

1) Foi solicitado ao Provedor de Justiça que promovesse a fiscalização da constitucionalidade das

- a) normas do Estatuto da Aposentação que negam aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações, sujeitos no todo ou em parte ao regime de cálculo de pensões de aposentação e de pensões de sobrevivência vigente para a Segurança Social, a possibilidade de descontar por mais do que uma função exercida e de ver entrar as correspondentes remunerações em linha de conta para a determinação do montante das pensões, bem como das
- b) normas da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, na parte em que não permitem aos interessados optar pela aplicação do regime decorrente do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, para efeitos de cálculo das pensões de aposentação e de sobrevivência.

2) Na resposta, antes de entrar na análise destas questões, foi recordado que o regime específico de aposentação dos funcionários e agentes do Estado, como parte do então designado estatuto jurídico da função pública, começou a ser posto em causa com a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto (então lei de bases da segurança social), a qual, no seu art.º 70.º, previa a possibilidade de uma integração gradual do regime de protecção social da função pública no regime geral da segurança social.

Os primeiros passos nesse sentido foram dados pelo Decreto-Lei n.º 286/93, que determinou a aplicação das regras em vigor no regime geral de segurança social ao cálculo das pensões de aposentação, mas abrangendo apenas os subscritores da CGA inscritos a partir da respectiva entrada em vigor. As leis de bases da segurança social mais recentes previram, de forma mais assertiva, o princípio da convergência entre os dois regimes de

protecção na velhice, pelo que, nessa sequência, a Lei n.º 60/2005 veio estabelecer mecanismos de convergência quanto ao cálculo das pensões de aposentação, abrangendo agora os subscritores inscritos antes da data da entrada em vigor do referido Decreto-Lei n.º 286/93.

Em resultado da concretização do citado princípio da convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social, verifica-se que as condições de aposentação dos funcionários públicos em geral se tornaram mais exigentes – quer quanto às condições de acesso, quer quanto à forma de cálculo da pensão. A Lei n.º 4/2009 estabeleceu, com efeitos reportados a 1 de Janeiro de 2009, de forma integrada, a protecção social de todos os trabalhadores que exercem funções públicas, criando o *regime de protecção social convergente*, regime fechado que abrange precisamente os trabalhadores admitidos até 31 de Dezembro de 2005. Através deste regime, ficam asseguradas, para estes trabalhadores, praticamente as mesmas eventualidades e prestações previstas no denominado regime geral de segurança social.

3) Neste quadro, em relação à primeira questão, ou seja, ao impedimento da possibilidade de os subscritores da CGA descontarem por mais do que uma função exercida e de serem assim considerada a totalidade das correspondentes remunerações para determinação da remuneração de referência, por via dos art.ºs 5.º, 44.º e 45.º do Estatuto da Aposentação, considerou-se primeiramente que essa regra geral de proibição, sofrendo embora excepções, é um corolário do disposto no art.º 269.º, n.º 4, da Constituição, onde se determina igual regra de proibição da acumulação de empregos ou cargos públicos. A concretização legal deste regime consta hoje dos art.ºs 25.º a 30.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

Na perspectiva apontada, apesar de o subscritor da CGA poder ter exercido, nos estritos termos permitidos pela lei, mais do que um cargo público ou um ou mais cargos privados em acumulação com o cargo público, verifica-se que há sempre, na vida contributiva desse subscritor, um cargo público que traduz a sua “ocupação principal”, pela qual deverá aposentar-se. Este será, em teoria, o princípio geral imposto aos subscritores do regime previdencial dos trabalhadores em funções públicas – na medida em que o princípio geral constitucional é também o da proibição da acumulação de cargos públicos e de cargos públicos com outras actividades –, com as variações e as excepções previstas pelo legislador.

4) A segunda questão incidia sobre o facto de o regime de cálculo das pensões de aposentação e de sobrevivência aplicável aos trabalhadores do Estado inscritos na Caixa Geral de Aposentações (CGA) em data anterior a 1 de Setembro de 1993, previsto na Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, não prever a possibilidade de tais trabalhadores optarem, quando tal se afigure mais vantajoso, pelo regime de cálculo das pensões definido para os subscritores inscritos na CGA depois daquela data, isto é, pelo regime de cálculo das pensões dos beneficiários do regime geral de segurança social, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto.

É de notar que são muito mais frequentes as queixas dirigidas ao Provedor de Justiça no sentido oposto. Com efeito, muitos são os subscritores da CGA, inscritos já depois de 1 de Setembro de 1993, que pretendem obter a “retroacção” dos efeitos da respectiva inscrição para, desse modo, poderem beneficiar das regras de cálculo das pensões aplicáveis aos trabalhadores da função pública inscritos na CGA antes dessa data.

Assim, defendia-se como devida a possibilidade de o cálculo das pensões de aposentação ser efectuado com base em toda a carreira contributiva, isto é, de acordo com as regras actualmente vigentes para os beneficiários do regime geral, para, deste modo, poderem ver reflectido no valor da pensão os anos durante os quais terão auferido vencimentos mais elevados.

Sucedo, porém, que também o regime geral de segurança social não tem sido imutável em matéria de regras de cálculo das pensões, tendo sofrido diversas alterações ao longo dos últimos anos, designadamente nos anos que se seguiram à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 286/93. Como se sabe, até 1 de Janeiro de 2002, vigoraram as regras de cálculo das pensões previstas no Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, ou seja, a remuneração de referência para o cálculo da pensão resultava da média das remunerações auferidas nos melhores 10 anos dos últimos 15, fórmula a que se dá actualmente a designação. Após 1 de Janeiro de 2002, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, as pensões passaram a ser calculadas com base nas remunerações anuais de toda a carreira contributiva (cf. art.º 4.º).

Prevendo-se alterações substanciais aos valores das pensões em sentido desfavorável aos beneficiários do sistema, este diploma consagrou um regime transitório alargado, fundamentado no respectivo preâmbulo nos termos seguintes:

*“Finalmente, tendo em vista a salvaguarda de direitos adquiridos e de direitos em formação, nos termos, aliás, do previsto nos artigos 59.º e 104.º da Lei n.º 17/2000, vem o presente diploma, num período transitório amplo, porque necessário ao respeito daqueles direitos, garantir aos beneficiários que de alguma maneira vejam a sua carreira*

*contributiva exposta a esta sucessão de regimes jurídicos o montante de pensão que lhes seja mais favorável”.*

Assim se instituiu um mecanismo da tripla garantia (cf. art.º 13.º), nos termos do qual aos beneficiários inscritos até 31 de Dezembro de 2001 e que nessa data tivessem cumprido o prazo de garantia, e aos beneficiários inscritos até 31 de Dezembro de 2001 cuja pensão tivesse início entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2016, seria atribuído o melhor valor de pensão, fosse ele o resultante de um dos dois métodos de cálculo ou de um terceiro, resultante da sua ponderação. Para os beneficiários inscritos a partir de 2002, aplicava-se simplesmente a fórmula de cálculo baseada na totalidade da carreira contributiva.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/2007, em 1 de Junho de 2007, o legislador propôs-se acelerar os mecanismos de transição para a nova fórmula de cálculo, acabando com o mecanismo da tripla garantia.

Tendo presentes as alterações legislativas mais significativas ocorridas em matéria de cálculo das pensões nos dois regimes públicos de protecção social, evidencia-se a dificuldade acrescida em fazer comparações abstractas sobre o valor das pensões obtidas por força da aplicação das regras de um e de outro regime. Conforme se conclui por aquilo que fica acima dito, o legislador tem vindo a alterar sucessivamente a legislação que enquadra o regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice dos vários regimes de previdência, designadamente tendo em vista assegurar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social existentes.

Como é fácil perceber, as mudanças mais recentemente operadas não são tendencialmente no sentido de aumentar o valor resultante do cálculo das

pensões, mas no sentido oposto. No actual quadro de dificuldades financeiras que o país atravessa não é de prever, antes pelo contrário, que a referida tendência seja invertida.

Por outro lado, as sucessivas mudanças na legislação em causa e o estabelecimento de variadíssimos mecanismos de transição associados a essas mudanças dificultam eventuais conclusões sobre quais os aspectos em que cada beneficiário atingido, ao longo da sua carreira contributiva, por sucessivas modificações, foi, na prática, prejudicado ou beneficiado, pelo menos sem uma análise rigorosa dos dados concretos de cada uma dessas situações.

Esta alteração sucessiva das leis em matéria de cálculo das pensões de invalidez e velhice, como a que se tem vindo efectivamente a registar na ordem jurídica portuguesa, colocar sempre em causa a sua conformidade à Constituição, designadamente no confronto com os princípios da protecção da confiança e da igualdade.

**O Tribunal Constitucional tem vindo a responder a esta questão, considerando que, em abstracto, as mudanças operadas não violam, na referida perspectiva, a Lei Fundamental (cf. Acórdãos n.ºs 188/2009 e 3/2010).**

**5) Nestes termos, decidiu o Provedor de Justiça não adoptar qualquer iniciativa nesta matéria, designadamente não solicitando ao Tribunal Constitucional a sindicância das normas em causa.**