constitutionality of norms in State Budget Laws; and that once again the exceptional complexity of the constitutional-law questions raised in this case is reflected in the largest number of dissenting votes ever recorded in this particular field.

⁶ The universe of entities entitled to ask for a prior abstract review of constitutionality comprises: the President of the Republic; and the Representatives of the Republic in the Azores and/or Madeira Autonomous Regions (only with regard to Regional Legislative Decrees). In the case of Organic Laws, such requests can also be made by the Prime Minister, or by a group comprising at least one fifth of all the Members of the Assembly of the Republic (MPs; Parliament) in full exercise of their functions (see Article 278, Constitution of the Portuguese Republic – CRP).

Ex post facto abstract reviews can be requested by: the President of the Republic; the President of the Assembly of the Republic; the Prime Minister; the Ombudsman; the Attorney-General; a group of at least one tenth of all MPs; organs of the governments of the Autonomous Regions, and Representatives of the Republic in the Autonomous Regions (only in the case of requests on the grounds of breaches of the Autonomous Region’s rights or Statute). (See Article 281, CRP).

2. The request

The requests that were the object of the various Rulings encompassed: a norm imposing cuts in the total gross monthly pay of persons with a public-sector labour bond, both with regard to existing public servants and for those who started work under any labour regime after the norm entered into force (AC 396/11); measures that “suspended payment” of the extra holiday and Christmas months of salary, which came on top of the “pay cut” measures included in LOE2011 (AC 353/12); and a variety of LOE2013 norms that were challenged in the four requests addressed in AC 187/13. The latter included: suspension of the extra holiday month or equivalent for Public Administration workers, and of amounts paid under the same heading under the terms of teaching or research contracts; payment of a “contribution” from unemployment and sickness benefits; an ongoing cut in all remuneration paid out of public funds; a cut in overtime rates for public sector workers; the subjection of pensions to an “extraordinary solidarity contribution”; amendments to the Personal Income Tax Code (CIRS); and differences between the fiscal treatment afforded to income from work and pensions and that regarding capital income.

It is important to remember the procedural principle that the Court can only consider the constitutionality or otherwise of the specific norms it has been asked to review, albeit it can declare those norms unconstitutional on the grounds of a breach of constitutional norms or principles other than those invoked by the petitioner⁷. In objective terms this principle, which is in turn derived from the principle of the separation of powers that is itself included in the principle of a democratic state based on the rule of law, is clearly a limitation – perhaps the most important one – on the role a Constitutional Court can play as a negative legislator. However, this so-called ‘principle of the request’ is nothing more than a normal outcome of the fact that, notwithstanding its clear specificities, a Constitutional Court forms part of the judicial branch of power and not the legislative one.

3. Other Rulings relevant to the review of the constitutionality of austerity measures

Very important examples include AC 794/13⁸, on norms that increased public servants’ normal working hours (reducing both hourly pay in its own right, and the amount of paid overtime); AC 602/13⁹, on amendments to the Labour Code, particularly with regard to requisites for dismissal, working hours, and the abolition of mandatory public holidays; and AC 474/13¹⁰, on a broadening of the reasons why public servants can be dismissed, and the legal regime governing the requalification of public servants.

4. The parameters that led the Constitutional Court to declare unconstitutionality

In the “Austerity Rulings” the Court essentially assessed the constitutionality of the norms before it in the light of: the principle of equality, and specifically equality in the distribution of public costs, or to put it another way, the proportionality aspect of equality; the principle of proportionality *per se*; and the principle of the protection of trust. Several of the norms under review also led to discussion of the hypothesis that they violated principles contained in the so-called “Fiscal Constitution” (the criterion of the capacity to contribute by paying taxes, the principle of the annual nature of taxation, and the principle of progressivity – the latter, for example, in relation to the reduction in the number of personal income tax brackets reviewed in AC 187/13), as well as of other rights, such as the fundamental right to a decent standard of living (in the case of the contribution payable on unemployment and sickness benefits that was

⁷ Article 51(5), Organic Law governing the Constitutional Court (LOTCC).

⁸ *Ex post facto* abstract review.

⁹ *Ex post facto* abstract review.

¹⁰ Prior abstract review.

considered in AC 187/13). The principle of the non-reversibility of social rights, or that such rights cannot go backwards, was also sometimes the object of consideration, but the Court held that it did not apply and that on the contrary, the undoubted reality is that concrete rights and expectations based on subjective grounds can indeed be reversed, albeit their minimum or core content must be protected¹¹.

III – The Constitutional Court’s role as the instance charged with reviewing the constitutionality of austerity measures

The Rulings on the review of the 2011, 2012 and 2013 State Budget Laws show that to date, the Court has travelled a coherent path in its assessment of the constitutionality of the norms that have been brought before it. There was no increase in the intensity with which it criticised the measures on constitutional grounds. Instead there was an accumulation of new and previous measures, the combined consequences of which were evaluated by the Court in the light of the goalposts it had set in the first of these Rulings – AC 396/11. In other words, when applied to more onerous measures, the same criteria for gauging constitutionality can lead to findings of unconstitutionality which less serious measures would not warrant. In this particular Ruling the Court declined to declare the unconstitutionality of the measures involving pay cuts for public sector workers. In doing so it emphasised that: “the ultimate objective of the pay cuts laid down in the 2011 State Budget is to reduce the budget deficit to a precisely quantified figure that respects the **limit established by the European Union** within the framework of the rules on economic and monetary union”. The Court said that: “**the Constitution does not contain any rule that *per se*, directly and autonomously, establishes a guarantee that salaries cannot be reduced**”; and that “**we can see no sign** at the present time of any normative basis that would objectively allow us to conclude **that the pay cuts will last indefinitely**”. However, the Court also went on to note that: “**the sacrifices** imposed by the exceptional financial crisis situation **are not equally divided between all citizens** with the same capacity to contribute by paying taxes, inasmuch as their scope is not universal and they only apply to people with a public sector employment relationship”; and that “In an attempt – due apart from anything else to commitments to European and international bodies – to achieve short-term results, the view was taken that on the spending side of the equation only a reduction in pay would ensure certain, immediate efficacy, and to this extent was thus indispensable. Given that there are no reasons based on evidence to the contrary, and **within ‘sacrificial limits’** which **the transitional nature and amounts of the cuts** still safeguard, one must accept that in the present context this is a **legitimate and necessary** way of reducing the weight of state spending, for budgetary rebalancing purposes” (emphases added). These quotes (and one could select others that would corroborate them) enable us to say that when the Court opted not to declare the unconstitutionality of the LOE2011 measures that were submitted to it for review, it issued a kind of ‘notice to mariners’, clearly setting out the reasons for its decision not to criticise the legislator on constitutional grounds and announcing in advance the stance it would take in any future cases that might (and subsequently did) arise.

In its review of LOE2012 (AC 353/12) the Court declared the unconstitutionality of norms which, for as long as the PEFA lasted, wholly or partially suspended the payment of the extra holiday and Christmas months of salary, or any equivalent payments, for persons who received their wages from public sector entities and for those who received public or private sector retirement pensions via the public social security system. Having said this, it restricted the effects of this declaration of unconstitutionality in such a way as to exclude its application in 2012.

¹¹ “...Because what is at stake is an economic, social and cultural right (the right to social security, from which the pensioners’ right is derived), the Court is therefore of the opinion that those specific, concrete legislative implementations of the right to social security that go beyond its core content are subject to a broad margin in which the legislator is free to shape them” (AC 187/13).

When it reviewed LOE2013 the Court found a variety of norms (e.g. the suspension of the holiday month of pay or equivalent for Public Administration staff, the partial suspension of the same month of pensions, and the imposition of a contribution payable from unemployment and sickness benefits) to be unconstitutional; while it failed to take the same position in relation to others (e.g. the reduction in remuneration paid out of public funds, and the norm on the cut in the overtime payable to public sector workers).

In the other Rulings on austerity, the Court also declared the unconstitutionality of some norms (e.g. on the requisites for redundancy on the grounds that the worker's job is being eliminated – AC 602/13), but not others (e.g. the increase in public servants' working hours – AC 794/13). In the view of the Portuguese press the Court is said to have “let through” around 90% of the various austerity measures¹². Some people see this as proof of the Constitutional Court's self-restraint in its role as the judge of what is and what is not constitutional, while others consider it to clearly demonstrate that the Court has failed to fulfil its constitutional review mandate. If we not only look at the Austerity Rulings and the grounds for them, but also the attached dissenting opinions¹³, in my opinion we see that the Court was neither the saving angel that many people longed for, nor the more-or-less demonised entity that many others in Portugal and abroad (the European Commission, the IMF, the foreign press) threaten, admonish¹⁴ or even fear. It could never be either of those things.

Very recently, in his speech at the formal opening of the 2014 judicial year¹⁵, the President of the Republic recalled that: “The Constitution.... has not been suspended”^{16,17}. The Portuguese

¹² This percentage was calculated with reference to the financial value of the measures. In other words, it was suggested that the norms the Court found unconstitutional were “only” worth 10% of the total value of the so-called “austerity measures” contained in the applicable State Budgets, and that the Court thus “let 90% of the measures through”.

¹³ E.g. while the Rulings on LOE2011 and LOE2012 are accompanied by relatively few dissenting opinions (in a Plenary made up of 13 Justices) – 3 with regard to AC 396/11, and 4 for AC353/12 – and some of these only refer to part of the Rulings, a variety of Justices dissented 9 times in relation to AC 187/13 on LOE2013. The majority in AC 794/13 (increase in the working hours of public servants) was very slim (6 votes against, plus a concurring opinion), while AC 602/13 (changes to the Labour Code) was the object of 13 dissenting votes, 12 of which were explained in dissenting opinions (the Justice who did not issue an opinion had reached the end of his term of office in the meantime and left the Court). In the case of ACs 187/13 and 602/13, majorities were clearly only possible because the dissenting votes applied to different norms.

¹⁴ “The European Commission's Economic Forecast for 2014, which does not consider the results of the Troika's last review of the Portuguese Programme, says that: ‘While risks to the achievement of the 2014 deficit target have become more balanced, negative risks are still important. Downside risks to the fiscal projection are mostly of legal nature as key elements of the 2014 Budget and Supplementary Budget have been submitted to the Constitutional Court for review’ ” (news item published in *Jornal Económico*, 5.05.14, http://economico.sapo.pt/noticias/tribunal-constitucional-e-o-maior-risco-aponta-a-comissao-europeia_192500.html).

EC Forecast available at :

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee3_en.pdf.

The press release *Statement by the EC, ECB, and IMF on the Twelfth Review Mission to Portugal* (2.05.2014) includes the following: “However, there are **important downside risks to the budget, related to continuing legal challenges** which contribute to the pressures for the substitution of higher quality measures with measures of lower certainty and quality” (emphasis added). Available at:

<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14193.htm>

¹⁵ On 29.01.14. Available at: <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=80605>. The President of the Republic had already felt it necessary to state this idea which, at least from a constitutional-law point of view, is incontrovertible, in an interview given to the weekly newspaper *Expresso*, published on 5.01.13. See <http://expresso.sapo.pt/constitucional-revela-acordao-sobre-orcamento-a-partir-das-20h=f798307>

¹⁶ The Portuguese Constitution only allows the exercise of rights to be suspended in cases of a state of siege or a state of emergency, which can only be declared in cases of actual or imminent aggression by foreign forces, a serious threat to or disturbance of democratic constitutional order, or public disaster; and such declarations cannot affect the application of the constitutional rules concerning the competences and *modus operandi* of the entities that exercise sovereignty (See Article 19, CRP).

¹⁷ The Portuguese Constitution has not been suspended, nor have the fundamental rights recognised within the European Union in the EU Charter of Fundamental Rights. Other duly ratified international instruments, which in

people see themselves reflected in the model of a welfare state based on the rule of law and want the essential outlines of it to be preserved”. However, he went on to add that: “In order for it to be possible for this model to be safeguarded it is essential to balance the public finances, control external debt, ensure the stability of the financial system and improve the competitiveness of our economy”.

It is between this modern Scylla and Charybdis that the Constitutional Court has charted its course, taking care not only to avoid the whirlpool of the sovereign debt and government deficit crises, but also to ensure that instead of presaging the risk of destruction, the Rock of Scylla represents the solidity of the protection afforded by the constitutional principles and norms the Court is bound to preserve, seeing them not as dangers, but as plumb lines and as lighthouses illuminating the way. On one side, Portugal’s international commitments, the exceptional nature of the economic and financial situation, the primacy of the pursuit of the public interest, the principle of loyal cooperation with the European Union organs and the other Member States, and the stability of the Eurozone. On the other, the principle of the welfare state based on the rule of law, and the fundamental rights enshrined in the Constitution – particularly those in the Title on Economic, Social and Cultural rights, which must be taken seriously despite their programmatic nature¹⁸ and many of which have an essential core that is analogous to those in the Title on Rights, Freedoms and Guarantees. A path on which one can never forget the extreme complexity of the implementation of these rights, including on the constitutional-law level.

In post-modern secular societies, which are pluralist, multicultural and host to multiple values, the Constitution is the minimum common denominator of the values society wants to see not only culturally respected, but also guaranteed by the Law. In the case of the Portuguese Constitution, at the end of the day all these values can be whittled down to just two: respect for the dignity of the human person, and respect for the democratic principle (Article 1, CRP). The Constitution specifically entrusts its Court¹⁹ with the competence to: “administer justice in matters of a constitutional-law nature”. In other words, to apply Constitutional Law, which is no more, no less than a Law that sets out fundamental principles, and is the primary source of legislation on the fundamental rights and duties and the way in which political power is organised, distributing competences among the various entities that exercise sovereign authority.

When it reviews the concrete fulfilment of the fundamental rights and controls the extent to which each subject’s position in the organisation of the state is respected, the Court evaluates

the Portuguese case constitute internal law (Article 8[2], CRP), such as ILO Convention no. 151 concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service, have not been suspended either. For an analysis of whether the European Union pays sufficient attention to the internal and supranational legal framework applicable in the countries that have been the object of austerity measures, or whether neglects that framework, see Alexander De Becker of the University of Amsterdam, “The impact of austerity measures on social rights in the public sector: the EU does not grant any attention to respect of basic social rights in order to comply with austerity measures”, available at: <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-becker.pdf>

For the views of an author who looks at the European context from a different perspective where the role of the Constitutional Court is concerned – that the Court is under a duty to interpret the Constitution in the light of the fact that the country is required to fulfil obligations imposed by its integration into the European Union – see Martinho Lucas Pires, “Private versus Public or State versus Europe? A Portuguese Constitutional Tale”, available at:

<http://www.mjilonline.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/Pires.pdf>

¹⁸ Gomes Canotilho. “Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais”. Published as an offprint included with the special issue of the Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. A. Ferrer Correia*, 1984.

¹⁹ For more on the review of constitutionality and the status of the constitutional jurisdiction in Portugal, see Manuela Baptista Lopes, *Relatório de Portugal à I Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa*. Available at:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/cjclp201005/201005-portugal.pdf>

whether each entity is occupying its place: the legislator, with its normative task; the executive, which is responsible for applying norms; and both of these two, in the sense that they must both respect the Constitution; and the Court itself, whose job is to control whether norms are in conformity with constitutional imperatives. As part of its assessment the Court must particularly distinguish between that which is the legislator's freedom to shape legislation, and that which constitutes a breach of the Constitution. However, any interpretation of the Constitution itself leaves room for judgement, and to the extent permitted by this hermeneutic task the Court creates Law – something that it must do without giving in to the temptation of judicial activism²⁰, because its legislative role must be restricted to that of a negative legislator.

On top of the innumerable difficulties posed by the interpretation of the Constitution, including determining what degree of importance should be attached to the principle of proportionality in the face of the extremely serious crisis situation, the fact is that the fundamental economic, social and cultural rights (*brevitatis causa*, the social rights) – and to a large extent at least, these are the ones that have been at stake in the Austerity Rulings – are fundamental rights of the second order. They (except, as I have already said, for the minimum that is their essential core and can be said to be analogous to citizens' rights, freedoms and guarantees) do not possess the superior value which the Constitution attributes to the “truly” fundamental rights, freedoms and guarantees²¹, do not constitute material limits on the possibility of revising the Constitution itself, and are thus not cast in stone²². The Court expressly rejected the so-called principle that social rights are irreversible, or cannot go backwards, from the moment at and to the extent to which their programmatic content has already been put into practice – a principle which has never been widely recognised. As I mentioned earlier, the Court explicitly recognised the opposite principle in its Ruling on LOE2013²³. Yet despite this position, one of the criticisms that have been levelled at the Court is that it has not matched its decisions to this time of crisis; that it has applied a Constitution which is generous in terms of social rights and is the child of the Carnation Revolution²⁴, in a way that is oblivious to the economic and financial situation of the country, Europe and the world. I myself consider that on the contrary, the Court cannot be accused of upholding the belief in an eternal vocation of the social rights. One must look at both the dissenting opinions referred to earlier and the concurring declarations whose authors have disagreed with the grounds advanced by the majority, which clearly reflect the difficulties the Constitutional Justices have encountered on their journey into Austerity. The truth is that not many rights are for eternity – a characteristic that entirely befits the human condition – and that not even Constitutions are immutable texts, valid for ever and ever. Not to mention the fact that the way in which their norms are interpreted can meander along different channels as time passes. Indeed, the Portuguese Constitution itself has never been immutable: in its 38-year

²⁰ For a very positive appraisal of the jurisprudence of the Constitutional Court of Portugal, see Roberto Cisotta and Daniele Gallo, *The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal*. Very critical commentators include Miguel Nogueira de Brito, *Putting social rights in brackets? The Portuguese experience with welfare challenges in times of crisis*. Both texts published in EUI Working Paper, LAW 2014/05, ISSN 1725-6739. Another critic is Gonçalo de Almeida Ribeiro, *Judicial Activism Against Austerity in Portugal*, in I-CONnect <http://www.iconnectblog.com/2013/12/judicial-activism-against-austerity-in-portugal/>, last accessed on 17 May 2014.

From the first of the above texts: “The approach taken by the Tribunal seems destined to exceed national boundaries and become a tool of confrontation and fertilization amongst constitutional courts in the wake of the growing phenomenon of horizontal dialogues between national judges”.

²¹ See Articles 17, 18, and 58 *et seq.*, CRP.

²² See Article 288(d), CRP.

²³ Ruling 187/13: “Although **one cannot question the reversibility of concrete rights and of expectations based on subjective grounds**, nor can one fail to recognise that even in a situation of economic emergency, one must always safeguard the essential core of the minimum level of that which has already been implemented by the general legislation that regulates the right to benefits in the event of illness or unemployment, which in turn means that here too the constitutional parameter of a decent standard of living may be at stake” (emphasis added).

²⁴ Name given to the essentially non-violent revolution against the then dictatorship on 25 April 1974, when the armed forces put carnation flowers in their gun barrels.

lifetime²⁵, it has already been the object of 7 revisions²⁶.

Here and now, this is the Constitution we have and there are good reasons to respect it in both form and substance. We must not always look askance at the form, as if it were irrelevant compared to the substance. The form²⁷ may well represent the *conditio sine qua non* for the substance not to be lost.

IV – Conclusion

The conclusion I would draw from everything I have said can only be a cautious one. It would be good if, as generally happens in action films, we could clearly determine who are the good guys and who are the bad ones. The good guys would naturally be the judges and the bad guys the politicians, in a system of checks and balances that is very familiar to Constitutional Law. Not that in Portugal we do, or even might, run the risk of a government of judges – the very composition of the Constitutional Court excludes that threat²⁸. The fact that the Court is not solely made up of career judges – which some see as an original sin committed when the Court's makeup was decided, or an indelible stain that could only be removed by replacing the Constitutional Court with a new chamber of the Supreme Court of Justice that would perform the same constitutional-law functions – is both a consequence of the Court's specific nature and a guarantee that its Justices' vision will not be limited to that of career judges, but will possess the broader scope which Constitutional Law simultaneously provides and demands²⁹.

That which certainly remains to be done – but which is not a task for the Constitutional Court – is to implement the principle of the separation of political power from economic and financial power. It is well known that the principle of the separation or division of powers was systematised by Montesquieu in 1748³⁰, but had its roots in Aristotle³¹ and Plato³². Political and economic and financial power have not yet been separated, and we must perhaps ask ourselves whether the separation process has not actually taken some important backward steps in recent times. This is not to say that Finance and Economics should be deprived of their specific role, which the Law must support and regulate; but rather that their central role must be subordinated to political power. This is the Copernican revolution that has still to take place. Just as we cannot base ourselves on the principle that there is a “kind international law”³³, we must not presuppose the existence of a kind economic and financial theory. Finance and the economy must be subject to a constant control of their compatibility with fundamental values which, at the national level and as I have already said, are enshrined in Constitutions.

How to do so is precisely the great question.

Life is fortunately not black and white. The “truth” is not univocal.

²⁵ The current Constitution was passed by Decree on 2 April 1976.

²⁶ If it made sense to talk about an arithmetical average, we could say that there has been a revision every 5.4 years.

²⁷ Etymologically, the word “form” (Portuguese: *forma*) is derived from the Latin *forma*, which means mould, shape or outline. It can also signify continent, in the sense of that which contains or holds something – i.e. that which is necessary for things not to evaporate or fade away.

²⁸ The Constitutional Court is made up of thirteen Justices. Ten are appointed by the Assembly of the Republic, and themselves co-opt the other three. All must be jurists, and six must obligatorily be chosen from the judges of the other courts. (See Article 222, CRP.)

²⁹ The current Constitutional Court bench comprises six Justices taken from other courts, and seven, including the President and Vice-President, from universities.

³⁰ Montesquieu, *De l'esprit des lois*.

³¹ 4th century BC.

³² 4th-5th centuries BC.

³³ Quoting the constitutionalist Ingo Sarlet, in a recent paper given to the Congress on “Constitutionalism in the 21st century in its state, supranational and global dimension – Congress in honour of Peter Häberle on the occasion of his 80th birthday”, Lisbon, 13 May 2014.

The Constitutional Court will have to continue to write new verse and renew its “search for a freed country, a clean life, a just time”³⁴ before man can “sit down to dine with a clear gaze, Because the truth will be served Before dessert.”³⁵

Lisbon, 26 May 2014

Bibliography

- *A anatomia da crise: identificar os problemas para construir as alternativas – 1.º relatório, preliminar, do Observatório sobre crises e alternativas*. December 2013. Centro de Estudos Sociais (CES), in conjunction with the International Labour Organisation’s Institute for Labour Studies (INST/ILO). Available at: http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf
- Alexander de Becker, University of Amsterdam. The impact of austerity measures on social rights in the public sector: the EU does not grant any attention to respect of basic social rights in order to comply with austerity measures. Available at: <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-becker.pdf>
- António Carlos dos Santos, Clotilde Celorico Palma. “O Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional”. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, year 5, number 2, Summer.
- Armindo Ribeiro Mendes. *A crise e os seus efeitos previsíveis no Direito*. Paper given at the Colloquium “The Crisis and its Predictable Effects on the Law”, organised by the Supreme Court of Justice, 23.11.11. Available at: <http://www.stj.pt/ficheiros/coloquios/acriseefeitosdireito-drarmindoribeiriomendes.pdf>
- *Attachment I. Portugal: Memorandum of Economic and Financial Policies*. Available at: http://www.portugal.gov.pt/media/1394876/11R_MEFP.pdf
- Carlos Aymerich Cano. *O controle judicial das políticas de austeridade. A propósito do Acórdão 187/2013, de 5 de Abril, do Tribunal Constitucional Português*. Available at: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4333>
- Gomes Canotilho. “Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais”. Published as an offprint included with the special issue of *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. A. Ferrer Correia*, 1984.
- Government of Portugal. *Um Estado Melhor* (Script for state reform). Government proposal approved by the Council of Ministers on 30 October 2013. Available at: <http://www.portugal.gov.pt/media/1228115/20131030%20gui%20reforma%20estado.pdf>
- Hans Kelsen, *Jurisdição constitucional*. São Paulo, Martins Fontes, 2003.
- Hans Kelsen. *Teoria Pura do Direito*. Almedina, 2008.
- Ingolf Pernice, Mattias Wendel, Lars S. Otto, Kristin Bettge, Martin Mlynarski, Michael

³⁴ From a poem by Sophia de Mello Breyner.

³⁵ From article V of the Statute of Humanity by Thiago de Mello:

“Fica decretado que os homens
Estão livres do jugo da mentira.
Nunca mais será preciso usar
A couraça do silêncio nem a armadura de palavras.
O homem se sentará à mesa com seu olhar limpo
Porque a verdade passará a ser servida
Antes da sobremesa.”
(It is hereby decreed that men
Are free from the yoke of lies.
Never again need they don
The breastplate of silence or the armour of words.
Man will sit down to dine with a clear gaze
Because the truth will be served
Before dessert.)

- Schwarz. "A Democratic Solution to the Crisis – Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe". In *Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht*. Available at: http://www.whi-berlin.eu/tl_files/documents/Pernice%20u.a.,%20Die%20Krise%20demokratisch%20ueberwinden,%202012.pdf
- International Monetary Fund. *Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. Available at: <http://www.imf.org/external/np/loi/2014/prt/032814.pdf>
 - International Monetary Fund. *Portugal: Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options*. January 2013. IMF Country Report No. 13/6. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1306.pdf>
 - Isabel Arriaga e Cunha. Interview of Philippe Legrain. Available at: <http://www.publico.pt/ECONOMIA/NOTICIA/AJUDAS-A-PORTUGAL-E-GRECIA-FORAM-RESGATES-AOS-BANCOS-ALEMAES-1635405?PAGE=-1>
 - Jorge Miranda. *Os novos paradigmas do Estado social*. Conference given in Belo Horizonte on 28 September 2011 at the 37th National Congress of State Prosecutors. Available at: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>
 - Júlio Gomes. "Social rights in crisis in the Eurozone. Work rights in Portugal". In *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte, In LAW 2014/05. Department of Law, EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739.
 - Luciano Amaral. "Crises financeiras - história e actualidade". In *Relações Internacionais* no. 23, Lisbon, September 2009. Available at: http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992009000300009
 - Luís Manuel Teles de Menezes Leitão. "Anotação ao acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012". In *Jurisprudência Crítica*. Available at: <http://www.oa.pt/upl/%7Bf25d9d3f-bb88-47c8-90f2-a7efe2701d2a%7D.pdf>
 - Luís Manuel Teles de Menezes Leitão. "Anotação ao acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013". In *Jurisprudência Crítica*. Available at: www.biblioteca.porto.ucp.pt/docbweb/download.asp?file
 - Maria Lúcia Amaral. *A forma da República: uma introdução ao estudo do direito constitucional*. Coimbra Editora, 2005
 - Martinho Lucas Pires, *Private versus Public or State versus Europe? A Portuguese Constitutional Tale*. Available at: <http://www.mjilonline.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/Pires.pdf>
 - Maurizio Oliviero, Paulo Márcio Cruz. "Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de bem-estar". In *Revista NEJ - Eletrônica*, Vol. 18 - no. 2 - pp. 212-223 / May-August 2013. Available at: www.univali.br/periodicos
 - The Memoranda. Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/secretarios-de-estado/secretario-de-estado-adjunto-do-primeiro-ministro/documentos-oficiais/memorandos.aspx>
 - Miguel Nogueira de Brito. "Comentário ao acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional". In *Revista Direito e Política* no. 1, October-December 2012.
 - Miguel Nogueira de Brito, "Putting social rights in brackets? The Portuguese experience with welfare challenges in times of crisis". In *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte. In LAW 2014/05. Department of Law EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739.
 - Nuno Garoupa. *Política da Justiça e o Poder Judicial*. Available at: http://www.stj.pt/ficheiros/coloquios/jspp_nunogaroupa.pdf
 - Paula Marina Francisco da Cruz, Paulo Márcio Cruz. "Repercussões da crise financeira internacional no Estado de bem-estar". In *Revista Eletrônica Direito e Política*, Stricto Sensu Postgraduate Programme in Legal Science, UNIVALI, Itajaí, vol. 6, no. 3, September-December 2011. Available at: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791
 - Pedro Coutinho Magalhães, António de Araújo. "A justiça constitucional entre o direito e a

política: o comportamento judicial no Tribunal Constitucional português”. In *Análise Social*, vol. XXXIII (145), 1998 (1), pp.7-53.

- *Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014*. March 2011. Available at:

http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011_2014.pdf

- Robert Nagel. *Constitutional Cultures: The Mentality and Consequences of Judicial Review*. University of California Press, 1993.

- Roberto Cisotta and Daniele Gallo. “Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei”. In *Diritti Umani e Diritto Internazionale*. Vol. 7 2/2013 May-August.

- Roberto Cisotta and Daniele Gallo, “The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal”. In *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte In LAW 2014/05. Department of Law, EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739.

- *Safeguarding human rights in times of economic crisis*. Commissioner for Human Rights. Council of Europe, November 2013. Available at: http://www.enetenglish.gr/resources/article-files/prems162913_gbr_1700_safeguardinghumanrights_web.pdf

- Tania Abbiate. *L 'Acórdão 187/2013: la punta di un iceberg per la giurisprudenza costituzionale europea sulla crisi?* Available at:

<http://www.diritticomparati.it/2013/05/lac%C3%B3rd%C3%A0o-1872013-la-punta-di-un-iceberg-per-la-giurisprudenza-costituzionale-europea-sulla-crisi-.html#sthash.5WmuHv0d.dpuf>

- Yiannis Z. Drossos. *Loves’ Labour’s Lost: fighting austerity and crisis with obiter dicta. A gloss on the expediency of constitutional justice in times of crisis*. Speech in the international congress “The Crisis, the Constitution and its Revision”, organised by the Center of European Constitutional Law and the Friedrich Ebert Stiftung, Athens, 2013. Available at: <http://www.constitutionalism.gr>.

O papel do Tribunal Constitucional de Portugal na presente situação de crise económica *

Manuela Baptista Lopes **

I – Introdução

No início do 2.º trimestre de 2011, no contexto de uma crise financeira mundial sem paralelo desde 1930 e de uma crise interna espelhada, designadamente, na gravidade da dívida soberana, o Governo de Portugal endereçou à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional um pedido de assistência financeira. Deste pedido veio a resultar um Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF), de que fazem parte vários instrumentos jurídicos designadamente um memorando técnico de entendimento e um memorando de políticas económicas e financeiras que estabeleceram as condições da ajuda financeira a Portugal. No âmbito deste programa, “Portugal comprometeu-se a executar um conjunto de medidas na área orçamental, que abrangem, nomeadamente, a melhoria de procedimentos, de controlo e monitorização da execução orçamental e o aumento da eficiência da prestação de serviços públicos, com o objectivo último de colocar as finanças públicas numa trajectória sustentável”³⁶.

Para concretizar este objectivo último, torna(va)-se necessário recorrer a uma série de medidas à cabeça das quais se encontra(va) a redução do défice, redução essa a alcançar em grande parte pela redução da despesa pública a obter por cortes transversais a toda a Administração Pública e por medidas fiscais muito gravosas, com repercussões directas e imediatas na vida dos cidadãos. Estava, assim, à vista a possibilidade de uma percepção acentuada, por parte dos cidadãos e da opinião pública, da judicialização da política e da politização da justiça, mormente a nível constitucional.³⁷

A crise económico-financeira arrastou a crise do Estado social e da vertente de democracia social e de democracia económica do Estado de direito democrático tornando previsível a necessidade de sopesar as medidas adoptadas para a superar face aos princípios e normas constitucionais. Acresce que é iniludível uma leitura político-ideológica das causas da crise e das formas de a ultrapassar e que é inescapável a constatação da existência por parte dos cidadãos de um sentimento de corrosão da qualidade da representação política pelo sistema de partidos políticos, tal como hoje os conhecemos. E são estes cidadãos os sujeitos da soberania popular, que constitui um dos dois pilares do Estado de direito reconhecidos pela

* Apresentação à mini-conferência sobre “**The role of constitutional courts in economic crises**”. a realizar no âmbito da 13.ª Reunião do Conselho Conjunto da Comissão de Veneza em Batumi, Geórgia, em Junho de 2014.

** Secretária-Geral do Tribunal Constitucional.

*** Texto traduzido por **RICHARD ROGERS**.

³⁶ Do site do Ministério das Finanças, “O Ministério e os memorandos”, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/o-ministerio-e-os-memorandos/o-ministerio-das-financas-e-os-memorandos.aspx> acedido em

³⁷ Não se cura aqui de saber se há ou não judicialização da política e politização da justiça. Esta é frequentemente alegada, sobretudo a nível penal, no contexto de casos de corrupção. Apenas se afirma que o exercício das competências que constitucionalmente estão atribuídas ao Tribunal Constitucional não pode ser confundido com politização da justiça ou judicialização da política. Trata-se do cumprimento de um mandato constitucional, não de intromissão ou ingerência indevidas. Que haja paredes comuns entre a política e a justiça ou entre a justiça e a política é coisa diferente. O direito – e menos ainda o direito constitucional – não é asséptico.

Constituição portuguesa, a par com o princípio da dignidade humana.

Neste enquadramento, que é assumidamente o contexto português, a Constituição não pode deixar de desempenhar reforçadamente o seu papel norteador dos valores que a sociedade política e juridicamente organizada tem de respeitar e o Tribunal Constitucional estaria destinado (ou condenado) a desempenhar o seu papel de legislador negativo imperativo³⁸ em ordem a impedir que um núcleo essencial de direitos, alcançados por uma evolução civilizacional de séculos, seja, nalguma medida posto em causa e destruído.

II – A jurisprudência da crise

O Tribunal Constitucional português prolatou mais de uma vintena de acórdãos³⁹ (doravante, AC), na sua esmagadora maioria em processos de fiscalização abstracta sucessiva de constitucionalidade, que podem enquadrar-se no tema “acórdãos relativos à crise – acórdãos de austeridade” e a lista não chegou seguramente ao fim, aguardando-se para breve o acórdão a proferir relativamente à fiscalização sucessiva de constitucionalidade da Lei do Orçamento de Estado para 2014 (LOE2014).⁴⁰

À excepção de referências pontuais a outros acórdãos, esta nota centrar-se-á nos três acórdãos relativos à Lei do Orçamento de Estado para 2011 (LOE2011) – AC 396/11; Lei do Orçamento de Estado para 2012 (LOE2012) – AC 353/12; Lei do Orçamento de Estado para 2013 (LOE2013) – AC 187/13.

1. Dos requerentes

Em linha com a circunstância de a fiscalização revestir quase exclusivamente natureza abstracta sucessiva, os requerentes da fiscalização⁴¹ foram um grupo de deputados à

³⁸ Hans Kelsen, *Jurisdição constitucional*.

³⁹ Para além da sua publicação em Diário da República (que apenas abrange uma parte da jurisprudência, sendo que todos os acórdãos proferidos em fiscalização abstracta – preventiva e sucessiva – são objecto de publicação), os acórdãos do Tribunal Constitucional estão publicados no respectivo portal em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Uma selecção de jurisprudência está publicada em inglês, na versão inglesa do mesmo portal, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/>

Uma selecção em versão inglesa e francesa está publicada na base de dados CODICES da Comissão de Veneza em <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

⁴⁰ Este trabalho foi finalizado em 26 de Maio de 2014. Escassos quatro dias depois, em 30 de Maio, o Tribunal Constitucional proferiu o AC 413/14 em que foram fiscalizadas quatro normas da Lei do Orçamento de Estado para 2014 (LOE2014). Trata-se de um processo de fiscalização sucessiva de constitucionalidade em que foram avaliadas normas relativas a: redução remuneratória aos trabalhadores do sector público; suspensão de pagamento de complementos de pensão em empresas do sector público empresarial em determinadas situações; contribuição sobre prestações de doença e de desemprego; reduções em pensões de sobrevivência para cônjuges sobreviventes e membros sobreviventes de união de facto de determinados contribuintes. O Tribunal declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de todas as normas à excepção da que se refere aos complementos de pensão, em determinadas situações (empresas do sector público empresarial que tenham apresentado resultados líquidos negativos nos três últimos exercícios apurados, à data de entrada em vigor da LOE14). Por considerar existirem razões de interesse público de excepcional relevo, o Tribunal restringiu os efeitos da declaração de inconstitucionalidade à data da prolação do acórdão, no que se refere à redução da remuneração dos trabalhadores do sector público.

Considerando a impossibilidade, por razões de tempo, de estudar e analisar aqui com mais pormenor o acórdão, apenas se referirá que uma análise necessariamente preliminar do mesmo leva a concluir que o Tribunal se não afastou das grandes linhas dos acórdãos anteriores em matéria de fiscalização de constitucionalidade de leis do orçamento de Estado. Também mais uma vez a excepcional complexidade das questões jurídico-constitucionais levantadas se encontra espelhada no elevado número de votos de vencido (em votações cruzadas). Trata-se mesmo do maior número de votos de vencido quanto a esta temática.

⁴¹ O universo de requerentes possíveis, em fiscalização abstracta preventiva, engloba: Presidente da República; Representantes da República nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira (só para decretos legislativos

Assembleia da República (AC 396/11 e 353/12); vários grupos de deputados à Assembleia da República e o Provedor de Justiça (AC 187/13).

2. Do pedido

Os pedidos nos vários AC englobaram normas que estabeleciam:

redução das remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas com vínculo laboral ao Estado, quer estivessem em exercício de funções, quer iniciassem esse exercício, a qualquer título, após a entrada em vigor da norma em causa (AC 396/11), medidas de “suspensão do pagamento” de subsídios de férias e de Natal cumulativamente com as medidas de “redução remuneratória” consagradas na LOE2011 (AC 353/12) e uma pluralidade de normas nos 4 pedidos abrangidos pelo AC 187/13 relativo à LOE2013 que iam desde a suspensão do subsídio de férias ou equivalente aos trabalhadores da Administração Pública, suspensão também aplicável aos valores pagos, ao mesmo título, por contratos de docência e de investigação; à contribuição sobre os subsídios de desemprego e de doença; à manutenção da redução das remunerações pagas por verbas públicas; à diminuição do pagamento de trabalho extraordinário devido aos trabalhadores do sector público; a uma norma que sujeita as pensões a uma contribuição extraordinária de solidariedade; a alterações ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS); à questão da diferença de tratamento fiscal dispensada aos rendimentos provenientes do trabalho e das pensões e à tributação dos rendimentos do capital.

É importante lembrar que o Tribunal, em obediência ao princípio processual do pedido, só pode declarar a inconstitucionalidade de normas cuja apreciação tenha sido requerida, ainda que possa fazê-lo com fundamento em violação de normas ou de princípios constitucionais diferentes dos invocados pelos requerentes⁴². Em termos objectivos, trata-se obviamente de limitação, porventura a mais importante, ao papel a desempenhar por um Tribunal Constitucional enquanto legislador negativo, decorrente do princípio da separação de poderes ínsito no princípio do Estado de direito democrático. Mas o princípio do pedido não é mais do que a decorrência normal de o Tribunal Constitucional integrar o poder judicial – ainda que com evidentes especificidades – e não o poder legislativo.

3. Outros acórdãos relevantes no contexto da fiscalização de constitucionalidade das medidas de austeridade

Citem-se como muito importantes os AC 794/13⁴³ que estabelece o aumento do período normal de trabalho dos trabalhadores da função pública (com a consequente desvalorização do pagamento/hora das horas de trabalho prestadas e da redução do número de horas extraordinárias a pagar se houver prestação de horas extraordinárias); 602/13⁴⁴ (alterações ao Código do Trabalho, designadamente em matéria de requisitos de despedimento, horário de trabalho e eliminação de feriados obrigatórios), 474/13⁴⁵ (alargamento dos motivos de cessação do vínculo laboral dos trabalhadores em funções públicas e regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas).

4. Os parâmetros que levaram o Tribunal Constitucional a declarar a

regionais). No caso de leis orgânicas, podem também ser requerentes o Primeiro- Ministro ou um grupo de deputados em efectividade de funções (mínimo de 1/5). Cfr.art. 278.º da Constituição.

Em fiscalização abstracta sucessiva: Presidente da República; Presidente da Assembleia da República; Primeiro-Ministro; Provedor de Justiça; Procurador-Geral da República; grupo de deputados à Assembleia da República (mínimo de 1/10); Órgãos de governos das Regiões Autónomas e Representantes da República nas Regiões Autónomas (para pedidos fundados em violação dos direitos das regiões autónomas ou em violação do respectivo Estatuto). Cfr.art.º 281.º da Constituição.

⁴² Art. 51.º, n.º 5 da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC).

⁴³ Fiscalização abstracta sucessiva.

⁴⁴ Fiscalização abstracta sucessiva.

⁴⁵ Fiscalização abstracta preventiva.

inconstitucionalidade

Nos "acórdãos da austeridade", o TC avaliou a constitucionalidade/inconstitucionalidade das normas fundamentalmente à luz do princípio da igualdade, nas vertentes da igualdade na repartição dos encargos públicos ou, se se quiser, da igualdade na vertente da proporcionalidade, do princípio da proporcionalidade a se e à luz do princípio da protecção da confiança. Em várias normas fiscalizadas, debateu também a hipótese da violação de

princípios da Constituição fiscal (critério da capacidade contributiva, princípio da anualidade, princípio da progressividade – este último, por exemplo, na diminuição dos escalões de IRS fiscalizada no AC 187/13) e também de outros direitos como o direito fundamental a uma existência condigna (no caso da contribuição sobre os subsídios de doença e desemprego no AC 187/13). Também o princípio da não reversibilidade ou do não retrocesso dos direitos fundamentais sociais foi, por vezes, considerado para ser posto de lado e ter sido entendido não haver dúvidas de que o que vale nesta matéria é, pelo contrário, a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjectivamente alicerçadas ainda que com ressalva do seu conteúdo mínimo ou nuclear⁴⁶.

III – O papel do Tribunal Constitucional como fiscalizador da constitucionalidade das medidas de austeridade

Uma leitura dos acórdãos relativos à fiscalização das leis do orçamento de Estado de 2011, 2012 e 2013 revela que o Tribunal seguiu, até ao momento, um percurso coerente de avaliação da constitucionalidade das normas que lhe foram submetidas. Não houve intensidade crescente do juízo de censura da constitucionalidade das medidas. Antes o que se verificou foi um acréscimo de medidas que, cumulando-se com as anteriores, provocou agravamentos sucessivos que o Tribunal apreciou face aos balizamentos já enunciados no primeiro dos AC, o 396/11. Dito por outras palavras, os mesmos critérios de avaliação da constitucionalidade, se aplicados a medidas mais gravosas, podem gerar avaliações de não conformidade que medidas menos gravosas não acarretariam. Com efeito, neste acórdão, o Tribunal não declarou a inconstitucionalidade das medidas de redução remuneratória para os trabalhadores do sector público pondo em relevo que "as reduções remuneratórias estabelecidas na lei do Orçamento do Estado de 2011 têm como objectivo final a diminuição do défice orçamental para um valor precisamente quantificado, respeitador do **limite estabelecido pela União Europeia**, no quadro das regras da união económica e monetária". Referiu que "**não consta da Constituição** qualquer **regra** que estabeleça a se, de forma directa e autónoma, uma garantia **de irreduzibilidade dos salários**", que "**não se visiona**, no momento actual, qualquer base normativa que objectivamente permita dar por assente **que as reduções remuneratórias perdurarão indefinidamente**", mas também que "**a repartição dos sacrifícios** impostos pela situação excepcional de crise financeira **não se faz de igual forma entre todos os cidadãos** com igual capacidade contributiva, uma vez que elas não têm um alcance universal, recaindo apenas sobre as pessoas que têm uma relação de emprego público" e que "Intentando-se, até por força de compromissos com instâncias europeias e internacionais, conseguir resultados a curto prazo, foi entendido que, pelo lado da despesa, só a diminuição de vencimentos garantia eficácia certa e imediata, sendo, nessa medida, indispensável. Não havendo razões de evidência em sentido contrário, e **dentro de "limites do sacrifício"**, que **a transitoriedade e os montantes das reduções** ainda salvaguardam, é de aceitar que essa seja uma **forma legítima e necessária**, dentro do contexto vigente, de reduzir o peso da despesa do Estado, com a finalidade de reequilíbrio orçamental"

⁴⁶ "...Por estar em causa um direito económico, social e cultural (o direito à segurança social do qual decorre o direito dos pensionistas), em tudo o que vá para além de um conteúdo mínimo, ou nuclear, as concretizações legislativas específicas do direito à segurança social estão, no entender do Tribunal, sujeitas a uma larga margem de livre conformação por parte do legislador" (in AC 187/13)..

(sublinhados acrescentados). Estas citações (e poder-se-iam escolher outras corroborativas destas) permitem afirmar que o Tribunal, ao não declarar a inconstitucionalidade das medidas da LOE2011 que lhe foram submetidas para fiscalização, emitiu avisos à navegação, identificando de forma clara o porquê da não censura de constitucionalidade e pré-anunciando a sua postura em, na altura eventuais, casos futuros.

Na fiscalização da LOE2012 (AC 353/12), o Tribunal declarou a inconstitucionalidade das normas que suspendiam total ou parcialmente, durante a vigência do PAEF, o pagamento dos

subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações equivalentes para as pessoas que auferem remunerações salariais de entidades públicas e para as pessoas que auferem pensões de reforma ou aposentação através do sistema público de segurança social. Contudo, restringiu os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, não os aplicando em 2012.

Na fiscalização da LOE2013, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de várias normas (por exemplo, a suspensão do subsídio de férias ou equivalente aos trabalhadores da Administração Pública, a suspensão parcial do subsídio de férias dos aposentados e reformados, uma contribuição sobre os subsídios de desemprego e de doença), não tendo declarado a inconstitucionalidade de outras (por exemplo, a redução das remunerações pagas por verbas públicas, a norma relativa à diminuição do pagamento de trabalho extraordinário devido aos trabalhadores do sector público).

Nos outros acórdãos sobre a austeridade, o Tribunal declarou inconstitucionais algumas normas (por exemplo, relativas a requisitos de despedimento por extinção do posto de trabalho – AC 602/13), não tendo declarado inconstitucionais outras (por exemplo, aumento do período de trabalho para os trabalhadores da função pública – AC 794/13).

Segundo as contas da imprensa portuguesa, o Tribunal terá deixado “passar” cerca de 90% das medidas de austeridade⁴⁷. Este resultado é visto por uns como prova da auto-contenção do Tribunal Constitucional, no seu papel de juiz da constitucionalidade e é visto por outros como a prova cabal de que tem pecado por insuficiência no cumprimento do seu mandato de fiscalizador.

Se compulsarmos os acórdãos da austeridade, se lermos as suas fundamentações, mas também os votos de vencido⁴⁸, constataremos, em minha opinião, que o Tribunal não será o anjo salvador por que muitos anseiam nem a entidade mais ou menos diabolizada que muitos, interna e externamente (a Comissão Europeia, o FMI, a imprensa estrangeira), ameaçam, admoestam⁴⁹ ou até temem. Nunca poderia ser nem uma nem outra coisa.

⁴⁷ Percentagem referente ao peso das medidas em causa nos vários orçamentos em que estavam contempladas.

⁴⁸ A título de exemplo: se os acórdãos da LOE2011 e da LOE2012 têm relativamente poucos votos de vencido (o plenário é constituído por 13 juizes), respectivamente 3 no AC 396/11 e 4 no AC353/12, sendo alguns votos de vencimento parcial, o acórdão da LOE2013, 187/13, tem 9 votos de vencido. O AC 794/13 (aumento do horário de trabalho na função pública) foi proferido por uma maioria tangencial (6 votos contra e ainda uma declaração de voto) e o acórdão 602/13 (alterações ao Código do Trabalho) teve 13 votos de vencido, 12 dos quais foram fundamentados em declarações de voto (o juiz que não fundamentou o seu voto tinha entretanto saído do Tribunal por ter atingido o termo do mandato). Nos AC 187/13 e 602/13, é evidente, só foi possível obter maiorias de votação porque os votos de vencido se dirigiram a normas diferentes.

⁴⁹ “Embora os riscos ao cumprimento do défice para 2014 estejam mais equilibrados, os riscos negativos ainda são relevantes. Os riscos negativos em torno das projecções orçamentais são sobretudo de natureza legal, dado que elementos essenciais do Orçamento do Estado para 2014 e do Orçamento Rectificativo foram submetidos à avaliação do Tribunal Constitucional” lê-se no Boletim da Primavera da CE, que não considera os resultados da última avaliação da troika ao programa português” (notícia do Jornal Económico em 5.05.14, http://economico.sapo.pt/noticias/tribunal-constitucional-e-o-maior-risco-aponta-a-comissao-europeia_192500.html e no comunicado da troika, de 2 de Maio de 2014: “However, there are **important downside risks to the budget, related to continuing legal challenges** which contribute to the pressures for the substitution of the higher quality measures with measures of lower certainty and quality” (sublinhado acrescentado). Acessível em <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14193.htm>

Muito recentemente, no seu discurso na sessão de abertura do ano judicial de 2014⁵⁰, o Presidente da República lembrava que “A Constituição... não foi suspensa^{51,52}. Os Portugueses revêm-se no modelo do Estado social de direito e querem que este seja preservado nas suas linhas essenciais”. Mas acrescentava: “Para que esse modelo possa ser salvaguardado, é essencial equilibrar as contas públicas, controlar o endividamento externo, garantir a estabilidade do sistema financeiro e melhorar a competitividade da nossa economia”. É entre este moderno Cila e Carídis que o Tribunal Constitucional se tem movido, cuidando de evitar este turbilhão da crise da dívida soberana e da dívida orçamental, mas cuidando também que o rochedo de Cila, em vez de prefigurar o perigo da destruição, represente a solidez do amparo dos princípios e normas constitucionais que há que preservar, olhando-os não como perigos, mas como fios condutores, faróis a iluminar caminho. De um lado, os compromissos internacionais, a excepcionalidade da situação económico-financeira, o primado da prossecução do interesse público, o princípio da cooperação leal com os órgãos da União Europeia e os demais Estados-membros, a estabilidade da Zona Euro. Do outro, o princípio do Estado social de direito, os direitos fundamentais consagrados na Constituição, designadamente os direitos económicos, sociais e culturais que, sendo programáticos, são direitos para levar a sério⁵³ e muitos deles têm, no seu núcleo essencial, conteúdo análogo aos direitos, liberdades e garantias. Mas não se ignora a extrema complexidade, também a nível jurídico-constitucional, da implementação destes direitos.

A Constituição é, nas sociedades laicas pós-modernas, que são pluralistas, multivalorativas, multiculturais, o mínimo denominador comum sobre os valores que uma sociedade quer ver não apenas culturalmente respeitados, como garantidos pelo Direito. No caso da Constituição portuguesa, esses valores reconduzem-se, em última instância, apenas a dois: o respeito da dignidade da pessoa humana e o respeito pelo princípio democrático (art. 1.º da Constituição). Ao Tribunal Constitucional⁵⁴ compete especificamente, diz a Constituição, “administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional”, em outros termos, aplicar o Direito

⁵⁰ Em 29.01.14, acessível em <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=80605>. O Presidente da República já tinha sentido necessidade de afirmar esta ideia que, ao menos de um ponto de vista jurídico-constitucional, é incontestável, em entrevista ao semanário Expresso, publicada em 5.01.13. Cfr <http://expresso.sapo.pt/constitucional-revela-acordao-sobre-orcamento-a-partir-das-20h=f798307>

⁵¹ A Constituição portuguesa (CRP) só admite a suspensão do exercício de direitos em caso de estado de sítio ou de estado de emergência que só podem ser declarados nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. Nos termos constitucionais, esta declaração não pode afectar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania (art. 19.º).

⁵² Nem a Constituição portuguesa foi suspensa, nem tão pouco o foram os direitos fundamentais reconhecidos no seio da União Europeia pela sua Carta dos Direitos Fundamentais. Também não estão suspensos outros instrumentos internacionais regularmente ratificados que, por isso, no caso português, constituem direito interno (art.º 8.º, n.º 2 da Constituição) como a Convenção n.º 151, da OIT, Relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho da Função Pública. Para uma análise da não atenção ou da negligência da União Europeia, face ao enquadramento legal interno e supranacional dos países visados por medidas de austeridade, cfr. Alexander De Becker, University of Amsterdam, “The impact of austerity measures on social rights in the public sector: the EU does not grant any attention to respect of basic social rights in order to comply with austerity measures”, disponível em <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-c/wccl/papers/ws4/w4-becker.pdf>

Citando o contexto europeu numa diferente perspectiva no que se refere ao papel do Tribunal Constitucional – a de, segundo o autor, o dever compelir a ler a Constituição à luz da obrigação do país de cumprir com as suas obrigações para com a integração europeia, cfr. Martinho Lucas Pires, “Private versus Public or State versus Europe? A Portuguese Constitutional Tale”, acessível em <http://www.mjonline.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/Pires.pdf>

⁵³ Gomes Canotilho. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. Coimbra, separata do n. especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. A. Ferrer Correia (1984).

⁵⁴ Sobre a Fiscalização da Constitucionalidade e Estatuto da Jurisdição Constitucional em Portugal, cfr. Manuela Baptista Lopes, relatório de Portugal à I Assembleia da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/cjclp201005/201005-portugal.pdf>

Constitucional que não é senão um direito de enunciação de princípios fundamentais, de legislador primeiro dos direitos e deveres fundamentais e de organização do poder político, distribuindo as competências pelos vários órgãos de soberania do Estado.

Ao fiscalizar o cumprimento concreto dos direitos fundamentais, ao controlar o respeito pela posição que a cada sujeito incumbe na organização do Estado, o Tribunal avalia se cada uma das entidades ocupa o seu lugar: o legislador a quem compete a tarefa normativa, o executivo a quem compete aplicar as normas, ambos no respeito pelo texto fundamental e o seu próprio lugar que é o de controlar a conformidade das normas com os imperativos constitucionais. Nesta avaliação tem, designadamente, de identificar o que é liberdade de conformação do legislador e violação da Constituição. Mas a interpretação da Lei Fundamental tem, ela própria, margem de apreciação e, na medida do consentido por essa actividade hermenêutica, o Tribunal cria direito. Tem de fazê-lo sem cedências a tentações de activismo judicial⁵⁵, porque o seu papel de legislador se contém nos limites de um legislador negativo.

Às inúmeras dificuldades da interpretação da Constituição, do relevo a dar ao princípio da proporcionalidade face à situação, de extrema gravidade, da crise, acresce que os direitos fundamentais económicos, sociais e culturais, *brevitatis causa*, os direitos sociais – e são, ao menos em grande parte, os que têm estado em causa nos acórdãos da austeridade – são direitos fundamentais de segunda linha. Não gozam do valor jurídico reforçado que a Constituição atribui aos direitos, liberdades e garantias (excepto, como já se referiu, para aquele mínimo que constitua o seu núcleo essencial e que possa ser configurado como direito fundamental de natureza análoga)⁵⁶, não constituem limites materiais de revisão da Constituição, não estando assim abrangidos por nenhuma cláusula pétrea⁵⁷.

O princípio da irreversibilidade ou do não retrocesso dos direitos sociais, a partir do momento e na medida em que o seu conteúdo programático já tivesse sido densificado na prática, princípio, aliás, que nunca chegou a ter reconhecimento generalizado, foi expressamente rejeitado pelo Tribunal. Como se disse supra, o Tribunal reconheceu explicitamente o princípio contrário no acórdão da LOE2013⁵⁸. Apesar desta posição do Tribunal, uma crítica que lhe é feita é a de que não tem adequado a sua jurisprudência aos tempos de crise, que tem aplicado uma Constituição generosa em termos de direitos sociais, filha da revolução dos cravos, esquecendo a situação económica e financeira do país, da Europa e do mundo. Creio, pelo contrário, que o Tribunal não pode ser acusado de crente na vocação para a eternidade dos direitos sociais. Atente-se nos votos de vencido já referidos e nas declarações de voto concordantes com a decisão, mas dissentindo na fundamentação, que bem reflectem os escolhos que os juízes constitucionais têm encontrado no seu caminho. Em boa verdade, não são muitos os direitos para a eternidade, como é próprio do que é humano e nem mesmo as Constituições são textos imutáveis, válidos para todo o sempre, para além de que a própria

⁵⁵ Num sentido muito positivo para a jurisprudência do Tribunal Constitucional de Portugal, cfr. Roberto Cisotta e Daniele Gallo, *The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal*. Em sentido muito crítico para o Tribunal Constitucional, cfr., entre outros, Miguel Nogueira de Brito, *Putting social rights in brackets? The Portuguese experience with welfare challenges in times of crisis*. Ambos os textos estão publicados em EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739. Também em sentido crítico, Gonçalo de Almeida Ribeiro, *Judicial Activism Against Austerity in Portugal*, in I-CONnect <http://www.iconnectblog.com/2013/12/judicial-activism-against-austerity-in-portugal/> acedido em

Do primeiro texto: “The approach taken by the Tribunal seems destined to exceed national boundaries and become a tool of confrontation and fertilization amongst constitutional courts in the wake of the growing phenomenon of horizontal dialogues between national judges”.

⁵⁶ Cfr. arts. 17.º, 18.º e 58.º e segs. da Constituição.

⁵⁷ Cfr. art. 288.º, d) da Constituição.

⁵⁸ Acórdão 187/13: “Embora **não possa pôr-se em dúvida a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjetivamente alicerçadas**, não pode deixar de reconhecer-se que haverá sempre de ressaltar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna” (sublinhado acrescentado).

interpretação das suas normas vai tomando cambiantes diferentes com o tempo. Mas tão pouco a Constituição portuguesa tem permanecido imutável: com 38 anos de vida⁵⁹, já foi objecto de 7 revisões⁶⁰.

Aqui e agora é esta a Constituição que temos e há boas razões para a respeitar na sua forma e na sua substância. Nem sempre a forma tem de ser olhada de lado, como irrelevante face à substância. A forma⁶¹ pode bem representar a *conditio sine qua non* para que se não perca a substância.

IV – Conclusão

A conclusão que retiraria das considerações anteriores só pode ser cautelosa. Seria bom se, como geralmente nos filmes de acção, pudéssemos estabelecer com clareza quem são os bons e os maus da fita. Naturalmente, os bons seriam os juizes e os maus os políticos num sistema de *checks and balances*, de controlos e equilíbrios, bem conhecido do Direito Constitucional. Não que em Portugal se corresse ou corra o perigo de um governo de juizes. A própria composição do Tribunal Constitucional afasta a ameaça⁶². A não adopção no Tribunal Constitucional de uma composição exclusiva de juizes da carreira da magistratura judicial – para alguns, pecado original da forma de composição do Tribunal Constitucional, senão mancha indelével que só poderia ser limpa pela substituição do Tribunal Constitucional por uma secção, a criar, do Supremo Tribunal de Justiça que desempenharia as mesmas funções jurídico-constitucionais – é a consequência da sua natureza específica e uma garantia de que os juizes não terão apenas a visão dos magistrados de carreira, mas uma visão mais ampla que é aquela que o Direito Constitucional simultaneamente propicia e exige⁶³.

O que está seguramente por fazer – mas essa não é uma tarefa do Tribunal Constitucional – é implementar o princípio da separação do poder político dos poderes económico e financeiro. Como se sabe, o princípio da separação ou da divisão de poderes foi sistematizado por Montesquieu em 1748⁶⁴, mas tinha raízes em Aristóteles⁶⁵ e Platão⁶⁶. A separação do poder político do poder económico e financeiro está por fazer, se é que não pode afirmar-se que, nos tempos recentes, se têm dado importantes retrocessos. Com isto não se quer retirar à Finança e à Economia o seu papel específico que o Direito deve apoiar e regular, mas quer afirmar-se que o papel, que é central, da economia e das finanças deve ser subordinado ao poder político. É esta a revolução copernicana que está por fazer. Tal como se não pode partir do princípio da existência de um “direito internacional bondoso”⁶⁷, não se deve pressupor uma teoria económica e financeira bondosas. Devem estar sujeitas ao controlo permanente da sua compatibilidade com valores fundamentais que, a nível nacional, estão consagrados, já se disse, nas Constituições.

Como fazê-lo é a grande dúvida.

A vida, felizmente, não é a preto e branco. A “verdade” não é unívoca.

O Tribunal Constitucional terá de continuar a renovar seu canto e recomeçar a “busca de um

⁵⁹ A Constituição vigente foi aprovada por Decreto de 2 de Abril de 1976.

⁶⁰ Se fizesse sentido falar de uma média aritmética, teríamos uma revisão a cada 5,4 anos.

⁶¹ Etimologicamente, a palavra forma vem do latim *forma* que significa molde, contorno. Ou continente, algo que é necessário para não deixar esvair as coisas.

⁶² O Tribunal Constitucional é composto por treze juizes, dez dos quais designados pela Assembleia da República. Os restantes três são cooptados pelos juizes eleitos. Todos os juizes têm de ser juristas e seis terão de ser obrigatoriamente escolhidos de entre juizes dos restantes tribunais. Cfr. art. 222.º da Constituição.

⁶³ O Tribunal Constitucional é composto actualmente por 6 juizes dos restantes tribunais e 7 juizes com origem nas Universidades, incluindo o Presidente e a Vice-Presidente.

⁶⁴ Montesquieu, *De l'esprit des lois*.

⁶⁵ Séc. IV a.C.

⁶⁶ Sécs. V-IV a.C.

⁶⁷ Citando o constitucionalista Ingo Sarlet, em recente intervenção no Congresso “O constitucionalismo do séc. XXI na sua dimensão estadual, supranacional e global – Congresso em honra de Peter Häberle por ocasião do seu 80.º aniversário”, Lisboa, 13 de Maio de 2014.

país liberto, de uma vida limpa, de um tempo justo”⁶⁸ antes que o homem se possa sentar “à mesa com seu olhar limpo, Porque a verdade passará a ser servida Antes da sobremesa”⁶⁹,

Lisboa, 26 de Maio de 2014

Bibliografia

- A anatomia da crise: identificar os problemas para construir as alternativas – 1.º relatório, preliminar, do Observatório sobre crises e alternativas. Dezembro 2013. Centro de Estudos Sociais (CES), com a colaboração do Instituto para os Estudos Laborais da Organização Internacional do Trabalho (INST/OIT). Acessível em http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf
- Alexander de Becker, University of Amsterdam. *The impact of austerity measures on social rights in the public sector: the EU does not grant any attention to respect of basic social rights in order to comply with austerity measures.* Acessível em <http://www.ius.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-becker.pdf>
- António Carlos dos Santos, Clotilde Celorico Palma. *O Acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional.* In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, ano 5, número 2, Verão.
- Armindo Ribeiro Mendes. *A crise e os seus efeitos previsíveis no Direito.* Intervenção no Colóquio “A Crise e os seus Efeitos Previsíveis no Direito”, organizado pelo Supremo Tribunal de Justiça, em 23.11.11. Acessível em <http://www.stj.pt/ficheiros/coloquios/acriseefeitosdireito-drarindoribeirimendes.pdf>
- Attachment I. Portugal: Memorandum of Economic and Financial Policies. Acessível em http://www.portugal.gov.pt/media/1394876/11R_MEFP.pdf
- Carlos Aymerich Cano. *O controle judicial das políticas de austeridade. A propósito do Acórdão 187/2013, de 5 de Abril, do Tribunal Constitucional Português.* acessível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4333>
- Gomes Canotilho. *Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais.* Coimbra. Separata do n.º especial do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. A. Ferrer Correia (1984).
- Governo de Portugal. Guião para a reforma do Estado. Proposta do Governo, aprovada no Conselho de Ministros de 30 de Outubro de 2013. Acessível em <http://www.portugal.gov.pt/media/1228115/20131030%20guião%20reforma%20estado.pdf>
- Hans Kelsen, Jurisdição constitucional. São Paulo, Martins Fontes, 2003.
- Hans Kelsen. Teoria Pura do Direito. Almedina, 2008.
- Ingolf Pernice, Mattias Wendel, Lars S. Otto, Kristin Bettge, Martin Mlynarski, Michael Schwarz. *A Democratic Solution to the Crisis – Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe.* In Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht. Acessível em http://www.wi-berlin.eu/tl_files/documents/Pernice%20u.a.,%20Die%20Krise%20demokratisch%20ueberwinden,%202012.pdf
- International Monetary Fund. Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. Acessível em

⁶⁸ Citação de um poema de Sophia de Mello Breyner.

⁶⁹ Citação do artigo V do Estatuto da Humanidade de Thiago de Mello:

“Fica decretado que os homens
estão livres do jugo da mentira.
Nunca mais será preciso usar
A couraça do silêncio nem a armadura de palavras.
O homem se sentará à mesa com seu olhar limpo
Porque a verdade passará a ser servida
Antes da sobremesa”.

<http://www.imf.org/external/np/loi/2014/prt/032814.pdf>

- International Monetary Fund. Portugal: Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options. January 2013. IMF Country Report No. 13/6. Acessível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1306.pdf>

- Isabel Arriaga e Cunha. Entrevista a Philippe Legrain. Acessível em <http://www.publico.pt/ECONOMIA/NOTICIA/AJUDAS-A-PORTUGAL-E-GRECIA-FORAM-RESGATES-AOS-BANCOS-ALEMAES-1635405?PAGE=-1>

- Jorge Miranda. *Os novos paradigmas do Estado social*. Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Acessível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>

- Júlio Gomes. *Social rights in crisis in the Eurozone. Work rights in Portugal*. In Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte In LAW 2014/05. Department of Law. EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739.

- Luciano Amaral. *Crises financeiras - história e actualidade*. In Relações Internacionais n.23. Lisboa set. 2009, acessível em

http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992009000300009

- Luís Manuel Teles de Menezes Leitão. *Anotação ao acórdão do Tribunal Constitucional nº 353/2012*. In *Jurisprudência Crítica*. Acessível em <http://www.oa.pt/upl/%7Bf25d9d3f-bb88-47c8-90f2-a7efe2701d2a%7D.pdf>

- Luís Manuel Teles de Menezes Leitão. *Anotação ao acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013*. In *Jurisprudência Crítica*. Acessível em www.biblioteca.porto.ucp.pt/docbweb/download.asp?file

- Maria Lúcia Amaral. *A forma da República: uma introdução ao estudo do direito constitucional*. Coimbra Editora, 2005

- Martinho Lucas Pires, *Private versus Public or State versus Europe? A Portuguese Constitutional Tale*. Acessível em <http://www.mjlonline.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/Pires.pdf>

- Maurizio Oliviero, Paulo Márcio Cruz. *Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de bem-estar*. In Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 18 - n. 2 - p. 212-223 / mai-ago 2013, disponível em www.univali.br/periodicos

- Memorandos. Acessíveis em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/secretarios-de-estado/secretario-de-estado-adjunto-do-primeiro-ministro/documentos-oficiais/memorandos.aspx>

- Miguel Nogueira de Brito. *Comentário ao acórdão n.º 353/2012 do Tribunal Constitucional*. In Revista Direito e Política n.º 1, Outubro - Dezembro 2012.

- Miguel Nogueira de Brito, *Putting social rights in brackets? The Portuguese experience with welfare challenges in times of crisis*. In Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte In LAW 2014/05. Department of Law EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739.

- Nuno Garoupa. *Politização da Justiça e o Poder Judicial*. Acessível em http://www.stj.pt/ficheiros/coloquios/jspp_nunogaroupa.pdf

- Paula Marina Francisco da Cruz, Paulo Márcio Cruz. *Repercussões da crise financeira internacional no Estado de bem-estar*.

Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.3, 3º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

- Pedro Coutinho Magalhães, António de Araújo. *A justiça constitucional entre o direito e a política: o comportamento judicial no Tribunal Constitucional português*. In *Análise Social*, vol. XXXIII (145), 1998 (1.º), 7-53.

- Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014. Março de 2011. Acessível em

http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011_2014.pdf

- Robert Nagel. *Constitutional Cultures: The Mentality and Consequences of Judicial Review*.

University of California Press, 1993.

- Roberto Cisotta e Daniele Gallo. *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*. In *Diritti Umani e Diritto Internazionale*. Vol. 7 2/2013 maggio-agosto.

- Roberto Cisotta e Daniele Gallo, *The Portuguese Constitutional Court case law on austerity measures: a reappraisal*. In *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*. Edited by Claire Kilpatrick and Bruno De Witte In LAW 2014/05. Department of Law

EUI Working Paper LAW 2014/05, ISSN 1725-6739.

- *Safeguarding human rights in times of economic crisis*. Commissioner for Human Rights. Council of Europe, November 2013. Available at: http://www.enetenglish.gr/resources/article-files/prems162913_gbr_1700_safeguardinghumanrights_web.pdf

- Tania Abbiate. *L 'Acórdão 187/2013: la punta di un iceberg per la giurisprudenza costituzionale europea sulla crisi?* Acessível em

<http://www.diritticomparati.it/2013/05/lac%C3%B3rd%C3%A3o-1872013-la-punta-di-un-iceberg-per-la-giurisprudenza-costituzionale-europea-sulla-crisi-.html#sthash.5WmuHv0d.dpuf>

- Yiannis Z. Drossos. *Loves' Labour's Lost: fighting austerity and crisis with obiter dicta. A gloss on the expediency of constitutional justice in times of crisis*. Intervenção no congresso internacional "The Crisis, the Constitution and its Revision", organizado pelo Center of European Constitutional Law e a the Friedrich Ebert Stiftung, Atenas, 2013. Acessível em <http://www.constitutionalism.gr>.