

4 — A decisão recorrida recusou a aplicação do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, com fundamento na violação do princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP), princípio em relação ao qual há jurisprudência firmada deste Tribunal.

No Acórdão n.º 187/2001 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt) lê-se que:

«É sabido que o princípio da igualdade, tal como tem sido entendido na jurisprudência deste Tribunal, não proíbe ao legislador que faça distinções — proíbe apenas diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, sem uma justificação razoável, segundo critérios objectivos e relevantes. É esta, aliás, uma formulação repetida frequentemente por este Tribunal (cf., por exemplo, os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 39/88, 325/92, 210/93, 302/97, 12/99 e 683/99, publicados em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, respectivamente, vols. 11.º, pp. 233 e ss., 23.º, pp. 369 e ss., 24.º, pp. 549 e ss., 36.º, pp. 793 e ss., e no *Diário da República*, 2.ª série, de 25 de Março de 1999 e de 3 de Fevereiro de 2000).

Como princípio de *proibição do arbitrio* no estabelecimento da distinção, tolera, pois, o princípio da igualdade a previsão de diferenciações no tratamento jurídico de situações que se afigurem, sob um ou mais pontos de vista, idênticas, desde que, por outro lado, apoiadas numa justificação ou *fundamento razoável*, sob um ponto de vista que possa ser considerado relevante.

Ao impor ao legislador que trate de forma igual o que é igual e desigualmente o que é desigual, esse princípio supõe, assim, uma *comparação* de situações, a realizar a partir de determinado ponto de vista. E, justamente, a perspectiva pela qual se fundamenta essa desigualdade, e, consequentemente, a justificação para o tratamento desigual, não podem ser *arbitrárias*. Antes tem de se poder considerar tal justificação para a distinção como *razoável*, constitucionalmente relevante.»

Ora, relativamente à norma em apreciação, há que concluir que há *fundamento material bastante, justificação razoável, segundo critérios objectivos e relevantes*, para sancionar de forma diferenciada o fornecedor de bens ou prestador de serviços que não faculte imediatamente o livro de reclamações, sendo *requerida pelo utente a presença da autoridade policial a fim de remover essa recusa*. Precisamente porque ao ser posteriormente requerida a presença da autoridade policial está a ser frustrada a intenção precípua da lei de tornar mais acessível ao consumidor o exercício do direito de queixa, reclamando no local onde o conflito ocorreu. Não tendo sido facultado imediatamente o livro de reclamações, é necessário que o utente queira a presença da autoridade policial para remover a recusa do fornecedor de bens ou prestador de serviços, com o risco inerente de ser desincentivada e desencorajada a utilização deste livro, legalmente concebido como instrumento de defesa dos direitos dos consumidores.

Diferentemente do sustentado pela decisão recorrida, ocorrendo “intervenção policial” a requerimento do utente, as duas situações em confronto são “substancial e objectivamente desiguais”, impondo-se, por isso, concluir que a norma que é objecto do presente recurso não viola o princípio constitucional da igualdade.

5 — A decisão recorrida recusou a aplicação do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, também com fundamento na violação do princípio da proporcionalidade por referência ao artigo 18.º, n.º 2, da CRP.

Ainda que se conceda que a lei que sanciona com coima determinado comportamento é uma lei restritiva para os efeitos previstos nesta disposição constitucional, é de concluir que a norma que é objecto do presente recurso não viola o princípio da proporcionalidade (em sentido amplo), ao sancionar com uma coima entre € 15 000 e € 30 000 a pessoa colectiva, fornecedora de bens ou prestadora de serviços, que não faculte imediatamente o livro de reclamações, sendo requerida pelo utente a presença da autoridade policial a fim de remover essa recusa.

Sobre este princípio, em matéria contra-ordenacional, lê-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/95 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt) que:

«Quanto ao princípio da proporcionalidade das sanções, tem, antes de mais, que advertir-se que o Tribunal só deve censurar as soluções legislativas que cominem sanções que sejam desnecessárias, inadequadas ou manifesta e claramente excessivas, pois tal o proíbe o artigo 18.º, n.º 2, da Constituição. Se o Tribunal fosse além disso, estaria a julgar a bondade da própria solução legislativa, invadindo indevidamente a esfera do legislador que, aí, há-de gozar de uma razoável liberdade de conformação [cf., identicamente, os acórdãos n.ºs 13/95 (*Diário da República*, 2.ª série, de 9 de Fevereiro de 1995) e 83/95 (*Diário da República*, 2.ª série, de 16 de Junho de 1995)], até porque a necessidade que, no tocante às penas criminais é — no dizer de Figueiredo Dias (Direito Penal II, 1988, policopiado, página 271) — “uma *conditio iuris sine qua non* de legitimação da pena

nos quadros de um Estado de Direito democrático e social”, aqui, não faz exigências tão fortes.

De facto, no ilícito de mera ordenação social, as sanções não têm a mesma carga de desvalor ético que as penas criminais — para além de que, para a punição, assumem particular relevo razões de pura utilidade e estratégia social.»

Reiterando este entendimento do princípio da proporcionalidade das sanções e tendo presente, especificamente, que as exigências do princípio são diferentes consoante a sanção tenha natureza penal ou contra-ordenacional, impõe-se afirmar que aquela coima não é *inadequada, desnecessária ou manifesta e claramente excessiva*. Tendo em vista o reforço dos procedimentos de defesa dos direitos dos consumidores e utentes no âmbito do fornecimento de bens e prestação de serviços, instituindo a obrigatoriedade de existência e disponibilização imediata do livro de reclamações (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 156/2005), sanciona-se, com uma coima entre € 15 000 e € 30 000, a *pessoa colectiva* que dificulte ao utente o exercício do direito de queixa no local onde o conflito ocorreu.

É certo que a decisão recorrida chega ao juízo de inconstitucionalidade, por violação do princípio da proporcionalidade, comparando a moldura legal prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 156/2005 para os casos em que a pessoa colectiva não faculte imediatamente ao utente o livro de reclamações — coima entre € 3500 e € 30 000 — com a moldura sancionatória decorrente do n.º 3 daquele artigo 9.º para as situações em que a pessoa colectiva não faculte imediatamente o livro de reclamações, sendo requerida pelo utente a presença da autoridade policial a fim de remover essa recusa — coima entre € 15 000 e € 30 000.

Deve notar-se, contudo, que a diferença ocorre somente no limite mínimo da moldura sancionatória, havendo, por isso, uma zona ampla de sobreposição daquelas molduras legais, o que afasta um qualquer juízo de desproporcionalidade quando se considere o que coincide em ambas as situações — a recusa por parte da pessoa colectiva, fornecedora de bens ou prestadora de serviços, em facultar imediatamente ao utente o livro de reclamações. Transpondo para os presentes autos o critério constante do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 329/97 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt), é de afirmar que o que o princípio da proporcionalidade impõe, em conjugação com o princípio da igualdade, é que as molduras em confronto não sejam de tal forma diversas que se descaracterize em absoluto a valoração do comportamento contra-ordenacional.

6 — Face às considerações feitas, há que não julgar inconstitucional a norma constante do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, que sanciona com coima entre € 15 000 e € 30 000 o fornecedor de bens ou prestador de serviços que não faculte imediatamente o livro de reclamações, sendo requerida pelo utente a presença da autoridade policial a fim de remover essa recusa, à luz dos princípios da igualdade e da proporcionalidade (artigos 13.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

7 — Face ao conteúdo das contra-alegações, diga-se, por último, que este Tribunal não tem competência para apreciar o que a recorrida requer de forma subsidiária e alternativa.

III — **Decisão.** — Pelo exposto, decide-se conceder provimento ao recurso, determinando a reforma da sentença recorrida em conformidade com o decidido quanto à questão de inconstitucionalidade.

Sem custas.

2 de Fevereiro de 2011. — *Maria João Antunes* — *Carlos Pamplona de Oliveira* — *José Borges Soeiro* — *Gil Galvão* — *Rui Manuel Moura Ramos*.

204415604

Acórdão n.º 63/2011

Processo n.º 251/2010

Acordam na 1.ª secção do Tribunal Constitucional:

I — **Relatório.** — 1 — Nos presentes autos, vindos do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, em que é recorrente o Ministério Público e recorrido João Miguel Pinto Monteiro, foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), da decisão daquele Tribunal de 25 de Setembro de 2009.

2 — A decisão recorrida recusou a aplicação da *norma do artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, na parte em que revoga a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, estabelecida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio, por violação*

do n.º 4 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, com a seguinte fundamentação:

«Com a instauração da presente acção pretende o Autor que a Ré Caixa Geral de Aposentações seja condenada a conceder-lhe o subsídio vitalício, previsto no Decreto-Lei n.º 134/79 de 18 de Maio, requerido em 19 de Setembro de 2008, o qual foi indeferido por despacho da Ré, datado de 14 de Novembro de 2008, com fundamento na circunstância de tal diploma já não se encontrar em vigor no ordenamento jurídico nacional.

Estamos pois perante uma acção administrativa especial que visa obter a condenação da entidade competente à prática de um acto administrativo recusado.

O objecto do presente processo é, nos termos do artigo 66.º n.º 3 do CPTA, a pretensão do interessado e não o acto de indeferimento.

Para apreciar da bondade da pretensão, importa necessariamente proceder à análise das normas jurídicas invocadas.

Estabelece o art. 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18.05 — que revogou o Decreto-Lei n.º 45/76 de 20.01 — que [...]

Acrescenta o n.º 2 da referida norma que [...]

A Lei n.º 60/2005 de 29.12, com entrada em vigor a 01.01.06, estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões.

Preceitua o artigo 2.º daquele diploma que “1 — A Caixa Geral de Aposentações deixa, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores.

2 — O pessoal que inicie funções a partir de 1 de Janeiro de 2006 ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de protecção social da função pública em matéria de aposentação, em razão da natureza da instituição a que venha a estar vinculado, do tipo de relação jurídica de emprego de que venha a ser titular ou de norma especial que lhe conferisse esse direito, é obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social.”

Por sua vez, determina o artigo 9.º do mesmo diploma a revogação do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/1972, de 9 de Dezembro, e todas as normas especiais que confirmam direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações.

A entidade demandada, Caixa Geral de Aposentações defende que com a entrada em vigor da Lei n.º 60/2005 de 29/12, o Decreto-Lei n.º 134/79 de 18/05 foi tacitamente revogado, dado que, a partir de 1 de Janeiro de 2006, já não são admitidas inscrições ao abrigo, quer do Estatuto da Aposentação, quer daquele regime quer de qualquer outro que, até então, tivesse sido gerido pela CGA.

O Autor argumenta que a legislação agora em vigor não opera qualquer revogação do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18 de Maio; e que a CGA faz uma interpretação literal e arbitrária da Lei n.º 60/2005, impedindo-o de aceder a uma prestação que sempre foi legalmente reconhecida como contrapartida do tempo prestado ao Estado.

A ser aceite o entendimento da CGA, estaria a lei n.º 60/2005 ferida de inconstitucionalidade, no seu artigo 9.º, por violação do artigo 63.º, n.º 4 da CRP.

Em geral, o Autor reproduz e adere à Recomendação n.º 4/B/2007 de 27.07 do Provedor de Justiça.

O subsídio vitalício é uma prestação atribuível a todos aqueles que, tendo atingido a idade de 70 anos, tenham prestado pelo menos cinco anos de serviço seguidos ou interpolados para a Administração Central, Regional ou Local ou para outras pessoas colectivas de direito público, independentemente de terem sido ou não subscritores da Caixa Geral de Aposentações, desde que não tenham contribuído, naquela qualidade, para outra instituição de previdência.

O preenchimento destes requisitos pelo Autor é pacífico.

Sucede que a atribuição do subsídio pressupõe, naturalmente, a inscrição prévia dos respectivos beneficiários na CGA.

E é aqui que reside a discórdia.

O artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18.05 preceitua que quem preencher os já referidos pressupostos é “obrigatoriamente inscrito” na CGA.

Esta é uma norma especial que confere o direito de inscrição na CGA.

Em nosso entendimento, é inevitável concluir (como o fez a entidade demandada) que o direito de inscrição na CGA aí previsto foi revogado pelo artigo 9.º da Lei n.º 60/2005 de 29/12.

De facto, a Lei n.º 60/2005 de 29/12 (artigo 2.º) veio impossibilitar a CGA de admitir novos subscritores a partir de 1 de Janeiro de 2006, independentemente da finalidade e da fonte legal dessa inscrição e definiu para o pessoal que inicie funções a partir dessa data a obrigatoriedade de inscrição no regime geral da Segurança Social.

Do que até aqui vem exposto, deparamo-nos com a seguinte situação: o decreto lei n.º 134/79, a nosso ver, foi revogado apenas e só na parte em que estabelece o direito de inscrição na CGA.

Todavia, aderindo às palavras do Sr. Provedor de Justiça, a inscrição prévia do beneficiário na CGA mais não é do que um acto burocrático com vista à concessão de um direito legalmente consagrado.

Assim, não houve uma manifestação clara e expressa da intenção de revogar a concessão do subsídio vitalício.

Não se extinguiu o direito, eliminou-se a possibilidade de levar a cabo um acto burocrático do qual depende a concessão do direito. E sem criar alternativa.

Em síntese, não há uma norma a revogar a concessão do subsídio vitalício (nem tal parece ter sido a intenção do legislador atenta a finalidade da Lei n.º 60/2005), há sim uma norma revogatória que impede a inscrição na CGA e uma norma que não permite a inscrição no regime geral da Segurança Social (cf. artigo 2.º da Lei n.º 60/2005), na medida em que os futuros beneficiários do subsídio vitalício não cumprem os requisitos aí previstos.

Assim, para aqueles que iniciem funções a partir de 1 de Janeiro de 2006, foi criada uma alternativa, foi garantida uma protecção social.

Porém para os futuros beneficiários do subsídio vitalício não foi criada essa ou outra alternativa que permita ver considerado e contado o tempo de serviço prestado ao Estado.

Nesta medida, consideramos que a revogação, operada pelo artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18 de Maio na parte em que estabelece a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, padece de inconstitucionalidade por violação do n.º 4.º do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), nos termos do qual “Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado.”

O referido preceito constitucional pretende salientar o princípio do aproveitamento total do tempo de trabalho para efeitos de pensão de velhice e de invalidez, acumulando-se os tempos de trabalho prestados em várias actividades e respectivos descontos para os diversos organismos de segurança social.

A aludida revogação sem a criação de mecanismos alternativos acarreta que o tempo de serviço prestado ao Estado pelos potenciais beneficiários do subsídio vitalício não seja considerado para quaisquer efeitos, designadamente para a protecção na velhice.

O artigo 204.º da CRP impõe que os tribunais, nas suas decisões, não apliquem normas que infrinjam o disposto na Constituição ou princípios nela consignados.

O disposto no artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, no tocante à revogação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18 de Maio na parte em que estabelece a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, viola o n.º 4.º do artigo 63.º da CRP, o que inquina tal norma, nesse tocante, de inconstitucionalidade material, afectando, consequentemente, a validade do despacho em crise, que, por isso, deve ser alterado por carecer de base legal.

Assim, tendo-se por contrária à Constituição a revogação do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79 de 18 de Maio na parte em que estabelece a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, tal significa que a CGA deverá proceder à inscrição do Autor como subscritor da mesma com vista à atribuição do subsídio vitalício.

No caso *sub judice*, e atento o teor do artigo 71.º, n.º 2 “a contrario” do CPTA, consideramos que os poderes de pronúncia deste tribunal podem ir mais além e determinar o conteúdo do acto a praticar.

E assim é na medida em que a atribuição do subsídio constitui um acto vinculado da Administração que obedece à verificação de determinados requisitos — já enunciados —, os quais não foram postos em causa pela CGA.

Pelo exposto, se condena a entidade demandada a conceder o subsídio vitalício requerido pelo Autor.»

3 — Interposto o presente recurso, o recorrente foi notificado para alegar, concluindo deste modo:

«1 — O presente recurso foi interposto pelo *Ministério Público*, como *obrigatório*, “ao abrigo do disposto nos artigos 70.º n.º 1 alínea a), e 72.º, n.º 1, alínea a) e n.º 3 ambos da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro” (fls. ...).

2 — Vem impugnada “a douda *sentença* de 25 de Setembro de 2009, que declarou *materialmente inconstitucionais*, por violação do princípio constitucional constante do n.º 4 do artigo 63.º da Constituição, a norma do artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, na parte em que revoga a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações estabelecida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio” (fls. ...).

3 — Tal decisão foi proferida nos autos de *acção administrativa de pretensão conexa com actos administrativos*, *Proc. n.º 112/09.5BEERG*, do *Tribunal Administrativo e Fiscal de*

Braga, em que é A. João Miguel Pinto Monteiro e R. a Caixa Geral de Aposentações (*idem*).

4 — O artigo 9.º, cit., além do mais, *extingue o direito à “inscrição” na CGA*, nos termos e para os efeitos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 134/79, cit..

5 — Assim, a *categoria de funcionários ou agentes (com, pelo menos, 70 de idade e cinco de serviço, seguidos ou interpolados, prestado a entes da administração central, local ou regional)*, ali identificada, *não mais será inscrita, por virtude de norma geral ou especial, na CGA*.

6 — E, como tal “inscrição” é *pressuposto necessário* (“acto pressuposto”) da *aquisição da qualidade jurídica de “subscritor”*, que, por sua vez, é *condição da atribuição de prestações*, daqui por diante *não mais poderão adquirir o direito à percepção de qualquer prestação previdencial de base pública* (“pensão de aposentação”, “subsídio vitalício” e, sendo caso, da “pensão unificada”).

7 — Logo, é inequívoco que o *efeito último, jurídico e prático*, da revogação operada pelo artigo 9.º, cit., redundará em que os “*cinco ou mais anos de serviço, seguido ou interpolado*”, prestado pelos ditos interessados a favor dos referidos entes públicos, *ficará total e irremediavelmente desaproveitado, nomeadamente para efeitos do cálculo das pensões de “aposentação”, “subvenção vitalícia” e “pensão unificada”*.

8 — Ora, a *história, o espírito e a letra da norma constitucional* em apreço *garante que “todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado”* (CRP, artigo 63.º, n.º 4).

9 — De modo que o *efeito revogatório*, operado pela segunda parte do artigo 9.º, cit., *infringe*, em última análise, o *conteúdo desta norma*, pelo que é *materialmente inconstitucional* (CRP, artigo 277.º, n.º 1).

10 — Acresce que o artigo 9.º, cit., é de reputar como “*lei restritiva*” que, no fim de contas, *priva de qualquer de todo e qualquer conteúdo o “direito fundamental análogo aos direitos liberdades e garantias” de aproveitamento total do tempo de trabalho para efeitos de pensões*, efeito que é *categoricamente proscrito* pela lei constitucional (CRP, arts. 17.º e 18.º, n.º 3, in fine, e 63.º, n.º 4).

11 — Concluindo, é caso de *inconstitucionalidade parcial, horizontal, respeitante à segunda parte do artigo 9.º, da Lei n.º 60/2005, na medida em que o respectivo efeito revogatório extingue o direito à “inscrição” na CGA*, nos termos e para os efeitos do artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 134/79, de 13 de Maio.»

Não houve contra-alegações.

4 — Os presentes autos foram redistribuídos em 16 de Setembro de 2010, por o relator ter cessado funções neste Tribunal.

Cumpra apreciar e decidir.

II — **Fundamentação.** — 1 — O Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga recusou a aplicação da norma do artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, na parte em que revoga a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, estabelecida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio, com fundamento em inconstitucionalidade.

O artigo 9.º da Lei n.º 60/2005 tem a seguinte redacção:

«Artigo 9.º

Norma revogatória

São revogados o artigo 1.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, e todas as normas especiais que confirmam direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações.»

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79 estatui que:

«Artigo 1.º

1 — Os funcionários e agentes da Administração Central, Local e Regional e de outras pessoas colectivas de direito público com, pelo menos, 70 anos de idade e cinco de serviço seguidos ou interpolados serão obrigatoriamente inscritos na Caixa Geral de aposentações para se aposentarem, se tiverem quinze ou mais anos de serviço, ou adquirirem o direito a um subsídio vitalício, se não satisfizerem a este último requisito.

.....»

2 — Esta disposição legal insere-se num diploma que reformula o Decreto-Lei n.º 45/76, de 20 de Janeiro, pelo qual se estabeleceu um *subsídio vitalício* aos trabalhadores da administração pública que, não tendo sido subscritores da Caixa Geral de Aposentações, contassem 70

ou mais anos de idade e um mínimo de cinco anos de serviço contínuo. Segundo a *Exposição de motivos* deste diploma, visou-se, então, «com a instituição deste subsídio solucionar o problema imediato da desprotecção dos trabalhadores idosos ao serviço do Estado e demais entidades públicas, aos quais, devido aos condicionalismos da legislação em vigor, não foi garantido o direito de se inscreverem em qualquer instituição de previdência ou, por qualquer outro motivo, não foi concedida qualquer pensão de reforma ou aposentação».

De acordo com o Decreto-Lei n.º 134/79, para adquirirem direito a um *subsídio vitalício* os funcionários e agentes da Administração Central, Local e Regional e de outras pessoas de direito público com, pelo menos, 70 anos de idade, que tiverem, cinco ou mais anos de serviço seguidos ou interpolados e menos de quinze, são obrigatoriamente inscritos na Caixa Geral de Aposentações (artigo 1.º, n.º 1, 2.ª parte). Isto é: a aquisição do direito a um *subsídio vitalício*, naqueles casos em que o tempo de serviço não é suficiente para aqueles funcionário ou agentes se aposentarem, pressupõe a inscrição prévia na Caixa Geral de Aposentações.

Segundo a decisão recorrida, este artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79, enquanto norma especial que confere direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, foi revogado pelo artigo 9.º, parte final, da Lei n.º 60/2005. Diploma que “estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões” (artigo 1.º), nos termos do qual «a Caixa Geral de Aposentações deixa, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores», passando a haver inscrição obrigatória no regime geral da segurança social para o pessoal que inicie funções a partir desta data (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2).

3 — Não estando prevista norma equivalente à contida no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005 para os «futuros beneficiários do subsídio vitalício», o tribunal recorrido conclui que «a norma revogatória que impede a inscrição na CGA», padece de inconstitucionalidade, por violação do n.º 4 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), nos termos do qual *todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado*.

Entende, porém, que não há propriamente «uma norma a revogar a concessão do subsídio vitalício (nem tal parece ter sido a intenção do legislador atenta a finalidade da Lei n.º 60/2005), há sim uma norma revogatória que impede a inscrição na CGA e uma norma que não permite a inscrição no regime geral da Segurança Social (cf. Artigo 2.º da Lei n.º 60/2005), na medida em que os futuros beneficiários do subsídio vitalício não cumprem os requisitos aí previstos» (neste mesmo sentido, cf. a Recomendação n.º 4/B/2007 do Provedor de Justiça). Contrariamente ao sustentado pela Caixa Geral de Aposentações, que entende que «resulta com suficiente clareza da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, bem como do contexto que rodeou a sua discussão pública e posterior aprovação, que o que se visou foi impedir a Caixa de assumir novas responsabilidades com pessoal não inscrito em 31.12.2005, acreditando-se que o legislador teve bem presente o propósito de revogar o regime do subsídio vitalício, previsto no Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio, que pressupunha a prévia inscrição do seu beneficiário como subscritor da CGA».

4 — Este Tribunal já teve oportunidade de se pronunciar sobre o sentido e alcance do n.º 4 do artigo 63.º da CRP (introduzido pela lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, correspondendo-lhe então o n.º 5 do mesmo artigo). Lê-se no Acórdão n.º 366/2006 o seguinte:

«Fê-lo, primeiro, de modo incidental, no *Acórdão n.º 1016/96*, onde, apesar de não ter tomado conhecimento do objecto do recurso, em que estava em causa uma pretensa recusa de aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade, da norma do artigo 80.º, n.º 1, do Estatuto da Aposentação, teceu algumas considerações sobre o sentido do então n.º 5 do artigo 63.º da CRP, que interessa reter: “*é uma norma portadora de um sentido inovador (que naturalmente não teria se se limitasse a remeter para a lei), consubstanciado no aproveitamento integral do tempo de trabalho para efeitos de pensões de velhice e invalidez, o que implica o direito de acumulação dos tempos de trabalho que tenham sido prestados, mesmo que em regimes distintos, respeitado que seja o limite máximo de 36 anos*”.»

Por outro lado, no *Acórdão n.º 411/99*, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a norma do n.º 2 do artigo 80.º do Estatuto da Aposentação, desenvolvendo para o efeito uma argumentação que começou por analisar a génese e o alcance da norma constitucional do artigo 63.º, n.º 4, da CRP:

«A aprovação da referida norma constitucional foi fruto de uma proposta do Partido Socialista, no âmbito da revisão constitucional de 1989, a qual gerou grande controvérsia. Justificando a alteração proposta, afirmou um Deputado socialista que «*a ponte que hoje falta entre os vários sectores de actividade deve ser lançada no sentido de*

todo o tempo de trabalho contribuir — nos termos da lei — para o cômputo das pensões de aposentação ou reforma. Não vemos razão para que um tipo de trabalho seja, neste domínio, sobrevalorizado em relação a outro» (Diário da Assembleia da República, 2.ª série, n.º 23-RC, de 7 de Julho de 1988, pág. 654).

Um outro Deputado do grupo parlamentar socialista pronunciou-se no sentido de “*dever ser evidente que uma norma deste tipo não implica homogeneidades lesivas, por exemplo, dos trabalhadores da função pública que têm regime próprio. Esta norma é uma norma de máximo aproveitamento — aquilo a que se poderia chamar em bom rigor uma norma de economia de tempos, mas não uma norma que impulse a vincule a homogeneidade de regimes, designadamente homogeneidade lesiva da situação específica dos trabalhadores da função pública.*”

Afirmou-se ainda na discussão parlamentar que a Constituição passaria a admitir, após a alteração, uma intercomunicabilidade de regimes de aposentação (entre a função pública e o sector privado). “*A questão é que [a intercomunicabilidade] faz-se em termos que permitem manter a identidade de dois regimes; os regimes são diferentes, pode-se transitar de um regime para o outro, há aproveitamento integral do tempo de serviço prestado e, digamos, dos tempos não só de trabalho como dos tempos equivalentes que tenham sido vividos num regime e noutro. Não há perda de tempo, por assim dizer, é essa a preocupação fundamental. Daqui não deve emanar nenhuma preocupação de homogeneidade de regimes, isto é, de unificação, por esta razão, de regimes. Mas é preciso deixar isso claro.*” (Diário da Assembleia da República, 2.ª série, n.º 81-RC, de 9 de Março de 1989, pág. 2388).

A alteração constitucional de 1989 pretendeu, assim, promover um aproveitamento total do tempo de serviço prestado pelo trabalhador, independentemente do sistema de segurança social a que ele tenha aderido, e desde que tenha efectuado os descontos legalmente previstos.

É ainda hoje essa a intenção, que se encontra claramente manifestada no n.º 4 do artigo 63.º da Constituição (versão de 1997): “*Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado.*” (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).»

Neste mesmo acórdão de 2006, conclui-se, ainda, que:

«[...] o princípio do aproveitamento integral do tempo de trabalho, consagrado no artigo 63.º, n.º 4, da CRP, não foi directamente concebido para situações que, pela sua natureza, possuem uma configuração excepcional, em que se permite a um trabalhador aposentado voltar a exercer funções e, no exercício destas, acumular a pensão que vinha auferindo e uma parcela do vencimento correspondente às novas funções.

Antes com ele se pretendeu designadamente evitar, como resulta da discussão parlamentar referida no relatório do Acórdão n.º 411/99, que, no cômputo da pensão de aposentação que um trabalhador receba ao concluir a sua vida laboral, existam parcelas de tempo de serviço que não sejam contabilizadas. Trata-se, portanto, de um princípio que não foi gizado para situações, como a que ora se nos depara, em que é concedida ao trabalhador uma opção que se situa à margem da lógica global do sistema e que representa inequivocamente um *plus* em face dessa lógica, e sim para aquelas situações (a que chamáramos comuns, ou regra) em que, ao calcular a pensão de um trabalhador no termo do seu período normal de trabalho, há que considerar diversos subperíodos em que aquele cotizou para distintos sistemas de pensões. Em tal caso, o preceito constitucional em questão impede que no cômputo do tempo de trabalho a proceder seja desconsiderado qualquer daqueles subperíodos, assim se realizando, para efeitos de cálculo de pensão, o aproveitamento integral do tempo de trabalho.»

Posteriormente, no Acórdão n.º 432/2007, este Tribunal entendeu que:

«Para o efeito de calcular as pensões de velhice e de invalidez, o artigo 63.º, n.º 4, da CRP o que garante é o *aproveitamento integral do tempo de trabalho*, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado, ou seja, *independentemente do sistema de protecção social para o qual o trabalhador tiver contribuído*. A norma constitucional não abrange situações que, por razões *conjunturais*, são legalmente configuradas de forma *extraordinária*, aceitando o *pagamento de contribuições que nunca foram devidas, como se o tivessem sido*» (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

E concluiu, ainda, no Acórdão n.º 437/2006, que:

«[...] o comando constitucional impõe que aproveite ao interessado — no cálculo das pensões de invalidez e velhice, que são as

eventualidades protegidas no n.º 4 do artigo 63.º da Constituição — a contagem da totalidade do tempo de trabalho relativamente ao qual se tenham registado contribuições [...] Mas não se extrai da norma constitucional a imposição ao legislador de um procedimento de regularização de situações contributivas passadas, relativas a períodos em que não tenha havido vinculação ao sistema ou as contribuições se encontrem prescritas, mormente quanto a períodos anteriores ao estabelecimento da regra constitucional em apreço [...].

Com efeito, a Constituição, do mesmo passo que assegura o direito a que todo o tempo de serviço contribua para o cálculo dessas prestações do sistema de segurança social, também o subordina aos “termos da lei”. Nesta remissão cabe a exigência de que o interessado tenha estado vinculado ao sistema de segurança social e suportado o pagamento das contribuições devidas, no momento próprio, contribuindo assim para o financiamento do sistema de que pretende ser beneficiário. A ligação da pensão ao tempo de carreira contributiva e a exigência de que a vinculação do trabalhador ao sistema se concretize no momento oportuno, isto é, que exista *contemporaneidade* entre o tempo de trabalho e as contribuições respectivas, é expressão do aspecto profissional-contributivo ou laboralista que, dentro da concepção mista ou de compromisso adoptada na nossa Constituição em matéria de segurança social, aflora no n.º 4 do artigo 63.º» (disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

Com efeito, a alteração constitucional de 1989 pretendeu promover um aproveitamento total do tempo de serviço prestado pelo trabalhador, independentemente do sistema de segurança social a que ele tenha aderido e desde que tenha efectuado os descontos legalmente previstos (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série, Números 23-RC, de 7 de Julho e 81-RC, de 9 de Março de 1989, *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, Número 75, de 5 de Maio de 1989 e José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Publicações Europa-América, 1989, p. 130). Assinalando Gomes Canotilho/Vital Moreira que o número acrescentado em 1989 “pretende salientar o princípio do aproveitamento total do tempo de trabalho para efeitos de pensões de velhice e invalidez, acumulando-se os tempos de trabalho prestados em várias actividades e respectivos descontos para os diversos organismos da segurança social” (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra, 2007, anotação ao artigo 63.º, ponto VIII). Não se podendo retirar do princípio constitucional do aproveitamento total do tempo de serviço “a possibilidade de, a todo o tempo, reconstruir retroactivamente carreiras contributivas, pagando valores respeitantes a contribuições em relação a trabalhadores que não descontaram para a Segurança Social” (João Carlos Loureiro, *Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, p. 250).

4 — A decisão recorrida entendeu, numa interpretação de direito infraconstitucional que a este Tribunal não cabe sindicar, que a *norma do artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, revoga a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, estabelecida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio*. Inscrição obrigatória que é pressuposto da aquisição do direito a um *subsídio vitalício*, por parte dos funcionários e agentes da Administração Central, Local e Regional e de outras pessoas colectivas de direito público com, pelo menos, 70 anos de idade, que tenham, cinco ou mais anos de serviço seguidos ou interpolados e menos de quinze.

Sucede, porém, que o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 134/79 não concretiza o direito constitucionalmente consagrado no n.º 4 do artigo 63.º da CRP — o direito ao aproveitamento integral do tempo de trabalho, para o cálculo das pensões de velhice e de invalidez, independentemente do sistema de protecção social para o qual o trabalhador tenha contribuído. Nos termos desta disposição legal, aqueles funcionários ou agentes adquirem, por razões conjunturais, *porque não lhes foi garantido o direito de se inscreverem em qualquer instituição de previdência ou, porque por qualquer outro motivo, não lhes foi concedida qualquer pensão de reforma ou aposentação*, o direito a um subsídio vitalício. O que extravasa, manifestamente, o âmbito de protecção da norma constitucional convocada pela decisão recorrida, ainda que se considere que o subsídio em causa partilha da natureza da pensão de aposentação.

Da norma cuja aplicação foi recusada não decorre que se exclua do cálculo da pensão de velhice qualquer tempo de trabalho ao qual correspondam descontos legalmente previstos. Decorre apenas, na medida em que revoga norma especial que confere direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, que deixou de poder ser regularizada uma situação passada no quadro do regime que previa o subsídio vitalício. O artigo 63.º, n.º 4, da CRP não consagra, propriamente, o direito a pensão de velhice qualquer que seja o tempo de trabalho prestado e ainda que não tenha havido contribuições para um qualquer sistema de protecção social.

Face ao sentido e alcance do artigo 63.º, n.º 4, da CRP, há que não julgar inconstitucional a *norma do artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29*

de Dezembro, na parte em que revoga a obrigatoriedade de inscrição na Caixa Geral de Aposentações, estabelecida pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/79, de 18 de Maio.

III — **Decisão.** — Pelo exposto, decide-se conceder provimento ao recurso, determinando a reforma da decisão recorrida em conformidade com o decidido quanto à questão de constitucionalidade.

Sem custas.

2 de Fevereiro de 2011. — *Maria João Antunes — Carlos Pamplona de Oliveira — Gil Galvão — José Borges Soeiro* (vencido, de harmonia com a declaração de voto que junto) — *Rui Manuel Moura Ramos*.

Declaração de voto. — Dissenti do acórdão que fez vencimento porquanto, diversamente do invocado: “[...] o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 134/79 não concretiza o direito constitucionalmente consagrado no n.º 4 do artigo 63.º da CRP — o direito ao aproveitamento integral do tempo de trabalho, para o cálculo das pensões de velhice e de invalidez, independentemente do sistema de protecção social para o qual o trabalhador tenha contribuído. Nos termos desta disposição legal, aqueles funcionários ou agentes adquirem, por razões conjunturais [...], o direito a um subsídio vitalício. O que extravasa, manifestamente, o âmbito de protecção da norma constitucional convocada pela decisão recorrida, ainda que se considere que o subsídio em causa partilha da natureza da pensão de aposentação. [...]”, considero que a aludida norma leva à impossibilidade legal dos eventuais beneficiários da Caixa Geral de Aposentações (C. G. A.) se poderem inscrever nessa instituição.

Assim, a norma revogatória — artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, na parte em que faz cessar a obrigatoriedade de inscrição na C. G. A. — redundaria na extinção do “subsídio vitalício”, já que esta inscrição é um pressuposto da atribuição do mesmo subsídio.

Deste modo, a lei, contendo a mencionada norma revogatória (artigo 9.º) é, inesoravelmente, uma lei restritiva que merece tratamento análogo aos direitos, liberdades e garantias, já que desconsidera a integralidade do tempo de trabalho prestado, para o efeito de pensões ou, no caso, de “subsídio vitalício” (artigos 17.º, 18.º, n.º 3 e 63.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa).

Como se referiu no Acórdão n.º 411/99 (disponível em www.tribconstitucional.pt) “[...] Quando o texto constitucional remete para ‘os termos da lei’, fá-lo para efeitos de concretização do direito, não a título de cláusula habilitativa de restrições. A utilização da expressão ‘todo o tempo de trabalho ...’ impõe, nesta matéria, a obrigação, para o legislador ordinário, de prever a contagem integral do tempo de serviço prestado pelo trabalhador, sem restrições que afectem o núcleo essencial do direito.

Como o direito à contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, aplica-se-lhe o regime destes — constante do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa —, por força da extensão operada pelo artigo 17.º da Constituição. A admitir-se a solução propugnada pela recorrente, a norma constitucional ficaria esvaziada no seu sentido e o direito à contagem de todo o tempo de serviço seria afectado no seu núcleo essencial. [...] Se a lei [...] eliminar uma parte do tempo de trabalho prestado —, já não será *todo* o tempo de trabalho a contribuir para o cálculo das pensões, mas apenas uma parte dele. Tal solução implicaria interpretar a Constituição de acordo com a lei e não interpretar a lei de acordo com a Constituição, como se impõe.”

A tese que fez vencimento desconsidera todo o tempo de trabalho prestado, não procedendo ao seu “aproveitamento” por qualquer forma, no caso para efeito do “subsídio vitalício”, como poderia ser para “pensão de aposentação” ou “pensão unificada”, o que parece afrontar o artigo 63.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa, não extravasando, como se afirma no acórdão que fez vencimento, o âmbito de protecção da norma constitucional convocada pela decisão recorrida.

Só assim não seria se o tempo de trabalho prestado viesse a ser considerado, de harmonia com o novo regime instituído pela Lei n.º 60/2005, no âmbito da segurança social, optando o legislador por uma criação alternativa à que revogara.

Não se diga, que a “pensão social” ou o “rendimento social de inserção” preenchem esse desiderato, porquanto estas prestações integram-se no subsistema de solidariedade de segurança social, ao contrário do que sucede com o “subsídio vitalício”, prestação esta de natureza contributiva, atendendo a que a contagem do tempo de serviço prestado ao Estado pressupõe o pagamento das quotas correspondentes.

No caso em apreço, não terá ocorrido o pagamento de quotas derivado da incidência dos consequentes descontos para a C.G.A., porque não havia para o requerente direito à aposentação, conforme invoca a própria recorrente, na sua contestação (sob o n.º 5), só passando a existir a partir da aprovação do Estatuto de Aposentação, pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, diploma que viria a permitir, no cálculo da pensão de aposentação, a contagem daquele lapso de tempo (artigo 25.º, alíneas a)

e b)], mediante o pagamento das quotas devidas (artigo 13.º, n.º 3). [cf. o Acórdão n.º 173/2001, disponível em www.tribconstitucional.pt].

Pelo exposto, julgaria a inconstitucionalidade da norma desaplicada — artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro —, já que o respectivo efeito revogatório extingue o direito à inscrição na C. G. A., nos termos do artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 134/79, de 13 de Maio, o que importa a desconsideração do trabalho prestado pelo requerente, não lhe sendo concedido, consequentemente, o subsídio vitalício, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 17.º, 18.º, n.º 3 e 63.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa. — *José Borges Soeiro*.

204415637

Acórdão n.º 67/2011

Processo n.º 275/10

Acordam, na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I — **Relatório.** — 1 — Nos presentes autos, foi interposto recurso pelo Ministério Público, para si obrigatório, ao abrigo do artigo 280.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3 e dos artigos 70.º, n.º 1, alínea a), e 72.º, n.º 3, da LTC, da decisão proferida pela Secção Única do Tribunal Judicial de São Pedro do Sul, em 12 de Março de 2010 (fls. 76 a 81) que determinou a desaplicação da norma extraída da conjugação entre os artigos 3.º, n.º 1, alínea b), 9.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, todos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, quando interpretada no sentido de considerar ser aplicável a coima aí prevista, — cujo limite mínimo para as pessoas colectivas é de 15.000 euros — nos casos em que, requerida a presença da autoridade para remover a recusa referida no número anterior, essa recusa é removida sendo o livro de reclamações facultado ao utente.

2 — Notificado para tal pela Relatora, o Ministério Público produziu alegações, das quais constam as seguintes conclusões:

«1 — Segundo o n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, quando o livro de reclamações não for imediatamente facultado ao utente, este pode requerer a presença da autoridade policial a fim de remover essa recusa ou de que essa autoridade tome nota da ocorrência e a faça chegar à autoridade competente para fiscalizar o sector em causa.

2 — A interpretação do artigo 9.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 156/2005, que considera ser aplicável a coima aí prevista, — cujo limite mínimo para as pessoas colectivas é de 15.000 euros — nos casos em que, requerida a presença da autoridade para remover a recusa referida no número anterior, essa recusa é removida sendo o livro de reclamações facultado ao utente, viola o princípio de proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).

3 — Sendo questionável, a nível da interpretação do direito ordinário, aquele entendimento e mostrando-se violador da Constituição, deverá o Tribunal fixar a interpretação do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, no sentido de que a coima aí prevista não é a aplicável quando, requerida a presença da autoridade policial para remover a recusa, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do mesmo diploma, essa recusa é removida, sendo o livro de reclamações facultado ao utente.» (fls. 100 a 101).

3 — Devidamente notificada para o efeito, a recorrida deixou expirar o prazo legal, sem que viesse aos autos apresentar qualquer resposta.

Assim sendo, cumpre apreciar e decidir.

II — **Fundamentação.** — 4 — Por se revelar útil à delimitação do objecto do presente recurso, crê-se importante atentar nos seguintes excertos da decisão recorrida:

«Assim, tal como já vinha referido na factualidade constante da decisão administrativa, perante a recusa de apresentação do livro de reclamações, a utente foi obrigada a chamar a Guarda Nacional Republicana, em cuja presença — e somente então — lhe foi disponibilizado o referido livro, tendo aquela utente nele lavrado a reclamação que entendeu — cf. os pontos 4, 8 e 9 da factualidade apurada.

Ora, tal procedimento, previsto no art.º 3.º, n.º 4, apresenta repercussões ao nível da estatuição punitiva. De facto, ao passo que a ‘singela’ violação do disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea b) faz o respectivo agente incorrer numa coima balizada entre os 3.500 euros e os 30.000 euros (no caso das pessoas colectivas), a circunstância de a violação daquele preceito ser acompanhada da “... ocorrência da situação prevista no n.º 4 do mesmo artigo — dito artigo 3.º —, o montante da coima a aplicar não pode ser inferior a metade do montante máximo da coima prevista” — artigo 9.º, n.º 3. Ou seja, a concreta conduta da arguida vem a ser punível com uma coima cuja moldura mínima se situa nos 15.000 euros.

Todavia, pese embora se deva proceder à ‘correção’ da qualificação jurídica efectuada pela entidade administrativa, de todo o modo