

Sua Excelência
o Secretário de Estado da Segurança Social

gabinete.sess@mtsss.gov.pt

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2021/31414

17/11/2021

Q-3135/2018 (UT3)

Assunto: Queixas dirigidas à Provedora de Justiça sobre o regime de antecipação da idade da pensão de velhice por carreiras contributivas muito longas

1. Foram apresentadas à Provedora de Justiça diversas queixas de subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) que pretendem beneficiar do regime de reforma antecipada para longas carreiras contributivas (46 anos) previsto no artigo 37º-B, nº 1, alínea a), do Estatuto da Aposentação¹, o qual exigia que a inscrição na CGA ou no regime geral de segurança social tivesse ocorrido aos 14 anos de idade (inicialmente 14 anos e atualmente 16 anos²) ou antes.

A CGA tem argumentado que o referido artigo 37º-B, nº1, alínea a), do Estatuto da Aposentação exige que a inscrição naquela Caixa tenha efetivamente ocorrido nessa idade ou em idade inferior, o que alega não se ter verificado, uma vez que, nos citados casos, a data da inscrição, propriamente dita, na CGA foi posterior ao início da atividade para o Estado.

Por essa razão os interessados queixam-se que, na prática, não conseguem beneficiar do regime de aposentação antecipada previsto no artigo 37º-B, nº 1, alínea a), do Estatuto da

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 487/72, de 9 de dezembro, com sucessivas alterações entretanto ocorridas.

² Posteriormente, a redação original do artigo 37-B, nº1, alínea b), foi alterada passando a prever este normativo a aplicação aos subscritores da CGA que se inscreveram aos 16 anos ou menos (enquanto que no regime geral da segurança social passou para os 17 anos²), nos termos do Decreto-Lei nº 73/2018, de 17/09.

Aposentação (46 anos de tempo de serviço), tendo que aguardar pelos 48 anos de tempo de serviço para se aposentarem ao abrigo do disposto na alínea b) da citada disposição legal.

2. A este respeito, importa lembrar que o artigo 37º-B do Estatuto da Aposentação foi introduzido pelo Decreto-Lei nº 126-B/2017, de 06/10, em simultâneo com o artigo 35º, nº 6, do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10/05, que regula a pensão de velhice no âmbito do regime geral da segurança social, e teve como objetivo, de acordo com o respetivo preâmbulo, «*valorizar muito longas carreiras contributivas e os trabalhadores que iniciaram a sua carreira contributiva muito novos, permitindo que os seus beneficiários possam reformar-se sem penalizações (...)*».

Foi, pois, no sentido de proteger os trabalhadores que «**iniciaram**» a sua atividade **profissional especialmente cedo** que foram introduzidos **em ambos os regimes de proteção social** – regime de proteção social convergente (RPSC) e regime geral da segurança social (RGSS) – a antecipação da pensão para quem se encontrasse nas referidas condições.

Assim, de acordo com a atual redação do artigo 37º-B do Estatuto da Aposentação o regime de aposentação antecipada por carreiras longas é o seguinte:

«1 – Podem requerer a aposentação, independentemente de submissão a junta médica e sem prejuízo da aplicação do regime da pensão unificada, os subscritores da CGA com, pelo menos, 60 anos de idade e que:

*a) Tendo sido inscritos na CGA ou no regime geral de segurança social em idade igual ou inferior a **16 anos**, tenham, pelo menos, **46 anos de serviço**;*

*b) Independentemente do momento em que tenham sido inscritos na CGA ou no regime geral de segurança social, tenham, pelo menos, **48 anos de serviço**.*

2 – Para efeitos do disposto no número anterior, releva apenas o tempo de exercício efetivo de funções.

*3 – O valor da pensão de aposentação atribuída ao abrigo do n.º 1 é calculado nos termos gerais, **sem redução por aplicação do fator de sustentabilidade ou de penalizações por antecipação relativamente à idade normal de acesso à pensão de velhice**.*

4 – A modalidade de aposentação por carreira longa prevista no presente artigo não é aplicável aos subscritores da CGA que beneficiam de regimes especiais em matéria de condições de aposentação ou reforma ou em matéria de regras de cálculo ou atualização da pensão, nomeadamente os profissionais abrangidos pelos Decretos-Leis n.ºs 3/2017 e 4/2017, de 6 de janeiro, os magistrados e os embaixadores e ministros plenipotenciários.»

3. A queixa dos interessados assenta no facto de a CGA reconhecer tal tempo de serviço para efeitos de contagem de tempo de serviços e do cálculo da pensão – tendo recebido dos interessados o pagamento das respetivas quotas para aposentação e sobrevivência – e, no entanto, não considerar, para efeitos de aplicação do regime legal em causa, que o início do exercício de funções corresponde à data da inscrição *latu sensu* no RPSC.



Tal situação é, parece-nos, deveras absurda tanto mais que, em muitos casos, a razão pela qual não ocorreu a oportuna inscrição dos interessados na CGA é exclusivamente imputável ao Estado (máxime, aos seus serviços empregadores) que não regularizou atempadamente a situação daqueles, conforme lhe competia, nos termos dos artigos 1º e 3º do Estatuto da Aposentação.

Com efeito, importa distinguir relativamente ao tempo de serviço prestado em data anterior à data da inscrição na CGA:

- a) **o tempo a que correspondia direito de inscrição na CGA** ao abrigo do artigo 1º do Estatuto da Aposentação³, mas que, por algum motivo, não foi concretizada pelos serviços empregadores dos interessados, e,
- b) **o tempo a que não correspondia direito de inscrição**, mas que pôde ser contado pela Caixa como **tempo acrescido ao de subscritor**, nos termos do artigo 25º do Estatuto da Aposentação⁴.

Desta distinção resulta que tais contagens de tempo de serviço dão lugar ao apuramento de dívida de quotas, calculadas em moldes diferentes consoante se trata de uma ou de outra situação, ao abrigo do disposto no artigo 13º, nº 1 e 3, do Estatuto da Aposentação o qual prevê o seguinte:

«1 – A regularização de quotas em dívida por tempo de serviço a que já correspondesse o direito de aposentação à data em que foi prestado efetuar-se-á com base na remuneração e na quota praticadas nessa época, com o acréscimo de juros à taxa de 4 por cento ao ano, se a falta de oportuna inscrição for imputável ao subscritor.

(...) 3 – Nos demais casos de contagem de tempo, as quotas que não hajam sido pagas ou que tenham sido restituídas pela Caixa serão liquidadas, sem juros, com base na remuneração do cargo do subscritor à data da entrada do seu requerimento e na taxa então vigente (...).»

Tal distinção no apuramento da dívida de quotas – muito mais favorável nas situações abrangidas pelo artigo 13º, nº 1, acima transcrito –, fundamenta-se no facto de que, nos casos de

³ O qual estabelecia: “São obrigatoriamente inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações, neste diploma abreviadamente designada por Caixa, os funcionários e agentes que, vinculados a qualquer título, exerçam funções, com subordinação à direção e disciplina dos respetivos órgãos, na Administração Central, Local e Regional, incluindo federações ou associações de municípios e serviços municipalizados, institutos públicos e outras pessoas coletivas de direito público e recebam ordenado, salário ou outra remuneração suscetível, pela sua natureza, de pagamento de quotas, nos termos do artigo 6º.”

⁴ O qual prevê: «É contado para efeitos de aposentação, por acréscimo ao tempo de subscritor: (...) b) O tempo de serviço prestado, em condições diversas das previstas no n.º 1 do artigo 1.º, e ainda que sem remuneração, às entidades abrangidas pelo disposto no mesmo número e, bem assim, o prestado, em qualquer situação, a organismos de coordenação económica; (...)»

«regularização das quotas em dívida» já existia prévio direito de inscrição na CGA que não foi levado a cabo por omissão da Administração.

Assim, na situação atrás descrita em a), uma vez que os interessados tinham efetivamente direito a ser inscritos na CGA, nos termos do artigo 1º do Estatuto da Aposentação, e que tal não ocorreu por facto imputável aos serviços empregadores do Estado onde exerceram as respetivas funções – pois era a estes que competia proceder à respetiva inscrição na CGA –, entende-se que a respetiva situação deverá ser considerada, sem qualquer dúvida, idêntica à daqueles subscritores que foram oportunamente inscritos na CGA e retroagir a respetiva inscrição à data do início das funções no Estado, em igualdade de circunstâncias com os subscritores – certamente muito poucos – que foram inscritos aos 16 anos.

Com efeito, a responsabilidade pela correção dos erros praticados pelos serviços empregadores do Estado – que, nos casos acima referidos, incumpriram o dever que lhes competia de proceder à inscrição oportuna dos interessados na CGA – não deve recair sobre os trabalhadores.

Quanto à situação descrita em b), em que o tempo de serviço anterior à data da inscrição dos interessados na CGA foi contado nos termos do artigo 25º do Estatuto da Aposentação, verifica-se que, de facto, não lhes correspondendo direito de inscrição nos termos do artigo 1º do referido Estatuto, a data da inscrição na CGA já não pode corresponder à data do início do referido tempo acrescido ao de subscritor.

Não obstante, a verdade é que também esses subscritores da CGA reconhecidamente iniciaram em idade precoce a sua **atividade laboral para a Administração Pública** *latu senso*, ainda que à época não lhes fosse reconhecido o direito de inscrição na referida Caixa.

Assim, afigura-se que também estes subscritores da CGA reúnem os **requisitos materiais** que o legislador aparentemente pretendeu tutelar através da introdução do regime constante do artigo 37º-B do Estatuto da Aposentação, ou seja, conferir especial proteção àqueles que, trabalhando para o Estado, iniciaram muito cedo a respetiva vida profissional e tiveram carreiras especialmente longas.

4. Cumpre referir que no âmbito da instrução do procedimento aberto na Provedoria de Justiça foi entendido que a interpretação dada por aquela Caixa e que tem servido de fundamento ao indeferimento dos requerimentos apresentados ao abrigo do citado regime se afigura muito restritiva e não vai de encontro ao manifesto objetivo do legislador, pelo que foi auscultada a Direção da CGA pela Provedoria de Justiça com vista à alteração da respetiva posição.



Porém, a Direção da CGA manteve sempre o mesmo entendimento, esclarecendo que a intenção do legislador foi a de abranger exclusivamente aqueles trabalhadores que efetivamente se inscreverem na CGA ou no regime geral da segurança social com idade igual ou inferior a 16 anos, concluindo, assim, pela aplicação da lei de modo estritamente literal.

Assim, e a título de exemplo, veja-se o parecer elaborado pelo Gabinete Jurídico da CGA⁵, de 17/12/2018, que mereceu despacho de concordância da respetiva Direção, em que, não obstante a CGA reconhecer que, no caso em análise, o subscritor⁶ gozava de direito de inscrição naquela Caixa à data do início de funções para o Estado, entende que uma interpretação do artigo 37-B, n- 1, alínea b) mais consentânea com a realidade dos factos não é possível.

Conforme se refere no citado parecer, de acordo com alguma da doutrina citada⁷, «(...) *com o estado post-liberal, em qualquer das suas três modalidades, a legalidade passada de externa a interna. A Constituição e a lei deixam de ser apenas limites à atividade administrativa, para passarem a ser fundamento dessa atividade. Deixa de haver a lógica da liberdade ou da autonomia, da qual gozam os privados, que podem fazer tudo o que a Constituição e a lei não proibem, para se afirmar a primazia da competência, a Administração Pública só pode fazer valer o que lhes é permitido pela Constituição e a lei, e nos exactos termos em que elas o permitem (...)*». Acrescentando, mais adiante, que «*este princípio não admite, contrariamente ao que sucede com os particulares que seja possível à Administração tudo o que a lei não proíbe, antes impõe que apenas lhe seja possível aquilo que positivamente lhe seja permitido.*»⁸

Conclui a CGA, no citado parecer, que o entendimento de que a inscrição naquela Caixa ocorreu na data do início do exercício de funções vai além do quadro legal definido e não tem a mínima correspondência com a letra da lei, pelo que «*a condição de que depende a aplicação do regime vertido naquele normativo terá de ser aferida em função da data concreta em que ocorreu a inscrição na CGA (ou no regime geral da segurança social) devendo, por essa razão, manter-se inalterada a decisão (...)*».

O mesmo tem sucedido relativamente às situações de pensão unificada em que a CGA é o último regime – e, como tal, a entidade que reconhece o direito à aposentação – e em que ocorreu o pagamento retroativo de contribuições no âmbito do RGSS anteriormente à data

⁵ Cópia em anexo.

⁶ Subscritor xxxxxxxx, que iniciou funções como desenhador na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

⁷ Marcelo Rebelo de Sousa, «Lições de Direito Administrativo», Vol. II, 1999, p 84.

⁸ António Francisco de Sousa, «Código de Procedimento Administrativo Anotado», p. 56.

da respetiva inscrição no referido regime. Nesses casos⁹, a CGA também tem indeferido os requerimentos apresentados ao abrigo do citado artigo 37º-B, nº 1, alínea a), do Estatuto da Aposentação, com o argumento de que não ocorreu a inscrição na idade legalmente prevista (antes 14 anos, atualmente 16 anos).

Neste contexto, verifica-se que vários requerimentos de aposentação ao abrigo do regime das carreiras longas têm continuado a ser indeferidos pela CGA até ao presente com o mesmo argumento, ou seja, que para efeitos do regime de aposentação por carreiras longas apenas releva a data da efetiva inscrição na CGA ou no RGSS, independentemente, pois, de ter sido contado para efeitos de aposentação ou reforma o tempo de serviço anterior à referida inscrição.

5. Tal posição da CGA tem como consequência a justificada incredulidade e contestação dos respetivos subscritores que, tendo requerido a contagem do tempo de serviço prestado em data anterior à respetiva inscrição na CGA, viram deferidos os respetivos requerimentos e procederam ao pagamento das quotas para a aposentação apuradas pela mesma Caixa.

Com efeito, e como justamente consideram os interessados, se aquela Caixa deferiu tais contagens de tempo de serviço¹⁰ com efeitos reportados aos 14 ou 16 anos ou a idade inferior, com a inerente cobrança das respetivas quotas para a aposentação e sobrevivência, ao abrigo do artigo 13º do Estatuto da Aposentação, **é porque reconhece que tal tempo de serviço foi efetivamente prestado pelo interessado ao Estado, devendo tal contagem produzir os respetivos efeitos sem a restrição apontada.**

6. Em conclusão, tendo em conta que muitos subscritores da CGA iniciaram efetivamente as respetivas funções no Estado na adolescência, mas que muito poucos, certamente, foram inscritos na referida Caixa, entende-se que a interpretação dada pela CGA não vai de encontro, nem à realidade dos factos – carreira contributiva muito longa com início precoce da atividade laboral –, nem ao objetivo do legislador plasmado no preâmbulo do Decreto-Lei nº 126/2017, de 06/10, traduzindo-se, sim, numa aplicação completamente enviesada deste regime que visou precisamente proteger, de um modo especial, os trabalhadores que iniciaram funções nos serviços do Estado em idade precoce e que perfizeram, por isso, longas carreiras de trabalho e de contribuições.

É ainda difícil de compreender que, atento o princípio da convergência de regimes previsto no artigo 104º da Lei de Bases da Segurança Social, as interpretações de disposições legais

⁹ Nestes casos, cite-se a título de exemplo o caso da subscritora xxxx entretanto aposentada.

¹⁰ Ou se o Instituto da Segurança Social, IP aceitou o pagamento retroativo de contribuições prescritas.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

aprovadas com o mesmo fim – como é o caso do artigo 21ºA do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10/05, que regula a antecipação da idade de pensão de velhice por carreiras contributivas muito longas no âmbito do RGSS –, possam ser tão díspares consoante a entidade que as aplicam [CNP/ISS ou CGA]. Com efeito, é de referir que até à presente data não foi apresentada qualquer queixa similar à Provedora de Justiça sobre a atuação do CNP/ISS, não obstante o facto de no RGSS se verificar, igualmente, o pagamento retroativo de contribuições inerentes ao início precoce da atividade laboral e o reconhecimento desse facto para acesso a esta especial reforma antecipada no âmbito do RGSS.

Em face de todo o exposto, parece não poder deixar de se concluir que, no âmbito do RPSC, não está a ser devidamente acautelado o direito a este tipo de aposentação antecipada, discriminando-se injustamente os subscritores da CGA que, afinal, estão nas mesmas circunstâncias que os beneficiários do RGSS, a quem o CNP/ISS assegura – e bem – o acesso dos respetivos beneficiários a este tipo de pensão antecipada.

Assim sendo e de modo a que os objetivos do legislador no sentido de proteger estes subscritores – que, desde há muitos anos, trabalham para os serviços do Estado e contribuem para o RPSC – sejam verdadeiramente alcançados, solicita-se a Vossa Excelência que esclareça de modo claro e inequívoco qual a interpretação a dar ao artigo 37º-B, nº 1, alínea b) do Estatuto da Aposentação.

Certo do empenhamento pessoal de V. Exa. na urgente resolução da questão suscitada, apresento os meus melhores cumprimentos.

O Provedor-Adjunto,

(Joaquim Pedro Cardoso da Costa)

Anexo: Cópia do parecer da CGA de 17/12/2018.