

Número: 4/A/02

Data: 19.03.2002

Entidade Visada: Administrador-Delegado do Centro Nacional de Pensões

Assunto: *Atribuição indevida de pensão por velhice; falta de prazo de garantia; revogação de acto administrativo de atribuição de prestações continuadas inválido; reposição das quantias indevidamente pagas*

Área: A3

Processo: R – 4263/01 (A3)

RECOMENDAÇÃO Nº 4/A/2002

[art. 20.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]

- Enunciado -

1. A beneficiária n.º XXXXXX - MC - solicitou a intervenção da Provedoria de Justiça, na sequência da decisão desse Centro Nacional de Pensões de suspensão, com efeitos a partir de Julho de 2001, dos pagamentos relativos à sua pensão por velhice e consequente necessidade de reposição das pensões recebidas indevidamente, no valor de Esc. 749 310\$00 (€ 3737).

2. Verifica-se que a reclamante - de 67 anos de idade - exerceu actividade profissional como trabalhadora independente (esteticista) e tendo sido informada pelos Serviços de Segurança Social do Porto, de que reunia as condições para atribuição da pensão por velhice, apresentou o respectivo requerimento, em **5.01.2000**.

3. Em **13.04.2000** foi informada, pelo Centro Nacional de Pensões, do deferimento da pensão provisória de velhice, com efeitos reportados a **5.01.2001**. Concluído assim o processo de reforma, cessou a sua actividade profissional no Porto, encerrou o respectivo estabelecimento e transferiu a sua residência para Lisboa.

4. Por ofício datado de **21.06.2001**, esse Centro comunica à reclamante que *feita a revisão à sua pensão provisória de velhice, se concluiu que à data da sua concessão, não estavam reunidas as condições para a sua atribuição*, em especial, o prazo de garantia. Com efeito, veio a apurar-se que a carreira contributiva da beneficiária é de apenas **13 anos**.

5. Com vista a melhor esclarecer os factos, este órgão do Estado auscultou o Centro Nacional de Pensões, tendo obtido a resposta constante do ofício n.º 35087, de 1.09.2001, cuja cópia junto em anexo para mais fácil localização e sobre o qual recairá a apreciação que farei de seguida.

- Apreciação -

I. Pensão Provisória de Velhice

Pode ler-se no ofício aqui causa a seguinte afirmação *“dado o carácter provisório da pensão da beneficiária este Centro Nacional de Pensões estava em condições de exigir o indevidamente recebido”*.

Salvo melhor opinião, o **carácter provisório** das pensões de velhice não **pode fundamentar a possibilidade de revogação, sem mais, de actos de atribuição de pensão e, menos ainda, a reposição dos montantes indevidamente recebidos.**

Com efeito, as pensões de velhice só poderão, nos termos da lei, ser **provisórias quanto ao seu montante** e nunca quanto ao reconhecimento do próprio direito, sob pena de desrespeito pelo artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, o qual dispõe que *a atribuição da pensão provisória de velhice depende de os beneficiários satisfazerem, à data do requerimento, as condições de atribuição da pensão de velhice*.

Trata-se, portanto, de uma contradição insanável dizer-se que **é possível revogar livremente o acto de atribuição de uma pensão provisória de velhice – até à sua conversão em definitiva - com o fundamento de que o beneficiário não dispunha de prazo de garantia.**

Ora, se o prazo de garantia é condição de atribuição da pensão de velhice ao abrigo do artigo 21.º do mesmo diploma, **não se vislumbra como é possível atribuir uma pensão de velhice de carácter provisório, sem ofender directa e inexoravelmente o já mencionado artigo 70.º.**

Nestes termos, o acto de atribuição de uma pensão provisória de velhice revestirá sempre a natureza de **acto administrativo definitivo** e não, como parece ser o entendimento desse Centro, de **acto administrativo provisório**.

Esta conclusão tem evidentes e importantes reflexos no **regime de revogação das pensões provisórias de velhice**, revelando-se abusivo afirmar em casos como o presente *que os prazos de revogação se contam desde a data da decisão definitiva, sendo que não se chegou a verificar a passagem da pensão provisória a definitiva.*

Refira-se a este propósito que o **período de tempo que medeia entre a data de atribuição da pensão provisória de velhice e a passagem da mesma a pensão definitiva**, não consubstancia, nem poderá consubstanciar, **um prazo para verificação das condições de atribuição da pensão, uma vez que a pensão provisória de velhice já as pressupõe.** Serve apenas e só para determinar, com exactidão, o montante da pensão definitiva, insusceptível de apuramento imediato.

A corroborar esta ideia, veja-se o teor do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 329/93: *determinado o montante da pensão definitiva, a instituição procede de imediato ao acerto do respectivo valor com o montante da pensão provisória.*

O **regime de revogação dos actos de atribuição de pensões provisória de velhice** não poderá, portanto, ser outro que aquele aplicável à generalidade dos actos administrativos e que decorre da conjugação do disposto no **artigo 75.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, no Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril e no Despacho n.º 143-I/SESS/92.**

II. Prestações Indevidas

No seguimento da conclusão anterior e aplicando ao caso concreto **o regime jurídico das prestações de segurança social indevidamente pagas**, verifica-se o seguinte:

As mensalidades pagas à ora reclamante a título de pensão provisória de velhice deverão ser consideradas **prestações indevidas**, porquanto foram concedidas **sem a observância das condições determinantes da sua atribuição**, em especial, sem que estivesse reunida a condição do prazo de garantia (cfr. alínea a) do número 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 133/88 e alínea a) do ponto II do acima referido Despacho).

Estamos, portanto, em presença de **um acto administrativo ilegal de atribuição de prestações, em regra revogável pelo prazo de um ano** (cfr. artigo 15.º do DL 133/88 e n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 17/2000).

Tendo em conta que o prazo de revogação se conta **a partir da data em que o acto foi praticado - mesmo que os seus efeitos se reportem a momentos anteriores** - como é o caso – cfr. artigo 16.º do DL 133/88 – importa enquadrar os factos ocorridos:

- o deferimento da pensão provisória de velhice aqui em causa ocorreu em **13.04.2000**;
- com efeitos reportados a **5.01.2000**;
- o lapso só foi detectado por esses Serviços, em **Junho de 2001**;
- tendo sido decidido proceder à suspensão dos pagamentos em **Julho de 2001**.

Da cronologia acima apontada, resulta que a ilegalidade do acto de atribuição do direito à prestação só foi detectada em Junho de 2001, logo, **depois de decorrido o prazo normal de revogação, o qual foi atingido em 13.04.2001**.

Antes da entrada em vigor da actual Lei de Bases, esta circunstância implicaria a **convalidação do acto e, conseqüentemente, a não exigibilidade do indevidamente prestado**. (cfr. n.º 1 do ponto IV do Despacho n.º 143-I/SESS/92).

Tendo em conta, porém, que a pensão de velhice reveste a natureza de **prestação continuada** é-lhe igualmente aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 15.º do DL 133/88, no número 2 do ponto IV do Despacho n.º 143-I/SESS/92 e bem assim no n.º 2 do artigo 75.º da Lei 17/2000, ou seja, aceita-se que o acto de atribuição da prestação seja revogado - ainda que ultrapassado o prazo de um ano – sendo que essa revogação só poderá ter eficácia para o futuro.

III. Consequências Jurídicas no Caso Concreto

Em face de todo o exposto, mal compreendo como pode esse Centro Nacional de Pensões, por ofício datado de 21.06.2001, vir exigir à beneficiária n.º XXXXXX a reposição das quantias recebidas a título de pensão de velhice. Menos ainda compreendo porque motivo se procedeu ao apuramento do montante em dívida – Esc. 749 310\$00 – com início a partir de 10/99, sendo pacífico que a Senhora D. M C só em 13.04.2000 viu deferida a pensão, com efeitos reportados a 5.01.2000.

Com efeito e de acordo com o normativo já analisado, existiu fundamento legal para a cessação imediata dos pagamentos, ocorrida em 7/2001 (cfr. artigo 5.º do DL 133/88).

Contudo, não existe qualquer cobertura jurídica para a exigibilidade das prestações indevidamente recebidas, uma vez que a revogação concretizada após ultrapassado o prazo de um ano, apenas produz efeitos ex nunc (cfr. n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 17/2000).

A não se entender assim, o regime do recebimento indevido de prestações tornar-se-ia demasiado gravoso para os cidadãos, abrindo caminho à descrença na actuação da Administração Pública, afinal susceptível de dar azo a erros tão evidentes como o presente.

Note-se que não impendia sobre a beneficiária o dever de conhecer a duração da sua carreira contributiva. É aos Serviços de Segurança Social e, em última análise, ao Centro Nacional de Pensões que cumpre manter um registo actualizado destes dados e divulgá-los junto dos interessados, sempre que solicitado.

Ora, um erro deste tipo - qualificável como **erro sobre os pressupostos de facto** da atribuição da pensão de velhice – não poderá ser imputado aos beneficiários, sendo certo que estes não estão, neste âmbito, vinculados a qualquer obrigação específica de informação.

IV. Conclusões

A situação assim criada é tanto mais grave, quanto se verifica que a beneficiária – de 67 anos de idade – cessou completamente a sua actividade como trabalhadora independente, após tomar conhecimento do deferimento da pensão de velhice.

A consolidação deste direito na sua esfera jurídica é inquestionável, demonstrando-se claramente abusivo pretender essa Instituição - **catorze meses depois e à revelia da lei** - emendar o lapso fazendo repercutir **todos os prejuízos** dela decorrentes sobre a pensionista.

Considero lamentável que factuais destas possam ocorrer e mais lamentável ainda que os beneficiários sejam chamados - ao abrigo de um ofício de teor semelhante àquele enviado à reclamante, em 21.06.2001 - a suportar todos os prejuízos da sua correcção.

Mais do que o princípio da legalidade, foi aqui gravemente posto em causa o princípio da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos (cfr. artigo 4.º do CPA). Com maior acuidade ainda, porque em nenhuma fase do procedimento descrito, há evidência de ter o CNP procurado encaminhar a reclamante para uma protecção social alternativa – rendimento mínimo garantido, pensão social, etc..

Tudo se ficou pela mera relação credor/devedor, absolutamente alheia à desigualdade patente entre os intervenientes, a qual deverá distinguir a actuação da Administração Pública de um Estado de Direito daquela de simples particulares entre si, envolvidos numa relação puramente contratual.

Em face de todo o exposto, devo exercer o poder que me é conferido pela disposição compreendida no art. 20.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril e, como tal, **RECOMENDAR** a V. Exa.:

- a) que se digne reapreciar a situação aqui em crise à luz do normativo vigente, dele retirando todas as consequências jurídicas que se impõem, designadamente, **a anulação da nota de reposição emitida - no valor de Esc. 749 310\$00 – e consequente reconhecimento da inexigibilidade daquela quantia;**
- b) que intervenha junto dos seus Serviços de forma a evitar que, de futuro, se repitam situações com estes contornos, em especial, **que se exija dos beneficiários a restituição de quantias indevidamente recebidas, sempre que a revogação do respectivo acto de atribuição ocorra fora do prazo estabelecido na lei geral para esse efeito;**
- c) que sejam emitidas orientações e adoptados procedimentos mais adequados, de modo a que os Serviços desse Centro **assegurem o cumprimento rigoroso das condições e requisitos para concessão dos diferentes benefícios sociais, como forma de precaver a atribuição de prestações indevidas e**
- d) que envide esforços, no sentido da célere **organização das bases de dados nacionais previstas na alínea b) do artigo 91.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto**, como meio de contribuir para uma correcta atribuição das prestações sociais por parte desse Centro.

Queira V. Exa., em cumprimento do dever consagrado no art. 38.º, n.º 2 do Estatuto do Provedor de Justiça, dignar-se informar sobre a sequência que o assunto venha a merecer.

H. Nascimento Rodrigues