

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Faculdade de Direito



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

A austeridade e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos

A interferência no direito de propriedade e o papel do Conselho da Europa na salvaguarda dos direitos humanos em tempos de crise

Francisca Barroso Pereira Pratas Balhau

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Direito Internacional e Relações Internacionais

Orientada pelo Prof. Doutor Rui Guerra da Fonseca

2019

*“Those already disadvantaged have no belts to tighten and must not be asked
to make sacrifices for a crisis which was not of their doing”*

Thomas Hammarberg,
antigo Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa

Agradecimentos

Agradeço ao Prof. Doutor Rui Guerra da Fonseca pela disponibilidade e acompanhamento no processo de elaboração da presente dissertação.

À minha família, em particular aos meus pais, pelo apoio incondicional.

Aos meus amigos, em particular à Graça pela amizade e paciência inesgotável, e todos com quem me cruzei e aprendi.

Resumo

A presente dissertação de mestrado pretende estudar a forma como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos protegeu os direitos humanos, perante e recente crise económica e as medidas de austeridade.

De forma introdutória é feita uma contextualização da crise económica e da austeridade, e são apresentados os principais instrumentos desenvolvidos pelas Nações Unidas sobre este tema.

Foi estudado o artigo 1º do protocolo 1, que prevê o direito de propriedade, feita uma análise da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em casos em que foram impostas medidas de austeridade, por programas de assistência económica internacional, e feito um comentário a estas decisões.

Refere-se o contributo do Comissário dos Direitos Humanos e da Assembleia Parlamentar com vista a contextualizar o impacto que as medidas de austeridade tiveram nos direitos humanos na Europa.

Concluiu-se que o Tribunal reconheceu uma especial margem de apreciação aos Estados, atendendo à situação economia vivida.

Palavras-chave: Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Crise Económica, Austeridade, Conselho da Europa, Direito de Propriedade.

Abstract

The present masters dissertation looks at the way in which the European Convention of Human Rights protected human rights, when faced with the recent economic crisis and austerity measures.

As an introductory note, there is a reference to the economic crisis and austerity, followed by an analysis of the main instruments developed by the United Nations on this issue.

An overview of article 1° of protocol 1, which establishes the protection of property, is done, followed by an analysis of the European Court of Human Right's jurisprudence in cases where austerity measures were applied under international economic assistance programs, followed by a commentary.

A reference is made to the contribution of the European Commissioner for Human Rights and the Parliamentary Assembly in understanding the impact that the austerity measures had in the human rights protection in Europe.

In conclusion, the Court considered that there was no violation of the article, and referred to the country's margin of appreciation due to its exceptional economic situation.

Key words: European Convention of Human Rights, Economic crisis, Austerity, Council of Europe, Right to Property.

Abreviaturas e siglas

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BCE	Banco Central Europeu
c.	Contra
CdE	Conselho da Europa
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
DESC	Direitos Económicos Sociais e Culturais
DR	Diário da República
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FMI	Fundo Monetário Internacional
MoU	Memorando de Entendimento
OE	Orçamento de Estado
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Económicos Sociais e Culturais
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
EU	União Europeia

Índice

Agradecimentos	1
Resumo	2
Abstract	3
Abreviaturas e siglas	4
Índice	5
I. Introdução	6
II. Delimitação do tema	7
A. Capítulo Introdutório	8
1. A crise económica e a austeridade	8
1.1. A crise económica global	8
1.2. A crise económica na Europa	9
1.3. Austeridade	10
1.4. Contexto atual, aprendizagens e perspectivas futuras	12
B. A crise económica, as medidas de austeridade e a Organização das Nações Unidas	15
1. A Organização das Nações Unidas	15
2. As estruturas e os instrumentos da ONU que se debruçaram sobre o problema da austeridade e os direitos humanos	16
2.1. Conselho dos Direitos Humanos	17
2.2. O Comité Económico, Social e Cultural	23
2.3. Assembleia Geral das Nações Unidas	26
3. Comentário	29
C. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos, as medidas de austeridade e o papel do Conselho da Europa na defesa dos direitos humanos em tempos de crise	31
I. A implementação de medidas de austeridades como uma interferência no direito de propriedade previsto no artigo 1º do protocolo 1: o princípio do direito ao respeito dos seus bens e a jurisprudência de austeridade do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)	34
1. O artigo 1º do Protocolo 1 da CEDH	34
1.1. Contextualização do direito de propriedade no direito internacional geral	34
1.2. O direito de propriedade na CEDH	36
1.3. A natureza da obrigação de proteção da propriedade na CEDH	39
1.4. A interferência no direito de propriedade	40
1.5. Os requisitos para a interferência legítima no direito de propriedade	45
2. A aplicação pelo TEDH do artigo 1º do protocolo 1 a casos relativos a medidas de austeridade	49
2.1. O contexto	49
2.2. Os casos	55
2.2.1. Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013	55
2.3. Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013	57
2.4. Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015	57
2.5. Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016	58
2.6. Fundamentação do tribunal	60
3. Análise	68
II. O papel do Conselho da Europa na salvaguarda dos direitos humanos em tempos de crise	70
1. O Comissário dos Direitos Humanos	70
2. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa	84
3. Comentário	89
D. Conclusão	90
E. Bibliografia	92

I. Introdução

A presente dissertação de mestrado pretende olhar para a forma como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos protegeu os direitos humanos face à recente crise económica e ao impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos.

A análise começa por contextualizar a recente crise económica e o que se entende por austeridade. Esta análise baseou-se na leitura de jornais económicos publicados durante o período da crise, e no seu décimo aniversário, em setembro de 2018, permitindo assim adquirir conhecimentos e um ponto de partida para um estudo sobre as suas consequências, em particular o seu impacto nos direitos humanos.

Tendo a crise económica e as medidas de austeridade sido um problema mundial, o primeiro capítulo olha para as Nações Unidas, pois esta é a organização de âmbito mundial de proteção dos direitos humanos. Foram referenciados os instrumentos desenvolvidos em resposta à crise económica e à austeridade, nomeadamente relatórios e outros instrumentos produzidos por órgãos especializados desta organização.

No segundo capítulo é feita uma análise sobre a forma como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos foi aplicada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Humanos, em resposta às medidas de austeridade. Com este objetivo foi efetuada uma análise da jurisprudência do Tribunal Europeu, tendo sido feito uma análise sobre esta.

Considerou-se pertinente fazer referência ao trabalho desenvolvido por outras estruturas do Conselho da Europa sobre este tema, de forma a introduzir um olhar mais abrangente sobre as consequências da crise económica e da austeridade nos direitos humanos na europa. Para esta análise, foram estudados relatórios e recomendações da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, assim como comentários, relatórios e publicações do Comissário dos Direitos Humanos. No final do trabalho é feita uma reflexão sobre o contributo e limitações do sistema da Convenção Europeia dos Direitos Humanos na salvaguarda dos direitos humanos em tempos de crise.

II. Delimitação do tema

O mundo atravessou recentemente um período de crise económica, que obrigou a que muitos países recorressem a medidas de austeridade. A crise económica internacional, e a consequente implementação de medidas de austeridade, tiveram impacto nos direitos humanos, que ainda hoje se fazem sentir pelo mundo.

Estas medidas, pelo facto de se caracterizarem pelo corte das despesas em áreas como a saúde e educação, tiveram impacto na implementação e na salvaguarda dos direitos humanos a nível mundial. Sendo a Organização das Nações Unidas a organização mundial de defesa dos direitos humanos, esta organização debruçou-se sobre esta problemática partindo dos seus instrumentos, para uma reflexão deste problema por meio de relatórios, princípios orientadores e outros.

É pertinente, no entanto, estudar este problema no contexto europeu, à luz do sistema regional de proteção de direitos humanos da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, devido ao particular impacto da crise económica na região, que obrigou alguns países a recorrer a programas de assistência económica internacional.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é o órgão competente por interpretar e aplicar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Para perceber de que forma a Convenção Europeia protege os direitos humanos em período de crise económica e de implementação de medidas de austeridade é pertinente uma análise do artigo 1º do protocolo 1. Este artigo prevê o direito de propriedade, entendido como salários, pensões e outros rendimentos. As medidas de austeridade implicam uma interferência neste direito, por meio da sua redução ou corte. A jurisprudência do Tribunal analisa se as interferências no direito de propriedade são legítimas, devendo para tal estarem preenchidos determinados requisitos. A jurisprudência analisa casos concretos, não tendo competência para se pronunciar sobre a situação dos direitos humanos fora do âmbito dos casos em análise.

Para conhecer o real impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos na Europa é necessário olhar para outros órgãos do Conselho da Europa, nomeadamente o Comissário dos Direitos Humanos e a Assembleia Parlamentar.

A. Capítulo Introdutório

1. A crise económica e a austeridade

1.1. A crise económica global

Quando os historiadores olharem para o início do século XXI irão identificar dois momentos marcantes: o primeiro foi o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001; e o segundo, a crise financeira global de 2008.

Durante séculos, a "arte bancária" baseava-se no negócio de colecionar depósitos e usar esse dinheiro para fazer empréstimos. No final do século XX os financiadores tornaram-se "talhantes a fazer salsichas"¹. Começaram a comprar empréstimos e, a dividirem-nos por grau de exposição ao incumprimento, e embalaram-nos em novos instrumentos com nomes apelativos como obrigações de dívida colateralizada². O problema é que, nos anos anteriores à crise, houve um crescimento do crédito, assim como um aumento dos empréstimos irresponsáveis nos Estados Unidos da América, particularmente as hipotecas subprime³. Uma vez que as técnicas que os banqueiros estavam a usar para dividir e segmentar os empréstimos eram extremamente opacas, era difícil saber onde estava o risco⁴. Estes julgavam ter encontrado um meio de acabar com o risco, ao dividirem-no, quando de facto tinham perdido a noção deste⁵.

A faísca que incendiou a crise financeira global foi o colapso da Lehman Brothers, em setembro de 2008, que quase destruiu o sistema financeiro mundial. Este acontecimento e posterior queda do mercado imobiliário expuseram as fragilidades do sistema financeiro. A centralização do risco e outras manobras de engenharia financeira não deram aos investidores a proteção prometida. As garantias por hipoteca caíram em valor e o risco centralizado, considerado seguro, mostrou-se sem valor. Tornou-se difícil vender ativos suspeitos de terem sido "talhados" a quase qualquer preço ou usá-los como colateral para o financiamento a curto prazo, de que muitos bancos dependiam. Os preços de liquidação abalaram o capital dos bancos e exigiram que estes reavaliassem os seus bens ao preço atual e logo, a reconhecer as perdas⁶.

¹ *Have we learnt the lesson of the financial crisis?*, Financial Times, 31 de agosto 2018, disponível em: www.ft.com/content/a9b25e40-ac37-11e8-89a1-e5de165fa619 (acedido a 29 de outubro de 2018).

² *Have we learnt the lesson of the financial crisis?*, Financial Times, 31 de agosto 2018, disponível em: www.ft.com/content/a9b25e40-ac37-11e8-89a1-e5de165fa619 (acedido a 29 de outubro de 2018).

³ *The origins of the financial crisis*, The Economist, 7 de setembro de 2013, disponível em: www.economist.com/schools-brief/2013/09/07/crash-course (acedido a 25 de outubro de 2018).

⁴ *Have we learnt the lesson of the financial crisis?*, Financial Times, 31 de agosto 2018, disponível em: www.ft.com/content/a9b25e40-ac37-11e8-89a1-e5de165fa619 (acedido a 29 de outubro de 2018).

⁵ *The origins of the financial crisis*, The Economist, 7 de setembro de 2013, disponível em: www.economist.com/schools-brief/2013/09/07/crash-course (acedido a 25 de outubro de 2018).

⁶ *The origins of the financial crisis*, The Economist, 7 de setembro de 2013, disponível em: www.economist.com/schools-brief/2013/09/07/crash-course (acedido a 25 de outubro de 2018).

1.2. A crise económica na Europa

Parece haver consenso quanto ao entendimento de que a resposta imediata à crise na Europa foi necessária. No entanto, um historiador entrevistado pelo *The Economist* afirmou considerar que a reação negativa contra os banqueiros, a frustração com os governos da União Europeia (UE) e o impacto da austeridade, levou ao aumento do populismo, à eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos da América e ao *Brexit*. Uma parte importante do problema, segundo este historiador, foi a inicial desconsideração da crise por parte dos líderes políticos europeus, o que cria um precedente preocupante, pondo em causa a capacidade destes tomarem medidas decisivas antes de surgir a próxima crise. Sublinhou ainda a mudança no humor político, lembrando que os políticos que defendiam a ideia da alocação automática de recursos pelo mercado livre não estão hoje em funções e que o eleitorado tende hoje para a extrema-esquerda e para os partidos nacionalistas⁷.

Uma das consequências da crise económica acima referida, o aumento do nacionalismo, tem prejudicado a Europa na resolução dos problemas estruturais do euro, que coloca o futuro da moeda única em risco⁸. A crise mostrou como os bancos de um país e o seu governo estão interligados: o Estado tem dificuldade em emprestar o suficiente para apoiar os bancos que são afetados pela queda do valor da dívida deste. Este ciclo continua hoje quase intacto e o futuro da moeda única continua em dúvida⁹. A crise económica teve particular impacto na Europa devido a um conjunto complexo de fatores locais, apontou um relatório da Universidade de Harvard, concluindo que esta crise foi exacerbada pela falta de unidade tanto da política em geral como da política tributária¹⁰.

Muitas economias europeias continuam a sofrer de procura agregada baixa. Entende-se que a política monetária e fiscal podia ter feito mais, e mais cedo, para trazer a recuperação económica, sendo que as medidas foram atrasadas por preocupações sobre a dívida do governo e a inflação¹¹.

⁷ Para uma leitura mais exaustiva da análise de Adam Tooze, *Ten years after the financial crisis*, *The Economist*, 2 de agosto de 2018, disponível em: www.economist.com/books-and-arts/2018/08/02/ten-years-after-the-financial-crisis (acedido a 23 de outubro de 2018).

⁸ *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, *The Economist*, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

⁹ É feito o alerta de que, “um colapso caótico do euro faria com que a crise de 2008 parecesse nada de especial” no artigo *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, *The Economist*, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

¹⁰ Mark Esposito / Jorgo Chatzimakakis, *The European Financial Crisis - Analysis and a Novel Intervention*, Harvard University, 2013, p.24.

¹¹ *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, *The Economist*, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

Os decisores políticos poderão ter tornado a economia mais segura, mas ainda têm que reconhecer os erros cometidos. Sem isso, parece augurar má resposta política na próxima crise, devendo-se sublinhar que uma geopolítica fraturada torna as finanças globalizadas mais difíceis de gerir¹².

O relatório da Universidade de Harvard acima referido propõe um investimento centrado nas pessoas como meio da prossecução dos objetivos estabelecidos no Tratado de Maastricht, afirmando que “a força para atingir o potencial europeu está nos europeus”¹³.

1.3. Austeridade

Para além do entendimento da crise económica e das suas consequências económicas e políticas, importa também compreender o conceito de austeridade como um meio de resposta à crise económica. Primeiramente, a austeridade pode ser definida como um conjunto de políticas económicas que consistem no aumento dos impostos e no corte das despesas, ou uma combinação dos dois, e é usada pelos governos para reduzir a despesa pública com vista a reduzir o défice orçamental¹⁴. Esta definição, no entanto, não está completamente correta uma vez que, em teoria, o governo pode tentar reduzir o seu défice simplesmente aumentando os impostos. No entanto, o aumento isolado dos impostos é geralmente visto como uma forma menos efetiva de reduzir o défice do que reduzir a despesa¹⁵.

Os governos atrasam recorrer a tais medidas porque são habitualmente pouco populares a nível político. Em vez disso, os tendem a depender doutros métodos, por exemplo o financiamento do défice, que envolve pedir dinheiro emprestado aos mercados financeiros para mitigar o défice orçamental a curto prazo, método implementado durante a crise por ser mais fácil de justificar ao eleitorado¹⁶.

No entanto, um artigo intitulado “[w]hat is austerity” publicado na revista *The Economist*, lembrou que um governo pode impor um programa de austeridade e mesmo assim gastar mais

¹² *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, *The Economist*, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

¹³ Mark Esposito / Jorgo Chatzimakakis, *The European Financial Crisis - Analysis and a Novel Intervention*, Harvard University, 2013, p.24.

¹⁴ Peter Bondarenko, *Austerity*, in *Encyclopædia Britannica Online*, 17 de julho de 2015, disponível em: www.britannica.com/topic/austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

¹⁵ Não há, no entanto, consenso quanto a este ponto. *What is austerity?*, *The Economist*, 17 de agosto de 2012, disponível em: www.economist.com/buttonwoods-notebook/2015/05/20/what-is-austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

¹⁶ Peter Bondarenko, *Austerity*, in *Encyclopædia Britannica Online*, 17 de julho de 2015, disponível em: www.britannica.com/topic/austerity (acedido a 12 de junho de 2018)

do que recebe em impostos. Isto porque, afirma o artigo, a austeridade ignora os efeitos do ciclo económico, cujos estabilizadores automáticos levam a que o défice aumente ou diminua consoante a economia expande ou contrai. Geralmente, num período de crescimento económico, a receita tributária tende a aumentar e as despesas, como os subsídios de desemprego, diminuem, resultando num declínio do défice cíclico, mesmo que os governos não mudem as suas políticas. Ou seja, conclui o artigo, um governo ao implementar medidas de austeridade tenta contrariar o efeito dos estabilizadores automáticos, que críticos afirmam ser contraproducente¹⁷.

Argumentos sobre a austeridade quase tomaram a forma de fervor religioso¹⁸. Um artigo no *The Economist* intitulado “[a]usterity is hurting but is it working?”, publicado em 2013, expôs a forma como a austeridade é entendida pelos seus proponentes e pelos seus opositores, dividindo-os entre o campo do “sim” e o campo do “não”¹⁹.

Quanto ao campo do sim, partindo do entendimento de que o dinheiro dos contribuintes deve ser gasto em coisas que têm importância para a sociedade em geral - saúde, educação, alívio à pobreza – os proponentes da austeridade entendem que não deve ser usado o dinheiro dos impostos para pagar a dívida aos titulares das obrigações estrangeiras, credores. Ou seja, que o simples aumento dos impostos não é suficiente. Porque é que a austeridade é necessária? É simples, afirmam, a grande lição que todas as economias avançadas aprenderam com a crise é que são mais pobres do que esperavam ser. A única questão é a velocidade em que os países reduzem o défice. O campo do sim entende, então, que a austeridade é um mal necessário.

Por outro lado, no que respeita ao campo do não, os economistas Brad DeLong da Universidade de Berkeley e Larry Summers da Universidade de Harvard consideram que o défice governamental pode facilmente pagar-se por si, através de medidas de incentivo ao crescimento económico. A dívida e o défice são um problema a longo prazo. As medidas mais óbvias são as de proceder a uma reforma das pensões e do sistema de saúde, o que resulta numa diminuição dos gastos a longo prazo.

Outra forma de incentivar o crescimento económico é investindo nas infraestruturas. Investir em estradas e na educação traz retorno, por meio de impostos a ser cobrados, que podem ser usados para pagar a dívida. Por outro lado, se a austeridade levar a um período prolongado de elevado desemprego, as pessoas vão sair do mercado de trabalho. Ou seja, o *timing* da austeridade é essencial.

¹⁷ *What is austerity?*, The Economist, 17 de agosto de 2012, disponível em: www.economist.com/buttonwoods-notebook/2015/05/20/what-is-austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

¹⁸ *A deficit of common sense*, The Economist, 27 outubro 2012, disponível em: www.economist.com/leaders/2012/10/27/a-deficit-of-common-sense (acedido a 31 de outubro de 2018).

¹⁹ *Austerity is hurting - but is it working*, Financial Times, 26 de abril de 2013, disponível em: www.ft.com/content/e1532c9a-aceb-11e2-b27f-00144feabdc0 (acedido a 12 de junho de 2018).

O investimento em infraestruturas apresenta um problema, o facto dos efeitos não serem tangíveis no momento em que são implementados, uma vez que os projetos levam tempo e dinheiro a serem feitos. No entanto, há consenso por parte dos académicos, economistas e decisores políticos quanto aos efeitos deste investimento, na medida em que este gera um incentivo a curto e médio prazo, e a longo prazo leva a um retorno a nível da produtividade²⁰.

No entanto é errado definir a austeridade como sendo boa ou má. A austeridade afetou o crescimento mais do que os seus proponentes esperavam. Mas, para muitos países, foi menos evitável do que os seus críticos reconhecem. O argumento de que os cortes orçamentais incentivam o crescimento, comum em 2010, foi, no entanto, desacreditado²¹.

Considera-se interessante referir que os governos que propõem a austeridade tendem a ser de direita, e logo, têm uma preferência ideológica por impostos mais baixos e um Estado mais pequeno²².

Adoptem-se ou não medidas de austeridade parece importante não esquecer que *“to avoid such woes, the world needs fiscal policy driven not by faith, but by reason”*²³.

1.4. Contexto atual, aprendizagens e perspectivas futuras

Será de referir que ainda hoje se debate as causas e as curas da Grande Depressão dos anos trinta, pelo que parece natural que se discuta a crise recente. No centro do problema está a impossibilidade de isolar uma parte da política económica e fazer um “controlo” como numa experiência científica propriamente dita, pelo que não é possível pesar os fatores políticos e económicos de forma conclusiva²⁴.

Uma forma de avaliar a recuperação económica - a forma errada - seria a de aguardar pelo fim da crise económica²⁵. Em 2012 o Fundo Monetário Internacional (FMI) calculou que entre 1970

²⁰ *Austerity in theory and in practice*, The Economist, 17 de agosto de 2012, disponível em: www.economist.com/free-exchange/2012/08/17/austerity-in-theory-and-in-practice (acedido a 12 de junho de 2018).

²¹ *A deficit of common sense*, The Economist, 27 de outubro 2012, disponível em: www.economist.com/leaders/2012/10/27/a-deficit-of-common-sense (acedido a 31 de outubro de 2018).

²² *What is austerity?*, The Economist, 17 de agosto de 2012, disponível em: www.economist.com/buttonwoods-notebook/2015/05/20/what-is-austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

²³ *A deficit of common sense*, The Economist, 27 de outubro 2012, disponível em: www.economist.com/leaders/2012/10/27/a-deficit-of-common-sense (acedido a 31 de outubro de 2018).

²⁴ *What is austerity?*, The Economist, 17 de agosto de 2012: www.economist.com/buttonwoods-notebook/2015/05/20/what-is-austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

²⁵ *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

e 2011 o mundo sofreu 147 crises bancárias²⁶. Segundo Gillian Tett, jornalista do *The Financial Times*, qualquer que seja o seu tamanho estatístico, as crises económicas partilham duas coisas: a primeira, um período pré-crise marcado pela “ganância” dos bancos e opacidade, resultando numa visão em túnel dos financiadores, que torna impossível para estes avaliarem os riscos de forma objetiva; em segundo lugar, quando a crise chega, há uma súbita perda de confiança entre investidores, governos e instituições²⁷.

Considera-se ter havido um atraso na implementação de medidas relativas à política monetária e fiscal, que se deveu a preocupações alegadamente infundadas sobre a dívida dos governos e a inflação, erro que deveria ser amplamente reconhecido de forma a evitar que este seja repetido no futuro, defendeu um artigo do *The Economist*²⁸. Isto não quer dizer que a preocupação com a consolidação fiscal foi errada. No entanto, uma vez que muitos dos países não tinham escolha, devendo ser sublinhada a importância da forma como a austeridade é imposta e as políticas que a acompanham, preferencialmente num plano a médio prazo²⁹.

Outro artigo na *The Economist*, publicado em 2010, afirma que para os defensores da austeridade, esta política é essencial e adequada uma vez que consideram que: gastos em défice não podem continuar eternamente, e ao aumentar a confiança das empresas e dos privados, e ao diminuir o risco de prémio da dívida pública, a consolidação fiscal bem estruturada pode levar ao crescimento económico. O artigo referia-se igualmente a uma análise do FMI, que sugeria que a austeridade fiscal associada a uma reforma estrutural levaria a crescimento maior do que somente a austeridade. Considera assim, a recuperação foi mais lenta e fraca do que poderia ter sido³⁰.

Constatou-se uma diferença a nível dos efeitos que as medidas de austeridade tiveram na Europa sendo que esses efeitos “doeram” mais na periferia europeia, onde os cortes foram duros e apressados e o Banco Central Europeu (BCE) fez pouco para os contrariar³¹.

²⁶ Luc Laeven / Fabian Valencia, Systemic Banking Crises Database: An Update, International Monetary Fund, 2012, p. 3.

²⁷ *Have we learnt the lesson of the financial crisis?*, Financial Times, 31 de agosto de 2018, disponível em: www.ft.com/content/a9b25e40-ac37-11e8-89a1-e5de165fa619 (acedido a 29 de outubro de 2018).

²⁸ *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

²⁹ *A deficit of common sense*, The Economist, 27 de outubro de 2012, disponível em: www.economist.com/leaders/2012/10/27/a-deficit-of-common-sense (acedido a 31 de outubro de 2018).

³⁰ *Austerity Alarm*, The Economist, 1 de julho de 2010, disponível em: www.economist.com/node/16485318/print (acedido a 12 de junho de 2018).

³¹ *A deficit of common sense*, The Economist, 27 de outubro de 2012, disponível em: www.economist.com/leaders/2012/10/27/a-deficit-of-common-sense (acedido a 31 de outubro de 2018).

O recurso à austeridade teve como consequências, nomeadamente: o incentivo ao surgimento do populismo, o debate sobre a desigualdade de rendimentos, e levou à insegurança dos empregos³². No entanto, a estas consequências acresceram problemas de longo prazo que a crise expôs: a habitação, *offshore dollar finance* e o euro³³.

Uma das lições da recente crise económica é o facto de a austeridade poder deixar de ser considerada como o meio mais eficiente para reduzir a dívida, uma vez que se tem demonstrado que esta política, para além dos seus efeitos perigosos, é politicamente muito dispendiosa. Como tal, a ênfase deve estar em reformas de apoio ao crescimento e não à austeridade quando há limitações políticas, apesar destas medidas serem muito difíceis de implementar³⁴.

Um artigo no *The Economist* compara, em tom de aviso, o papel dos bancos centrais a uma intervenção médica, afirmando que “*central banks brought a global economic heart attack to an end by performing emergency surgery. But the patient has gone back to his old habits of smoking, heavy drinking and gorging on fatty foods*”³⁵. Isto porque, até 2020, podem estar reunidas condições para surgir uma nova crise, não sendo, no entanto, evidente a forma que esta tomará³⁶. No entanto, um artigo no *The Economist* entende que provavelmente envolverá o setor imobiliário, sendo que os riscos apenas serão mitigados quando forem adotadas reformas estruturantes³⁷. O referido artigo termina dizendo que “*a decade after Lehman failed, finance has a worrying amount to fix*”³⁸.

³² *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

³³ *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

³⁴ Para uma análise mais completa das lições da crise económica, *Austerity is pain. So is tight money*, The Economist, 19 de janeiro de 2012, disponível em: www.economist.com/free-exchange/2012/01/19/austerity-is-a-pain.-so-is-tight-money (acedido a 12 de junho de 2018).

³⁵ *Ten years after the financial crisis*, The Economist, 2 de agosto de 2018, disponível em: www.economist.com/books-and-arts/2018/08/02/ten-years-after-the-financial-crisis (acedido a 23 de outubro de 2018).

³⁶ Nouriel Roubini / Brunello Rosa, *Is the next financial crisis already brewing?*, Financial Times, 11 de setembro de 2018, disponível em: www.ft.com/content/58d1ce9c-b5a2-11e8-bbc3-ccd7de085ffe (acedido a 31 de outubro de 2018).

³⁷ O artigo afirma que o setor imobiliário será a causa da próxima crise uma vez que os governos dos países desenvolvidos não conseguiram ainda conciliar de forma adequada a vontade de apoiar a aquisição de propriedade com a necessidade de evitar um crescimento descontrolado do crédito imobiliário. *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

³⁸ *The world has not learned the lessons of the financial crisis*, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

B. A crise económica, as medidas de austeridade e a Organização das Nações Unidas

1. A Organização das Nações Unidas

A II Guerra Mundial levantou questões quanto à nova ordem jurídica num contexto do pós-guerra, com a estabilidade da ordem internacional e a forma como uma estrutura organizada da comunidade internacional poderia evitar agressões entre Estados no futuro a ser a principal preocupação³⁹. Foi neste contexto que a Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu, tendo começado a ser projetada quando o colapso da Liga das Nações, organização internacional criada após o fim da I Guerra Mundial, se tornou evidente, prosseguindo igualmente o objetivo da manutenção da paz e segurança internacionais⁴⁰.

Os objetivos das Nações Unidas encontram-se consagrados no artigo 1º da Carta das Nações Unidas, sendo estes prevenção dos conflitos, o fortalecimento da paz universal e a cooperação internacional com vista à prossecução dos objetivos comuns, e os seus princípios no artigo 2º, princípio da igualdade soberana, da boa-fé, a proibição do uso da força e da não ingerência, sendo que, novos objetivos como o combate à pobreza, a reconstrução pós-conflito e a conservação do ambiente emergiram ao longo dos últimos anos⁴¹. Os artigos relativos aos direitos humanos na Carta das Nações Unidas respeitantes aos direitos humanos “são um suporte e um impulso para posteriores aperfeiçoamentos na proteção dos Direitos Humanos”⁴².

O sistema de proteção internacional dos direitos humanos da ONU caracteriza-se como um sistema de cooperação intergovernamental, ou seja, um sistema dominado pelos Estados, que se baseia em relações de cooperação e não subordinação⁴³. A Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela AGNU a 10 de dezembro de 1948, consagrou direitos civis e políticos tradicionais e os direitos económicos e sociais, constituindo um compromisso entre a conceção liberal ocidental e a conceção socialista, não tendo, no entanto, um valor jurídico vinculativo pelo que se prolongou a Declaração pela adoção dos Pactos de 1966⁴⁴.

São órgãos das Nações Unidas a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Económico e Social, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretário-Geral.

³⁹ Daniel-Erasmus Khan, *Drafting History, in The Charter of the United Nations: A Commentary*, (ed. Bruno Simma), Vol. I, Oxford University Press, 2012, p. 2.

⁴⁰ Joaquim da Silva Cunha / Maria Assunção do Vale Pereira, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, 2004, p.518.

⁴¹ Rudiger Wolfrum, *Purposes and Principles, Article 1, in The Charter of the United Nations: A Commentary*, (ed. Bruno Simma), Vol. I, Oxford University Press, 2012, p. 108.

⁴² Ian Brownlie, *Princípios de Direito Internacional Público*, 4ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p.593.

⁴³ Ana Maria Guerra Martins, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Almedina, 2016, p.121.

⁴⁴ Nguyen Quoc Dinh / Patrick Daillier / Allain Pellet, *Direito Internacional Público*, 4ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1992, p. 601.

2. As estruturas e os instrumentos da ONU que se debruçaram sobre o problema da austeridade e os direitos humanos

O primeiro órgão cujo contributo vai ser analisado é o Conselho dos Direitos Humanos. Este é um órgão intergovernamental constituído por 47 Estados-membros eleitos, tendo sido criado pela AGNU por meio de uma resolução⁴⁵. O Conselho tem como função promover o respeito e proteção universal dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos⁴⁶, tratar situações de violações de direitos humanos, incluindo violações graves e sistemáticas, e fazer recomendações⁴⁷, devendo o seu trabalho ser guiado pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade e pelo diálogo internacional construtivo⁴⁸. Vão ser apresentados o trabalho do *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados, e da Relatora Especial Sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos.

A segunda estrutura das Nações Unidas apresentada, que se debruçou sobre o impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos foi o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais⁴⁹, órgão responsável de monitorizar a implementação do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDESC). O PIDESC prevê um leque vasto de direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente o direito ao trabalho, artigo 6º, o direito à segurança social, artigo 9º, e o direito a um nível de vida adequado, artigo 11º. Uma característica diferenciadora deste instrumento é o facto deste estabelecer, no seu artigo 2º, a implementação progressiva dos direitos económicos, sociais e culturais. É controlada a aplicação do PIDESC exclusivamente com base no sistema de relatórios, previsto nos seus artigos 16º a 22º, pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Por fim, serão referidos dois instrumentos sobre este tema da Assembleia Geral das Nações Unidas. A AGNU está consagrada no artigo 7º n.º1 da Carta das Nações Unidas como um dos órgãos principais da ONU, com um lugar preeminente entre estes⁵⁰. A AGNU é um órgão de participação de todos os Estados, sendo constituída por todos os Estados-membros das Nações Unidas (artigo 9º n.º1), e tem como função discutir questões e assuntos que estão dentro das finalidades da ONU (artigo 10º), pelo que é considerado “*the chief deliberative, policymaking*

⁴⁵ Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 15 de março de 2006, A/RES/60/251.

⁴⁶ §2 da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 15 de março de 2006, A/RES/60/251.

⁴⁷ §3 da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 15 de março de 2006, A/RES/60/251.

⁴⁸ §4 da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 15 de março de 2006, A/RES/60/251.

⁴⁹ O Comité foi criado pelo Conselho Económico e Social, órgão principal das Nações Unidas, por meio da resolução 1985/17, que entrou em funcionamento em 1987.

⁵⁰ Siegfried Magiera, *The General Assembly, Composition, Article 9, in The Charter of the United Nations: A Commentary* (ed. Bruno Simma), Vol. I, Oxford University Press, 2012, p.447.

*and representative organ of the United Nations*⁵¹. Esta é um órgão de participação de todos os Estados, sendo este “o grande fórum de discussão política mundial”⁵². Será de notar que a AGNU é uma conferência de Estados, e não um parlamento mundial de representantes independentes do Povo⁵³.

2.1. Conselho dos Direitos Humanos

2.1.1. Princípios Orientadores sobre a Dívida Externa e os Direitos Humanos

Em 2004, a então Comissão de Direitos Humanos requereu ao *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (DESC), a preparação de *guidelines* a serem seguidas pelos Estados e por instituições financeiras, tanto públicas como privadas, nacionais ou internacionais, no processo de tomada de decisão e de execução de pagamentos da dívida e programas de reestruturação económica⁵⁴.

A questão do impacto da dívida externa nos direitos humanos, em particular nos países em desenvolvimento, tinha vindo a preocupar a comunidade internacional por mais de três décadas⁵⁵. O *Expert* Independente referiu que, dependendo de fatores variáveis como os termos dos empréstimos e as suas condições, o recurso prudente a estes e uma gestão apropriada, podem fazer com que o financiamento da dívida contribua para o desenvolvimento económico e a criação de condições necessárias para a realização dos direitos humanos⁵⁶. Apesar disso, o *expert* Independente lembrou que está demonstrado o facto de em muitos países mais pobres, o cumprimento das obrigações de pagamento de dívida ser frequentemente feito às custas das despesas no investimento social, incluindo o investimento em serviços que contribuem para a realização dos direitos humanos⁵⁷.

⁵¹ §149, Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 de setembro de 2005, A/RES/60/1.

⁵² Jorge Miranda, *Curso de Direito Internacional Público*, 6ª ed., Principia, 2016, p. 273.

⁵³ Siegfried Magiera, *The General Assembly, Composition, Article 9, in The Charter of the United Nations: A Commentary* (ed. Bruno Simma), Vol. I, Oxford University Press, 2012, p.447.

⁵⁴ Relatório do *Expert* Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23, p.6.

⁵⁵ Relatório do *Expert* Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23, p.3.

⁵⁶ Relatório do *Expert* Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23, p.3.

⁵⁷ Relatório do *Expert* Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23, p.3.

Na introdução aos Princípios Orientadores, o *Expert* Independente lembrou que segundo o direito internacional dos direitos humanos, os Estados são os primeiros responsáveis por garantir os direitos humanos de todas as pessoas que vivam no seu território e sob sua jurisdição, pelo que estes não devem ser colocados numa situação em que não conseguem cumprir com as suas obrigações devido às dívidas excessivas⁵⁸. Como tal, os Princípios Orientadores têm como objetivo equilibrar as obrigações contratuais dos devedores e dos credores com as obrigações de respeitar, proteger e salvaguardar os direitos humanos, em particular os direitos económicos, sociais e culturais⁵⁹.

O autor Ilias Bantekas entende que o trabalho do *Expert* Independente sobre o impacto da dívida externa nos direitos humanos passou despercebido. Facto que se deve, segundo ele, à presunção de que a dívida externa está fragmentada das outras esferas do direito internacional, o que reflete uma prática semelhante noutras áreas do Direito Internacional, por exemplo, na arbitragem internacional de investimento, em que os tribunais especializados não estão sensibilizados para argumentos e alegações em matéria de direitos humanos ou do ambiente, apesar de se ter verificado um aumento de literatura sobre esta matéria após a crise económica que teve início em 2008⁶⁰.

2.1.2. Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos

Os Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos estabeleceram, pela primeira vez, linhas orientadoras específicas aos direitos humanos das pessoas a viver na pobreza⁶¹. Os Princípios Orientadores assentam na premissa de que a erradicação da pobreza é não só uma obrigação moral mas também uma obrigação legal, decorrente do direito internacional dos direitos humanos⁶². A 20 de dezembro de 2012, a AGNU adotou uma resolução na qual “tom[ou] nota com apreço dos Princípios Orientadores sobre a pobreza e os direitos humanos adotado pelo Conselho dos Direitos Humanos na resolução 21/11 como uma ferramenta

⁵⁸ Relatório do *Expert* Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23, p.5-6.

⁵⁹ Relatório do *Expert* Independente sobre Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23, p.11.

⁶⁰ Ilias Bantekas, *The Emergence of an International Law of Sovereign Debt and Insolvency*, in *International Human Rights Law Review*, Vol. 3, Brill Nijhoff, 2014, p. 160-161.

⁶¹ Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos, a 18 de outubro de 2012, resolução A/HRC/RES/21/11.

⁶² A pobreza é tanto a causa como a consequência da violação de direitos humanos, e cria, nomeadamente, condições para o surgimento de outras violações. Versão final dos Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, submetido Relatora Especial sobre a Pobreza e os Direitos Humanos a 18 de julho de 2012, A/HRC/21/39, p. 4.

útil para os Estados, na formulação e implementação de políticas que visem a redução e erradicação da pobreza”⁶³.

Os Princípios Orientadores procuram ser um instrumento utilizado na implementação de *standards* de direitos humanos com vista ao combate à pobreza, pelo que devem estar na base do desenho e implementação de políticas públicas em relação à redução da pobreza ou medidas que afetem as pessoas a viver na pobreza⁶⁴.

No seu discurso de apresentação dos Princípios Orientadores, a Relatora Especial sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, referiu-se ao carácter oportuno da adoção dos princípios, considerando que “(...) *shows the determination of this Council to act in a decisive manner, at a moment when the current global economic crisis and the rise in food prices, which affects all countries of the world, are having a disproportionate impact on the poorest sectors of our societies. It is a call from this Council to give urgent and prioritised attention to those living in extreme poverty, to avoid aggravating their already-difficult conditions of life*”⁶⁵. Dados os efeitos desproporcionais e devastantes da crise económica e financeira nos grupos vulneráveis, a relatora defendeu que os Estados lhes devem prestar particular atenção de forma a que consigam garantir que as medidas implementadas com vista à recuperação económica não negam, nem violam, os direitos humanos desses grupos⁶⁶.

Apesar do seu carácter não vinculativo, os Princípios Orientadores, considerados em conjunto com o Protocolo Opcional do Pacto Internacional de DESC, dão uma ferramenta adicional para o Comité Económico, Social e Cultural desenvolver jurisprudência sobre a pobreza e direitos relacionados a nível internacional⁶⁷.

⁶³ §17 da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 de dezembro de 2012, A/RES/67/164.

⁶⁴ Relatório sobre os Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, submetido Relatora Especial sobre a Pobreza e os Direitos Humanos ao Conselho de Direitos Humanos, 18 de julho de 2012, A/HRC/21/39, p. 6.

⁶⁵ Discurso de Magdalena Sepúlveda Carmona, Relatora Especial sobre a Pobreza e os Direitos Humanos na sessão do Conselho dos Direitos Humanos na qual apresentou os Princípios Orientadores, 12 de setembro de 2012: <https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12503&LangID=E> (acedido a 9 de dezembro de 2018).

⁶⁶ Isto porque, ao assegurar o financiamento dos sistemas de segurança e de proteção social as desigualdades são mitigadas e permite garantir que estes grupos não são afetados desproporcionalmente. Relatório sobre os Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, submetido Relatora Especial sobre a Pobreza e os Direitos Humanos ao Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/21/39, p.10.

⁶⁷ Ebenezer Durojaye, *When Poverty Is Not a Sin: An Assessment of the Human Rights Council's Guiding Principles on Poverty and Human Rights*, in *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22, Issue 3, Edinburgh University Press, 2014, p. 491.

2.1.3. Relatório sobre o impacto das políticas fiscais e tributárias nos direitos humanos

A Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos submeteu, em 2014, um relatório sobre o impacto das políticas fiscais e tributárias nos direitos humanos ao Conselho de Direitos Humanos, procurando “dar um rosto humano ao debate sobre o pagamento de impostos, ao sistema fiscal e ao problema da evasão fiscal”⁶⁸.

Uma análise sobre a política fiscal centrada nos direitos humanos revelou-se particularmente necessária, devido às repercussões da crise económica e financeira global nos direitos humanos em todo o mundo⁶⁹. A Relatora sublinhou, nomeadamente, o papel importante da política tributária e fiscal na realização destes direitos na definição das oportunidades dos mais pobres, uma vez que, afirma, a política tributária pode ajustar os níveis de desigualdade numa sociedade e apoiar financeiramente serviços essenciais como a segurança social⁷⁰.

A relatora referiu-se aos requisitos mínimos que os Estados devem cumprir, no âmbito e conteúdo de direitos e princípios de direitos humanos relevantes, com o objetivo de:

- Identificar as atuais correntes na política fiscal e tributária e o seu impacto nos direitos humanos, especialmente nas pessoas mais pobres;
- Sublinhar preocupações sobre determinadas políticas de tributação e despesa;
- Fazer recomendações aos Estados sobre como devem garantir que as suas políticas estão de acordo com as suas obrigações de direitos humanos.

Esta análise partiu do facto de ser reconhecido um poder discricionário aos Estados na prescrição de políticas tributárias concretas, adequadas à circunstância de cada Estado, sendo que, no entanto, existem Convenções que impõem um limite a esta discricionariedade, procurando salvaguardar os direitos previstos, pelo que a política tributária deve ter por base as obrigações impostas pelos tratados⁷¹.

⁶⁸ Relatório Sobre o Impacto das Políticas Fiscais e Tributárias nos Direitos Humanos, Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos a 22 de maio de 2014, A/HRC/26/28, p. 3.

⁶⁹ As Nações Unidas entendem que em muitos Estados os esforços feitos no contexto de pós-crise não estiveram em linha com as obrigações de direito internacional dos direitos humanos. Página relativa à política fiscal e tributária do *website* do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, disponível em: www.ohchr.org/en/issues/poverty/pages/fiscalandtaxpolicy2014.aspx (consultado a 16 de dezembro de 2018).

⁷⁰ Relatório Sobre o Impacto das Políticas Fiscais e Tributárias nos Direitos Humanos, Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos a 22 de maio de 2014, A/HRC/26/28, p. 3.

⁷¹ Relatório Sobre o Impacto das Políticas Fiscais e Tributárias nos Direitos Humanos, Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos a 22 de maio de 2014, A/HRC/26/28, p. 3.

2.1.4. Relatório sobre o impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos das mulheres

O *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os DESC, submeteu à AGNU um relatório sobre o impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos das mulheres, procurando debater o impacto das reformas económicas, nos direitos humanos das mulheres⁷².

O relator constatou que as políticas económicas não tiveram em consideração questões de género, sendo esta ótica importante considerar para o processo de análise do impacto das reformas económicas. As pressões de género são importantes para os Estados e para que as instituições financeiras considerem, aquando de implementação de medidas políticas que melhorem a igualdade para as mulheres, ou que, no mínimo, sejam evitados os efeitos adversos nos seus direitos humanos⁷³.

O *Expert* Independente lembrou a promessa que a globalização fez para os direitos humanos das mulheres, “*women remain occupationally segregated; a systematic gender pay gap exists around the world, and millions of women face poor working conditions, low paying jobs and lack of social protection coverage*”⁷⁴. Olhar para os efeitos das medidas de austeridade ajuda não só a demonstrar as consequências negativas das medidas de austeridade nos direitos das mulheres mas é importante “*to understand, unravel and denounce the gender power relations that operate underneath the economic system*”⁷⁵.

As reformas laborais em contexto da austeridade, como a flexibilização do mercado laboral, afetam em particular os direitos das mulheres e levam a um retrocesso das medidas de igualdade de género. As mulheres trabalham frequentemente no setor público, como prestadoras de serviços

⁷² Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179.

⁷³ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.3.

⁷⁴ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.3.

⁷⁵ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.4.

de saúde e de educação e têm frequentemente empregos mal pagos e precários na economia informal. O relator constatou que a diminuição das oportunidades de trabalho, no setor privado e público, conduziu muitas mulheres ao desemprego ou a trabalho temporário, aumentando a sua insegurança financeira, a *gender employment gap* o que pode resultar num enfraquecimento do seu poder de tomada de decisão⁷⁶.

O sistema económico atual está muito apoiado na desigualdade de género e na discriminação contra as mulheres no mercado de trabalho. O *Expert* Independente deu como exemplo o caso das mulheres que são cuidadoras não remuneradas: apesar de ser uma função crucial para a economia, é frequentemente ignorado no desenho das políticas económicas, sendo que frequentemente absorvem, de forma injusta, os choques económicos que resultam das medidas de austeridade⁷⁷.

O *Expert* Independente relembra, no seu relatório, que as mulheres não têm oportunidades iguais à partida, pelo que sofrem com estereótipos de género e várias formas de violência. As mulheres não são frequentemente representadas na política e em processos de tomada de decisão, pelo que não têm oportunidade de se fazer ouvir quando são tomadas decisões que as afetam direta e indiretamente, tanto sobre a sua própria condição de vida como das suas famílias e comunidades⁷⁸. É como tal essencial, segundo o relator, assegurar que são adotadas políticas que tomem em consideração seu impacto da austeridade nos direitos das mulheres, e que os Estados e outros parceiros assegurem a participação das mulheres no processo de tomada de decisão: no desenho, monitorização e implementação. No futuro as medidas a adotar devem-se guiar pelos princípios da não discriminação, realização progressiva dos direitos económicos e sociais e o uso do máximo dos recursos disponíveis⁷⁹.

⁷⁶ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.3-4.

⁷⁷ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.18.

⁷⁸ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.18.

⁷⁹ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.19.

O *Expert* Independente afirmou ainda que “*women’s disproportionate unpaid care burden, limitations on their ability to exercise choice over their economic activities, and the adverse gender implications of regressive tax regimes should also be urgently addressed*”⁸⁰.

2.2. O Comité Económico, Social e Cultural

2.2.1. Carta do Presidente do Comité Económico, Social e Cultural

A 16 de maio de 2012 o Presidente do Comité Económico e Social redigiu uma carta aos Estados-parte do PIDESC sobre a proteção dos direitos previstos no Pacto, face ao quadro da crise económica e financeira vivida⁸¹.

Este manifestou preocupação, em representação do Comité, com a pressão sentida pelos Estados-parte em implementarem programas de austeridade. Segundo o PIDESC, continuou, os Estados-parte devem evitar adotar decisões que possam levar a uma recusa ou incumprimento dos DESC, podendo levar a uma insegurança social e instabilidade política, com impactos negativos, particularmente nos indivíduos e grupos mais marginalizados.

Os Estados-parte têm, lembrou, uma margem de apreciação dentro da qual podem definir as suas políticas nacionais que respeitem, protejam e salvaguardem os DESC previstos no Pacto. A implementação progressiva dos direitos ao limite máximo dos recursos disponíveis, previsto no artigo 2º/1 do Pacto, requer que os Estados adotem e implementem leis e políticas que tenham em vista conseguir melhorias no acesso universal aos bens básicos e serviços essenciais, acrescentou.

As crises económicas e financeiras impedem a realização progressiva dos DESC, podendo mesmo levar a uma regressão destes direitos. O Comité reconheceu que alguns ajustamentos à implementação dos direitos do Pacto são, por vezes, inevitáveis mas, advertiu, não devem estes ajustamentos ser contrários às obrigações consagradas no PIDESC.

Com tal, o Comité propôs que qualquer medida de alteração ou ajustamento da política pública deve:

- Primeiro: ser apenas de carácter temporário e aplicada apenas durante o período da crise económica;

⁸⁰ Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179, p.20.

⁸¹ Carta de Ariranga G. Pillay, então *Chairperson* do Comité Económico, Social e Cultural aos Estados-parte do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 16 maio de 2012.

- Segundo: a medida deve ser necessária e proporcional, sendo que a adoção de outra medida ou a inação seria mais prejudicial para os direitos económicos, sociais e culturais;
- Terceiro: a política não pode ser discriminatória e deve conter todas as medidas possíveis, incluindo impostos, para apoiar as transferências sociais para mitigar as desigualdades que podem crescer em altura de crise e para garantir que os direitos dos mais desfavorecidos e grupos marginalizados não são afetados desproporcionalmente;
- Quarto: a política deve identificar o conteúdo mínimo essencial dos direitos ou proteção social básica, e garantir a proteção deste conteúdo fundamental a todo o tempo.

O então *chairperson* do Comité Económico Social e Cultural sublinhou ainda que a cooperação internacional é uma obrigação fundamental para a realização progressiva dos DESC, e que os Estados-parte do Pacto devem respeitar as suas obrigações em relação a estes direitos, nomeadamente “*when making decisions, including on official development assistance, in international financial institutions, such as the World Bank, the International Monetary Fund, regional financial institutions and regional integration organizations*”⁸².

O então Presidente do Comité Económico e Social terminou a carta expressando esperança de que os Estados-parte se guiassem pelas obrigações presentes do PIDESC, para desenvolver e adotar programas regionais e internacionais que promovessem o desenvolvimento económico e social para ultrapassar a crise económica e financeira.

2.2.2. Declaração sobre a Dívida Pública, Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais adotou na sessão de Junho de 2016 , a Declaração sobre a Dívida Pública, Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, “*with a view to providing guidance to States parties and other actors on the scope of their obligations under the Covenant in relation to incurring deb*”⁸³. No enquadramento à declaração, o Comité constatou o facto, acima referido, dos Estados-parte com dificuldade em cumprirem as suas obrigações de direitos humanos, devido à adoção de programas de consolidação fiscal, incluindo reajustamento económico e medidas de austeridade, como condições para obter empréstimos. Apesar da necessidade de implementação desses programas,

⁸² Carta de Ariranga G. Pillay, então *Chairperson* do Comité Económico, Social e Cultural aos Estados-parte do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 16 maio de 2012, p.2.

⁸³ *Statement* do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre a Dívida Pública, as Medidas de Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 22 de julho de 2016, E/C.12/2016/1, p. 2.

o Comité afirmou que se estes não forem implementados de forma a respeitar o dever dos Estados para com os detentores dos direitos, estes podem afetar negativamente uma série de direitos salvaguardados pelo PIDESC, sendo que os mais em risco são os direitos ligados ao trabalho.

A declaração dirige-se primeiro aos Estados devedores, de seguida às organizações internacionais (OI) credoras, depois, aos Estados-membros de organizações internacionais, e por fim, aos Estados credores.

Aos Estados devedores, o Comité reforça os princípios consagrados na Carta acima analisada, reforçando que *“the borrowing State should therefore ensure that such conditions do not unreasonably reduce its ability to respect, protect and fulfil the Covenant rights(...) particularly clear when the lender is an international organization of which the borrowing State is a member.”*⁸⁴. Quanto às OI credoras, o Comité relembra que estas estão obrigadas pelo direito internacional geral a respeitar os direitos humanos, nomeadamente os direitos humanos constantes na Declaração Universal dos Direitos Humanos DUDH, que constituem em parte direito costumeiro, ou princípios gerais de direito internacional. Uma vez que os poderes que as OI têm lhes são cedidos pelos Estados-membros, estas devem evitar adotar medidas que resultem em violações de direitos humanos, em particular, as agências especializadas da ONU, como o FMI, uma vez que estes *“are obligated to act in accordance with the principles of the Charter of the United Nations, which sets the realization of human rights and fundamental freedoms as one of the purposes of the Organization”*⁸⁵. Os Estados não podem ignorar as suas obrigações quando atuem na capacidade de membros de outras organizações, pelo que se o fizerem, estarão a atuar em violação das suas obrigações de direitos humanos, devendo garantir que o poder delegado não é exercido de forma contrária a estas.

Em relação aos Estados credores, o Comité entende que estes têm uma expectativa legítima em querer reaver o valor emprestado, e que o Estado devedor deve cumprir os requisitos do empréstimo em boa fé. No entanto, *“all States should ensure that they do not impose obligations on borrowing States that would lead them to adopt retrogressive measures in violation of their obligations under the Covenant”*⁸⁶.

⁸⁴ *Statement* do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre a Dívida Pública, as Medidas de Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 22 de julho de 2016, E/C.12/2016/1, p. 2.

⁸⁵ *Statement* do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre a Dívida Pública, as Medidas de Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 22 de julho de 2016, E/C.12/2016/1, p. 3.

⁸⁶ *Statement* do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre a Dívida Pública, as Medidas de Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 22 de julho de 2016, E/C.12/2016/1, p. 4.

O último ponto da declaração debruça-se sobre a forma como o Comité entende que o PIDESC requer que tanto os Estados credores como os Estados devedores façam uma avaliação do impacto do empréstimo, mesmo antes de ser feito, de forma a garantir que as condições a ser impostas não afetam de forma desproporcional os DESC ou conduzem à discriminação⁸⁷.

2.3. Assembleia Geral das Nações Unidas

2.3.1. Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana

Para o desenvolvimento dos Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, foi criado um Comité *Ad Hoc* por meio da resolução 69/247 da AGNU⁸⁸. Durante o processo de consultas, o Comité identificou que o sistema internacional atual de reestruturação da dívida sofre de problemas de fragmentação, insuficiências e negociações prolongadas, que levam a soluções pouco centradas no crescimento pelo que têm que ser encontradas soluções que promovam uma maior estabilidade financeira, reduzindo a tomada de decisões arriscadas e garantindo ao mesmo tempo uma solução mais justa e eficiente da crise da dívida quando esta acontece⁸⁹. Com base nos desafios identificados, os Princípios foram desenvolvidos com o objetivo de *“contribute to enhancing the efficiency, stability and predictability of the international financial system and promote the achievement of sustainable growth and development, in accordance with national priorities, and the respect of human rights”*⁹⁰.

O primeiro princípio a ser enunciado é o princípio da discricionariedade dos Estados no desenho das suas políticas macroeconómicas, sendo que, consagra a reestruturação como medida de último recurso⁹¹. O princípio da sustentabilidade, que consta do §8 afirma que o pagamento da dívida deve ser feito de forma atempada e eficiente *“while promoting sustained and inclusive economic growth and sustainable development, minimizing economic and social costs, warranting the stability of the international financial system and respecting human rights”*. Destaca-se

⁸⁷ *Statement* do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre a Dívida Pública, as Medidas de Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 22 de julho de 2016, E/C.12/2016/1, p. 4.

⁸⁸ O Comité foi apoiado no desenvolvimento dos Princípios pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que tinha, no âmbito do seu Projeto sobre a Promoção do Crédito e da Dívida Responsável, desenvolvido um documento intitulado “Consolidating Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing” em 2012.

⁸⁹ Relatório final do Comité *Ad Hoc* sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319, p. 8.

⁹⁰ Relatório final do Comité *Ad Hoc* sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319, p. 8.

⁹¹ Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319, §1.

referência ao princípio da boa fé⁹², ao princípio da transparência⁹³ e ao princípio da igualdade e da não discriminação⁹⁴.

2.3.2. Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos é uma entidade especializada em matéria de direitos humanos no seio da estrutura das Nações Unidas, cujo mandato assenta no objetivo de proteger e promover os Direitos Humanos para todos⁹⁵.

Em 2013, o Alto Comissário publicou um relatório analisando o efeito da crise económica nos direitos humanos, particularmente o efeito das medidas de austeridade nos direitos económicos, sociais e culturais⁹⁶.

A análise do Alto Comissário centrou-se no efeito que as medidas de austeridade têm nos direitos humanos, tendo-se referido em particular ao efeito negativo nos indivíduos pertencentes aos grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade, devido a um acesso dificultado ao trabalho e à segurança social, ao aumento do custo da alimentação, alojamento, água, cuidados de saúde e outras necessidades básicas⁹⁷. Para além dos efeitos nos mais carenciados, afirmou o Alto Comissário, a imposição das medidas de austeridade exacerbaram as desigualdades estruturais existentes, colocaram em causa a proteção dos DESC não tendo, no entanto, contribuído para a recuperação e crescimento económico esperado, e pondo em causa a adequação destas medidas aos objetivos prosseguidos⁹⁸. Este entende que, as medidas de austeridade, “*threatens government expenditure when and where it is most needed, based on the questionable premise that austerity measures will stabilize economies and facilitate economic*

⁹² Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319, §2.

⁹³ Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319, §3.

⁹⁴ Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319, §4.

⁹⁵ A figura do Comissário foi criada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 20 de dezembro de 1993, A/RES/48/141.

⁹⁶ Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82.

⁹⁷ Consideram-se particularmente vulneráveis as mulheres, crianças, minorias, migrantes e os mais pobres. Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.7.

⁹⁸ Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.7-8.

growth leading to job creation”⁹⁹. Este apela a uma “*human rights-based response*” à crise económica, assente no investimento na formação profissional, políticas e criação de emprego, um sistema da segurança social forte baseado no direito de todos a um padrão de vida adequado previsto nos instrumentos de direito internacional de direitos humanos¹⁰⁰.

Considera-se pertinente destacar a proposta do Alto Comissário de desenvolver critérios que os Estados devem seguir ao adotar medidas de austeridade:

- A existência de um interesse imperativo do Estado - segundo este critério o Estado terá que demonstrar que fatores fora do seu controlo levaram a um decréscimo dos recursos disponíveis, não podendo simplesmente referir-se à disciplina fiscal ou à poupança. É necessário demonstrar porque é que as medidas de austeridade foram necessárias para a proteção dos DESC;
- A necessidade, razoabilidade, carácter temporário e proporcional das medidas de austeridade - as medidas de austeridade devem ser medidas temporárias, apenas implementadas durante o período da crise, e devem ser necessárias, razoáveis e proporcionais, sendo que a adoção de outras medidas, ou a não adoção de medidas, afetariam ainda mais os direitos humanos;
- A exaustão de medidas alternativas menos restritivas - os Estados têm o ónus da prova de demonstrar que as medidas foram adotadas depois de um processo de consideração cuidado, tendo todas as alternativas menos restritivas sido cuidadosamente consideradas;
- O carácter não discriminatório das medidas propostas - os Estados, quando adotam as medidas de austeridade, devem garantir que estas não são diretamente ou indiretamente discriminatórias, tanto quanto à intenção ou quanto ao seu efeito na sua aplicação;
- A proteção do conteúdo essencial dos direitos - as medidas de austeridade devem identificar e garantir o conteúdo essencial dos direitos por meio, por exemplo, de um nível mínimo de proteção social¹⁰¹, garantindo-o a todo o tempo;

⁹⁹ Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.8.

¹⁰⁰ O Comissário acrescentou ainda que, as respostas à crise económica “*should be formulated and implemented within the parameters of international human rights law. Austerity measures which reduce spending for critical social welfare programmes during times of crisis can undercut human rights norms and threaten the most vulnerable members of society*”. ¹⁰⁰ Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.9.

¹⁰¹ O nível mínimo de proteção social (em inglês, “social protection floor”) é a garantia de acesso à saúde, serviços sociais, abrigo, alimentação e outros serviços considerados essenciais.

- A participação dos grupos e indivíduos afetados no processo de tomada de decisão - este princípio procura garantir que as pessoas afetadas participam no processo de tomada de decisão¹⁰²;

No capítulo II do relatório, o Alto Comissário analisou especificamente o direito à segurança social e ao trabalho¹⁰³, e analisou também a situação de especial vulnerabilidade de determinados grupos¹⁰⁴.

3. Comentário

A austeridade e o seu efeito negativo sobre os direitos humanos é ainda hoje uma preocupação internacional, tendo a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos se referido aos seus efeitos erosivos no seu *statement* relativo ao 70º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirmando que “*the rights to land and adequate housing are absolutely basic – and yet in some countries, austerity measures are eroding those very rights for the most vulnerable*”¹⁰⁵.

Encontram-se atualmente em discussão os Princípios Orientadores para Avaliar o Impacto das Políticas de Reforma Económica nos Direitos Humanos¹⁰⁶, propostos pelo *Expert* Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício Pleno de todos os Direitos Humanos, particularmente os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. O *Expert* Independente afirmou que “a justiça fiscal é um problema de direitos humanos preocupante, quanto maior ênfase for dado às suas dimensões internacionais e implicações de direitos humanos e à necessidade dos Estados lutarem contra a evasão e fraude fiscal, assim como à opacidade generalizada, mais próximo estaremos de mudanças significativas”¹⁰⁷.

¹⁰² Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.12-13.

¹⁰³ Este referiu-se especificamente às obrigações de realização progressiva, à proibição do retrocesso, às obrigações mínimas essenciais, aos recursos máximos disponíveis e à proibição da discriminação. Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.14-20.

¹⁰⁴ Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 7 de maio de 2013, E/2013/82, p.21-24.

¹⁰⁵ *Statement* da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, 6 de dezembro de 2018, disponível em: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23983&LangID=E (acedido a 16 de dezembro de 2018).

¹⁰⁶ Os Princípios Orientadores para Avaliar o Impacto das Políticas de Reforma Económica nos Direitos Humanos, têm por base o Relatório do *Expert* Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, particularmente os direitos económicos, sociais e culturais, submetido ao Conselho de Direitos Humanos a 20 de dezembro de 2017, A/HRC/37/54.

¹⁰⁷ “Human rights principles to assess austerity are needed, says UN expert”, *website* do Alto Comissário das Nações Unidas, disponível em: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22727&LangID=E (acedido a 16 de dezembro de 2018).

Os instrumentos apresentados permitem compreender a forma como as diferentes estruturas das Nações Unidas olharam o problema do impacto da crise económica e da austeridade – primeiro compreendendo o seu impacto, pela produção de relatórios que permitem perceber a extensão e a gravidade do impacto e desenvolvendo princípios orientadores que apoiem os Estados mas que ao mesmo tempo os lembrem das suas obrigações de direitos humanos.

Destaca-se, nos Princípios Orientadores sobre a Dívida Externa e os Direitos Humanos, o facto do *Expert* Independente lembrar os Estados que estes são os primeiros responsáveis na garantia dos direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição, pelo que não devem, considera, estes ser colocados numa situação em que não conseguem cumprir com as suas obrigações devido às dívidas excessivas. Já nos Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, desenvolvidos pela Relatora Especial sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, destaca-se como esta defendeu que os Estados devem prestar particular atenção à forma como as medidas implementadas com vista à recuperação económica não negam, nem violam os direitos dos mais vulneráveis. Também da Relatora Especial, o seu relatório sobre o impacto das políticas fiscais e tributárias nos direitos humanos, destacou o importante papel da política tributária e fiscal na realização de direitos e definição de oportunidades para os mais pobres, assim como ajustar os níveis de desigualdade e financiar serviços essenciais importantes. Também pelo *Expert* Independente acima mencionado, no seu relatório sobre o impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos das mulheres, sublinha-se o facto deste considerar prioritário que no futuro a implementação destas medidas tenham em consideração não só o princípio da não discriminação mas também a progressiva realização dos DESC.

Do trabalho do Comité destaca-se a Carta do Presidente do Comité Económico, Social e Cultural. Nesta é possível constatar uma proposta sobre a forma como as medidas de austeridade em contexto de crise económica, podem ser compatibilizadas com as obrigações de direitos humanos. Do trabalho apresentado à AGNU destaca-se o relatório do Alto Comissário dos Direitos Humanos, em particular os critérios que este propõe que os Estados devem seguir ao adotar medidas de austeridade.

C. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos, as medidas de austeridade e o papel do Conselho da Europa na defesa dos direitos humanos em tempos de crise

No contexto pós II Guerra Mundial, Churchill reclamou a necessidade de construir uma organização à semelhança nas Nações Unidas na Europa¹⁰⁸. A 5 de maio de 1949, a Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Noruega, a Suécia e o Reino Unido chegaram a acordo e assinaram o Estatuto do Conselho da Europa¹⁰⁹.

O Conselho da Europa é uma organização internacional com um escopo alargado, abrangendo áreas da vida política, jurídica, económica, social e cultural, tendo como pano de fundo a identidade europeia¹¹⁰. Podemos-nos referir, no entanto, ao seu campo de ação sob duas perspetivas principais: a promoção, defesa e garantia dos Direitos Humanos assim como a cooperação internacional¹¹¹.

Uma das características mais importantes do Conselho da Europa consiste no facto desta organização promover os valores europeus, em especial a preeminência do direito, tanto na relação entre Estados como aos indivíduos sob sua jurisdição¹¹². Para ser membro do Conselho da Europa, é necessário preencher determinados critérios, nomeadamente o respeito das obrigações inscritas na CEDH, assim como aceitar, de acordo com o Estatuto do Conselho da Europa, os princípios do Estado de Direito e o reconhecimento dos direitos humanos de qualquer pessoa sob sua jurisdição¹¹³.

O Conselho da Europa conta hoje com 47 Estados-membros. Das estruturas do Conselho da Europa, destaca-se a Assembleia Parlamentar, e o Comissário para os Direitos Humanos.

A Assembleia Parlamentar foi a primeira assembleia internacional parlamentar da história¹¹⁴. Esta é o órgão deliberativo do Conselho, tendo como função debater questões que sejam do

¹⁰⁸ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 24.

¹⁰⁹ Estatuto do Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, aprovado pela Assembleia da República Lei n.º 9/76 e publicado em Diário da República n.º 269/1978, Série I de 22 de novembro de 1978.

¹¹⁰ Jónatas Machado, *Direito Internacional: Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, Coimbra Editora, 2003, p. 284.

¹¹¹ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 25.

¹¹² Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 24.

¹¹³ Artigo 3º, Estatuto do Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, aprovado pela Assembleia da República Lei n.º 9/76 e publicado em Diário da República n.º 269/1978, Série I de 22 de novembro de 1978.

¹¹⁴ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 25.

objetivo e âmbito desta organização¹¹⁵. Esta não tem poderes legislativos, apenas consultivos, que exerce por meio de recomendações ou pareceres dirigidos ao Comité de Ministros¹¹⁶. A Assembleia é constituída por representantes de cada Estado-membro, eleito ou escolhido pelo seu parlamento nacional¹¹⁷. A Assembleia Parlamentar tem a possibilidade de instituir, Comités com vista a considerar ou a relatar questões temáticas¹¹⁸. Segundo Ireneu Cabral Barreto, “a Assembleia Parlamentar tem sabido intervir de forma decisiva, tornando-se um fator preponderante da dinâmica do Conselho da Europa, quebrando, com a sua iniciativa, barreiras ao desenvolvimento e aprofundamento do papel deste na cooperação internacional e na promoção dos Direitos Humanos”¹¹⁹

O Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa foi criado pelo Comité de Ministros em 1999¹²⁰. O Comissário é uma instância não judicial, com o objetivo de promover, sensibilizar e educar para os direitos humanos, tais como estes constam nos instrumentos do Conselho da Europa¹²¹. Das funções do Comissário considera-se pertinente destacar a sua competência de identificação de lacunas na lei e na prática dos Estados-membros, relativamente à conformidade com os direitos humanos consagrados nos instrumentos do CdE¹²². O Comissário emite relatórios sobre questões específicas de direitos humanos¹²³, assim como recomendações e opiniões¹²⁴.

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) procurou criar uma carta comum de direitos e liberdades, tendo os países europeus receio do reaparecimento de regimes ditatoriais e

¹¹⁵ Artigo 22º do Estatuto do Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, aprovado pela Assembleia da República Lei nº 9/76 e publicado em Diário da República n.º 269/1978, Série I de 22 de novembro de 1978.

¹¹⁶ Artigo 22º do Estatuto do Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, aprovado pela Assembleia da República Lei nº 9/76 e publicado em Diário da República n.º 269/1978, Série I de 22 de novembro de 1978.

¹¹⁷ Artigo 25º do Estatuto do Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, aprovado pela Assembleia da República Lei nº 9/76 e publicado em Diário da República n.º 269/1978, Série I de 22 de novembro de 1978.

¹¹⁸ Existem atualmente nove. Artigo 24º do Estatuto do Conselho da Europa, que entrou em vigor a 3 de agosto de 1949, aprovado pela Assembleia da República Lei nº 9/76 e publicado em Diário da República n.º 269/1978, Série I de 22 de novembro de 1978.

¹¹⁹ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 26.

¹²⁰ Resolução (99)50 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Comissário para os Direitos Humanos, adotada a 7 de maio de 1999.

¹²¹ Artigo 1º, resolução (99)50 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Comissário para os Direitos Humanos, adotada a 7 de maio de 1999.

¹²² Artigo 2º/e), resolução (99)50 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Comissário para os Direitos Humanos, adotada a 7 de maio de 1999.

¹²³ Artigo 2º/f), resolução (99)50 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Comissário para os Direitos Humanos, adotada a 7 de maio de 1999.

¹²⁴ Artigo 8º, resolução (99)50 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Comissário para os Direitos Humanos, adotada a 7 de maio de 1999.

da repetição da II Guerra Mundial¹²⁵. Podemos mesmo falar de uma “reação consciente”¹²⁶. Esta Convenção tem como objetivo primeiro assegurar a proteção de direitos humanos, partindo da finalidade do Conselho da Europa de proteger e desenvolver os direitos humanos e as liberdades fundamentais¹²⁷.

A CEDH teve por base os sistemas constitucionais de democracia pluralista e de Estado de Direito, que veio criar, segundo Jorge Miranda, “um muito aperfeiçoado sistema de garantias, a um Direito europeu dos direitos do homem”¹²⁸.

A CEDH debruça-se essencialmente sobre direitos civis e políticos, deixando a maior parte dos direitos económicos, sociais e culturais para a Carta Social Europeia, tendo no entanto reconhecido alguns direitos de segunda geração¹²⁹. A CEDH instituiu um tribunal, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Através do Tribunal os cidadãos viram reforçada a sua personalidade jurídica a nível internacional, tendo subjacente a relação entre a garantia de um direito fundamental e a criação de uma ação jurisdicional que possibilite a sua exequibilidade”¹³⁰.

Um princípio importante na interpretação da Convenção é o princípio da subsidiariedade. Este princípio divide-se em dois aspetos: a autonomia nacional e a teoria da margem de apreciação. O reconhecimento da autonomia nacional prende-se com a sensibilidade do TEDH à diversidade de culturas jurídica, pelo que é reconhecido às autoridades nacionais a possibilidade de escolher livremente as medidas a adotar para implementar a CEDH. Já a margem de apreciação parte do carácter subsidiário do sistema europeu de salvaguarda dos direitos humanos, reconhecendo às autoridades maior conhecimento das realidades nacionais, como, por exemplo, a determinação do que é por utilidade pública. Esta margem não é, no entanto, ilimitada, pelo que o tribunal fixa os limites do poder discricionário, limitando esta margem se necessário¹³¹.

O mecanismo inicial de controlo era de carácter híbrido, meio jurisdicional, meio político, tendo o Protocolo n.º11 reforçado o sistema, consagrado o direito de petição individual ao TEDH, consagrado no artigo 34º da CEDH¹³². Dos requisitos de acesso ao Tribunal previstos no artigo

¹²⁵ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Almedina, 2015, p. 27.

¹²⁶ Jónatas Machado, *Direito Internacional: Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, Coimbra Editora, 2003, p. 285.

¹²⁷ Preâmbulo da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Diário da República I, n.º 236, de 13 de outubro de 1978.

¹²⁸ Jorge Miranda, *Curso de Direito Internacional Público*, 6ª ed., Principia, 2016, p. 347.

¹²⁹ Entre estes o direito de propriedade, como veremos. Ana Maria Guerra Martins, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Almedina, 2016, p.252.

¹³⁰ Jónatas Machado, *Direito Internacional: Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, Coimbra Editora, 2003, p. 286.

¹³¹ Ana Maria Guerra Martins, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Almedina, 2016, p.198.

¹³² O artigo consagra a possibilidade do Tribunal receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares. Artigo 34º, Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Diário da República I, n.º 236, de 13 de outubro de 1978.

35º da CEDH, destaca-se a obrigação do requerente esgotar primeiro os meios de recurso internos¹³³, limitando-se a referida obrigação aos meios efetivos e úteis, pelo que sublinha o carácter complementar e subsidiário do sistema de proteção do sistema de proteção dos direitos humanos da Convenção¹³⁴. O processo perante o TEDH conduz à adoção de uma sentença ou acórdão, que deve ser fundamentado¹³⁵, no qual o TEDH vai declarar a compatibilidade ou não compatibilidade das medidas nacionais com a Convenção, tratando-se de um contencioso de legalidade¹³⁶.

A jurisprudência do TEDH tem contribuído para a densificação e concretização dos direitos humanos à escala europeia, pelo que “tem procurado um equilíbrio razoável entre a inovação, quando ela seja necessária e a contenção, quando ela pareça aconselhável (...) tanto existem casos em que o tribunal tem sido precursor e progressista (...) como também se lhe pode apontar um conservadorismo excessivo nas hipóteses em que recorre à doutrina da “margem de apreciação” e manifesta uma maior deferência para o direito interno ”¹³⁷.

I. A implementação de medidas de austeridades como uma interferência no direito de propriedade previsto no artigo 1º do protocolo 1: o princípio do direito ao respeito dos seus bens e a jurisprudência de austeridade do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)

Para perceber de que forma a CEDH protege os direitos humanos em período de crise económica e de austeridade, e sendo o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos o órgão competente por interpretar e aplicar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, considera-se pertinente uma análise da aplicação do artigo 1º do protocolo 1 pelo Tribunal, em casos em que foram instituídas medidas de austeridade por meio de ajuda económica externa. Antes da análise da jurisprudência, é feito uma introdução ao artigo.

1. O artigo 1º do Protocolo 1 da CEDH

1.1. Contextualização do direito de propriedade no direito internacional geral

¹³³ Artigo 35º/1, Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Diário da República I, n.º 236, de 13 de outubro de 1978.

¹³⁴ Ana Maria Guerra Martins, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Almedina, 2016, p.261.

¹³⁵ Artigo 45º/1, , Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Diário da República I, n.º 236, de 13 de outubro de 1978.

¹³⁶ Ana Maria Guerra Martins, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Almedina, 2016, p.263.

¹³⁷ Jónatas Machado, *Direito Internacional: Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, Coimbra Editora, 2003, p. 293.

O direito de propriedade consta na primeira declaração de direitos humanos, a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789. A Declaração reconhecia o direito de propriedade como um direito “inviolável e sagrado” no seu artigo 17º. No referido artigo lê-se: “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indemnização”¹³⁸.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela AGNU¹³⁹, reconheceu o direito à propriedade no seu artigo 17º. Segundo este artigo “toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade [artigo 17º/1]”, e “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade [artigo 17º/2]”. Este texto é um compromisso que resultou da tentativa de reconciliar diferentes sistemas sociais e o seu respetivo entendimento sobre a propriedade privada¹⁴⁰. Não está previsto, no entanto, um direito de propriedade nos Pactos Internacionais das Nações Unidas, facto que se deve a uma discordância sobre onde este direito deveria estar consagrado e a sua formulação¹⁴¹.

A Carta de Direitos Fundamentais da UE prevê o direito de propriedade igualmente no seu artigo 17º, pode ler-se: “todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral¹⁴²”.

Nas anotações à Carta relativas ao artigo 17º pode ler-se “[e]ste artigo corresponde ao artigo 1.º do Protocolo Adicional à CEDH”¹⁴³.

O direito de propriedade na CEDH está previsto no artigo 1º do protocolo 1. Durante os trabalhos preparatórios da Convenção, alguns Estados não estavam de acordo sobre a formulação deste artigo uma vez que internamente estavam a adotar medidas no sentido de nacionalizar algumas atividades económicas, opondo-se a uma versão inicial mais robusta deste direito¹⁴⁴. A versão

¹³⁸ *Declaração Dos Direitos Do Homem E Do Cidadão*, Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 26 de agosto de 1789, disponível em: www.senat.fr/lnq/pt/declaration_droits_homme.html (acedido a 27 de abril de 2018).

¹³⁹ Publicada no Diário da República, I Série, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978, mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁴⁰ William A. Schabas, *Protocol No. 1 of Art. 1 Protection of Property*, in *The European Convention on Human Rights: a Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 958.

¹⁴¹ Aida Grgić / Zvonimir Mataga / Matija Longar / Ana Vilfran, *The Right to Property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention of Human Rights and its protocols*, Human Rights Handbooks, No. 10, Council of Europe Publishing, 2007, p. 1.

¹⁴² Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, C326/02 de 26 de outubro de 2012.

¹⁴³ Anotações Relativas à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, C303/02 de 14 de dezembro de 2007.

¹⁴⁴ Mark W. Janis / Richard S. Kay / Anthony W. Bradley / Aileen McColgan, *Property, First Protocol, Article 1*, in *European Human Rights Convention: Text and Materials*, Oxford University Press, 2008, p. 519.

adotada do artigo estabelece um direito de propriedade bastante limitado e confere ao Estado amplos poderes de ingerência no exercício deste direito¹⁴⁵.

1.2. O direito de propriedade na CEDH

O direito de propriedade pode ser previsto no sentido de estabelecer ou a possibilidade de ser proprietário ou a proteção contra a interferência ilícita pelo Estado. No caso do artigo 1º do protocolo 1, o direito de propriedade protege contra uma interferência ilícita do Estado, prevendo, no entanto, exceções a este direito¹⁴⁶.

O artigo 1º do protocolo 1 prevê que “[q]ualquer pessoa singular ou coletiva tem direito ao respeito dos seus bens”¹⁴⁷. O Tribunal afirmou no caso *Marckx c. Bélgica*, que se deve entender este artigo como salvaguardando o direito de propriedade¹⁴⁸. À partida, uma interferência no direito de propriedade pelo Estado constitui uma violação do artigo 1º do protocolo 1, a não ser que estejam reunidas as seguintes condições: a interferência está prevista na lei; justifica-se pelo interesse geral ou público; e é proporcional, quanto aos meios usados e os fins prosseguidos, assim como entre os interesses individuais afetados e os interesses coletivos¹⁴⁹.

O conceito “bens” (*possessions*) é um conceito autónomo¹⁵⁰. Ou seja, o facto do direito de propriedade do requerente não ser reconhecido no direito interno não condena necessariamente o seu pedido perante o Tribunal Europeu¹⁵¹. O termo “bens” inclui direitos “*in rem*” e “*in personam*”, e abrange, nomeadamente, bens móveis e imóveis¹⁵².

¹⁴⁵ Aida Grgić / Zvonimir Mataga / Matija Longar / Ana Vilfran, *The Right to Property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention of Human Rights and its protocols*, Human Rights Handbooks, No. 10, Council of Europe Publishing, 2007, p. 1.

¹⁴⁶ Mark W. Janis / Richard S. Kay / Anthony W. Bradley / Aileen McColgan, *Property, First Protocol, Article 1, in European Human Rights Convention: Text and Materials*, Oxford University Press, 2008, p. 519.

¹⁴⁷ Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Diário da República I, n.º 236, de 13 de outubro de 1978. Será de notar que o artigo 1º do protocolo 1 é o único artigo da Convenção que se refere expressamente a pessoas coletivas.

¹⁴⁸ “By recognizing that everyone has the right to the peaceful enjoyment of his possessions, article 1 is in substance guaranteeing the right to property. This is the clear impression left by the words “possessions” and “use of property (in French: biens, propriété, usage des biens); the drafters continually spoke of “right of property” or “right to property” to describe the subject matter of the successive drafts which were the forerunners of the present article 1.” Caso *Marckx c. Bélgica*, decisão de 13 de junho de 1979, §63.

¹⁴⁹ Mark W. Janis / Richard S. Kay / Anthony W. Bradley / Aileen McColgan, *Property, First Protocol, Article 1, in European Human Rights Convention: Text and Materials*, Oxford University Press, 2008, p. 529.

¹⁵⁰ Jessica Simor / Nicola Cain, *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property, in Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, 2017, p.15.02.

¹⁵¹ “The Court agrees with the Government that it is not for the Court to decide whether or not a right of property exists under domestic law. However, it recalls that the notion “possessions” (in French: “biens”) in Article 1 of Protocol No. 1 has an autonomous meaning. In the present case the applicants’ unchallenged rights over the disputed land for almost a century and the revenue they derive from working it may qualify as “possessions” for the purposes of Article 1”. Caso *Matos e Silva, Lda., e outros c. Portugal*, decisão de 16 de setembro de 1996, §75.

¹⁵² Jessica Simor / Nicola Cain, *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property, in Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, 2017, p.15.04.

Para que esteja em causa “propriedade” no sentido do artigo 1º do protocolo 1, o requerente deve conseguir demonstrar um direito a um benefício económico ou uma expectativa legítima que esse direito se materializará¹⁵³. Na maioria dos casos é necessário demonstrar a existência de um direito reconhecido pelo direito interno. O Tribunal referiu-se a esse requisito na decisão *Kopecky c. Eslováquia*, afirmando que “*takes the view that where the proprietary interest is in the nature of a claim it may be regarded as an “asset” only where it has a sufficient basis in national law*”¹⁵⁴. A marca registada é uma propriedade no sentido do artigo 1º do protocolo 1, apenas após o seu registo, uma vez que a expectativa, ainda que legítima, não tem proteção por este artigo¹⁵⁵. O artigo 1º do protocolo 1 diz respeito apenas à propriedade atual, sendo improvável que a possibilidade de adquirir propriedade no futuro constitua um direito protegido pelo artigo 1º do protocolo 1¹⁵⁶. Uma expectativa legítima apenas será protegida pelo artigo 1º do protocolo 1 se estiver relacionada com, ou tiver impacto, noutra direito de propriedade. O Tribunal entende que há duas situações em que se verifica um interesse legítimo. A primeira, quando o interesse se baseia num ato jurídico com impacto no direito de propriedade¹⁵⁷. A segunda, quando o indivíduo tem uma queixa (qualificada como um ativo), este tem a expectativa legítima de que lhe será adjudicado, segundo o direito interno aplicável à data que a queixa ocorreu, e em particular, que os tribunais nacionais continuariam a aplicar a lei da mesma forma sobre danos já ocorridos¹⁵⁸. Não existe obrigatoriedade do Estado criar um sistema de segurança social, mas existindo, este deve cumprir determinados requisitos¹³⁷.

No caso *Stec c. Reino Unido*, o Tribunal afirmou que o direito de propriedade previsto no artigo 1º do protocolo 1 é aplicável às prestações sociais, por exemplo pensões, e que estas devem ser

¹⁵³ “*When Pine Valley purchased the site, it did so in reliance on the permission which had been duly recorded in a public register kept for the purpose and which it was perfectly entitled to assume was valid. (...) the applicants had at least a legitimate expectation of being able to carry out their proposed development and this has to be regarded, for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1, as a component part of the property in question*”. Caso *Pine Valley Developments c. Irlanda*, decisão de 29 de novembro de 1991, §51.

¹⁵⁴ Caso *Kopecky c. Eslováquia*, decisão de 28 de setembro de 2004, §52.

¹⁵⁵ “[I]t was clear that a trade mark constituted a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, this was so only after final registration of the mark, in accordance with the rules in force in the State concerned. Prior to such registration, the applicant did, of course, have a hope of acquiring such a “possession.” but not a legally-protected legitimate expectation”. Caso *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*, decisão de 11 de janeiro de 2007, §49.

¹⁵⁶ “*The Court (...) notes that this Article does no more than enshrine the right of everyone to the peaceful enjoyment of “his” possessions, that consequently it applies only to a person’s existing possessions and that it does not guarantee the right to acquire possessions whether on intestacy or through voluntary dispositions*”. Caso *Marckx c. Bélgica*, decisão de 13 de junho de 1979, §50.

¹⁵⁷ Caso *Pine Valley Developments c. Irlanda*, decisão de 29 de novembro de 1991, §51.

¹⁵⁸ “[T]he Court takes the view that where the proprietary interest is in the nature of a claim it may be regarded as an “asset” only where it has a sufficient basis in national law, for example where there is settled case-law of the domestic courts confirming it”. Caso *Kopecky c. Eslováquia*, decisão de 28 de setembro de 2004, §48.

¹³⁷ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, § 18.

entendidas como geradoras de interesses de propriedade para as pessoas que satisfizerem os requisitos de acesso às referidas prestações¹⁵⁹.

Igualmente na referida decisão, o Tribunal impõe que o sistema de segurança social esteja de acordo com o artigo 14º da Convenção, ou seja, que não seja discriminatório, e se está em causa um direito exigível internamente¹⁶⁰.

Embora não esteja previsto um direito a receber uma pensão na Convenção, pode existir um direito a receber um subsídio de um sistema da segurança social, desde que o requerente preencha as condições necessárias, justificadamente impostas, de acordo com o segundo parágrafo do artigo 1º do protocolo 1¹⁶¹. Entende-se, no entanto, que o referido direito é um direito a ser considerado beneficiário em relação a quaisquer pagamentos feitos ao abrigo do regime em causa, e não o direito a receber um determinado montante. Como tal, os Estados têm o direito a alterar o valor a ser pago de acordo com políticas económicas razoáveis¹⁶². O artigo 1º do protocolo 1 não garante uma indemnização por acidente ou, se a lei interna a estabelecer, não garante uma indemnização de um determinado valor¹⁶³.

O direito internacional geral protege a propriedade estrangeira contra a expropriação arbitrária sem compensação¹⁶⁴. Há duas formas de interpretar a referência aos “princípios gerais de direito internacional” no artigo 1º do protocolo 1. A primeira, é a que entende que a referência pretende beneficiar apenas bens de estrangeiros, uma vez que estes são, ainda que indiretamente, os únicos

¹⁵⁹ “[T]he principles (...) which apply generally in cases under article 1 of protocol, are equally relevant when it comes to welfare benefits. (...) If, however, a Contracting State has in force legislation providing for the payment as a of right of a welfare benefit- whether conditional or not on the prior payment of contributions- that legislation must be regarded as generating a propriety interest falling within the ambit of article 1 of protocolo 1 for persons satisfying its requirements”. Caso *Stec e outros c. Reino Unido*, decisão de 6 de julho de 2005, §54.

¹⁶⁰ “[T]he relevant test is whether, but for the conditions of entitlement about which the applicant complains, he or she would have had a right, enforceable under domestic law, to receive the benefit in question. Although protocol 1 does not include the right to receive a social security payment of any kind, if a State does decide to create a benefit scheme, it must do so in a manner which is compatible with article 14”. Caso *Stec e outros c. Reino Unido*, decisão de 6 de julho de 2005, §55.

¹⁶¹ “The Court considers that the right to emergency assistance - in so far as provided for in the applicable legislation - is a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1”. Caso *Gaygusug c. Áustria*, decisão de 16 de setembro de 1996, §41.

¹⁶² “Because of its public importance, the social security system must take account of political considerations, in particular those of financial policy. It is conceivable, for instance, that a deflationary trend may oblige a State to reduce the nominal amount of pensions (...) it follows that there is no appearance of a violation of Article 1 of Protocol No. 1”. Caso *Mann c. Alemanha*, decisão da Comissão de 15 de maio de 1996.

¹⁶³ “It is true that the applicant is already entitled to a specific allowance because of her health damage. However, the Court considers that Article 1 of Protocol No. 1 cannot be interpreted as guaranteeing to the applicant an increase of this amount. In all circumstances, the Court considers that even if the applicant could be said to have a right to compensation, it would not imply compensation of a specific level”. Caso *Salveti c. Itália*, decisão de admissibilidade de 9 de julho de 2009.

¹⁶⁴ “The rule is clearly established that a state is bound to respect the property of aliens, and that for their part aliens have the right to the peaceful use and enjoyment of their property.(....) [C]ompensation should be paid for the expropriated property, although there is much disagreement as to the appropriate standard of compensation”. Robert Jennings / Arthur Watts, *Oppenheim’s International Law*, Vol. I, 9th ed., Oxford University Press, 2008, p.912-921.

beneficiários de direito internacional. A segunda, é o entendimento que a Convenção integra os *standards* do direito internacional geral, beneficiando todos aqueles que estejam protegidos pela Convenção¹⁶⁵. No caso *Lithgow e outros c. Reino Unido*, o Tribunal, baseando-se nos *travaux préparatoires* da Convenção, optou pela primeira interpretação, afirmando que não era a intenção dos Estados-parte estender a proteção de direito internacional para os nacionais¹⁶⁶.

1.3. A natureza da obrigação de proteção da propriedade na CEDH

O direito ao respeito dos bens, o princípio geral previsto na primeira frase do artigo 1º do protocolo 1, é uma obrigação de respeito, que é uma obrigação negativa, não podendo os Estados adotar medidas que ponham em causa o direito de propriedade. No entanto, o Tribunal pronunciou-se no sentido de existirem igualmente obrigações positivas, ao afirmar que “*this general duty may entail positive obligations inherent in ensuring the effective exercise of the rights guaranteed by the Convention. In the context of Article 1 of Protocol 1 those positive obligations may require the State to take the measures necessary to protect the right to property*”¹⁶⁷. O Tribunal clarificou, no entanto, que o Estado não tem uma obrigação positiva relativamente à dívida privada¹⁶⁸.

A delimitação entre as obrigações positivas e negativas do Estado em relação a este artigo não permitem uma definição precisa¹⁶⁹. Nomeadamente, na sua decisão *Broniowski c. Polónia*, o Tribunal considerou desnecessário determinar se estava em causa uma obrigação positiva ou negativa do Estado¹⁷⁰.

Uma questão pode ser analisada segundo a perspectiva de que o Estado tem uma obrigação positiva, ou, por outro lado, pode ser analisada sob a perspectiva de que existiu uma interferência de uma autoridade pública; em ambos os casos os critérios aplicáveis são substancialmente os

¹⁶⁵ David Harris / Michael O’Boyle / Ed Bates / Carla Buckley, *Article 1, First Protocol: the Right to Property in Harris, O’Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014, p. 888.

¹⁶⁶ Caso *Lithgow c. Reino Unido*, decisão de 8 de julho de 1986, §111-119.

¹⁶⁷ Caso *Ališić e outros c. Bósnia e Herzegovina, Croácia, Sérvia, Eslovénia e a Antiga República Jugoslávia da Macedónia*, decisão de 16 de julho de 2014, §100.

¹⁶⁸ “[W]here the case concerns ordinary economic relations between private parties such positive obligations are much more limited. Thus, the Court has stressed on many occasions that Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention cannot be interpreted as imposing any general obligation on the Contracting States to cover the debts of private entities”. Caso *Kotov c. Rússia*, decisão de 3 de abril de 2012, §111.

¹⁶⁹ William A. Schabas, *Protocol No. 1 of Art. 1 Protection of Property*, in *The European Convention on Human Rights: a Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 968.

¹⁷⁰ “The facts of the case may well be examined in terms of a hindrance to the effective exercise of the right protected by Article 1 of Protocol No. 1 or in terms of a failure to secure the implementation of that right. Having regard to the particular circumstances of the present case, the Court considers it unnecessary to categorise strictly its examination of the case as being under the head of the State’s positive obligations or under the head of the State’s negative duty to refrain from an unjustified interference with the peaceful enjoyment of property”. Caso *Broniowski c. Polónia*, decisão de 22 de junho de 2004, §146.

mesmos uma vez que tem que existir um equilíbrio entre os interesses do indivíduo e os da comunidade como um todo nas duas análises¹⁷¹. O Estado tem uma obrigação de garantir que o sistema judicial interno protege suficientemente o direito de propriedade mesmo quando há uma disputa entre privados.

1.4. A interferência no direito de propriedade

O direito de propriedade consagrado no artigo 1º do protocolo 1 da CEDH não é um direito absoluto, admitindo restrições tendo em vista o interesse geral¹⁷².

No caso *Sporrong e Lönnroth c. Suécia*, o Tribunal discutiu pela primeira vez as três regras do artigo 1º. A primeira regra, de natureza geral, estabelece o princípio do direito ao respeito dos bens (artigo 1º/§1/1). A segunda, consagra o carácter excecional da privação dos bens pelo Estado e os seus requisitos (artigo 1º/§1/2). A terceira regra, reconhece que os Estados têm o direito de, nomeadamente, impor leis de controlo do uso dos bens de acordo com o interesse geral, pondo em vigor leis que considerem necessárias para esse objetivo (artigo 1º/§2). O Tribunal, para analisar uma questão à luz da primeira regra, deve primeiro considerar a segunda e terceira como não aplicáveis¹⁷³.

Ao analisar qual das regras do artigo a aplicar no caso *James e outros c. Reino Unido*, a Comissão constatou que as três regras não são estanques e independentes, uma vez que a primeira estabelece o princípio geral e as outras duas regras limitaram-no¹⁷⁴.

Estas regras têm correspondência com os quatro tipos de interferências no direito de propriedade analisados mais à frente: a privação da propriedade, a regulamentação do uso dos bens, as medidas para assegurar o pagamento de impostos e outras contribuições ou multas e a interferência no direito ao respeito dos seus bens.

Apesar da possível importância da forma como a interferência é definida, o Tribunal raramente distingue entre os diferentes tipos de interferência quando determina se esta foi injustificada. Isto porque, independentemente da classificação, é necessário analisar se a medida se justifica pelo interesse público ou geral. De facto, o Tribunal analisa frequentemente queixas com base no

¹⁷¹ Caso *Ališić e outros c. Bósnia e Herzegovina, Croácia, Sérvia, Eslovénia e a Antiga República Jugoslávia da Macedónia*, decisão de 16 de julho de 2014, §101.

¹⁷² Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Almedina, 2015, p. 466.

¹⁷³ Caso *Sporrong e Lönnroth c. Suécia*, decisão de 23 de setembro de 1982, §61.

¹⁷⁴ “(...) consider which rule is applicable in the present case. Before doing so it observes, however, that the three rules are not entirely separate or watertight. The first “general” rule contains a general guarantee of the right of property. This general guarantee is then qualified or limited by the second and third rules. The second and third rules must be interpreted in their context and in the light of the general guarantee contained in the first sentence”. Caso *James e outros c. Reino Unido*, decisão de 11 de maio de 1984, §95.

princípio geral enunciado na primeira frase do artigo, em vez de decidir se a interferência leva a uma privação ou regulamentação do uso dos bens¹⁷⁵. Dada a proximidade entre os requisitos dos diferentes tipos de interferência no direito de propriedade, a jurisprudência tem desenvolvido uma análise unitária em relação aos diferentes tipos de interferência, começando por considerar primeiro se existiu uma privação da propriedade, depois se houve um controlo do uso dos bens, antes de considerar se houve uma interferência no respeito ao uso dos bens¹⁷⁶.

Por último, está inerente na Convenção, e patente na estrutura do artigo em análise, o requisito do equilíbrio justo entre o interesse geral da comunidade e a proteção dos direitos individuais¹⁷⁷.

1.4.1. Privação da propriedade

A forma mais radical de interferência no direito de propriedade é a expropriação. Em certas circunstâncias em que se verifique uma perda dos direitos ou uma perda de uma parte substancial de direitos sobre a propriedade que, no entanto, não resulte numa expropriação, pode resultar numa regulamentação do uso dos bens¹⁷⁸.

A privação da propriedade engloba a expropriação formal e a expropriação de facto. Para determinar se há ou não privação, é necessário examinar não só se houve uma expropriação formal, mas observar para além das aparências, analisando a realidade jurídica¹⁷⁹. Como tal, o Tribunal olha para a realidade da situação, como afirmou na decisão *Sporrong e Lönnroth c. Suécia*¹⁸⁰. O conceito de “privação” inclui, como tal, medidas que podem ser equiparadas à privação da propriedade ou que diminuam a substância da propriedade de tal forma que leva à

¹⁷⁵ Jessica Simor / Nicola Cain, *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property*, in *Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, 2017, p.15.016.

¹⁷⁶ Bernadette Rainey / Elizabeth Wicks / Clare Ovey, *Protection of Property in Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p. 575.

¹⁷⁷ “[T]he Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. The search for this balance is inherent in the whole of the Convention and is also reflected in the structure of Article 1”. *Caso Sporrong e Lönnroth c. Suécia*, decisão de 23 de setembro de 1982,

¹⁷⁸ “The Court finds that the measures taken [rent control] did not amount either to a formal or to a de facto expropriation. There was no transfer of the applicants’ property nor were they deprived of their right to use, let or sell it. The contested measures which, admittedly, deprived them of part of their income from the property amounted in the circumstances merely to a control of the use of property”. *Caso Mellacher e outros c. Áustria*, decisão de 19 de dezembro de 1989, §44.

¹⁷⁹ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Almedina, 2015, p. 471.

¹⁸⁰ “In the absence of a formal expropriation, that is to say a transfer of ownership, the Court considers that it must look behind the appearances and investigate the realities of the situation complained of (...) since the Convention is intended to guarantee rights that are “practical and effective” it has to be ascertained whether that situation amounted to a de facto expropriation, as was argued by the applicants”. *Caso Sporrong e Lönnroth c. Suécia*, decisão de 23 de setembro de 1982, §63.

expropriação¹⁸¹. É, como tal, indiferente a existência de um ato formal de expropriação, para que o Tribunal considere que está em causa uma expropriação de facto, e logo, uma provação¹⁸².

O requerente tem que demonstrar que foi privado da sua propriedade de forma definitiva e irrevogável e que não sofreu apenas de uma simples restrição ou limitação temporária do seu uso ou gozo, de todo o bem ou de uma parte deste, sendo que uma mera detenção provisória não constitui uma privação¹⁸³. Não constitui também, privação da propriedade, a apreensão no decurso de ação penal¹⁸⁴.

A privação de propriedade só pode ser justificada se ocorrer por utilidade pública e nas condições previstas na lei, tendo esta que ter uma certa qualidade, ser compatível com a preeminência do direito de propriedade e oferecer garantias contra o arbitrário¹⁸⁵. A privação da propriedade não requer que a comunidade como um todo beneficie diretamente da privação¹⁸⁶. Uma privação da propriedade que não esteja prevista ou de acordo com a lei nacional, viola o artigo 1º do protocolo 1º¹⁸⁷.

A destruição da propriedade constitui igualmente uma privação da propriedade¹⁸⁸.

¹⁸¹ “The Court considers that the loss of all ability to dispose of the land in issue, taken together with the failure of the attempts made so far to remedy the situation complained of, entailed sufficiently serious consequences for the applicants de facto to have been expropriated in a manner incompatible with their right to the peaceful enjoyment of their possessions. In conclusion, there has been and there continues to be a breach of Article 1 of Protocol No. 1”. Caso Papamichalopoulos c. Grécia, decisão de 24 de junho de 1993, §45-46.

¹⁸² “La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal de Bénévent a considéré le requérant comme étant privé de son bien à compter du moment où le terrain a été irréversiblement transformé par les travaux publics. A défaut d'un acte formel d'expropriation, le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui consacre le transfert au patrimoine public du bien occupé. Dans ces circonstances, la Cour conclut que le jugement du tribunal de Bénévent a eu pour effet de priver le requérant de son bien au sens de la deuxième phrase de l'article 1 du Protocole no 1”. Caso Carletta c. Itália, decisão de 15 de julho de 2005, §71.

¹⁸³ “The seizure complained of was provisional. It did no more than prevent the applicant, for a period, from enjoying and using as he pleased possessions of which he remained the owner and which he would have recovered had the proceedings against him resulted in an acquittal. In these circumstances, the Court thinks that the second sentence of the first paragraph of Article 1 does not come into play in this case. Admittedly the expression “deprived of his possessions”, in the English text, could lead one to think otherwise but the structure of Article 1 shows that that sentence (...), applies only to someone who is “deprived of ownership” (“privé de sa propriété”)”. Caso Handyside c. Reino Unido, decisão de 7 de dezembro de 1976, §62.

¹⁸⁴ “Although it involves a deprivation of possessions, confiscation of property does not necessarily come within the scope of the second sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1.(...) [C]onfiscation of the kind (...) could not moreover have the effect of transferring ownership to the State until there had been an irrevocable decision. There was no such decision (...). Here (...) therefore it is the second paragraph of Article 1 (P1-1) which applies”. Caso Raimondo c. Itália, 22 de fevereiro 1994, §29.

¹⁸⁵ William A. Schabas, *Protocol No. 1 of Art. 1 Protection of Property*, in *The European Convention on Human Rights: a Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 975.

¹⁸⁶ “The Court reiterates that a deprivation of property effected in pursuance of legitimate social, economic or other policies may be “in the public interest” even if the community at large derives no direct benefit from that deprivation”. Caso Allard c. Suécia, decisão de 24 de junho de 2003, §52.

¹⁸⁷ “The Court considers that the interference in question is manifestly in breach of Greek law and accordingly incompatible with the applicant’s right to the peaceful enjoyment of his possessions. This conclusion makes it unnecessary to ascertain whether a fair balance has been struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. There has therefore been a violation of Article 1 of Protocol No. 1”. Caso Iatridis c. Grécia, decisão de 25 de março de 1993, §62.

¹⁸⁸ “The Court further observes that although the Government denied responsibility for the alleged violations of the applicant’s rights under Article 1 of Protocol No. 1, they conceded that the men who had abducted Adam Ayubov had

Em conclusão, para que uma privação da propriedade seja compatível com o artigo 1º do protocolo 1, esta deve ser por utilidade pública, sujeita a condições estabelecidas por lei e pelos princípios gerais de direito internacional e proporcional ao objetivo prosseguido. Só nas circunstâncias mais excecionais será uma privação justificável se não for paga compensação¹⁸⁹.

1.4.2. Regulamentação do uso dos bens

A distinção entre a privação e a regulamentação do uso dos bens nem sempre é evidente. Para que uma medida seja considerada como regulamentação do uso dos bens, esta deve estar subordinada à lei, deve prosseguir o interesse geral e deve ser proporcional ao fim pretendido¹⁹⁰. Na prática, a metodologia aplicada pelo Tribunal para analisar estes casos não é muito diferente das outras previstas no artigo, uma vez que a interferência tem que estar prevista na lei e prosseguir objetivos legítimos¹⁹¹. Deve existir uma relação de proporcionalidade entre os meios usados e os objetivos da legislação, o que envolve analisar se um equilíbrio justo foi conseguido entre as exigências de interesse geral e as dos indivíduos. O Estado tem uma ampla margem de apreciação nesta área, pelo que o Tribunal está limitado na sua análise do cumprimento da lei interna, uma vez que os Estados estão especialmente capacitados para interpretar e aplicar a lei nacional¹⁹².

Constitui regulamentação do uso dos bens o ordenamento do território, as medidas ambientais, a legislação relativa à habitação, a imposição de restrições na atividade comercial, a apreensão de bens ilegais e o direito das sucessões¹⁹³.

also damaged the applicant's property (...) by setting it on fire and that photographs of the burnt property submitted by the applicant's other son had been included in the investigation file. Against (...) [the] finding that the men who took Adam Ayubov away on 19 January 2000 were State agents, the Court finds that the actions of the aforementioned men constituted an interference with the applicant's rights secured by Article 1 of Protocol No. 1". Caso Ayubov c. Rússia, decisão de 12 de fevereiro de 2009, §105.

¹⁸⁹ “[T]he Court concludes that even if the circumstances pertaining to German reunification have to be regarded as exceptional, the lack of any compensation for the State's taking of the applicants' property upsets, to the applicants' detriment, the fair balance which has to be struck between the protection of property and the requirements of the general interest”. Caso Jahn e outros c. Alemanha, decisão de 22 de janeiro de 2004, §93.

¹⁹⁰ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 475.

¹⁹¹ “In the Court's view, the classification of a general measure taken in furtherance of a social policy of redistribution as a “control of use” of property rather than a “deprivation” of possessions is not decisive in so far as the principles governing the question of justification are substantially the same, requiring both a legitimate aim and the preservation of a fair balance between the aim served and the individual property rights in question”. Caso N.K.M c. Hungria, decisão de 14 de maio de 2013, §44.

¹⁹² Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 18.

¹⁹³ Jessica Simor / Nicola Cain, *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property*, in Human Rights Practice, Sweet & Maxwell, 2017, p.15.020-15-022.

1.4.3. Medidas para assegurar o pagamento de impostos, outras contribuições ou multas

As medidas que pretendem garantir o pagamento de impostos ou juros destes são consideradas, pelo segundo parágrafo deste artigo, como regulamentação do uso dos bens.

Os impostos constituem em princípio uma interferência no direito de propriedade, por afetarem os bens do contribuinte por meio do valor que é pago ao Estado¹⁹⁴. Apesar de serem uma exceção ao direito de propriedade, o Tribunal considera que pode supervisionar as medidas adotadas neste âmbito, uma vez que lhe cabe avaliar se foi feita uma correta aplicação do artigo 1º do protocolo 1¹⁹⁵. É reconhecida à política tributária uma ampla margem de apreciação, podendo no entanto o Tribunal pronunciar-se se estas forem sem fundamento razoável¹⁹⁶. O tribunal afirmou ainda que as leis sobre impostos com carácter retroativo não são contrárias à legalidade exigida no artigo 1º do protocolo 1¹⁹⁷.

Para que uma medida de regulamentação do uso dos bens seja compatível com o artigo 1º protocolo 1, esta deve ser segundo a lei, por interesse geral ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições e multas, e deve ainda ser proporcional ao objetivo prosseguido.

¹⁹⁴ “*La Cour rappelle que l'imposition fiscale est en principe une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1 du Protocole no 1 et que cette ingérence se justifie, conformément au deuxième alinéa de cet article, qui prévoit expressément une exception pour ce qui est du paiement des impôts ou d'autres contributions. (...) Aux fins de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole no 1, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Par conséquent, l'obligation financière née du prélèvement d'impôts ou de contributions peut léser la garantie consacrée par cette disposition si elle impose à la personne ou à l'entité en cause une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à leur situation financière*”. Caso Buffalo SRL em liquidação c. Itália, decisão 3 de julho de 2003, §32.

¹⁹⁵ “*Taxation is in principle an interference with the right guaranteed by the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (...) While the interference is generally justified under the second paragraph of this Article (...) the issue is nonetheless within the Court's control, since the correct application of Article 1 of Protocol No. 1 is subject to its supervision*”. Caso Burden c. Reino Unido, decisão de 29 de maio de 2008, § 59.

¹⁹⁶ “*The legislature must be allowed a wide margin of appreciation, especially with regard to the question whether - and if so, to what extent - the tax authorities should be put in a better position to enforce tax debts than ordinary creditors are in to enforce commercial debts. The Court will respect the legislature's assessment in such matters unless it is devoid of reasonable foundation*”. Caso Gasus Dosier-und Fördertechnik GmbH c. Países Baixos, decisão de 23 de fevereiro de 1995, §60.

¹⁹⁷ “*The Court has (...) acknowledged that laws with retrospective effect which were found to constitute legislative interference still conformed with the lawfulness requirement of Article 1 of Protocol No. 1*”. Caso Maggio e outros c. Itália, decisão de 31 de maio de 2011, §60.

1.4.4. A interferência no direito ao respeito dos seus bens

A primeira frase do artigo enuncia os direitos que decorrem da propriedade: *usus, fructus, abusus*¹⁹⁸. O direito ao respeito dos seus bens pode ser afetado, mesmo que essa interferência não corresponda a uma privação ou regulamentação do uso¹⁹⁹.

Quando o Tribunal analisa se houve uma interferência no direito ao respeito dos bens, este analisa primeiro se as medidas têm uma base razoável. Em seguida, o Tribunal considera se os requerentes tiveram que suportar um encargo desproporcional, devendo existir um justo equilíbrio entre as exigências do interesse geral e a proteção dos direitos fundamentais do indivíduo. Deve existir uma relação de proporcionalidade entre os meios usados e o objetivo que se pretende realizar²⁰⁰.

Ou seja, para que uma interferência no direito ao respeito dos seus bens, que não constitua nem privação nem controlo do uso dos bens, ser justificada, deve ser de acordo com a lei, por utilidade pública e proporcional ao objetivo prosseguido.

1.5. Os requisitos para a interferência legítima no direito de propriedade

A análise da possível violação do artigo 1º do protocolo 1 envolve duas questões preliminares: a primeira é se existe um direito de propriedade reconhecido e a segunda, se houve uma interferência num sentido previsto no artigo (se sim, a natureza específica da interferência). De seguida, a atenção volta-se para se a interferência constitui uma violação da garantia, colocando três questões, sendo estas: se a intervenção é legal, se se pode dizer que foi por interesse público ou geral e se passa o teste da proporcionalidade (ou seja, se há um equilíbrio justo entre os interesses individuais e coletivos, determinada nomeadamente pela análise da compensação).

¹⁹⁸ “*The Court reiterates (...) that, in addition to possession of the property (usus), ownership also implies the right to dispose of the property and receive income from it (abusus and fructus)*”. Caso *Hirschhorn c. Roménia*, decisão de 26 de julho de 2007, §57.

¹⁹⁹ “[A]s a consequence of the fact that the applicant has been refused access to the land since 1974, she has effectively lost all control over, as well as all possibilities to use and enjoy, her property. The continuous denial of access must therefore be regarded as an interference with her rights under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1). Such an interference cannot, in the exceptional circumstances of the present case to which the applicant and the Cypriot Government have referred, be regarded as either a deprivation of property or a control of use within the meaning of the first and second paragraphs of Article 1 of Protocol No. 1. However, it clearly falls within the meaning of the first sentence of that provision as an interference with the peaceful enjoyment of possessions”. Caso *Loizidou c. Turquia*, decisão de 18 de dezembro de 1996, §63.

²⁰⁰ “*An interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions must achieve a “fair balance” between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights (...) there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measures applied by the State*”. Caso *Kozacıoğlu c. Turquia*, decisão de 19 de fevereiro de 2009, §63.

Antes de qualquer análise, o requerente deve ser uma vítima, pelo artigo 34º da Convenção, e pode ser tanto uma pessoa singular como uma pessoa coletiva²⁰¹.

1.5.1. A interferência tem de ser de acordo com a lei

O artigo 1º do protocolo 1 estabelece que em caso de privação e regulamentação do uso dos bens, esta tem que estar de acordo com as condições previstas pela lei. No entanto, o requisito da legalidade aplica-se a todas as formas de interferência no direito de propriedade²⁰². A interferência no direito de propriedade que não esteja prevista e autorizada por lei interna, resulta numa violação do artigo 1º do protocolo 1²⁰³. O requisito da legalidade é um dos princípios fundamentais de uma sociedade democrática, e está inerente a todos os artigos da Convenção²⁰⁴. A noção de lei corresponde à que é utilizada noutros artigos da Convenção: engloba o direito de origem legislativa e jurisprudencial e implica condições qualitativas, entre outras, as de acessibilidade e previsibilidade, com a possibilidade de apresentação do caso às entidades responsáveis de uma forma que permita o contraditório²⁰⁵. As leis internas devem cumprir os requisitos básicos de precisão, acessibilidade e previsibilidade²⁰⁶. As autoridades nacionais são primeiramente responsáveis por interpretar e aplicar o direito nacional, e a possibilidade do Tribunal rever a conformidade da atuação do Estado com o direito interno é limitado²⁰⁷. O direito da União Europeia transposto é considerado direito interno²⁰⁸.

²⁰¹ Mark W. Janis / Richard S. Kay / Anthony W. Bradley / Aileen McColgan, *Property, First Protocol, Article 1, in European Human Rights Convention: Text and Materials*, Oxford University Press, 2008, p. 520.

²⁰² “*The Commission accepts that (...) the terms and conditions laid down by domestic law must not be arbitrary. However this test will be satisfied, in the Commission's opinion, if the law lays down with reasonable precision terms and conditions which are in line with the Convention as a whole and with the particular purpose of the restriction on the right of property permitted by the second sentence of Art 1 in particular.*” Caso James e outros c. Reino Unido, decisão de 11 de maio de 1984, §143.

²⁰³ “*In view of the lack of any basis in law, as recognised both by the domestic courts and by the Government, the continuing retention of the items in question cannot be interpreted as a deprivation of possessions or control of the use of property allowed by the first and second paragraphs of Article 1 of Protocol No. 1.*” Caso Vasilescu c. Roménia, decisão de 22 de maio de 1998, §50.

²⁰⁴ Caso Iatridis c. Grécia, decisão de 25 de março de 1999, §58.

²⁰⁵ Ireneu Cabral Barreto, *Protocolo n.º1 adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Almedina, 2015, p. 471.

²⁰⁶ “[T]he Court considers that the Act satisfied the criteria of accessibility, precision and foreseeability required by the Convention”. Decisão Jahn e outros c. Alemanha, decisão de 22 de janeiro de 2004, §73.

²⁰⁷ “*The Court has limited power, however, to review compliance with domestic law, especially as there is nothing in the instant case from which it can conclude that the Italian authorities applied the legal provisions in question manifestly erroneously or so as to reach arbitrary conclusions.*” Caso Beyeler c. Itália, decisão de 5 de janeiro de 2000, §108.

²⁰⁸ “*The regulation became part of domestic law with effect from 28 April 1993 when it was published in the Official Journal, prior to the date of the impoundment and without the need for implementing legislation.*” Caso Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda, decisão de 30 de junho de 2005, §145.

Apesar do artigo 1º do protocolo 1 não explicitar requisitos processuais, o Tribunal analisa se o direito a um processo equitativo foi cumprido²⁰⁹. O Tribunal analisa igualmente se o requerente teve uma oportunidade para apresentar os seus argumentos durante os procedimentos internos à luz do artigo 6º da Convenção²¹⁰.

O facto de ser exigido pelo artigo 1º do protocolo 1 que a interferência no direito de propriedade esteja prevista por lei, permite identificar os motivos da interferência e indicar, pela forma como a lei é aplicada, se o Estado em causa equilibra corretamente os interesses concorrentes²¹¹.

1.5.2. A interferência tem de ser por utilidade pública ou interesse geral

O segundo parágrafo do artigo 1º do protocolo 1 invoca o critério do interesse geral enquanto o primeiro parágrafo se refere à utilidade pública. A jurisprudência não faz diferenciação entre os dois termos²¹².

Uma vez que o objetivo do direito de propriedade é o de proteger os indivíduos contra uma apropriação indevida pelo Estado, uma interferência no direito de propriedade deve ter um objetivo legítimo²¹³.

Os Estados têm uma margem de apreciação considerável na determinação da existência de um problema da comunidade geral e na implementação de medidas adequadas²¹⁴. Como tal, o

²⁰⁹ “Although Article 1 of Protocol No. 1 contains no explicit procedural requirements, in order to assess the proportionality of the interference, the Court looks at the degree of protection from arbitrariness that is afforded by the proceedings in the case. In particular, the Court examines whether the proceedings concerning the interference with the applicants’ right to the peaceful enjoyment of their possessions were attended by basic procedural safeguards. It has already held that an interference cannot be legitimate in the absence of adversarial proceedings that comply with the principle of equality of arms, enabling argument to be presented on the issues relevant for the outcome of a case. A comprehensive view must be taken of the applicable procedures”. Caso N.K.M. c. Hungria, decisão de 14 de maio de 2013, §64.

²¹⁰ “It therefore has to be ascertained whether the [applicants] could have instituted legal proceedings to challenge the lawfulness of the decisions of the City Council and of the Government (...). Admittedly, owners can challenge the lawfulness of such decisions by requesting the Supreme Administrative Court to re-open the proceedings. (...) When considering the admissibility of such an application, the Supreme Administrative Court does not examine the merits of the case; at that stage, it therefore does not undertake a full review of measures affecting a civil right. It is only where the Supreme Administrative Court has declared the application admissible that such a review can be effected (...). In short, the said remedy did not meet the requirements of Article 6 par. 1 (art. 6-1)”. Caso Sporrong e Lönnroth c. Suécia, decisão de 23 de setembro de 1982, §85-86.

²¹¹ David Harris / Michael O’Boyle / Ed Bates / Carla Buckley, *Article 1, First Protocol: the Right to Property in Harris, O’Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014, p. 874.

²¹² “[T]he national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the “general” or “public” interest”. Caso Hutten-Czapska c. Polónia, decisão de 19 de junho de 2006, §165.

²¹³ “By failing to comply with the judgments of the Shakhty City Court, the national authorities prevented the applicant from receiving the money he could reasonably have expected to receive. The Government have not advanced any justification for this interference and the Court considers that a lack of funds cannot justify such an omission”. Caso Bordov c. Rússia, decisão de 7 de maio de 2002, §41.

²¹⁴ “(...) [A] wide margin of appreciation is usually allowed to the States under the Convention when it comes to general measures of economic and social policy. Because of their direct knowledge of their society and its needs,

Tribunal está limitado na análise à consideração de medidas que sejam manifestamente sem fundamento razoável²¹⁵. É possível concluir que existe uma quase presunção de que as medidas adotadas pelo Estado, por interesse público, são legítimas²¹⁶.

A utilidade pública ou interesse geral tem sido entendida como envolvendo medidas de carácter económico, legal, moral e artístico. Diz igualmente respeito a medidas de carácter social, penal, saúde e obras públicas²¹⁷.

1.5.3. A interferência deve ser proporcional

Qualquer interferência no direito ao respeito dos bens deve equilibrar os meios usados no cumprimento do interesse geral identificado e a proteção dos direitos fundamentais dos particulares²¹⁸. O mesmo teste aplica-se quanto às restantes formas de interferência no direito de propriedade, embora seja reconhecida uma margem de apreciação mais alargada às situações previstas no segundo parágrafo do artigo²¹⁹.

A questão da proporcionalidade apenas é analisada após ter sido confirmado que a interferência em questão satisfaz os requisitos de legalidade e não é arbitrária. Esta análise tem em consideração se as medidas adotadas representam um peso excessivo nos requerentes²²⁰.

Por princípio, uma interferência no direito de propriedade é acompanhada por uma compensação. Será de notar que o artigo 1º do protocolo 1 não lhe faz referência. No entanto, a jurisprudência

the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic ground, and the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is "manifestly without reasonable foundation". Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de novembro de 2013, §22.

²¹⁵ *"Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is "in the public interest". Under the system of protection established by the Convention, it is thus for the national authorities to make the initial assessment as to the existence of a problem of public concern. (...) [F]inding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, it will respect the legislature's judgment as to what is "in the public interest" unless that judgment is manifestly without reasonable foundation"*. Caso Broniowski c. Polónia, decisão de 22 de junho de 2004, §149.

²¹⁶ Bernadette Rainey / Elizabeth Wicks / Clare Ovey, *Protection of Property in Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2017, p. 563.

²¹⁷ Jessica Simor / Nicola Cain, *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property*, in *Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, 2017, p.15.029.

²¹⁸ *"[T]he Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights"*. Caso Sporrong e Lönnroth c. Suécia, decisão de 23 de setembro de 1982, §69.

²¹⁹ *"Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest on social or economic grounds, and the Court will generally respect the legislature's policy choice unless it is "manifestly without reasonable foundation"*". Caso Stec e outros c. Reino Unido, decisão de 12 de abril de 2006, §52.

²²⁰ *"The requisite balance will not be found if the person concerned has had to bear "an individual and excessive burden"*. Caso Lithgow c. Reino Unido, decisão de 8 de julho de 1986, §102.

do Tribunal tem afirmado que a compensação é importante na análise da proporcionalidade da medida, pelo que, não se verificando, pode resultar numa violação do artigo²²¹. A determinação do valor da compensação nos casos de expropriação é calculado em razão do valor de mercado do bem à data da expropriação²²². No entanto, o valor da compensação pode ser reduzido por razão de interesse público²²³, ou até mesmo não ser atribuída compensação quando a medida adotada pelo Estado visar a reforma do sistema social e económico²²⁴.

A existência de meios alternativos para atingir o mesmo fim não leva, por si só, a que que a legislações ou ato contestado seja injustificado, desde que o método escolhido se mantenha dentro das margens de apreciação do Estado. No entanto o método adotado deve ser apropriado para o objetivo que pretende realizar. O teste do equilíbrio justo não é sinónimo da medida menos restritiva²²⁵.

2. A aplicação pelo TEDH do artigo 1º do protocolo 1 a casos relativos a medidas de austeridade

2.1. O contexto

Entre 2009 e 2011, a Grécia, para fazer face a uma das maiores crises económicas da sua história, recorreu à assistência financeira internacional.

A 15 de março de 2010 foi publicada a lei nº 3833/2010 no jornal oficial grego, intitulada “A Proteção da Economia Nacional – Medidas Urgentes para Responder à Crise Financeira”. A lei

²²¹ “*Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicant. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference that cannot be justified under Article 1*”. Caso Papachelas c. Grécia, 25 de março de 1999, §48.

²²² “[T]he Court has held that the person deprived of his property must in principle obtain compensation “reasonably related to its value”, even though “legitimate objectives of ‘public interest’ may call for less than reimbursement of the full market value”. It follows that the balance (...) is generally achieved where the compensation paid to the person whose property has been taken is reasonably related to its “market” value, as determined at the time of the expropriation”. Caso Pincová e Pinc c. República Checa, decisão de 5 de novembro de 2002, §53.

²²³ “*The taking of property under the second sentence of the first paragraph of Article 1 without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference that cannot be justified under Article 1. The provision does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of “public interest” may call for less than reimbursement of the full market value*”. Caso J. A. Pye (Oxford) Ltd. e J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. c. Reino Unido, decisão 30 de agosto de 2007, §54.

²²⁴ “[A] taking of property for the purpose of effecting a social or other public policy, without payment of compensation reasonably related to its value, would normally constitute a disproportionate interference with the right of property which could not be considered justifiable under Art 1. Only if there were specific grounds based on legitimate considerations of “public interest” for not paying such compensation, could such a taking be considered justified”. Caso James e outros c. Reino Unido, decisão de 11 de maio de 1984, §136.

²²⁵ Jessica Simor / Nicola Cain, *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property*, in Human Rights Practice, Sweet & Maxwell, 2017, p.15.032.

em questão reduzia o salário dos trabalhadores do sector público entre 12% a 30%, independentemente do seu vínculo jurídico. A referida lei estabeleceu um valor máximo de rendimento para trabalhadores da função pública e delineou a política de receitas do governo para 2010. Os cortes deveriam se aplicar retroativamente a partir de 1 de janeiro e 1 de março de 2010²²⁶.

Devido à impossibilidade de pedir empréstimo nos mercados internacionais, a Grécia viu-se obrigada a recorrer ao mecanismo de estabilidade financeira europeu²²⁷. A 3 de maio de 2010 o ministro das finanças do governo grego assinou, em representação do seu país, um Memorando de Entendimento (*memorandum of understanding* – MoU) que continha, em detalhe, as medidas de um programa de três anos, acordado com a Comissão Europeia, o BCE e o FMI²²⁸. No MoU constava um empréstimo ao Estado grego e ao Banco da Grécia de 80 biliões de euros.

A 6 de maio de 2010 foi publicado o decreto-lei nº 3845/2010, essencialmente ratificando o MoU. A secção 3 do MoU reduzia adicionalmente os salários da função pública em 8% e a secção 4 aumentava o valor do IVA e outros tributos ligados ao consumo²²⁹.

Apesar desta assistência, e consequentes medidas adotadas, a Grécia não conseguiu fazer face às suas obrigações financeiras, tendo na cimeira europeia de julho de 2011 feito um novo acordo com os países da zona euro para um apoio financeiro suplementar. Este projeto previa a participação do sector público, com um novo empréstimo no valor de 109 biliões de euros, por acordo dos Estados membros da zona Euro e o FMI, à qual acrescia 12 biliões conseguidos por meio da venda de obrigações do Estado grego. E ainda, 37 biliões de euros que deveria provir da participação voluntária do sector privado, sendo que a duração das obrigações estava inicialmente fixada até 2020 e foi alargada mais quinze ou vinte anos²³⁰.

A 11 de outubro de 2011, a Comissão Europeia, o BCE e o FMI fizeram uma declaração conjunta na qual constataram que a recessão foi superior à inicialmente prevista em junho de 2010. Face a isto, foi decidido na cimeira europeia de 26 de outubro, um novo suplemento ao empréstimo à Grécia de 130 milhões de euros²³¹. Nesta última cimeira, a zona euro reforçou o convite que havia feito nas cimeiras de março e julho de 2011, aos investidores privados de participar na resolução do problema de sustentabilidade da dívida grega e de aceitar uma diminuição do valor das suas obrigações da dívida²³². Na cimeira europeia foi decidido e delineado o processo de

²²⁶ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §5.

²²⁷ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §9.

²²⁸ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §6.

²²⁹ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §6.

²³⁰ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §10.

²³¹ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §11.

²³² Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §9.

troca voluntária das obrigações, com uma redução nominal de 50% sobre o valor inicial, e foi reiterado o importante papel do sector privado para a sustentabilidade da dívida grega. Foi negociado igualmente o processo de recapitalização dos bancos gregos por 30 biliões de euros²³³. De junho de 2011 até à participação voluntária do sector privado, os bancos e outras entidades de crédito, que detinham a maior parte da dívida grega, negociaram para aumentar o *haircut*, ou seja a redução do valor nominal dos seus títulos e a forma de contrapartida sobre a perda económica e a sua participação voluntária na redução da dívida pública grega. Por outro lado, as pessoas singulares, que constituíam uma minoria dos titulares das obrigações do Estado grego, não foram chamadas a participar nas negociações, ou informadas da sua evolução. Durante o período das negociações, as autoridades europeias afirmaram que o processo era apenas relativo aos investidores institucionais, e que as pessoas singulares não seriam afetadas pelo acordo concluído. As obrigações que as pessoas singulares detinham, correspondiam a cerca de 1% da dívida pública global da Grécia²³⁴.

No início de 2012, o governo grego publicou um projeto de lei relativo à troca de títulos do Estado por novos títulos. Segundo o BCE, o objetivo desse projeto de lei seria facilitar a participação do setor privado, por meio da introdução na lei grega de um processo de ação coletiva, de negociação com os portadores das obrigações, para a conclusão de um acordo de troca de títulos.

A 23 de fevereiro de 2012 foi votada uma nova lei 4050/2012, que continha as regras de modificação dos títulos de emissão ou de garantia do Estado grego, com o acordo dos portadores. Um ato do Conselho de Ministros, de 24 de fevereiro de 2012, determinou que os títulos seriam incluídos no programa, e iniciou o processo de modificação dos títulos. O processo de troca previa que os títulos selecionados seriam trocados por outros títulos emitidos pelo Estado, regidos pelo direito britânico²³⁵.

A lei previa a introdução de *collective action clauses*, que permitia obrigar à participação e à cooperação de todos os titulares de dívida que não tinham participado, ou seja, o processo aplicar-se-ia a todos os portadores das obrigações, independentemente de terem ou não participado nas negociações. Em novembro de 2010, os ministros das finanças da zona euro decidiram tornar obrigatório este tipo de cláusula na legislação dos Estados-membros, como maneira de garantir

²³³ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §11.

²³⁴ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §12.

²³⁵ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §15-17.

a estabilidade financeira da zona euro. Esta medida foi aprovada na cimeira europeia de março de 2011²³⁶.

O organismo que geria a dívida pública convidou os titulares das obrigações a trocar os seus títulos²³⁷.

Antes de ser dado seguimento à operação de troca, o ministro da economia propôs a isenção dos pequenos titulares, pelo menos aqueles que tinham comprado as obrigações quando estas foram emitidas. O presidente do Eurogrupo rejeitou esta proposta de isenção, tendo, no entanto, o referido ministro declarado a necessidade de criar um mecanismo de compensação aos pequenos titulares²³⁸.

O primeiro ministro grego, em abril de 2012, declarou que os titulares das obrigações que perderam as economias de uma vida devido ao *haircut* deviam ser indemnizados e que tal seria feito na forma de “arranjos fiscais”, não tendo no entanto dado detalhes sobre como se processaria²³⁹.

Segundo informação dada pelo governo, a operação de troca contribuiu para a diminuição da dívida de cerca de 107 biliões de euros²⁴⁰.

Tal como a Grécia, Portugal recorreu a mecanismos de assistência financeira internacional tendo pedido assistência financeira à UE, aos Estados Membros da zona euro e ao FMI, em abril de 2011. Em maio de 2011 foi negociado um Programa de Ajustamento Económico entre as autoridades portuguesas e representantes da Comissão Europeia, BCE e o FMI. Um acordo sobre o programa de financiamento foi formalmente adotado a 17 de maio de 2011 na reunião do Eurogrupo/ECOFIN em Bruxelas, na qual o governo português assinou um MoU com as Condicionalidades de Política Económica com a UE, o BCE e o FMI. O MoU estabeleceu políticas económicas e sociais, incluindo impostos e sistema de segurança social, que Portugal deveria implementar durante o programa (2011-2014) de forma a melhorar a sua situação financeira e receber apoio financeiro da UE²⁴¹.

No final do ano de 2011, foi publicado em Diário da República (DR) a lei do orçamento de Estado (OE) para 2012, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que transpunha as medidas previstas MoU. O artigo 25º do referido diploma determina que os subsídios de férias e de natal, ou outras

²³⁶ Este tipo de cláusula já era uma prática dos mercados de capitais internacionais e foram incluído, em cumprimento do artigo 12º/3 da convenção que instituiu o mecanismo europeu de estabilidade, sobre todos os títulos de duração superior a um ano sobre a dívida pública dos Estados-membros da zona euro. Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §18.

²³⁷ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §19.

²³⁸ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §23.

²³⁹ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §24.

²⁴⁰ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §25.

²⁴¹ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013 §3-4.

prestações equivalentes a serem pagas aos reformados do sector público, seriam reduzidos. Estas medidas seriam aplicáveis durante a vigência do Programa de Ajustamento Económico e entrariam em vigor em 2012²⁴².

A 19 de janeiro de 2012 um grupo de parlamentares portugueses submeteu à apreciação do Tribunal Constitucional (TC) os artigos 21º e 25º do OE acreditando que esses artigos violariam o princípio da igualdade e o direito à segurança social. O artigo 21º implementaria cortes semelhantes relativamente a outras categorias de pessoas. Por meio de uma decisão de 5 de julho de 2012, o TC considerou que os referidos artigos violavam o princípio da igualdade e eram, como tal, inconstitucionais. O TC afirmou na decisão que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade não se aplicariam em 2012, pelo que os cortes poderiam ser implementados, mesmo assim, no referido ano 2012²⁴³.

Um dos documentos que acompanhou as recomendações da UE sobre o programa de estabilidade caracterizou a situação económica de Portugal, à data da implementação do Programa, e as suas linhas orientadoras. Entre as reformas estruturais identificadas contou-se o mercado de trabalho, o mercado imobiliário, a educação, energia, transportes, contexto empresarial, sistema judicial, serviços e saúde. No total do programa, Portugal contou com 78 biliões de euros, 52 biliões dos quais a ser pagos pela UE e os restantes 26 biliões pelo FMI²⁴⁴.

No final do ano de 2012 foi publicado em DR a lei do OE para 2013, a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro pensada para continuar a implementação do MoU, iniciado pela lei 64-B/2011 de 30 de dezembro de 2011, relativamente ao orçamento de estado de 2012. De acordo com o artigo 78º do OE para 2013, a contribuição extraordinária de solidariedade (CES) foi alargada de forma a incluir pensionistas que recebiam uma pensão de valor bruto de 1,350€. Esta disposição deveria ser implementada em 2013 e apenas durante esse ano²⁴⁵.

No final do ano de 2013 foi publicado em DR a lei do OE de 2014, Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que reintroduziria a CES em 2014, nos mesmos moldes ao anteriormente aplicado no OE de 2013²⁴⁶.

A 14 de março de 2014 entrou em vigor uma lei que alterava o artigo 76º, sendo que a CES passava a aplicar-se a pensões com um valor bruto de 1,000€ e as percentagens a aplicar às pensões de valor mais elevado foram aumentadas. A alteração do OE resultou de uma missão da CE/BCE e FMI a Portugal em fevereiro de 2014²⁴⁷.

²⁴² Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, §5-6.

²⁴³ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013 §8-9.

²⁴⁴ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013 §11.

²⁴⁵ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015 §3.

²⁴⁶ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §3.

²⁴⁷ O OE de 2015, lei 82-B/2014 de 31 de dezembro de 2014 reconfigurou novamente a CES, aumentando o limiar a que se aplica. Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §13-14.

A 2 de janeiro de 2013, o Presidente da República pediu ao TC a apreciação da constitucionalidade do artigo 78º do OE de 2013, por eventual violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade e do princípio da proteção da confiança. Numa decisão de 22 de abril de 2013, o TC considerou que o artigo 78º não era desproporcional ou excessivo, atendendo ao seu carácter excecional e transitório. O TC pronunciou-se pela não inconstitucionalidade da CES²⁴⁸.

Em março de 2014 a lei 13/2014, que alterou o artigo 76º da lei do OE foi alvo de revisão da constitucionalidade pelo TC a pedido de um grupo de parlamentares portugueses com base no argumento, entre outros, que a CES não era uma contribuição temporária e excecional devido à sua reintrodução em 2014. A decisão de TC de 30 de julho de 2014, considerou que o artigo em causa não era inconstitucional. Na sua decisão, o TC teve em consideração o facto de já se ter pronunciado sobre a CES, e que a reconfiguração se manteve dentro dos limites do princípio da segurança jurídica. O TC reforçou o seu entendimento de que a CES é uma medida transitória e excecional, imposta por meio de uma lei orçamental, desenhada para responder a uma emergência económica e financeira em Portugal. Relativamente à proporcionalidade da CES reconfigurada, o TC entendeu que não se verificou uma violação do princípio, e que não havia necessidade de contrariar a decisão anterior quanto à adequação e necessidade da CES²⁴⁹. Em diferentes decisões, o TC estabeleceu os princípios jurídicos aplicáveis a casos em que as restrições de direitos sociais podem ser permitidos no quadro constitucional, por meio do conceito da reserva do possível²⁵⁰. Dos relatórios das missões de 2013 e 2014 da UE a Portugal, o Tribunal destacou o aparente impacto positivo da CES no produto interno bruto nacional e a reestruturação de que foi alvo como sendo necessária²⁵¹.

Em junho de 2014 Portugal cumpriu o Programa de Ajustamento Económico e encontra-se em monitorização²⁵².

²⁴⁸ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §16.-17

²⁴⁹ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §19.

²⁵⁰ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §21.

²⁵¹ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §24.

²⁵² Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §9.

2.2. Os casos

2.2.1. Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013

2.2.1.1. Os requerentes

A primeira requerente é funcionária do gabinete do Provedor de Justiça da Grécia desde março de 2001. Apesar do seu contrato ser regido pelo direito privado, o seu salário era estabelecido por leis que regiam os funcionários públicos. O segundo requerente, ADEDY, é uma organização que aglomera sindicatos de funcionários do setor público, cujo objetivo é defender os seus interesses económicos, sociais e profissionais²⁵³.

Antes da introdução do decreto-lei nº 3845/2010, a 6 de maio de 2010, o seu rendimento era de 3,339€ brutos (2,435.83€ líquidos). A este valor correspondiam 2,311€ de salário base, um abono de família de 53€, um subsídio de mestrado de 45€ e um subsídio especial de 752.93€ (valor que tinha sido reduzido anteriormente dos 930€ iniciais). Esta viu o seu subsídio especial reduzido em 20% a 1 de janeiro de 2010, e o seu subsídio de páscoa reduzido 30%, tendo eventualmente perdido o direito a receber este último subsídio, assim como os subsídios de férias e natal pelo decreto-lei 3845/2010, uma vez que o seu rendimento era superior a 3,000€. Posteriormente foi introduzida uma nova lei, lei nº 3847/2010, que reduziu os valores destes subsídios para os reformados do sector público e acabou com estes para reformados com menos de sessenta anos. A 28 de fevereiro de 2010 o salário da requerente foi novamente reduzido, por meio de uma decisão administrativa num valor de 700€, pelo que o seu salário líquido passou a ser 1,885.79€²⁵⁴.

Os requerentes recorreram ao Supremo Tribunal Administrativo (STA) grego, alegando violação da Constituição do seu país e diversos instrumentos internacionais, nomeadamente o artigo 1º do protocolo 1. O referido tribunal, na sua formação plena, deferiu o processo.

2.2.1.2. As alegações

Os requerentes alegaram que os cortes nos seus salários e pensões, que resultaram das alterações legislativas nº3833/2010, nº3845/2010 e n.º 3847/10, violam o artigo 1º do protocolo 1²⁵⁵.

²⁵³ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §3-4.

²⁵⁴ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §9-13.

²⁵⁵ O segundo requerente alegou igualmente a violação dos artigos 6 n.º1 (direito a um processo equitativo), artigo 8º (direito ao respeito pela vida familiar), artigo 13º (direito a um recurso efetivo), artigo 14º (proibição da discriminação) e artigo 17º (proibição do abuso de direito) da Convenção.

Os requerentes afirmaram que o direito de todos os funcionários do sector público ao pagamento do seu salário, constitui propriedade destes, e como tal, integra a esfera do artigo 1º do protocolo 1. Segundo os requerentes, a introdução de medidas de redução do valor dos salários e reformas com carácter de permanência, o fim dos subsídios de férias, páscoa e natal e a redução do subsídio especial em 20%, constitui uma privação dos seus bens²⁵⁶.

Os requerentes consideram que o requisito de interesse público, referido no artigo 1º do protocolo 1, não está preenchido, uma vez que não basta apenas alegar o interesse da tesouraria do Estado, de pôr fim ao défice ou equilibrar as finanças públicas. Os requerentes alegaram ainda que o interesse público pressupõe que tivesse sido feito um estudo das soluções alternativas com um impacto menos significativo, de forma a que a privação da propriedade fosse apenas uma medida de último recurso²⁵⁷.

Os requerentes alegaram igualmente que as leis em questão eram inconstitucionais, contrárias aos direitos sociais e aos princípios constitucionais fundamentais, previstos na Constituição grega. Ao ser invocada uma situação económica adversa, esta pode pôr em causa o ordenamento jurídico interno, e em particular sobrepor-se à própria Constituição e Convenção. Os requerentes consideram que a incompatibilidade das regras adotadas, puseram em causa não só aspetos relativos à proteção dos direitos sociais e laborais, mas toda a política social do Estado grego²⁵⁸. Relativamente ao requisito da proporcionalidade, previsto no artigo 1º do protocolo 1, os requerentes alegaram que o seu cumprimento requer que o legislador, antes de adotar as medidas em questão, deve considerar se o impacto destas é temporário ou permanente, se o âmbito e duração das restrições impostas é compatível com o objetivo prosseguido, assim como se as medidas em causa foram acompanhadas por compensação²⁵⁹.

À redução dos rendimentos da primeira requerente, esta alega que deve ser ainda considerado o aumento dos preços dos bens essenciais, que associado à diminuição dos seus rendimentos afetou a sua qualidade de vida (*standard of living*). Por último, a primeira requerente alegou também que apesar de ter visto o seu rendimento reduzido, esta não recebeu qualquer tipo de compensação pela privação dos seus bens, de que entende ter sido vítima. O segundo requerente alegou que a legislação em análise introduziu os mesmos cortes para todos os funcionários públicos, independentemente dos seus salários²⁶⁰.

²⁵⁶ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §22.

²⁵⁷ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §23.

²⁵⁸ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §24.

²⁵⁹ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §25.

²⁶⁰ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §26-28.

2.3. Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013

2.3.1. Os requerentes

Os requerentes são pensionistas com direito a receber prestações da segurança social pelo sistema de pensões do sector público português que vigorou até 1 de janeiro de 2006. Estas prestações incluem os subsídios de férias e de natal, que correspondem ao 13º e 14º mês, pagos, respetivamente, em julho e dezembro de cada ano²⁶¹.

Com a entrada em vigor do OE de 2012 pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, o artigo 25º impôs ao primeiro requerente, cuja reforma mensal era de 722.87€, a redução dos subsídios de natal e férias em 551.20€, resultando numa perda de 1,102.40€ anual, em 2012. O segundo requerente, cuja reforma mensal era de 910.92€ sofreu uma redução de 684.02€, o que levou a uma perda de 1,368.04€ em 2012. Estas perdas correspondem a 10.8% e 10.7% do valor total anual de reforma dos requerentes, respetivamente²⁶².

2.3.2. As alegações

Os requerentes não invocaram qualquer artigo da Convenção, apresentaram apenas uma queixa sobre o impacto da redução dos subsídios de férias e de natal na sua situação financeira e condições de vida. O Tribunal considerou apropriado analisar este caso na ótica do artigo 1º do protocolo 1, uma vez que os requerentes alegavam a interferência no seu direito de propriedade²⁶³.

2.4. Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015

2.4.1. Os requerentes

A requerente é pensionista com direito a receber prestações da segurança social segundo o regime de pensões da função pública. Em 2009 foi-lhe atribuído um valor de reforma de 1,980.72€ brutos por mês²⁶⁴. Com a entrada em vigor do OE de 2013, foi aplicada a CES à pensão da requerente

²⁶¹ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, §3.

²⁶² Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, §7.

²⁶³ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, §12-13.

²⁶⁴ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §1.

numa percentagem de 3.5%, na parte correspondendo a 1,800€, e 16%, na parte que ultrapassava esse valor. O excesso era de 180.72€. A requerente deduziu no total para a CES 91.92€²⁶⁵. Ou seja, a requerente sofreu uma perda cumulativa de 1,286.88€ em 2013, o que equivale a 4.6% da pensão anual de que esta era titular²⁶⁶.

Em 2014 a CES foi novamente prevista no OE de 2014, nos mesmos termos e com as mesmas percentagens do orçamento anterior, ou seja, a requerente teve novamente uma perda anual de 1,286.88€ em 2014²⁶⁷

2.4.2. Alegações

A requerente alegou que a cobrança da CES sobre parte da sua pensão em 2014, levou a uma violação do artigo 1º do protocolo 1 da Convenção²⁶⁸.

A requerente alegou que a cobrança da CES violava o seu direito à propriedade que correspondeu, em 2014, a uma perda anual de 1,286.88€. Alegou igualmente que a CES tinha adquirido carácter de permanência, devido à sua reintrodução em 2014 e que, dado a esse facto já não era uma medida temporária e excepcional, uma vez que tinha vindo a ser reintroduzida²⁶⁹.

2.5. Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016

2.5.1. Os requerentes

O caso tem por base três pedidos contra a Grécia, 6 320 requerentes, que recorreram ao tribunal entre setembro e outubro de 2014 alegando uma violação do artigo 1º do protocolo 1 da Convenção²⁷⁰.

Os requerentes são pessoas singulares que subscreveram obrigações do Estado grego, entre 10 000€ e 1 510 000€. De acordo com o artigo 8º da lei nº 2198/1994, lei que regulava a mudança dos títulos das obrigações gregas, estes tinham direito, aquando do seu vencimento, de receber do Estado um montante equivalente ao valor nominal das obrigações, enquanto que, durante o intervalo até à sua maturação, receberiam cupões²⁷¹.

²⁶⁵ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015 §4.

²⁶⁶ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015 §5.

²⁶⁷ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015 §6.

²⁶⁸ A requerente procurou argumentar igualmente com base nos artigos 13º e 14º da Convenção, tendo o Tribunal considerado que o caso deveria ser analisado apenas com base no artigo 1º do protocolo 1.

²⁶⁹ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §28.

²⁷⁰ Os requerentes alegaram igualmente uma violação do artigo 14º da Convenção, considerado em conjunto com o artigo 1º do protocolo 1º, tendo o Tribunal se pronunciado por uma não violação.

²⁷¹ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §8.

2.5.2. Alegações dos requerentes

Os requerentes afirmam ter sofrido uma privação da sua propriedade, tendo alguns qualificado como expropriação, não só devido à redução para 53,5% de valor nominal das suas obrigações, mas também em razão do facto dos 31,5% que lhe deviam ser reembolsados em agosto de 2014, apenas serão reembolsados em prestações entre 2023 e 2042, ou seja, com um atraso de cerca de vinte anos, isto se as obrigações não forem novamente alvo de outro corte, ou se a Grécia não entrar em insolvência²⁷².

Segundo os requerentes, o objetivo desta lei seria pressioná-los para que um maior número possível de investidores institucionais fizessem parte do acordo, e que conseguissem, assim, reduzir o montante da dívida²⁷³.

Os requerentes, que se opunham ao *haircut* dos seus títulos, não aceitaram o convite e indicam que eles acreditavam que os titulares individuais seriam excluídos desta regulamentação e que não perderiam dinheiro no processo²⁷⁴.

Os requerentes questionaram a base legal do processo da ação coletiva e defenderam que a sua participação forçada no processo de troca de títulos não preenche o requisito de utilidade pública, uma vez que do processo não resultou um alívio significativo da dívida grega. O requisito da proporcionalidade da ingerência também não foi preenchido, defendem, porque o Estado demandado escolheu sacrificar os titulares de dívida mais “pequenos”, não existindo um estudo económico sobre se aquela medida teria um impacto efetivo na diminuição da dívida²⁷⁵.

2.5.3. Alegações do Estado

O Estado indicou que a lei nº4050/2012 estabeleceu um processo que pretendeu dar a escolha aos portadores das obrigações de aceitar ou rejeitar a proposta do Estado para uma modificação consensual das condições dos seus títulos. Esta lei pretendia simplesmente dar a possibilidade aos portadores de decidir, por maioria (o que vincula também a minoria, conforme os princípios democráticos), e, juntamente com o Estado grego, encontrar meios de garantir o pagamento das suas dívidas, em razão da situação de insolvência que o Estado grego atravessava²⁷⁶.

²⁷² Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §73.

²⁷³ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §14.

²⁷⁴ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §19.

²⁷⁵ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §74-76.

²⁷⁶ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §78.

O governo afirma que a troca das obrigações por outras não constitui nem uma expropriação nem uma privação de propriedade. Os títulos imateriais não têm mais valor do que o seu valor patrimonial, estando este ligado ao valor dos direitos que resultam das obrigações em particular e da capacidade económica dos emissores pagarem²⁷⁷.

O governo lembrou que a troca foi feita por meio da aplicação de uma lei votada pelo parlamento, e que as condições de legalidade foram cumpridas, sendo que, segundo este, o processo de troca tinha o objetivo incontestável de utilidade pública, uma vez que tinham como objetivo relançar a economia, de forma a evitar o seu colapso, assim como proteger a zona euro²⁷⁸.

Quanto ao requisito da proporcionalidade, o governo indica que os requerentes foram indemnizados pela troca dos seus títulos pelo pagamento de uma compensação justa e razoável. A introdução da lei foi indispensável e outras medidas menos radicais não foram possíveis devido à conjuntura da época, nomeadamente a pressão internacional que a Grécia estava a viver. Segundo o Estado grego o que deve estar em causa não é o valor nominal mas sim o valor real, ou seja, dependente da redução da solvabilidade do Estado, antes da introdução das medidas contestadas. Para o governo, os requerentes receberam uma compensação justa e proporcional ao valor que foi alvo de modificação aquando da troca dos títulos e que, nomeadamente, augurava para a economia grega a impossibilidade de pagar a totalidade da sua dívida uma vez que se a Grécia não tivesse reestruturado a sua dívida e declarado uma suspensão dos pagamentos os seus credores, entre os quais os requerentes, tinham arriscado perder a totalidade dos seus investimentos²⁷⁹.

2.6. Fundamentação do tribunal

Em todos os casos que estão em causa interferências no direito de propriedade dos requerentes, devendo estes ser analisados à luz do artigo 1º do protocolo 1.

2.6.1. O tipo de interferência no direito de propriedade

De seguida, coube ao Tribunal determinar qual das formas de interferência no direito de propriedade estava em causa. No caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, a requerente alega

²⁷⁷ Caso *Mamatas c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §79.

²⁷⁸ Caso *Mamatas c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §80.

²⁷⁹ Caso *Mamatas c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §81-82.

estar em causa uma violação do artigo 1º do protocolo 1, não tendo no entanto alegado especificamente qual tipo de interferência teria sofrido²⁸⁰. No caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, os requerentes não basearam a sua queixa em qualquer artigo da Convenção, não tendo, conseqüentemente, alegado uma forma específica de interferência no seu direito de propriedade²⁸¹. Já nos casos Mamatas c. Grécia e Koufaki e ADEDY c. Grécia, os requerentes alegaram ter sofrido uma privação da propriedade, a forma mais grave de interferência neste direito²⁸².

Em todos os casos o Tribunal considerou estar em causa uma interferência no direito de propriedade. No caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, o Tribunal afirmou que as restrições introduzidas não deveriam ser consideradas privação da propriedade mas antes uma interferência no direito ao respeito dos bens, de acordo com a primeira frase do artigo 1º²⁸³. Já no caso Mamatas c. a Grécia, o Tribunal fez uma análise mais completa, tendo constatado que *“par ailleurs que, contrairement à ce qu’affirment les requérants, la modification des titres sélectionnés, telle qu’organisée par la loi n° 4050/2012 et les actes ministériels litigieux, ne peut être considérée comme une « privation de propriété » au sens de l’article 1 du Protocole n° 1. En effet, en acquérant des obligations, les requérants ont fait un investissement dont la valeur aurait pu fluctuer en fonction des aléas des marchés et de la situation économique de l’Etat émetteur.(...) [L]a modification des titres sélectionnés s’analyse en une ingérence qui relève de la première phrase de cet article. Cette qualification n’affecte pas les garanties accordées aux requérants par cette disposition, quelle que soit la norme applicable, étant donné que la deuxième et la troisième normes contenues dans cet article s’interprètent à la lumière du principe consacré par la première qui s’exprime dans la première phrase du premier alinéa ”*²⁸⁴.

2.7. Os requisitos da interferência

Tendo o Tribunal considerado estar em causa uma interferência no direito de propriedade dos requerentes, sob a forma de interferência no direito ao respeito dos seus bens, nos quatro casos,

²⁸⁰ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §25.

²⁸¹ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 12- 13.

²⁸² Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §73 e Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, §22.

²⁸³ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, § 34.

²⁸⁴ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §94.

o Tribunal fez uma análise dos requisitos que devem estar preenchidos para que esta interferência pelo Estado seja legítima²⁸⁵.

2.7.1. O requisito da legalidade

O primeiro requisito a ser analisado é o da legalidade. Relembrando o que acima foi referido, para que este requisito esteja preenchido, a interferência deve ter por base, e estar de acordo, com uma lei, devendo esta cumprir os requisitos de precisão, acessibilidade e previsibilidade.

Em todos os casos se encontrou preenchido o requisito da legalidade. A alegada interferência no direito de propriedade no caso Koufaki e ADEDY tinha por base o decreto-lei nº 3845/2010, de 6 de maio de 2010, que ratificou, ou aplicou no ordenamento jurídico interno grego, as medidas do MoU²⁸⁶.

Tanto o caso Conceição Mateus c. Portugal como o caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal tinham por base leis do orçamento de Estado. O caso Conceição Mateus c. Portugal referia-se à lei do OE de 2012, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. O Tribunal considerou que, apesar do artigo 25º, que instituiu cortes nas pensões da requerente, ter sido declarada inconstitucional pelo TC, o facto de este tribunal ter permitido que fossem aplicados mesmo assim, preenche o requisito de legalidade exigido pelo artigo²⁸⁷. No Caso Da Silva Carvalho Rico, a requerente teve por base a reintrodução da CES na lei do OE de 2014, Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro, tendo o Tribunal se referido à pronúncia do TC pela constitucionalidade da CES, esta preenche o requisito da legalidade²⁸⁸.

Por último, no caso Mamatas c. Grécia, a ingerência em causa foi prevista pela lei 4050/2012, que continha as regras de modificação dos títulos de emissão ou de garantia do Estado, e foi confirmada pela decisão 1507/2014 do Conselho de Estado. O Tribunal considerou que as leis e atos em causa eram acessíveis aos requerentes, sendo que estes tiveram conhecimento destes devido ao facto de terem que aceitar ou recusar participar no processo de troca de títulos por esses previsto²⁸⁹.

²⁸⁵ Relembrando o acima afirmado, para que uma interferência no direito ao respeito dos bens seja legítima, esta deve ser de acordo com a lei, deve ser por utilidade pública e proporcional ao objetivo prosseguido.

²⁸⁶ Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia, decisão de 7 de maio de 2013, § 35.

²⁸⁷ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 21.

²⁸⁸ Caso Da Silva Carvalho Rico c. Portugal, decisão de 24 de setembro de 2015, §35.

²⁸⁹ Caso Mamatas c. Grécia, decisão de 21 de julho de 2016, §99.

2.7.2. O requisito da utilidade pública ou interesse geral

O segundo requisito que deve estar preenchido para que a interferência seja legítima, é o requisito da utilidade pública ou interesse geral.

No caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, “[t]he Court notes first of all that the adoption of the impugned measures was justified by the existence of an exceptional crisis without precedent in Greek history”²⁹⁰. O Tribunal referiu-se à argumentação do STA grego, que entendeu que a redução de salários, subsídios, bónus e reformas dos funcionários públicos, fazem parte de um programa alargado de ajustamento económico e reestruturação da economia grega que, analisada como um todo, foi desenhada para corresponder às necessidades financeiras urgentes do país, e para melhorar o futuro económico e perspectivas financeiras da Grécia. Estes objetivos são de interesse geral e coincidem com os dos Estados membros da zona euro, no quadro das suas obrigações europeias, de garantir disciplina orçamentária e preservar a estabilidade da zona euro²⁹¹. O Tribunal salientou que para além das medidas relacionadas com os salários, foram introduzidas outras medidas com o objetivo de reparar a justiça fiscal, combater a evasão fiscal, reformar o sistema da segurança social e o regime de reformas dos funcionários públicos, entre outras²⁹². As medidas em causa contribuíram diretamente para a redução da despesa pública²⁹³. Com base no anteriormente referido, o Tribunal não teve qualquer dúvida que a decisão de cortar os salários e pensões dos funcionários públicos foi segundo o interesse público²⁹⁴.

No caso *Da Conceição Mateus c. Portugal*, o Tribunal afirmou que os cortes nos subsídios de férias e de natal, tinham como objetivo reduzir a despesa pública e faziam parte de um programa mais alargado, com vista a permitir que Portugal garantisse liquidez a curto prazo e conseguisse obter uma recuperação económica rápida. O facto de ter sido implementado um programa tão abrangente é demonstrativo da situação económica asfixiante em que a economia portuguesa se encontrava e os efeitos no balanço orçamental eram de natureza excepcional, entendeu, tal como o TC indicou na sua decisão de 5 de julho de 2012. O Tribunal considera que os cortes nas prestações sociais previstos no OE de 2012 foram tomados com base no interesse público no quadro do artigo 1º protocolo 1²⁹⁵.

No caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, o Tribunal, referindo-se à margem de apreciação dos Estados quanto às suas políticas económicas e sociais, devido ao seu conhecimento direto da

²⁹⁰ Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 37.

²⁹¹ Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 38.

²⁹² Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 40.

²⁹³ Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 38.

²⁹⁴ Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 41.

²⁹⁵ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, § 25-26.

sociedade e as suas necessidades, o Tribunal afirmou que esta margem é alargada quando as questões envolvem uma avaliação das prioridades como a alocação de recursos limitados do Estado²⁹⁶. O Tribunal considerou que a introdução da CES e a sua reintrodução em 2012, 2013 e 2014, previsto nas respetivas leis do OE, tinha como objetivo reduzir a despesa pública e cumprir um programa criado para permitir a Portugal garantir a liquidez necessária a curto-termo para que consiga uma recuperação económica em tempo médio²⁹⁷. Dado ao exposto, o Tribunal considerou que a implementação da CES no OE de 2014 “*was clearly in the public interest within the meaning of article 1 of Protocol 1 and was adopted in an extreme economic situation, as a transitory measure*”²⁹⁸.

No caso *Mamatás c. Grécia*, o Tribunal referiu-se à pressão internacional que o país se encontrava, nomeadamente dos parceiros internacionais, que colocaram como condição do apoio ao financiamento da dívida grega a participação do setor privado na reestruturação da economia do país²⁹⁹. Face a este contexto, o Tribunal entende que o Estado requerido pode legitimamente tomar medidas de forma a conseguir manter a estabilidade económica e a reestruturação da dívida, como sendo do interesse geral da comunidade³⁰⁰. Segundo a informação dada pelo governo, da operação da troca dos títulos resultou uma diminuição da dívida grega de cerca de 107 biliões de euros, pelo que, “*l’ingérence incriminée poursuivait donc un but d’utilité publique*”, concluiu o tribunal³⁰¹.

2.7.3. O requisito da proporcionalidade

O terceiro requisito a preencher, para que a interferência no direito de propriedade do indivíduo seja legítima, é o da proporcionalidade. O Tribunal deve avaliar se foi conseguido um justo equilíbrio entre o interesse geral da comunidade e as exigências de proteção dos direitos fundamentais do indivíduo³⁰².

No caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, o Tribunal prestou particular atenção à fundamentação da decisão do STA grego. O referido tribunal considerou que o facto dos cortes salariais e pensões não serem temporários se justificava pelo objetivo do legislador tentar solucionar não só a crise orçamental da altura, mas também consolidar as finanças públicas de forma permanente. O

²⁹⁶ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 37.

²⁹⁷ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 39.

²⁹⁸ Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 40.

²⁹⁹ Caso *Mamatás c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §101-102.

³⁰⁰ Caso *Mamatás c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §103.

³⁰¹ Caso *Mamatás c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §104-105.

³⁰² Caso Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal, decisão de 8 de outubro de 2013, § 23.

mesmo tribunal nacional referiu igualmente que os requerentes não tinham alegado, a nível interno, que a sua situação tivesse piorado ao ponto de estarem abaixo do limiar da subsistência³⁰³.

O Tribunal considerou que as reduções salariais da primeira requerente não a colocaram em risco de não ter meios de subsistência suficientes para viver, e assim constituir uma violação do artigo 1º do protocolo 1. Como tal, e atendendo ao contexto de crise em que a interferência ocorreu, esta medida não pode ser considerada como tendo imposto um peso excessivo à requerente³⁰⁴. Em relação aos salários e pensões dos funcionários públicos, ou seja, aos associados do segundo requerente, o Tribunal remeteu para o texto do MoU, que prevê o fim do 13º e 14º mês e estabelece uma compensação, por meio da introdução de um bónus de 800€ por ano, para as pensões mensais inferiores a 2500€. Enquanto o pagamento do 13º e 14º mês foram suprimidos, foi introduzido um bónus de 1000€ com os fundos dos subsídios anteriormente pagos a quem auferia rendimentos mais elevados³⁰⁵.

Em resposta ao argumento apresentado pelos requerentes, sobre a possibilidade de existirem soluções alternativas com um impacto menos significativo às medidas impostas pelo Estado grego, o Tribunal considerou que essa possibilidade, se existir, não torna a legislação adotada injustificada. Uma vez que o legislador ficou dentro dos limites da margem de apreciação, *“it is not for the Court to say whether the legislator represented the best solution for dealing with the problem or whatever the legislature’s discretion should have been exercised in another way”*³⁰⁶

No caso *Da Conceição Mateus c. Portugal*, o Tribunal sublinhou que numa análise sobre a proporcionalidade de medidas adotadas pelo Estado relativamente ao direito à reforma *“an important consideration is whether the applicant’s right to derive benefits from the social insurance scheme in question has been infringed in a manner resulting in the impairment of the essence of his right (...) while a total deprivation of entitlements resulting in the loss of means of subsistence would in principle amount to a violation of the right to property, the imposition of a reasonable and commensurate reduction would not”*³⁰⁷. No caso concreto, o Tribunal lembrou que apesar do valor dos subsídios de 13º e 14º mês terem sido reduzidos, o artigo 25º do OE manteve o valor base da reforma, valor que receberam durante os doze meses de 2012. Estes cortes apenas vigorariam durante três anos (entre 2012 e 2014). Como tal, o Tribunal considerou que a interferência pelo OE de 2012, no direito ao respeito dos seus bens, estava limitado tanto temporal como quantitativamente (menos do que 11% do valor total das prestações). Uma vez

³⁰³ Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 44.

³⁰⁴ Caso *Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 46.

³⁰⁵ Caso *Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 47.

³⁰⁶ Caso *Caso Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, § 48.

³⁰⁷ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, § 24.

que o legislador se manteve dentro da margem de apreciação e as medidas anteriores envolvendo reduções de rendimentos contidas no OE de 2011 tinham se revelado insuficientes, não cabe ao Tribunal avaliar se uma medida alternativa teria sido mais adequada para reduzir o défice orçamental³⁰⁸. Tendo em consideração o carácter excepcional da situação económica e financeira da crise que Portugal enfrenta, e dado o carácter limitado, em termos temporais, da redução dos subsídios de férias e de natal, o Tribunal concluiu que os requerentes não foram desproporcionalmente afetados pelas medidas em análise³⁰⁹.

No caso *Da Silva Carvalho Rico*, o Tribunal lembrou a importância da salvaguarda da essência do direito à reforma. Para analisar a proporcionalidade das medidas em análise, o Tribunal Europeu referiu-se às conclusões do TC, tendo estas ido no sentido de que a CES é proporcional, atendendo particularmente ao caráter temporário da medida e à situação extraordinária vivida no país³¹⁰.

O Tribunal lembrou que a CES foi implementada num contexto de crise orçamental em Portugal. O TEDH referiu-se ao princípio da reserva do possível, argumento usado na decisão do TC, para afirmar que um Estado não pode ser obrigado a cumprir uma obrigação de direitos sociais se não tem meios económicos. O TEDH afirmou que nesse contexto, de restrição orçamental, a limitação da implementação dos direitos sociais pode ser aceite desde que seja feita de forma a prosseguir uma utilidade pública, e não reduzem os direitos sociais a somas simbólicas³¹¹.

O Tribunal observou que a CES reduziu a pensão anual da requerente em 1,286.88 € (4.6% do valor total anual) em 2013 e 2014, levando a uma redução total de 2,573.56€ em dois anos. O Tribunal entendeu que a limitação do direito da requerente ao respeito dos seus bens foi limitado, tanto temporal como quantitativamente. O Tribunal lembrou ainda que o TC, na sua análise da CES, considerou que não existiam alternativas que conseguissem prosseguir o mesmo objetivo público³¹².

O Tribunal considerou ainda que, uma vez que o legislador se manteve dentro dos limites da margem de apreciação, não cabe ao Tribunal decidir se outras medidas deveriam ter sido aplicadas de forma a reduzir o défice do orçamento de Estado e ultrapassar a crise financeira. Em relação ao encargo pessoal da requerente, o Tribunal considera que esta não sofreu uma perda substancial do seu rendimento³¹³.

³⁰⁸ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, §28.

³⁰⁹ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, §29.

³¹⁰ Caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, decisão de 24 de setembro de 2015, §43.

³¹¹ Caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, decisão de 24 de setembro de 2015, §44.

³¹² Decisão *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, decisão de 24 de setembro de 2015, § 45.

³¹³ Caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, decisão de 24 de setembro de 2015, §45.

No caso *Mamatats c. Grécia*, o Tribunal nota que, com base nas cláusulas previstas na lei 4050/2012, os requerentes viram os seus títulos anulados e substituídos por novos, tendo por consequência uma redução no montante que podem esperar receber à data de maturação dos seus títulos de obrigações. A troca de títulos dos requerentes, resultou numa perda de 53,5% de capital, possivelmente mais elevada se se considerar a modificação da data da sua maturação³¹⁴.

Não cabe ao Tribunal, entende, estimar de maneira abstrata o que os requerentes deveriam receber em troca dos seus títulos antigos nas circunstâncias em causa. A referência para analisar o grau da perda sofrida pelos requerentes não seria o montante que estes esperaríamos receber no momento da maturação das suas obrigações, mas antes o valor nominal da obrigação à data da sua maturação, pelo que não representa o valor do mercado na data que o Estado adota a regulamentação em causa, sendo que o valor já tinha sido afetado pela baixa solvabilidade do Estado com início em 2010. Esta redução do valor de mercado dos títulos das obrigações dos requerentes é o resultado da incapacidade do Estado cumprir a sua obrigação, mas que já havia indicações anteriores³¹⁵.

Atendendo à natureza das medidas em causa, o facto dos requerentes não consentiram à troca, terem sofrido com o efeito desta medida, devido às cláusulas de ação coletiva, apenas tem efeito na consideração da proporcionalidade da ingerência³¹⁶. O Tribunal considera que os requerentes poderiam ter exercido o seu direito como portadores e vender os seus títulos no mercado até ao prazo que lhes foi indicado para dizerem se aceitavam a troca ou não³¹⁷.

O Tribunal considerou que se fosse necessário um consenso entre todos os portadores para que se realizasse o processo de reestruturação da dívida grega, ou limitar a operação àqueles que tinham consentido, o objetivo final da medida teria sido afetado³¹⁸.

O Tribunal considerou ainda que um investimento em obrigações tem riscos e que entre a emissão de um título e a sua maturação há um período de tempo longo no qual muitos acontecimentos imprevisíveis podem afectar consideravelmente a solvabilidade do seu emissor, mesmo que seja um Estado, e logo introduzir uma perda patrimonial subsequente para o credor³¹⁹.

O Tribunal concluiu que, a cláusula de ação coletiva e de reestruturação da dívida pública constituíam uma medida apropriada e necessária para a redução da dívida pública grega³²⁰.

³¹⁴ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §110.

³¹⁵ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §112.

³¹⁶ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §113.

³¹⁷ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §114.

³¹⁸ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §115.

³¹⁹ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §117.

³²⁰ Caso *Mamatats c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §119.

2.8. Decisão do Tribunal

Encontrando-se preenchidos os requisitos da interferência legítima pelo Estado no direito de propriedade em todos os casos analisados, o Tribunal rejeitou as queixas com base no artigo 1º do protocolo 1 por serem manifestamente mal fundadas, à luz do artigo 35º/3/a e 4 da Convenção.

3. Análise

Considera-se pertinente olhar para três aspetos da jurisprudência introduzida. Primeiramente, a aplicação da margem de apreciação nestes casos. Partindo da margem de apreciação reconhecida aos Estados pelo sistema de aplicação da CEDH, o Tribunal reconhece uma margem acrescida quanto à implementação de políticas económicas e sociais³²¹. O Tribunal habitualmente respeita as escolhas políticas do legislador, a não ser que estas sejam manifestamente sem fundamento razoável³²². Esta margem é ainda mais alargada em casos que envolvam a avaliação de prioridades na alocação dos recursos limitados do Estado³²³. No caso *Mamatás c. Grécia*, o Tribunal “*rappelle en outre qu’elle a déjà construit une jurisprudence relative à la marge d’appréciation des États dans le contexte de la crise économique qui sévit en Europe depuis 2008 et plus particulièrement en relation avec des mesures d’austérité prises par voie législative ou autre et visant des couches entières de la population*”³²⁴. Podemos nos referir, a uma aplicação da margem de apreciação dos Estados, característica do sistema da Convenção, que por sua vez, nos casos em que está em causa uma análise da interferência no direito de propriedade, que tenha por base medidas de carácter político e económico é alargada, e que, por último, é reconhecida a existência de uma jurisprudência “*dejà construit*” sobre a margem de apreciação dos Estados nos casos relativos às medidas de austeridade. Apesar do Tribunal não reconhecer uma acrescida margem de apreciação quando se refere à jurisprudência sobre a crise económica e medidas de austeridade, é, no entanto, possível afirmar que o Tribunal desenvolveu “*une jurisprudence relative à la marge d’appréciation des États dans le contexte de la crise économique*” seja esta idêntica à reconhecida quanto às medidas económicas e sociais dos Estados, ou mais alargada ainda.

³²¹ O Tribunal entende que, pelo facto das autoridades nacionais conhecerem melhor a sua sociedade, estes estão mais capacitados para avaliar questões de interesse público relacionados com as suas políticas económicas e sociais. Caso *Mamatás c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §88.

³²² Decisão *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, §31.

³²³ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, § 22.

³²⁴ Caso *Mamatás c. Grécia*, decisão de 21 de julho de 2016, §88.

O segundo aspeto a analisar é o facto de ser feita referência a conceitos que não são específicos do artigo 1º do protocolo 1 na fundamentação do Tribunal. Tanto no caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, como no caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, o Tribunal afirma que *“in respect of pension rights, an important consideration is whether the applicant’s right to derive benefits from social insurance scheme in question has been infringed in a manner resulting in the impairment of the essence of the right”*³²⁵. Já a referência aos conceitos de “abaixo do limiar da subsistência”³²⁶, Assim como a “meios suficientes para viver”³²⁷ na fundamentação do Tribunal, quando este analisou se o requisito de proporcionalidade estava preenchido no caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, estes não são conceitos próprios do artigo 1º do protocolo 1. Igualmente, no caso *Da Silva Carvalho Rico*, é feita referência à “perda substancial do rendimento”³²⁸, novamente um conceito introduzido no decurso da análise e que não é específico do artigo em causa. Face ao exposto, considera-se que o Tribunal pareceu evidenciar, pelo recurso a conceitos novos, de teor de DESC, uma possível dificuldade de aplicar o molde existente do artigo 1º do protocolo 1 aos casos relativos a medidas de austeridade no contexto da crise económica. Ou seja, estes novos casos levaram o Tribunal a ser criativo.

Apesar da delimitação da análise da jurisprudência ter sido definida no sentido de estudar as medidas impostas aquando do recurso à assistência económica internacional, considera-se pertinente constatar que as medidas contestadas tiveram por base medidas especificadas pelos MoU ou outras obrigações europeias. Apesar do Tribunal se ter pronunciado no sentido da legitimidade da interferência, o Tribunal reconhece existir uma interferência no direito ao respeito dos seus bens, que não decorre dos Estados em si, mas das obrigações internacionais por estes aplicadas internamente.

³²⁵ Caso *Da Conceição Mateus e Santos Januário c. Portugal*, decisão de 8 de outubro de 2013, § 24. O Tribunal fez a mesma consideração no Caso *Da Silva Carvalho Rico*, acrescentando que *“while a total deprivation of entitlements resulting in the loss of means of subsistence would in principle amount to a violation of the right to property, the imposition of a reasonable and commiserate reduction would not”*. Caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, decisão de 24 de setembro de 2015, §42.

³²⁶ É importante referir que o Tribunal “pegou” neste conceito a partir da jurisprudência do STA grego. Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, §44.

³²⁷ Caso *Koufaki e ADEDY c. Grécia*, decisão de 7 de maio de 2013, §46.

³²⁸ Caso *Da Silva Carvalho Rico c. Portugal*, decisão de 24 de setembro de 2015, §45.

II. O papel do Conselho da Europa na salvaguarda dos direitos humanos em tempos de crise

1. O Comissário dos Direitos Humanos

1.1. Comentários de Direitos Humanos Relativos à Austeridade

1.1.1. Os orçamentos de austeridade tendem a vitimar os mais vulneráveis

O primeiro comentário que se referiu aos efeitos da austeridade nos direitos humanos foi publicado em 2011, pelo então Comissário dos Direitos Humanos, Thomas Hammarberg.

Este começou por se referir à então recente introdução de medidas de austeridade em inúmeros países europeus, que apesar dos governos afirmarem a sua intenção de minimizar os efeitos sociais negativos dessas medidas, era para este claro que já existiam sérias consequências nos direitos humanos dos mais vulneráveis, com tendência para se agravar: nos mais pobres, nas pessoas com deficiência, nos idosos e aqueles que necessitam de cuidados.

No seu comentário, Hammarberg, deixou um aviso sobre a austeridade para toda a Europa. O Comissário referiu-se à então recente privatização de lares de terceira idade no Reino Unido, e ao facto destes terem reduzido os serviços disponibilizados de forma a manterem-se solventes, colocando a tónica na particular vulnerabilidade das pessoas que residem nestes lares.

Também quanto ao Reino Unido, referiu-se ao facto do cuidado de pessoas com deficiências ser uma das áreas em perigo, sublinhando que estes estão suscetíveis a serem expulsos do seu alojamento devido à redução do apoio para o alojamento social.

O então Comissário referiu-se aos recentes cortes nas estruturas existentes para monitorar os direitos humanos na Irlanda. Estes órgãos são particularmente importantes no período de crise económica, afirma o Comissário, uma vez que apoiam as autoridades na avaliação das consequências das políticas orçamentais propostas. Acrescenta ainda que *“there is a need for a counter weight to a purely economic analysis to ensure that the social aspects, and the human rights of vulnerable individuals, will not be ignored”*³²⁹. Como tal, defendeu, que a limitação da sua capacidade de resposta quando são mais necessários deve ser evitada.

Em tom de aviso, o então Comissário Hammarberg, afirmou que numa perspetiva a longo prazo não existe uma contradição entre medidas que garantam o crescimento e a estabilidade económica e a proteção e cuidado dos mais vulneráveis, alertando para o facto das medidas de austeridade, que exacerbam as desigualdades, tornarem a sua resolução posterior mais

³²⁹ Os orçamentos de austeridade tendem a vitimar os mais vulneráveis, Comentário de Direitos Humanos, Comissário dos Direitos Humanos, 14 de junho de 2011, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/austerity-budgets-tend-to-victimise-the-most-vulnerab-1 (acedido a 4 de junho de 2018).

dispendiosa. O Comentário termina com o Comissário a alertar que *“at stake are essential values of basic justice and social cohesion. Those already disadvantaged have no belts to tighten and must not be asked to make sacrifices for a crisis which was not of their doing”*³³⁰.

1.1.2. As estruturas nacionais de proteção dos direitos humanos podem ajudar a mitigar os efeitos das medidas de austeridade

O Comissário Nils Muižnieks referiu-se ao importante papel das estruturas nacionais na proteção efetiva dos direitos humanos especialmente em tempos de crise e face à implementação de medidas de austeridade. Estas estruturas, por exemplo comissões independentes, provedores de justiça, organismos que operam em prol da igualdade e outros semelhantes, são particularmente importantes, entende o Comissário, para os grupos mais vulneráveis da sociedade, como pessoas com deficiências, Roma, migrantes, requerentes de asilo e refugiados, trabalhando para chamar a atenção pública e dos políticos para as suas lutas.

O Comissário relatou o papel proactivo destas entidades, que confrontadas com uma deterioração da situação dos direitos humanos, devido à crise económica, têm recebido mais queixas e têm visto a sua capacidade de resposta limitada, devido a cortes orçamentais e de pessoal, o fecho de escritórios regionais e a junção de diferentes órgãos em estruturas mais abrangentes, que não são tão especializadas e acessíveis como as anteriores.

Usando como exemplo o provedor de justiça português, o Comissário referiu-se ao papel importante desta e doutras estruturas, para a recolha de informação sobre os problemas emergentes a serem usados no processo de decisão política, particularmente relevante durante a crise económica vivida em Portugal.

O Comissário terminou o comentário referindo-se à necessidade dos Estados cooperarem com as estruturas nacionais de direitos humanos, considerando que estas podem dar um contributo único para os esforços nacionais de promover e proteger os direitos humanos. Face ao exposto, o Comissário Muižnieks concluiu que *“it is therefore necessary that Governments, particularly in countries undergoing serious austerity, involve NHRSs at all stages of the budget process. They can provide expert advice on the groups that need the most protection, on the impact of various*

³³⁰ Os orçamentos de austeridade tendem a vitimar os mais vulneráveis, Comentário de Direitos Humanos, Comissário dos Direitos Humanos, 14 de junho de 2011, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/austerity-budgets-tend-to-victimise-the-most-vulnerab-1 (acedido a 4 de junho de 2018).

policy measures and on the more general human rights consequences of the crisis, which shows no signs of abating in many European countries”³³¹.

1.1.3. Os direitos humanos dos jovens em risco durante a crise

Em 2014 o Comissário Muižnieks publicou um comentário analisando o problema do desemprego jovem, considerando este a patologia mais comum em muitos dos países que implementam medidas de austeridade³³². Acrescenta que não são só os direitos económicos e sociais dos jovens que foram comprometidos, mas também o direito ao tratamento igual, o direito à participação, ao seu lugar na sociedade e mesmo na Europa. Como consequência de uma situação de desemprego crónico o Comissário constatou que muitos jovens perderam a esperança no futuro do seu país, fé na elite política e crença na Europa. Apesar do desemprego jovem ser uma grande preocupação, o Comissário reportou que uma maior atenção tem sido dada a um maior número de jovens que nem trabalham, nem estudam ou estão em formação (jovens nem-nem³³³). Muižnieks considerou que as dificuldades vividas pelos jovens na transição da educação para a vida ativa têm efeitos negativos a longo prazo e têm um impacto no gozo dos seus direitos humanos, devendo medidas que respondam ao problema do desemprego jovem e desemprego a longo prazo ser consideradas prioritárias no seio das políticas laborais. Caso não sejam tomadas medidas, alerta, *“we risk producing a “lost generation” of disillusioned young people with serious consequences for inter-generational solidarity, social cohesion and political stability*”³³⁴.

O Comissário lembrou que apesar da CEDH não conter previsões explícitas sobre os jovens, esta protege os direitos humanos de todos, devendo os jovens ser capacitados para afirmar os seus direitos. Esta capacitação requer, segundo Muižnieks, uma educação para os direitos humanos dos jovens e a existência de oportunidades para estes participarem no processo de tomada de decisão, de forma a garantir que o facto de serem jovens não se torna um obstáculo no exercício dos seus direitos. Novamente, o Comissário referiu-se à importância das estruturas

³³¹ As estruturas nacionais de proteção dos direitos humanos podem ajudar a mitigar os efeitos das medidas de austeridade, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 31 de maio de 2012, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/national-human-rights-structures-can-help-mitigate-the-effects-of-austerity-measur-1 (acedido a 4 de junho de 2018).

³³² Os direitos humanos dos jovens em risco durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 3 de junho de 2012, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/youth-human-rights-at-risk-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

³³³ Em inglês, NEETs : *“not in employment, education or training”*.

³³⁴ Os direitos humanos dos jovens em risco durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 3 de junho de 2012, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/youth-human-rights-at-risk-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

nacionais de proteção dos direitos humanos, devendo estas aproximar-se dos jovens para que estes possam expressar as suas preocupações e as suas queixas possam ser ouvidas. O Comissário terminou o seu comentário afirmando que os governos “*should not only view young people as holding keys to our future but recognise their rights and role in Europe today*”³³⁵.

1.1.4. Proteger os direitos das mulheres durante a crise

O Comissário publicou um comentário sobre a situação de particular vulnerabilidade das mulheres durante a crise económica. As mulheres e os homens não entraram na crise económica em pé de igualdade. A crise e consequente implementação de medidas de austeridade afetaram as mulheres de forma desproporcional e puseram em causa os progressos alcançados na salvaguarda dos seus direitos humanos. Como tal, o Comissário destacou uma crescente feminização da pobreza, referindo-se ao facto de estarem mais suscetíveis a ter empregos mais mal pagos, precários e informais, incluindo trabalho doméstico, e em risco a ser exploradas ou traficadas. Segundo o Comissário os avisos sobre como a austeridade exacerbou os efeitos negativos da crise económica nas mulheres, devido ao facto destas dependerem mais de apoios sociais do que os homens, e o corte nestes apoios as colocarem em risco de não beneficiarem dos seus direitos económicos e sociais, assim como a redução das pensões, uma vez que as mulheres mais idosas têm um grande risco de pobreza, por viverem mais tempo, e com mais probabilidade de viverem sós do que os homens. O Comissário referiu-se também aos cortes nas infraestruturas e programas que promovem a igualdade de género, o que levou a que, por exemplo, alguns abrigos para mulheres vítimas de violência tenham sido fechados devido a cortes orçamentais, ao mesmo tempo que se verificou um aumento dos pedidos de assistência em alguns países europeus.

Muižnieks defende que em resposta à crise os governos europeus devem garantir o acesso igual das mulheres aos seus direitos humanos, nomeadamente o direito a condição de vida digna, de trabalho, de saúde e de educação, pelo que “*they should ensure that all women can enjoy social protection floors guaranteeing the minimum core levels of economic and social rights at all times*”³³⁶. Em particular, afirma, devem garantir que as medidas de austeridade que adotem não têm um impacto discriminatório nas mulheres, com particular atenção às mulheres migrantes, às

³³⁵ Os direitos humanos dos jovens em risco durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 3 de junho de 2012, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/youth-human-rights-at-risk-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

³³⁶ A proteção do direito das mulheres durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 10 de julho de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/protect-women-s-rights-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

mulheres jovens, às mulheres idosas, às mulheres com deficiências ou às que pertençam a uma minoria étnica ou religiosa. Para tal, devem ser adotadas políticas sensíveis ao género que incluam uma perspetiva de género no processo orçamental, o chamado *gender-budgeting*. O Comissário termina o comentário afirmando que “*the agenda for empowering women and achieving gender equality in all aspects of life should not be lost to the crisis*”³³⁷.

1.1.5. Preservar o modelo social europeu

O Comissário Muižnieks fez um comentário centrado na importância da Carta Social Europeia e a sua pertinência no período da crise económica. Passados alguns anos desde o início da crise económica, na maior parte dos países, observou o Comissário, as medidas de austeridade não contribuíram para a recuperação como seria de esperar, mas, pelo contrário, exacerbaram as condições de vida difíceis de milhões de pessoas. Sem surpresa para Muižnieks, europeus desiludidos davam cada vez mais o seu apoio a movimentos e partidos populistas que impõe sérias ameaças à estabilidade das nossas sociedades, não sendo, segundo o Comissário, inevitável. Isto porque, se os líderes dos governos e os credores comesçassem a considerar os direitos económicos e sociais como uma parte importante dos planos de recuperação em vez de um luxo, aumentariam as *chances* de travar esta tendência, evitavam os choques futuros e impulsionariam o desenvolvimento económico, uma vez que há cada vez mais provas que mostram que o desenvolvimento económico é mais sustentado em sociedades em que os direitos sociais estão salvaguardados”³³⁸.

O Comissário propõe olhar para a Carta Social Europeia. Quando foi adotada, os governos europeus tomaram uma decisão visionária ao afirmar que a construção da Europa não seria baseada apenas na procura da prosperidade económica e na proteção de direitos civis e políticos, mas também assente nos direitos dos seus cidadãos a um emprego, a um alojamento adequado, à saúde, à segurança social e educação de qualidade, e à proteção da pobreza e da exclusão social. A Carta contribuiu para importantes avanços a nível de direitos sociais mas há ainda, segundo o Comissário, muitos passos que têm que ser dados. Primeiro, a ratificação de todas as provisões da Carta por todos os Estados-membros, de forma a criar um espaço europeu homogéneo onde os cidadãos possam usufruir de proteção social equiparável. O segundo passo seria a aplicação

³³⁷ A proteção do direito das mulheres durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 10 de julho de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/protect-women-s-rights-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

³³⁸ Preservar o modelo social europeu, Comentários de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 13 de outubro de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/preserving-europe-s-social-model (acedido a 4 de junho de 2018).

das medidas de queixa coletiva de forma mais alargada, para que o Comité Europeu de Direitos Sociais seja competente para ouvir mais queixas. O terceiro passo seria a referência às decisões do Comité pela jurisprudência interna e pelas estruturas nacionais de direitos humanos.

O Comissário considerou que encontrar um equilíbrio entre gerir o impacto da crise económica e financeira e reorganizar os orçamentos nacionais representa um desafio para as autoridades nacionais, mas que neste exercício não podem ser ignoradas as preocupações de direitos humanos. A Carta Social Europeia, “*by laying down the foundations of our social model, the Charter has become Europe’s crowning achievement and the aspiration for millions of Europeans*”³³⁹. O Comissário lembrou que a resposta à crise deve estar assente nos valores da Carta, e alertou para o facto de “ *[t]he society we want to live in and bequeath to future generations depends on our ability to take decisions today based on human rights norms and principles*”³⁴⁰.

1.1.6. Manter o acesso universal à saúde

O Comissário Muižnieks escreveu um comentário sobre a forma como a crise económica e as medidas de austeridade afetaram a saúde, considerando que os cortes nos serviços de saúde e as condições económicas e sociais adversas estavam a começar a ter um impacto mensurável na saúde da população em muitos países. Segundo o Comissário, os cortes na saúde começaram em 2010 tendo, por exemplo, em Espanha, levado à redução do número de médicos e ao corte do financiamento dos centros de saúde públicos, ao fecho de muitos serviços de emergência e à introdução de sistemas de participação.

É particularmente difícil o acesso à saúde aos grupos vulneráveis, tendo o Comissário se apercebido das suas consequências nas crianças quando visitou Espanha, e o caso da comunidade Roma, particularmente suscetível a dificuldades acrescidas no acesso a cuidados de saúde.

O Comissário contextualizou o direito à saúde no seio da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que apesar de não estar explicitamente previsto, tem o direito à vida, artigo 2º, e a proibição da tortura, pena ou tratamentos desumanos ou degradantes, artigo 3º, que já foi aplicado em casos relativos ao acesso e à qualidade dos serviços de saúde pelo TEDH. Num contexto internacional, o Comissário referiu que o direito de toda a pessoa gozar das melhores condições

³³⁹ Preservar o modelo social europeu, Comentários de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 13 de outubro de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/preserving-europe-s-social-model (acedido a 4 de junho de 2018).

³⁴⁰ Preservar o modelo social europeu, Comentários de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 13 de outubro de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/preserving-europe-s-social-model (acedido a 4 de junho de 2018).

de saúde física e mental está previsto no artigo 12º/1 do Pacto Internacional de Direitos Económicos Sociais e Culturais, e também, a nível europeu, o direito de assistência social e médica, no artigo 13º da Carta Social Europeia revista.

O Comissário reforçou o facto do acesso universal à saúde estar ligado ao respeito da dignidade humana, pelo que colocar as pessoas no centro dos serviços de saúde é, segundo este, essencial. Como tal, considera que há motivos válidos que façam os Estados proceder à reestruturação dos serviços de saúde mas, *“such reforms should not simply amount to cost-cutting exercises. They should always aim to deliver quality care to the entire population without excessive user charges. Governments have a duty to maintain health and social protection floors which are available to everybody at all times”*³⁴¹.

1.1.7. Manter uma promessa: acabar com a pobreza e a desigualdade

A atual Comissária dos Direitos Humanos, Dunja Mijatović, publicou um comentário sobre a existência de desigualdades na Europa³⁴². A Comissária começa por referir-se ao facto da pobreza e da desigualdade estarem interligadas, pelo que as pessoas que vivam em situação de pobreza, têm maiores probabilidades de terem empregos com baixos rendimentos, habitação precária, serviços de saúde inadequados, e estar em situação de desemprego. Nascer num agregado com baixos rendimentos recorrentemente limita as oportunidades de vida, alerta a Comissária, levando ao acesso à educação de baixa qualidade e empregos precários, podendo ainda ser agravado pelo género, idade e residência da pessoa em causa.

A Comissária alertou para o facto da desigualdade estar a aumentar na europa, tanto entre os diferentes países como dentro dos próprios países, tendo a mobilidade social diminuído. Aqueles que estão na base têm menos acesso à educação de qualidade, tornando mais difícil a sua integração no mercado de trabalho, e estão mais provavelmente sobrecarregados pelos custos do alojamento.

Mijatović alertou para o facto da crise económica e a austeridade terem afetado as crianças e de forma desproporcional a comunidade Roma.

Na sua visita à Grécia, a Comissária falou sobre o impacto da crise económica e da austeridade no acesso à saúde e à educação, sendo que estas medidas e políticas, entende, não só exacerbaram

³⁴¹ Manter o acesso universal à saúde, Comentários de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 7 de agosto de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/maintain-universal-access-to-health-care (acedido a 4 de junho de 2018).

³⁴² Manter uma promessa: acabar com a pobreza e a desigualdade, Comentários de Direitos Humanos, Comissária de Direitos Humanos, 24 de julho de 2018, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/keeping-the-promise-ending-poverty-and-inequality (acedido a 25 de dezembro de 2018).

as consequências humanas da crise económica, mas também afetaram de forma particularmente grave os grupos vulneráveis e marginalizados.

Face ao contexto, a Comissária entende que o Conselho da Europa deve tomar passos decisivos. Primeiro, deve recolher dados precisos e fiáveis sobre o impacto da pobreza nos indivíduos afetados como um pré-requisito para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas efetivas. De seguida, a Comissária defende que as pessoas afetadas devem ser encorajadas a participar nas discussões políticas, devendo existir políticas compreensivas, efectivas e financiadas adequadamente para apoiar e promover o acesso à saúde de qualidade, à educação, à puericultura, ao alojamento e infraestruturas públicas, assim como o acesso à justiça. Segundo a Comissária, “*governments should give a clear priority to investing in people and areas that have been left behind. There should be an unequivocal commitment to promoting sustainable and inclusive economic growth, not only by governments, but also by other national and international actors*”³⁴³.

A Comissária referiu o *universal basic income* como uma possível solução, sendo este um rendimento recebido de forma incondicional por todos os membros da sociedade, suficiente para garantir as suas necessidades básicas, podendo substituir ou complementar os sistemas de apoio social existentes.³⁴⁴ Apesar de nunca ter sido aplicado, a Comissária manifestou vontade de contribuir para este debate.

A Comissária termina o comentário afirmando que, no ano em que se celebra o 70º aniversário da DUDH, “*we must keep our sights on an ambitious but attainable vision: dignity, equality and well-being for everyone*”³⁴⁵.

1.2. Relatórios nacionais

Os relatórios nacionais são o resultado das visitas do Comissário aos Estados-membros, sendo que estes contêm as conclusões e as recomendações para apoiar a resposta às falhas verificadas pelo Comissário. O objetivo principal das visitas é a oportunidade de diálogo direto com as autoridades e a análise de uma ou mais questões específicas³⁴⁶.

³⁴³ Manter uma promessa: acabar com a pobreza e a desigualdade, Comentários de Direitos Humanos, Comissária de Direitos Humanos, 24 de julho de 2018, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/keeping-the-promise-ending-poverty-and-inequality (acedido a 25 de dezembro de 2018).

³⁴⁴ Resolução 2197 (2018) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Um argumento pelo rendimento básico incondicional de 23 de janeiro de 2018.

³⁴⁵ Manter uma promessa: acabar com a pobreza e a desigualdade, Comentários de Direitos Humanos, Comissária de Direitos Humanos, 24 de julho de 2018, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/keeping-the-promise-ending-poverty-and-inequality (acedido a 25 de dezembro de 2018).

³⁴⁶ A monitorização dos países, *website* da Comissária dos Direitos Humanos, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring (acedido a 26 de dezembro de 2018).

Os países que foram visitados, e sobre os quais foi feita uma referência aos efeitos da crise económica e da austeridade, foram Portugal, Espanha e Irlanda pelo anterior Comissário Nils Muižnieks, e à Grécia, sendo o relatório mais recente, pela atual Comissária Dunja Mijatović.

1.2.1. Portugal

O Comissário Muižnieks visitou Portugal entre 7 e 9 de maio de 2012, tendo por objetivo analisar o impacto da crise financeira e austeridade fiscal no exercício dos direitos humanos, mais concretamente os direitos económicos e sociais, tendo como particular enfoque a situação das crianças, dos idosos e dos Roma³⁴⁷.

Relativamente ao impacto das medidas de austeridade no direito das crianças, o Comissário mostrou-se preocupado com relatos que indicavam um aumento da pobreza nas crianças, uma consequência do aumento do desemprego que é por sua vez uma consequência da adoção de medidas de austeridade em 2010 e 2011. O Comissário mostrou-se preocupado com algumas medidas de austeridade adotadas, como o corte nos apoios sociais para a puericultura, a introdução de novas medidas restritivas de acesso a apoios da segurança social, o aumento do custo dos serviços de saúde e transportes públicos e o corte de financiamento do ensino. O Comissário, *“urges the authorities to ensure that both austerity measures and anti-poverty policies and programmes pay specific attention to the rights of the child since children form a group that is particularly vulnerable to poverty”*³⁴⁸

Relativamente à situação dos idosos, o Comissário constatou que a população em Portugal está a envelhecer. Os idosos são mais vulneráveis à pobreza e aos efeitos adversos das medidas de austeridade como o congelamento das pensões e o corte nos apoios sociais constatou. Medidas como o aumento do custo do acesso à saúde, dos transportes público, da alimentação, do gás e eletricidade têm um efeito substancial nas condições de vida dos idosos com baixos rendimentos, especialmente os que residam em zonas rurais isoladas. O Comissário afirmou que *“more should be done to protect older persons and to provide them with adequate opportunities to lead a decent life and play an active role in society, in line with the European Social Charter, by which Portugal is bound”*³⁴⁹. Nas suas recomendações, o Comissário referiu que *“it is essential to*

³⁴⁷ Relatório do Comissário de Direitos Humanos, de Nils Muižnieks, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22, p. 2.

³⁴⁸ Relatório do Comissário de Direitos Humanos, Nils Muižnieks, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22, p.16.

³⁴⁹ Relatório do Comissário de Direitos Humanos, de Nils Muižnieks, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22, p.2.

continue to take and systematize measures to raise awareness in society of the human rights of the elderly”³⁵⁰.

Relativamente à comunidade Roma em Portugal, o Comissário mostrou-se preocupado com o facto desta comunidade sofrer discriminação em todos os setores da sociedade, sendo que *“the Commissioner underlines the need to place the fight against anti-Gypsyism and other forms of racism and discrimination high on the authorities’ agenda [and] notes that Roma representatives and organizations should be directly involved in the implementation and follow up to the strategy and any other measures that concern their lives”*³⁵¹.

Nas suas recomendações, o Comissário afirmou *“is of the view that more systematic work of “investment in people” could be carried out. (...) Periods of financial dire straits, such as the one currently affecting Portugal and other European states, should not be seen as emergency situations that automatically entail the curtailment of social and economic rights and the deterioration of the situation of vulnerable social groups”*³⁵².

1.2.2. Espanha

O Comissário Muižnieks visitou a Espanha entre 3 e 7 de junho de 2013, sendo que a sua visita se focou no impacto das medidas de austeridade nas crianças e nas pessoas com deficiências, e no papel das autoridades policiais na salvaguarda dos direitos humanos.

O Comissário manifestou-se preocupado com o aumento da pobreza infantil em Espanha. As crianças foram desproporcionalmente afetadas pelos cortes nos setores da segurança social, da saúde e da educação, podendo sofrer os efeitos negativos a longo prazo, constatou o Comissário Muižnieks, chamando à atenção, nomeadamente para o facto dos cortes sucessivos no orçamento da educação colocarem em risco a igualdade de oportunidades e o princípio da educação inclusiva.

Quanto ao impacto das medidas de austeridade nas pessoas com deficiências, o Comissário manifestou-se preocupado com os cortes orçamentais que afetaram as condições de vida e a sua inclusão social, nomeadamente nas medidas para melhorar a acessibilidade a serviços e a programas de formação.

³⁵⁰ Relatório do Comissário de Direitos Humanos, Nils Muižnieks, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22, p.17.

³⁵¹ Relatório do Comissário de Direitos Humanos, de Nils Muižnieks, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22, p.2-3.

³⁵² Relatório do Comissário de Direitos Humanos, Nils Muižnieks, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22, p.15.

O tratamento desumano e a impunidade de membros das forças policiais é um problema antigo de direitos humanos em Espanha, afirma Muižnieks, tendo a Espanha sido, por diversas vezes, considerada culpada de violar os *standards* europeus relativamente à proibição da tortura. O Comissário manifestou preocupação com o uso excessivo da força, nomeadamente pelo uso de balas de borracha pelas forças policiais durante demonstrações anti-austeridade, e apelou às autoridades nacionais para melhorarem o sistema de identificação dos membros das forças policiais, para que estas sejam responsabilizados pelos seus atos. Este acrescentou que, *"it is crucial for prosecutors to effectively investigate, including ex officio, and for courts to adequately sanction all instances of ill-treatment committed by law enforcement officials in order to combat and eradicate impunity"*³⁵³. O Comissário sublinhou a importância da salvaguarda dos direitos da liberdade de expressão e da liberdade de reunião, direitos previstos nos artigos 10º e 11º da CEDH, respetivamente.

Ao longo do relatório o Comissário foi reforçando a importância de uma análise sistemática do impacto das medidas de austeridade, tendo, quanto à questão da impunidade dos órgãos policiais, apelado às autoridades espanholas para a criação de um sistema de queixas independente.

1.2.3. Grécia

A atual Comissária Dunja Mijatović visitou a Grécia de 25 a 29 de junho de 2018. Durante a sua visita a Comissária discutiu o acolhimento e a integração de migrantes, incluindo os requerentes de asilo, e o impacto das medidas de austeridade sobre os direitos à saúde e à educação.

Sobre os efeitos da austeridade nos direitos à educação e à saúde a Comissária começou por contextualizar a crise económica na Grécia, referindo que este país foi alvo de três programas de ajustamento económico. No quadro desses programas de ajustamento económico, a Comissária lembrou que a Grécia adotou vários pacotes de austeridade com medidas como a reforma do setor público, pensões, impostos e mercado laboral. Foram feitos cortes significativos na saúde que, conjugando com o corte dos salários e pensões dos pacientes, afetaram o acesso aos cuidados de saúde numa altura em que a crise económica levou a um aumento de necessidade de determinados cuidados de saúde, nomeadamente saúde mental. Na sua visita, a Comissária contactou que os pacientes não têm ainda acesso aos cuidados de saúde que necessitam, tendo a Comissária apelado às autoridades gregas que melhorem o acesso aos cuidados de saúde, em especial cuidados de saúde mental.

³⁵³ Relatório do Comissário de Direitos Humanos, Nils Muižnieks, após visita Espanha entre 3 e 7 de junho de 2013, publicado a 9 de outubro de 2013, CommDH(2013)18, p.3.

Quanto ao impacto da austeridade na educação, a Comissária revelou-se preocupada com o currículo pobre e acentuado agravamento do bem-estar dos alunos, falta de material escolar e das condições de ensino dos professores. A Comissária constatou que o orçamento para a educação foi aumentado. A Comissária encorajou as autoridades gregas a continuar a investir no ensino *“urges the Greek authorities to lift all barriers and to guarantee the full and effective enjoyment of the right to education, and invites the Greek authorities to make targeted efforts to ensure effective access to education”*³⁵⁴

1.3. Relatórios temáticos

1.3.1. A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica

O Comissário Muižnieks publicou um relatório sobre o efeito da crise económica nos direitos humanos³⁵⁵. Este observou que, enquanto inicialmente os governos reagiram à crise com medidas económicas e fiscais que procuravam garantir a proteção social e estimular a economia, desde 2010 que muitos governos centraram as suas políticas nas medidas de austeridade, como medidas de urgência, muitas vezes ignorando meios habituais de participação e o sistema democrático. O Comissário referiu que houve um espetro de direitos humanos que foi afetado, desde o direito a um trabalho decente, a um padrão adequado de vida e segurança social, o acesso à justiça, a liberdade de expressão e direito de participação, a transparência e a prestação de contas. O Comissário lembrou que a política económica não está dispensada de cumprir as obrigações dos Estados-membros face às normas de direitos humanos e princípios processuais consagrados no direito internacional dos direitos humanos, sejam estes direitos civis e políticos ou direitos económicos, sociais e culturais³⁵⁶. Estes não são dispensáveis em tempos de dificuldade económica, mas antes essenciais na sua sustentabilidade e recuperação inclusiva. O Comissário lembra que os princípios transversais de não discriminação, da igualdade, participação, transparência e prestação de contas têm particular importância como resposta à crise.

³⁵⁴ Relatório da Comissária de Direitos Humanos, Dunja Mijatović, após visita à Grécia de 25 a 29 de junho de 2019, publicado a 6 de novembro de 2018, CommDH(2018)24, p.2.

³⁵⁵ A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁵⁶ A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 7, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

O Comissário lembrou que aos governos é reconhecida uma margem de discricionariedade na escolha da forma como querem garantir os direitos em tempo de restrições económicas, devendo estas ser o mais adequadas para as suas circunstâncias e não esquecendo que os direitos humanos e a igualdade estabelecem um quadro normativo e operacional a linhas vermelhas, dentro das quais as políticas económicas dos Estados devem atuar, não representando os direitos humanos, no entanto, indicações políticas concretas³⁵⁷.

O Comissário destacou algumas medidas adotadas e os seus efeitos negativos. Este começou por se referir aos direitos económicos sociais e culturais afetados. Referindo-se à reforma do mercado laboral, apesar de ter em vista o aumento da competitividade e apoiar o crescimento empresarial, tem levado a um enfraquecimento da proteção dos trabalhadores, nomeadamente o seu direito a uma remuneração justa, à negociação coletiva e às condições de trabalho seguras. Como tal, constatou, verificou-se um retrocesso nas oportunidades de trabalho dignas, o padrão de vida adequado encontrava-se ameaçado e verificou-se um agravamento da situação da pobreza, devido ao efeito cumulativo dos cortes nos serviços sociais.

O direito à segurança social e à proteção social sofreu recuos, constatou, visto que os orçamentos da segurança social foram reduzidos, enquanto se verificava um aumento significativo de pedidos de proteção social. As medidas ligadas à reforma do sistema de pensões, nomeadamente o aumento da idade de reforma e a restrição ao seu acesso, foram outras medidas de austeridade usadas pelos Estados³⁵⁸.

Os cortes das despesas na educação afetaram a qualidade, acessibilidade e custo do acesso à educação, o que pode resultar no abandono escolar e em consequências a longo prazo para as crianças. A nível da saúde, medidas como a introdução de um sistema de participação, afetou o direito ao padrão mais elevado de saúde, tendo-se verificado, nomeadamente, segundo o Comissário, um enfraquecimento da saúde mental e um aumento de suicídios e abuso de substâncias³⁵⁹.

³⁵⁷ A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 40, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁵⁸ A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 3, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁵⁹ O Comissário referiu-se igualmente aos efeitos negativos das medidas de austeridade no direito ao alojamento, ao direito à alimentação, ao direito ao acesso à água potável. A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 19, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

Relativamente aos direitos civis e políticos, o Comissário destacou o efeito das medidas de austeridade no direito à participação na vida pública, no acesso à justiça, liberdade de imprensa e ao direito a ser informado.

O direito à participação na vida pública foi afetado pela crise visto que, constatou, muitos governos desenharam políticas de austeridade sem recorrer aos canais habituais de participação e diálogo social, sob pretexto de uma emergência financeira nacional, tendo como tal sido reconhecido ao executivo uma margem de autoridade maior para adotar medidas de austeridade, sem que o legislador tenha sido consultado³⁶⁰. A acrescentar a este facto, o Comissário referiu que as decisões tomadas a nível nacional estavam muitas vezes limitadas pelas regras fiscais tomadas a nível europeu, com pouca ou nenhuma participação daqueles que sofrem as consequências dos cortes. A nível de acesso à justiça, o Comissário constatou um enfraquecimento da acessibilidade e capacidade de resposta do sistema judicial. O facto de se terem verificado cortes salariais e a redução das equipas levou a uma diminuição da diversidade dos meios de comunicação social, pôs em causa, considerou o Comissário, a possibilidade dos jornalistas exercerem as suas funções educacionais e papel de “cão de guarda” ameaçando o funcionamento de um pilar essencial da democracia e pondo em causa a liberdade de expressão e o direito a ser informado³⁶¹.

Das recomendações do Comissário³⁶² será de destacar a referência ao facto deste apelar, no nº2, à realização de uma avaliação sistemática dos impactos das políticas sociais e económicas nos direitos humanos³⁶³ e no nº6, à regulação do sector financeiro segundo os interesses de direitos humanos³⁶⁴.

³⁶⁰ A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 20, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁶¹ A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 22, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁶² A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 9-12, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁶³ “*Ex ante and ex post facto assessments should gauge the present and future impacts of austerity measures and budgets on the enjoyment of human rights. Audits of fiscal policy should evaluate whether fiscal contractions are strictly necessary by identifying all possible resourcing alternatives. Austerity measures should not be discriminatory and they should remain temporary, covering only the period of the crisis. Funding levels have to be restored when more resources become available*”. A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 9, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁶⁴ “*States have a duty to protect individuals from infringements of their human rights by third parties, including financial institutions. Transparent financial regulations should be adopted to provide accountability mechanisms that penalise harmful practices and prosecute perpetrators. Adequate means of redress and remedies have to be*

1.3.2. Os Direitos Humanos na europa: da crise à renovação?

No final do seu mandato como Comissário de Direitos Humanos, Nils Muižnieks publicou uma coletânea com o trabalho que ele e a sua equipa desenvolveram entre abril de 2012 e final de agosto 2017. Esta coletânea tem por base os comentários de direitos humanos e procura refletir os problemas de direitos humanos que afetam os Estados-membros de Conselho da Europa.

O primeiro capítulo intitula-se *Social Rights, Austerity and Preserving Europe's Acquis*. O Comissário refletiu, na introdução, sobre o efeito negativo da crise económica global nos direitos sociais, frequentemente negligenciados. Segundo o Comissário “*austerity measures clearly worsened the human rights situation, particularly of women, youth, persons with disabilities, elderly persons, migrants, Roma and Travellers, to mention only some groups*”³⁶⁵. Com o decorrer da crise económica tornou-se evidente para o Comissário, que o respeito pelos direitos sociais é importante para garantir a dignidade humana de todos e a proteção dos direitos humanos, referindo-se ao trabalho que desenvolveu junto dos países, para que os direitos sociais deixassem de ser vistos como um luxo. Segundo o Comissário os direitos sociais foram negligenciados, no entanto, Muižnieks afirmou que “*the recent economic crisis underscored the necessity of upgrading the place of social rights on our agenda*”, concluindo que *[w]ork must continue to ensure that they receive the attention they deserve*”³⁶⁶.

2. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa

2.1. A crise económica e a igualdade

A 29 de janeiro de 2009 a Assembleia Parlamentar adotou uma resolução sobre as consequências da crise financeira global, tendo por base um relatório do Comité sobre as Questões Económicas e o Desenvolvimento³⁶⁷. Na referida resolução, a Assembleia afirmou ser necessária a adoção de

available to those adversely affected by financial sector improprieties. Vital public funds should not be used to rescue financial institutions that engage in short-sighted and irresponsible practices”. A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2013, p. 10, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

³⁶⁵ Os Direitos humanos na europa: da crise à renovação?, publicação do Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2017, p. 11, disponível em: <https://rm.coe.int/human-rights-in-europe-from-crisis-to-renewal/168077fb04> (acedido a 26 de dezembro de 2018).

³⁶⁶ Os Direitos humanos na europa: da crise à renovação?, publicação do Comissário dos Direitos Humanos, novembro de 2017, p. 13, disponível em: <https://rm.coe.int/human-rights-in-europe-from-crisis-to-renewal/168077fb04> (acedido a 26 de dezembro de 2018).

³⁶⁷ As consequências da crise financeira global, relatório do Comité sobre as Questões Económicas e o Desenvolvimento da Assembleia Parlamentar, Kimo Sasi (Finlândia), Partido Popular Europeu, de 27 de janeiro de 2009, doc. 11807.

medidas que tornem os produtos financeiros mais transparentes, de forma a que os investidores possam ser melhor informados sobre os riscos associados³⁶⁸; deve ser alimentado um sentido de moralidade e ética nos atores financeiros³⁶⁹; devem ser desenvolvidos sistemas de supervisão das regulamentações financeiras e as instituições financeiras devem desenvolver mecanismos de pré-aviso em caso de crise³⁷⁰; os governos devem ter presente que apesar das dificuldades financeiras, os direitos dos seus cidadãos devem ser salvaguardados³⁷¹ e os governos devem procurar restaurar a confiança do público sobre o funcionamento da economia³⁷².

A Assembleia Parlamentar discutiu e aprovou uma resolução intitulada “Os Efeitos da Crise Económica na Igualdade”³⁷³ em 2015, com base num relatório do parlamentar dinamarquês Nikolaj Villumsen, membro do Comité da Igualdade e a Não Discriminação. O relator analisou o impacto da crise económica e das medidas de austeridade nos grupos mais vulneráveis: as mulheres, as pessoas com deficiências, os idosos e os jovens. Apesar de ser aceite que um elevado nível de desigualdade é prejudicial para a economia, em alguns países as medidas de austeridade contribuíram para um aumento das desigualdades, alargando a diferença entre os mais ricos e os mais pobres, constatou. Com o seu relatório, Villumsen afirmou “*I intend to promote the concept of investing in equality as a way of tackling the economic crisis. Political attention should be given to preventing the dismantling of the welfare State since the crisis can have an impact on the spirit of solidarity in society*”³⁷⁴.

O relator referiu-se ao facto de terem surgido questões, sobre a possibilidade da Troika ser responsabilizada pelas consequências negativas das medidas de austeridade, sendo que “*Troika representatives in Lisbon told me during our meeting that the Troika did not have a mandate to impose specific expenditure cuts and left the responsibility to the governments to choose where*

³⁶⁸ §7.3, da Resolução 1651(2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Consequências da Crise Financeira Global, 29 de janeiro de 2009.

³⁶⁹ §7.4, da Resolução 1651(2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Consequências da Crise Financeira Global, de 29 de janeiro de 2009.

³⁷⁰ §7.7, da Resolução 1651(2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Consequências da Crise Financeira Global, 29 de janeiro de 2009.

³⁷¹ §7.10, da Resolução 1651(2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Consequências da Crise Financeira Global, 29 de janeiro de 2009.

³⁷² §7.12, da Resolução 1651(2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Consequências da Crise Financeira Global, 29 de janeiro de 2009.

³⁷³ Resolução nº2032(2015) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Os Efeitos da Crise Económica na Igualdade, de 28 de Janeiro de 2015.

³⁷⁴ Os Efeitos da Crise Económica na Igualdade, relatório do Comité sobre a Igualdade e a Não Discriminação da Assembleia Parlamentar, Nikolaj Villumsen (Dinamarca), Grupo da Esquerda Unificada Europeia, de 7 de janeiro de 2015, doc. 1366, p. 15.

*to make cuts. The budgetary cuts therefore corresponded to political choices. Governments, on the other hand, tend to put the responsibility of cuts on the Troika*³⁷⁵.

Nas suas considerações finais o relator reforçou o facto de que a justiça social pode ser benéfica para o crescimento social e económico, uma vez que manter um nível elevado de proteção social e o combate às desigualdades pode contribuir para estimar o crescimento e reduzir a pobreza. Como tal, afirma, “[b]udgetary cuts should not be blind to human rights and equality (...) Austerity can at times be necessary but not all austerity measures are compatible with human rights standards and values. If austerity measures continue to be applied without any preliminary human rights, equality and social impact assessment, they will inevitably undermine human rights standards”³⁷⁶.

2.2. Os grupos vulneráveis

Em abril de 2010, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa adoptou uma resolução relativa aos efeitos da crise económica nas mulheres³⁷⁷. A resolução tem por base um relatório de Nursuna Memecan, membro do Comité sobre a Igualdade de Oportunidades para as Mulheres e para os Homens³⁷⁸.

A relatora começou por afirmar que “*women are indeed first among the groups which suffer disproportionately*”³⁷⁹. A crise económica põe em causa o progresso conquistado, visto que “*The gender wage gap, the unequal sharing of household and care responsibilities, the barriers to full-time, well-paid, secure and formal employment for women, and the lack of women in political, financial and economic decision making have stubbornly persisted in most countries*”³⁸⁰.

A relatora apela à necessidade duma análise atenta às questões de género, referido - se à própria crise como uma oportunidade de capacitação das mulheres como atores de mudança. A relatora

³⁷⁵ Os Efeitos da Crise Económica na Igualdade, relatório do Comité sobre a Igualdade e a Não Discriminação da Assembleia Parlamentar, Nikolaj Villumsen (Dinamarca), Grupo da Esquerda Unificada Europeia, de 7 de janeiro de 2015, doc. 1366, p. 7.

³⁷⁶ Os Efeitos da Crise Económica na Igualdade, relatório do Comité sobre a Igualdade e a Não Discriminação da Assembleia Parlamentar, Nikolaj Villumsen (Dinamarca), Grupo da Esquerda Unificada Europeia, de 7 de janeiro de 2015, doc. 13661, p. 15-16.

³⁷⁷ Resolução 1719 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, de 27 de abril de 2010.

³⁷⁸ As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, relatório do Comité sobre a Igualdade de Oportunidades para as Mulheres e os Homens, Nursuna Memecan (Turquia), Aliança de Liberais e Democratas pela Europa, de 8 de abril de 2010, doc. 12195.

³⁷⁹ As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, relatório do Comité sobre a Igualdade de Oportunidades para as Mulheres e os Homens, Nursuna Memecan (Turquia), Aliança de Liberais e Democratas pela Europa, de 8 de abril de 2010 doc. 12195, p. 7.

³⁸⁰ §2, da Resolução 1719 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, de 27 de abril de 2010.

relembrou o facto de poucas mulheres terem feito parte do processo de tomada de decisão que levou à crise económica, acrescentando que *“most experts agree that the financial crisis could have been avoided if there had been more women in decision-making positions”*³⁸¹

Na resolução, a Assembleia afirmou que as mulheres devem participar nos processos de negociação da recuperação económica visto que, *“[t]he Assembly recognises that equality between women and men cannot be a luxury to be addressed only in times of economic growth: it is a legal and moral obligation, and makes economic sense”*³⁸²

O segundo grupo vulnerável sobre o qual a Assembleia Parlamentar se pronunciou foram os jovens. Na resolução *“A Geração Jovem Sacrificada: as Implicações Sociais, Económicas e Políticas da Crise Financeira”*³⁸³, adotada em 2012, teve por base um relatório com o mesmo nome apresentado ao Comité sobre os Assuntos Sociais, Saúde e Desenvolvimento Sustentável. O relator, Luca Volontè, explora os desafios sociais, políticos e económicos que os jovens em particular enfrentam e a sociedade no geral³⁸⁴.

Apesar de ser aceite que a geração jovem é uma ferramenta importante da sociedade, o relator entende que esta se encontra a pagar um preço elevado durante a crise económica. Volontè entende que esta teve efeitos negativos nos jovens, nomeadamente *“youth employment problems, social insecurity, disillusionment with politics and democracy, poverty, disengagement from political life and emigration”*³⁸⁵.

A crise económica e social coloca em risco o exercício efetivo dos direitos dos jovens, cuja autonomia e oportunidades são afetadas pela crescente desigualdade económica e social. O relator considera importante para a Europa que a geração jovem faça parte do processo de tomada de decisão, de fortalecimento democrático e da construção de uma sociedade mais coesa e com um futuro próspero.

A Assembleia apelou aos Estados-membros que tornem as políticas ligadas aos jovens uma prioridade e que desenvolvam planos de ação nacionais para uma melhor integração destes na sociedade.

³⁸¹ §4, da Resolução 1719 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, de 27 de abril de 2010.

³⁸² §7, Resolução 1719 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, de 27 de abril de 2010.

³⁸³ Resolução 1885 (2012) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, A Geração Jovem Sacrificada: as Implicações Sociais, Económicas e Políticas da Crise Financeira, de 26 de junho de 2012.

³⁸⁴ A Geração Jovem Sacrificada: as Implicações Sociais, Económicas e Políticas da Crise Financeira, relatório do Comité Sobre os Assuntos Sociais, Saúde e Desenvolvimento Sustentável, Luca Volontè, Partido Popular Europeu, de 8 de junho de 2012, doc. 1295.

³⁸⁵ A Geração Jovem Sacrificada: as Implicações Sociais, Económicas e Políticas da Crise Financeira, relatório do Comité Sobre os Assuntos Sociais, Saúde e Desenvolvimento Sustentável, Luca Volontè, Partido Popular Europeu, de 8 de junho de 2012, doc. 1295, p. 6.

2.3. A pobreza

A resolução da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa “Combater a pobreza”³⁸⁶ começa por reforçar a importância da salvaguarda dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todos, independentemente da sua situação económica. A Assembleia Parlamentar manifestou preocupação com o aumento alarmante da pobreza na Europa nos últimos anos, muito devido à crise económica, assim como a políticas que colocaram os mais pobres em desvantagem em muitos países. A Europa tem recentemente vivido um aumento dramático da pobreza, afirma o relator, não sendo a pobreza apenas uma questão relativa ao rendimento “*more fundamentally, a matter of being able to live a life of dignity and enjoy basic human rights and freedoms*”³⁸⁷.

A pobreza é uma barreira no exercício dos direitos humanos. É essencial que as estratégias de redução da pobreza estejam assentes em princípios de direitos humanos e garantam em particular o gozo dos direitos sociais.

A crise económica tornou a situação mais difícil, afirmou o relator, sendo que o impacto da crise económica tem levado ao aumento dos sem-abrigo, da desigualdade e de uma desconfiança face ao futuro. O relator alertou para o facto de não ser aconselhável deixar a atual situação de pobreza inalterada, uma vez que esta gera perdas e destrói o tecido social, impedindo o crescimento dos países e a prosperidade das gerações futuras. Assim como, entende, “*tearing down the values on which Europe was built: democracy, human rights and the rule of law*”³⁸⁸.

Uma segunda resolução foi aprovada pela Assembleia Parlamentar sobre a pobreza, desta vez focada nos seus efeitos nas crianças³⁸⁹. Na resolução, a Assembleia Parlamentar apelou aos Estados-membros: que garantissem que a erradicação da pobreza infantil é uma prioridade política à qual atribuem um orçamento adequado; que permitissem às famílias acesso a apoios, nomeadamente apoio à participação no mercado de trabalho e um padrão de vida adequado; que promovessem o direito das crianças a participar em atividades recreativas, desporto e cultura; que procurassem uma aplicação integrada de medidas para erradicar a pobreza infantil, prestando

³⁸⁶ Resolução 1800 (2011) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Combater a Pobreza, de 12 de abril de 2011.

³⁸⁷ Combater a Pobreza, relatório do Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família, Luca Volontè, Partido Popular Europeu, de 28 de março de 2011, doc. 12555, p. 6.

³⁸⁸ Combater a Pobreza, relatório do Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família, Luca Volontè, Partido Popular Europeu, de 28 de março de 2011, doc. 12555, p.21.

³⁸⁹ Resolução 1995(2014) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Acabar com a Pobreza Infantil, de 11 de abril de 2014.

particular atenção a crianças migrantes, refugiadas e com deficiência, de forma a garantir o mesmo nível de assistência a todas as crianças³⁹⁰.

2.4. O acesso à saúde

O Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família apresentou um relatório à Assembleia Parlamentar sobre a importância de garantir o igual acesso à saúde³⁹¹. A desigualdade no acesso à saúde está a crescer nos Estados-membros do Conselho da Europa, afetando particularmente os grupos vulneráveis, levando a que estes não recorram, ou atrasem o recurso aos cuidados de saúde, o que pode ter efeitos negativos tanto para o indivíduo como para a saúde pública. Entre os diferentes fatores, o relator destacou a barreira geográfica e financeira, as desigualdades económicas e sociais e a corrupção.

Em muitos países, as medidas de austeridade foram aplicadas aos sistemas de saúde, tendo levado, por exemplo, à introdução do pagamento, sendo que o relator apela aos Estados que reduzam o custo do acesso à saúde de forma a garantir o acesso a serviços e saúde à sua população. Os grupos particularmente vulneráveis têm uma dificuldade acrescida em aceder aos serviços, tanto as pessoas com problemas financeiros ou desempregados, como pais solteiros, os idosos, assim como os Roma e os migrantes.

O relator afirma que é importante que os Estados adotem medidas em resposta a fatores socioeconómicos que influenciam a saúde, como o acesso ao emprego e a alojamento. Estes fatores são *“especially important in the current context of economic crisis in Europe, which should on no account be used as an excuse giving governments a free hand to take retrograde measures disregarding the fundamental right to health, to the detriment, in particular, of vulnerable groups, who, moreover, are often hardest hit by economic crises”*³⁹².

3. Comentário

O trabalho desenvolvido, e acima exposto, pelo Comissário de Direitos Humanos e pela Assembleia Parlamentar, permite compreender o impacto das medidas de austeridade na Europa, perceber os principais problemas, assim como refletir sobre as propostas.

³⁹⁰ Considerando que o problema da pobreza infantil, causas e efeitos foram referidos noutros pontos do capítulo, optou-se por fazer apenas referência ao contributo dado pela Assembleia Parlamentar por meio da sua resolução 1995(2014).

³⁹¹ O Acesso Igual aos Cuidados de Saúde, relatório do Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família, Jean-Louis Lorrain (França), Partido Popular Europeu, de 7 de junho de 2013, doc. 13225.

³⁹² O Acesso Igual aos Cuidados de Saúde, doc. 13225, de 7 de junho de 2013, Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família, Jean-Louis Lorrain (França), Partido Popular Europeu, p.12.

Destaca-se, no trabalho do Comissário, as visitas que este faz aos países, permitindo-lhe contactar com a realidade local, perceber as dificuldades e desafios de direitos humanos vividos tanto pelas pessoas que estão em situação de vulnerabilidade, como a sociedade civil e as autoridades nacionais, dando-lhe particular conhecimento, e propor não só soluções, mas relembrando o país em causa das suas obrigações de direitos humanos.

Do trabalho desenvolvido pela Assembleia Parlamentar, considera-se pertinente relembrar o facto deste órgão ser composto por membros das assembleias nacionais, ou membros representativos destas, pelo que se pode olhar para as suas resoluções desta Assembleia como representativas das preocupações dos europeus.

D. Conclusão

É importante que as considerações de direitos humanos sejam trazidas para debates futuros sobre a implementação de medidas de austeridade. Em resposta à recente crise foram desenvolvidos instrumentos a nível das Nações Unidas e do Conselho da Europa, cabendo agora aos Estados tê-los em consideração no momento de implementar estas medidas no futuro. Nesse exercício, é indispensável olhar para a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, não só como uma via de recurso judicial para os requerentes que considerem que o seu direito foi infringido, mas também pelos Estados, devendo estes garantir que não assumem obrigações internacionais que contrariem as suas obrigações de direitos humanos.

A jurisprudência do Tribunal, nos casos acima analisados, apoia-se na margem de apreciação dos Estados, pronunciando-se por uma não violação da Convenção, atendendo, em especial, ao carácter excepcional da crise económica. Apesar do Tribunal aplicar o modelo jurisprudencial anterior, este introduziu conceitos diferentes na sua análise, em particular na consideração da proporcionalidade das medidas contestadas. Pelo facto de já ser reconhecido no artigo 1º do protocolo 1 uma margem de apreciação alargada aos Estados, nos casos acima analisados é possível constatar que o Tribunal alargou ainda mais esta margem, por estar em causa um contexto económico que justifica, segundo este, a adoção de medidas excepcionais.

Será importante relembrar o facto da análise do Tribunal se pronunciar apenas ao caso concreto, não fazendo considerações mais gerais sobre problemas de direitos humanos que possam existir no país e possíveis soluções. Esta análise, transversal, analítica e crítica do impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos, são o contributo essencial do Comissário dos Direitos Humanos e da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

É necessário que os Estados, quando implementam políticas económicas e sociais, considerem primeiro, e antes de mais, o impacto destas, devendo se abster de implementar medidas que restrinjam ou violem os direitos humanos dos indivíduos.

Como tal, devido à forma como a jurisprudência do Tribunal Europeu aplicou a margem de apreciação, conclui-se que o seu alargamento nos casos relativos às medidas de austeridade, é uma limitação na aplicação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Por outro lado, considera-se importante o contributo dos órgãos do Conselho da Europa na salvaguarda dos direitos humanos em tempos de crise.

E. Bibliografia

DOCTRINA

BANTENKAS, ILIAS — *The Emergence of an International Law of Sovereign Debt and Insolvency in International Human Rights Law Review*, Vol. 3, Brill Nijhoff, 2014.

BROWNLIE, IAN — *Princípios de Direito Internacional Público*, 4ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CABRAL BARRETO, IRENEU — *Protocolo n.º1 Adicional à Convenção da Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais in A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 5ªed., Almedina, 2015.

DA SILVA CUNHA, JOAQUIM / DO VALE PEREIRA, MARIA ASSUNÇÃO — *Manual de Direito Internacional Público*, 2ª ed., Almedina, 2004.

DUROJAYE, EBENEZER — *When Poverty Is Not a Sin: An Assessment of the Human Rights Council's Guiding Principles on Poverty and Human Rights in African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22, Issue 3, Edinburgh University Press, 2014.

ESPOSITO, MARK / CHATZIMARKAKIS, JORGO — *The European Financial Crisis - Analysis and a Novel Intervention*, Harvard University, 2013.

GUERRA MARTINS / ANA MARIA — *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Almedina, 2016.

HARRIS, DAVID / O'BOYLE, MICHAEL / BATES, ED / BUCKLEY, CARLA — *Article 1, First Protocol: the Right to Property in Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014.

JAGERS, NICOLA — *UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Making Headway towards Real Corporate Accountability? in Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 29/2. Netherlands Institute of Human Rights, 2011.

JANIS, MARK W. / KAY, RICHARD S. / BRADLEY, ANTHONY W. / MCCOLGAN, AILLEN / MURDOCH, JIM — *Property, First Protocol, Article 1 in European Human Rights Convention: Text and Materials*, Oxford University Press, 2008.

JENNINGS, ROBERT / WATTS, ARTHUR, *Oppenheim's International Law, Vol I*, 9th ed., Oxford University Press, 2008.

KHAN, DANIEL-ERASMUS — *Drafting History in The Charter of the United Nations: A Commentary*, BRUNO, SIMMA / DANIEL-ERASMUS KHAN / GEORG NOLTE / ANDREAS PAULUS (ED.), Vol. I, Oxford University Press, 2012.

MACHADO, JÓNATAS — *Direito Internacional: Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, Coimbra Editora, 2003.

MAGIERA, SIEGFRIED — *The General Assembly, Composition, Article 9 in The Charter of the United Nations: A Commentary*, BRUNO, SIMMA / DANIEL-ERASMUS KHAN / GEORG NOLTE / ANDREAS PAULUS (ED.), Vol. I, Oxford University Press, 2012.

MIRANDA, JORGE — *Curso de Direito Internacional Público*, 6^a ed., Principia, 2016.

QUOC DINH, NGUYEN / DAILLIER, PATRICK / PELLET, ALLAIN — *Direito Internacional Público*, 4^a ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

RAINEY, BERNADETTE / WICKS, ELIZABETH / OVEY, CLARE — *Protection of Property in Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 7th ed., Oxford University Press, 2017.

SCHABAS, WILLIAM A. — *Protocol No. 1 of Art. 1 Protection of Property in The European Convention on Human Rights: a commentary*, Oxford University Press, 2015.

SIMOR, JESSICA / CAIN, NICOLA — *Article 1 of Protocol No.1: Protection of Property in Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, 2017.

WOLFRUM, RUDIGER — *Purposes and Principles, Article 1 in The Charter of the United Nations: A Commentary*, BRUNO, SIMMA / DANIEL-ERASMUS KHAN / GEORG NOLTE / ANDREAS PAULUS (ED.), Vol. I, Oxford University Press, 2012.

ARTIGOS NÃO ACADÉMICOS

A deficit of common sense, The Economist, 27 de outubro de 2012, disponível em: www.economist.com/leaders/2012/10/27/a-deficit-of-common-sense (acedido a 31 de outubro de 2018).

Austerity Alarm, The Economist, 1 de julho de 2010, disponível em: www.economist.com/node/16485318/print (acedido a 12 de junho de 2018).

Austerity in theory and in practice, The Economist, 17 de agosto de 2012, disponível em: www.economist.com/free-exchange/2012/08/17/austerity-in-theory-and-in-practice (acedido a 12 de junho de 2018).

Austerity is hurting - but is it working?, Financial Times, 26 de abril de 2013, disponível em: www.ft.com/content/e1532c9a-aceb-11e2-b27f-00144feabdc0 (acedido a 12 de junho de 2018).

Austerity is pain. So is tight money, The Economist, 19 de Janeiro de 2012, disponível em: www.economist.com/free-exchange/2012/01/19/austerity-is-a-pain.-so-is-tight-money (acedido a 12 de junho de 2018).

Have we learnt the lesson of the financial crisis?, Financial Times, 31 de agosto de 2018, disponível em: www.ft.com/content/a9b25e40-ac37-11e8-89a1-e5de165fa619 (acedido a 29 de outubro de 2018).

ROUBINI, NOURIEL / BRUNELLO, ROSA, *Is the next financial crisis already brewing?*, Financial Times, 11 de setembro de 2018, disponível em: www.ft.com/content/58d1ce9c-b5a2-11e8-bbc3-ccd7de085ffe (acedido a 31 de outubro de 2018).

Ten years after the financial crisis, The Economist, 2 de agosto de 2018, disponível em: www.economist.com/books-and-arts/2018/08/02/ten-years-after-the-financial-crisis (acedido a 23 de outubro de 2018).

The origins of the financial crisis, The Economist, 7 de setembro de 2013, disponível em: www.economist.com/schools-brief/2013/09/07/crash-course (acedido a 25 de outubro de 2018).

The world has not learned the lessons of the financial crisis, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

The world has not learned the lessons of the financial crisis, The Economist, 6 de setembro de 2018, disponível em: www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis (acedido a 25 de outubro de 2018).

What is austerity?, The Economist, 17 de agosto de 2012, disponível em: www.economist.com/buttonwoods-notebook/2015/05/20/what-is-austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

FONTES DAS NAÇÕES UNIDAS

RELATÓRIOS

Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre as Medidas de Austeridade e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 7 de maio de 2013, E/2013/82.

Relatório do Expert Independente sobre os Efeitos da Dívida Externa e outras Obrigações Financeiras Internacionais dos Estados no Exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Cephas Lumina, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos de 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23.

Relatório do Expert Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, particularmente os direitos económicos, sociais e culturais, submetido ao Conselho de Direitos Humanos a 20 de dezembro de 2017, A/HRC/37/54.

Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Questão dos Direitos Humanos, Empresas Transnacionais e outras Empresas, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos de 21 de março de 2011, A/HRC/17/31.

Relatório final do Comité Ad Hoc sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319.

Relatório Sobre o Impacto das Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos das Mulheres, Expert Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no exercício pleno de todos os Direitos Humanos, em particular os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de julho de 2018, A/73/179.

Relatório Sobre o Impacto das Políticas Fiscais e Tributárias nos Direitos Humanos, Relatora Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, adotado pelo Conselho de Direitos Humanos a 22 de maio de 2014, A/HRC/26/28.

Relatório sobre os Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, Relatora Especial sobre a Pobreza e os Direitos Humanos, de 18 de julho de 2012, A/HRC/21/39.

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Resolução sobre o Estatuto de Observador do Conselho da Europa na Assembleia Geral, de 17 de outubro de 1989.

Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 de dezembro de 1993, A/RES/48/141.

Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 de setembro de 2005, A/RES/60/1.

Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 15 de março de 2006, A/RES/60/251.

Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 de dezembro de 2012, A/RES/67/164.

OUTROS INSTRUMENTOS DAS NAÇÕES UNIDAS

Princípios Orientadores de Direitos Humanos e Negócios, Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Questão dos Direitos Humanos, Empresas Transnacionais e outras Empresas, 21 de março de 2011, A/HRC/17/31.

Princípios Orientadores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, adotados na 21ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, a 18 de outubro de 2012, resolução A/HRC/RES/21/11.

Princípios Básicos sobre o Processo de Reestruturação da Dívida Soberana, adotado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de setembro de 2015, A/RES/69/319.

FONTES DO CONSELHO DA EUROPA

JURISPRUDÊNCIA DO TEDH

CASO ALIŠIĆ E OUTROS C. BÓSNIA E HERZEGOVINA, CROÁCIA, SÉRVIA, ESLOVÉNIA E A ANTIGA REPÚBLICA JUGOSLÁVIA DA MACEDÓNIA, decisão de 16 de julho de 2014.

CASO ALLARD C. SUÉCIA, decisão de 24 de junho de 2003.

CASO ANHEUSER-BUSCH INC. V. PORTUGAL, decisão de 11 de janeiro de 2007.

CASO AYUBOV C. RÚSSIA, decisão de 12 de fevereiro de 2009.

CASO BEYELER C. ITÁLIA, decisão de 5 de janeiro de 2000.

CASO BORDOV C. RÚSSIA, decisão de 7 de maio de 2002.

CASO BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURIZM VE TICARET ANONIM SIRKETI C. IRLANDA, decisão de 30 de junho de 2005.

CASO BRONIOWSKI C. POLÓNIA, decisão de 22 de junho de 2004.

CASO BUFFALO SRL EM LIQUIDAÇÃO C. ITÁLIA, decisão 3 de julho de 2003.

CASO BURDEN C. REINO UNIDO, decisão de 29 de maio de 2008.

CASO CARLETTA C. ITÁLIA, decisão de 15 de julho de 2005.

CASO DA SILVA CARVALHO RICO C. PORTUGAL, decisão de 24 de setembro de 2015.

CASO GASUS DOSIER-UND FÖRDERNTECHNIK GMBH C. PAÍSES BAIXOS, decisão de 23 de fevereiro de 1995.

CASO GAYGUSUG C. ÁUSTRIA, decisão de 16 de setembro de 1996.

CASO HANDYSIDE C. REINO UNIDO, decisão de 7 de dezembro de 1976.

CASO HIRSCHHORN C. ROMÉNIA, decisão de 26 de julho de 2007.

CASO HUTTEN-CZAPSKA C. POLÓNIA, decisão de 19 de junho de 2006.

CASO IATRIDIS C. GRÉCIA, decisão de 25 de março de 1993.

CASO IATRIDIS C. GRÉCIA, decisão de 25 de março de 1999.

CASO JAHN E OUTROS C. ALEMANHA, decisão de 22 de janeiro de 2004.

CASO JAMES E OUTROS C. REINO UNIDO, decisão de 11 de maio de 1984.

CASO KOPECKY C. ESLOVÁQUIA, decisão de 28 de setembro de 2004.
CASO KOTOV C. RÚSSIA, decisão de 3 de abril de 2012.
CASO KOUFAKI E ADEDY C. GRÉCIA, decisão de 7 de maio de 2013.
CASO KOZACIOĞLU C. TURQUIA, decisão de 19 de fevereiro de 2009.
CASO LITHGOW C. REINO UNIDO, decisão de 8 de julho de 1986.
CASO LOIZIDOU C. TURQUIA, decisão de 18 de dezembro de 1996.
CASO MAGGIO E OUTROS C. ITÁLIA, decisão de 31 de maio de 2011.
CASO MAMATAS C. GRÉCIA, decisão de 21 de julho de 2016.
CASO MANN C. ALEMANHA, decisão da Comissão de 15 de maio de 1996.
CASO MARCKX C. BÉLGICA, decisão de 13 de junho de 1979.
CASO MATOS E SILVA, LDA., E OUTROS C. PORTUGAL, decisão de 16 de setembro de 1996.
CASO MELLACHER E OUTROS C. ÁUSTRIA, decisão de 19 de dezembro de 1989.
CASO N.K.M C. HUNGRIA, decisão de 14 de maio de 2013.
CASO PAPACHELAS C. GRÉCIA, 25 de março de 1999.
CASO PAPAMICHALOPOULOS C. GRÉCIA, decisão de 24 de junho de 1993.
CASO PINCOVÁ E PINC C. REPÚBLICA CHECA, decisão de 5 de novembro de 2002.
CASO PINE VALLEY DEVELOPMENTS C. IRLANDA, decisão de 29 de novembro de 1991.
CASO RAIMONDO C. ITÁLIA, 22 de fevereiro 1994.
CASO SALVETTI C. ITÁLIA, decisão de admissibilidade 9 de julho de 2009.
CASO SPORRONG E LÖNNROTH C. SUÉCIA, decisão de 23 de setembro de 1982.
CASO STEC E OUTROS C. REINO UNIDO, decisão de 6 de julho de 2005.
CASO VASILESCU C. ROMÉLIA, decisão de 22 de maio de 1998.
DA CONCEIÇÃO MATEUS E SANTOS JANUÁRIO C. PORTUGAL, decisão de 8 de outubro de 2013.

RELATÓRIOS DA ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA

A Geração Jovem Sacrificada: as Implicações Sociais, Económicas e Políticas da Crise Financeira, relatório do Comité Sobre os Assuntos Sociais, Saúde e Desenvolvimento Sustentável, Luca Volontè (Itália), Partido Popular Europeu, de 8 de junho de 2012, doc. 1295.

As consequências da crise financeira global, relatório do Comité sobre as Questões Económicas e o Desenvolvimento da Assembleia Parlamentar, Kimo Sasi (Finlândia), Partido Popular Europeu, de 27 de janeiro de 2009, doc. 11807.

As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, relatório do Comité sobre a Igualdade de Oportunidades para as Mulheres e os Homens, Nursuna Memecan (Turquia), Aliança de Liberais e Democratas pela Europa, de 8 de abril de 2010, doc. 12195.

Combater a Pobreza, relatório do Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família, Luca Volontè (Itália), Partido Popular Europeu, de 28 de março de 2011, doc. 12555.

O Acesso Igual aos Cuidados de Saúde, relatório do Comité sobre Questões Sociais, de Saúde e Família, Jean-Louis Lorrain (França), Partido Popular Europeu, de 7 de junho de 2013, doc. 13225.

Os Efeitos da Crise Económica na Igualdade, relatório do Comité sobre a Igualdade e a Não Discriminação da Assembleia Parlamentar, Nikolaj Villumsen (Dinamarca), Grupo da Esquerda Unificada Europeia, de 7 de janeiro de 2015, doc. 13661.

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA

Resolução 1651 (2009) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Consequências da Crise Financeira Global, 29 de janeiro de 2009.

Resolução 1719 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, As Mulheres e a Crise Económica e Financeira, 27 de abril de 2010.

Resolução 1800 (2011) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Combater a Pobreza, 12 de abril de 2011.

Resolução 1885 (2012) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, A Geração Jovem Sacrificada: as Implicações Sociais, Económicas e Políticas da Crise Financeira, 26 de junho de 2012.

Resolução 1995 (2014) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Acabar com a pobreza infantil, 11 de abril de 2014.

RELATÓRIOS DO COMISSÁRIO DE DIREITOS HUMANOS DO CONSELHO DA EUROPA

Relatório da Comissária de Direitos Humanos, após visita à Grécia de 25 a 29 de junho de 2018, publicado a 6 de novembro de 2018, CommDH(2018)24.

Relatório do Comissário de Direitos Humanos, após visita a Portugal de 7-9 de maio de 2012, publicado a 10 de julho de 2012, CommDH(2012)22.

Relatório do Comissário de Direitos Humanos, Nils Muižnieks, após visita Espanha entre 3 e 7 de junho de 2013, publicado a 9 de outubro de 2013, CommDH(2013)18, p.3.

COMENTÁRIOS DE DIREITOS HUMANOS

A proteção do direito das mulheres durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, 10 de julho de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/protect-women-s-rights-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

A proteção dos direitos humanos em tempos de crise económica, relatório temático, Comissário dos Direitos Humanos, de novembro de 2013, disponível em: <https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/16806daa3f> (acedido a 1 de novembro de 2017).

As estruturas nacionais de proteção dos direitos humanos podem ajudar a mitigar os efeitos das medidas de austeridade, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, de 31 de maio de 2012, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/national-human-rights-structures-can-help-mitigate-the-effects-of-austerity-measur-1 (acedido a 4 de junho de 2018).

Manter o acesso universal à saúde, Comentários de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, de 7 de agosto de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/maintain-universal-access-to-health-care (acedido a 4 de junho de 2018).

Manter uma promessa: acabar com a pobreza e a desigualdade, Comentários de Direitos Humanos, Comissária de Direitos Humanos, 24 de julho de 2018, disponível em:

www.coe.int/en/web/commissioner/-/keeping-the-promise-ending-poverty-and-inequality
(acedido a 25 de dezembro de 2018).

Os direitos humanos dos jovens em risco durante a crise, Comentário de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, de 3 de junho de 2012, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/youth-human-rights-at-risk-during-the-crisis (acedido a 4 de junho de 2018).

Os Direitos humanos na europa: da crise à renovação?, publicação do Comissário dos Direitos Humanos, de novembro de 2017, disponível em: <https://rm.coe.int/human-rights-in-europe-from-crisis-to-renewal-/168077fb04> (acedido a 26 de dezembro de 2018).

Preservar o modelo social europeu, Comentários de Direitos Humanos, Comissário de Direitos Humanos, de 13 de outubro de 2014, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/-/preserving-europe-s-social-model (acedido a 4 de junho de 2018).

OUTRAS FONTES

A Cooperação entre as Nações Unidas e o Conselho da Europa, Direção de Relações Externas do Conselho da Europa, de 4 de setembro de 2018, DER/Inf (2018) 1 rev.

Acordo entre o Secretário-Geral do Conselho da Europa e o Secretariado das Nações Unidas, a 15 de dezembro de 1951.

BONDARENKO, PETER — *Austerity*, Encyclopædia Britannica Online, 17 julho de 2015, disponível em: www.britannica.com/topic/austerity (acedido a 12 de junho de 2018).

Carta do Chairperson do Comité Económico, Social e Cultural, Ariranga Pillay, aos Estados-parte do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 16 maio de 2012.

Discurso da Relatora Especial sobre a Pobreza e os Direitos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, na sessão do Conselho dos Direitos Humanos na qual apresentou os Princípios Orientadores, 12 de setembro de 2012, disponível em: <https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12503&LangID=E> (acedido a 9 de dezembro de 2018).

GRGIĆ, AIDA / MATAGA, ZVONIMIR / LONGAR, MATIJA / VILFAN, ANA — *The Right to Property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention of Human Rights and its protocols*, Human Rights Handbooks, No. 4, Council of Europe Publishing, 2007.

Human rights principles to assess austerity are needed, says UN expert — website do Alto-comissário das Nações Unidas, disponível em: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22727&LangID=E (acedido a 16 de dezembro de 2018).

O Impacto da Crise Económica e as Medidas de Austeridade nos Direitos Humanos na Europa - Estudo de Viabilidade, Comité Diretor para os Direitos Humanos (CDDH) de 11 de dezembro de 2015, CDDH(2015) R84 Addendum IV.

O mecanismo de monitorização dos países, Comissária dos Direitos Humanos, disponível em: www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring (acedida a 26 de dezembro de 2018).

Página relativa à política fiscal e tributária do website do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, disponível em: www.ohchr.org/en/issues/poverty/pages/fiscalandtaxpolicy2014.aspx (consultado a 16 de dezembro de 2018).

Resolução (99)50 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Comissário para os Direitos Humanos, adotada a 7 de maio de 1999.

Statement da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, de 6 de dezembro de 2018, disponível em: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23983&LangID=E (acedido a 16 de dezembro de 2018).

Statement do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre a Dívida Pública, as Medidas de Austeridade e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 22 de julho de 2016, E/C.12/2016/1.

VALENCIA, FABIAN / LAEVEN, LUC — *Systemic Banking Crises Database: An Update*,
International Monetary Fund, 1 de junho 2012, WP/12/163.