

Acórdão de 20 de Maio de 2010.**Assunto:**

Estatuto dos eleitos locais. Reforma antecipada. Aposentação. Acumulação de pensões (Lei n.º 52-A/2005).

Sumário:

- I — Antes da entrada em vigor da Lei n.º 52-A/2005, de 30.6, que veio alterar “o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais” revogando, entre outros, alguns preceitos do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30.6, com sucessivas alterações), o eleito local, beneficiário de uma reforma (aposentação) antecipada nos termos do art.º 18 do Estatuto, não podia cumular essa pensão com a remuneração devida pelo exercício das mesmas funções que haviam determinado a reforma (aposentação), por força do n.º 1 do art.º 18-A.*
- II — Com a vigência dessa Lei a cumulação continuou a não ser possível pela razão acrescida de se inserir no âmbito de uma profunda reforma das regras de aposentação e reforma, que reduziu drasticamente o montante das pensões e aumentou consideravelmente a idade e o tempo de serviço necessário para as conseguir.*
- III — Assim, o disposto no seu art.º 9 só pode ser entendido como pretendendo impor limitações à cumulação a quem dela beneficia e não a quem dela já estava arregrado.*
- IV — O escopo da lei foi o de limitar acumulações existentes e não o de gerar ou ampliar cumulações que já não eram consentidas.*

Processo n.º 376/09-20.

Recorrente: Luís Gonzaga Silva Freitas Rodrigues.

Recorrido: Caixa Geral de Aposentações.

Relator: Exm.º Sr. Cons.º Dr. Freitas Carvalho.

Acordam em conferência no Pleno da Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo

Luís Gonzaga Freitas Rodrigues, identificado nos autos, intentou no Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel acção administrativa especial com vista à condenação da Caixa Geral de Aposentações, no pagamento mensal de uma terça parte da pensão de aposentação que lhe é devida, em conformidade com o direito que lhe é conferido pelo artigo 9º, n.º 1, da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, recalculando-se para tanto o valor da pensão antecipada.

Por acórdão de 30-04-2008, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, foi a acção julgada procedente e a Ré condenada “a processar ao A. a terça parte da pensão de aposentação, com efeitos a 24 de Outubro de 2005, bem como a recalcular a pensão antecipada ...”

A Caixa Geral de Aposentações, não se conformando com tal decisão, interpôs recurso para o Tribunal Central Administrativo do Norte, ao qual, por acórdão de 13-11-2008, concedeu provimento ao recurso, revogou a decisão recorrida e julgou totalmente improcedente a acção administrativa especial, absolvendo a Ré do pedido.

Ao abrigo do artigo 152, do CPTA, o A. interpôs o presente recurso para uniformização de jurisprudência, invocando contradição, sobre a mesma questão fundamental de direito, com o decidido pelo mesmo Tribunal Central Administrativo do Norte, no acórdão de 08-05-2008, proferido no Proc.º n.º 1234/06, 1ª secção, já transitado em julgado e cuja cópia junta (fls. 198).

Tal questão consiste em saber se o artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, mantém ou não em vigor a regra da proibição de acumulação de pensões antecipadas com remunerações por cargos públicos no domínio da lei revogada (art.º 18º-A do Estatuto dos Eleitos Locais, na redacção anterior à introduzida pela referida Lei), afastando, assim, quanto aos eleitos locais que tenham beneficiado do regime especial de aposentação previsto no artigo 18.º do referido Estatuto, a aplicação aos seus casos do novo regime previsto na Lei n.º 52-A/2005, designadamente o novo regime de cumulação de pensões previsto no seu artigo 9.º.

I. O aqui Recorrente na sua alegação apresentou as seguintes conclusões:

1- O Douto Acórdão proferido nos presentes autos (recurso jurisdicional n.º 631/07.8 BEPNF) defende a interpretação que da letra e do espírito da nova lei - art. 9º da Lei n.º 52-A/2005- emerge uma inequívoca vontade do legislador em impor os limites às cumulações de pensão e remuneração aos

titulares de cargos políticos aposentados que beneficiavam dessa cumulação, ou seja, aos aposentados ao abrigo dos artigos 37º e 37º-A do EA, e não àqueles em relação aos quais não se colocava o problema, ou seja, aos aposentados antecipadamente ao abrigo do artigo 18º do EEL.

2- Tal interpretação do art. 9º está em manifesta contradição com a interpretação dada pelo Douto Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Norte - Recurso n.º 1234/06.0 BELSB - e que defendeu que: “o legislador, consciente dos vários regimes jurídicos de aposentação, de reforma ou reservistas (art. 37º, n.º 1 do EA - contar, pelo menos, 60 anos de idade e 36 de serviço; art. 37-A do EA, - por ter pelo menos 36 anos de serviço - ou por estar reunidos os pressupostos do art. 18º, n.º 4 da Lei n.º 29/87 e, ainda pelo EMFA), não distinguiu a aplicação do regime estabelecido no citado art. 9º. Assim todos os eleitos locais na situação de aposentados, reformados ou reservistas, independentemente da forma ou regime que os levou àquela situação, que estejam em funções é-lhe aplicável o regime constante do art. 9º, n.º 1 da Lei n.º 52-A/2005”

3- Continuando o mesmo Acórdão: “Se o legislador pretendesse excluir do regime do art. 9º, n.º 1 da Lei n.º 52-A/2005 os eleitos locais em regime de permanência que se tenham aposentado antecipadamente ao abrigo do art. 18º da Lei n.º 29/87, na redacção da Lei n.º 97/89, obrigando-os a receber a remuneração correspondente às funções por inteiro e determinando que continuariam suspensas as suas pensões de aposentação, tê-lo-ia referido expressamente. O que não aconteceu, antes, revogou, expressamente, o art. 18º-A da Lei n.º 29/87, com a redacção da Lei n.º 1/91 - (art. 6º, 3 da Lei n.º 52-A/2005”.

4- A contradição entre os Acórdãos, no que respeita à interpretação e âmbito de aplicação do art. 9º da Lei n.º 52-A/2005, é manifesta, pugnando o aqui Recorrente pela interpretação dada pelo Douto Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Norte - Recurso n.º 1234/06.0 BELSB.

5- Pois que, a interpretação dada pelo Acórdão do TCAN - recurso jurisdicional n.º 631/07.8BEPNF - viola, claramente, o disposto no art. 9º do CC, dado que não tem o mínimo de correspondência na letra da lei.

6- Assim sendo, deve ser proferido douto acórdão uniformizador de jurisprudência, pelo qual, decidindo a questão controvertida de acordo com a interpretação dada pelo Douto Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Norte - Recurso 0 1234/06.0 BELSB, seja verificada a existência de contradição e anulado o douto Acórdão proferido pelo TCAN - recurso jurisdicional n.º 631/07.8BEPNF -, mantendo-se a douta decisão da primeira instância.

A entidade recorrida contra alegou formulando as conclusões seguintes:

1. A Lei n.º 52-A/2005 estabeleceu, um regime transitório, no qual se prevê que os titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, (incluindo o regime de suspensão) aqueles regimes legais.

2. Se assim é para quem se encontra em exercício de funções à data da entrada em vigor da referida lei, por maioria de razão tal regime também não poderá deixar de ser aplicável a quem, como o interessado, já se encontrava aposentado antecipadamente à data da entrada em vigor da Lei.

3. O novo regime de cumulação de pensões, previsto no artigo 9º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, não é aplicável aos pensionistas aposentados antecipadamente com base no EEL (na sua redacção anterior), que continuam sujeitos às regras de suspensão próprias do regime especial pelo qual foram aposentados.

4. No que concerne à aposentação antecipada dos eleitos locais, o regime legal não se limitava ao estatuído no artigo 18º do anterior EEL, antes era composto por um conjunto de normas que não podem ser dissociadas em função da específica conveniência dos interessados.

5. Por força do regime transitório estabelecido no artigo 8º da Lei n.º 52-A/2005, a regra da suspensão da pensão antecipada prevista no artigo 18º-A do EEL, na redacção anterior à introduzida pela referida Lei, mantém-se para os eleitos locais que tenham sido aposentados nos termos do artigo 18º, não lhes sendo assim aplicável o novo regime previsto na Lei n.º 52-A/2005, designadamente o novo regime de cumulação de pensões/rendimentos previsto no seu artigo 9º.

6. A interpretação defendida no acórdão de 8 de Maio de 2008- a de que a Lei n.º 52-A/2005 concede ao autor o direito de beneficiar da totalidade da pensão de aposentação antecipada, em acumulação com a remuneração (ou parte dela) de um cargo político (neste caso, o de autarca) -, deturpa o espírito legislativo que presidiu à aprovação do diploma, o qual, como é do conhecimento geral, foi o de eliminar certos benefícios, e não o de incrementá-los.

7. Sendo assim, deverá prevalecer, na ordem jurídica, o entendimento, sustentado no acórdão recorrido, segundo o qual o novo regime de cumulação de pensões, previsto no artigo 9º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, não é aplicável aos pensionistas aposentados antecipadamente com base no EEL, na redacção anterior àquela lei, que continuam sujeitos às regras de suspensão próprias do regime especial pelo qual foram aposentados.

O Exm.º Procurador Geral Adjunto pronunciou-se no sentido do improvinimento do recurso emitindo com os fundamentos seguintes:

“Decorre claramente da epígrafe do art 9, n.º 1 da Lei n.º 52-A/2005 que o legislador visou estabelecer um regime de limites à cumulação da pensão de aposentação com a remuneração auferida pelos eleitos locais em regime de permanência, enquanto titulares de cargos políticos em exercício de funções, nos termos do art 10, alínea f) da mesma lei.

Da letra do respectivo texto resulta também claro que este propósito se dirige a situações em que essa cumulação ocorre efectivamente, na medida em que ela é admitida com a manutenção da pensão e o abono de uma terça parte da remuneração base pelo exercício efectivo do cargo ou, em alternativa, com a manutenção da totalidade dessa remuneração e o acréscimo de uma terça parte da pensão de aposentação devida.

O que não pode deixar de pressupor o percebimento, em cumulação, da pensão de aposentação e da remuneração pelo exercício de funções.

Considerando que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, nenhuma razão se vislumbra para que o legislador houvesse de excluir do âmbito da norma quem, em razão dos termos por si usados, dela se encontrava necessariamente excluído, sob pena de inutilidade.

Ora, é pacífico que o recorrente, na sua qualidade de aposentado antecipadamente, ao abrigo do art 18, n.º 4 do EEL (redacção da Lei n.º 97/89, de 15 de Dezembro), não auferia pensão porque ela se encontrava suspensa, nos termos do art 18-A, n.º 1 do EEL (redacção da Lei 1/91, de 10 de Janeiro) e, por isso, não se encontrava na situação de cumulação de rendimentos que constituía objecto de previsão daquela norma.

Como se decidiu no duto acórdão recorrido, em citação do duto acórdão do TCAN, de 30/10/2008, rec. 547/06, apenas os eleitos locais em regime de permanência que se tivessem aposentado ao abrigo dos arts 37, n.º 1. e 37-A do Estatuto da Aposentação, por reunirem as condições neles definidas, percebiam a totalidade da remuneração como eleitos locais e a pensão de aposentação, pelo que só estes eram beneficiários do regime de cumulação de rendimentos prevista no art 9 da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, para os titulares de cargos políticos em exercício de funções.

No mesmo sentido, apontam inequivocamente os elementos histórico e teleológico de interpretação da norma, nos termos invocados pelo mesmo acórdão e que, por isso, nos dispensamos de reproduzir.

Refira-se ainda que a solução interpretativa acolhida neste aresto se revela a única conforme ao regime transitório previsto no art 8 da mesma lei.

Na linha da posição sustentada pela autoridade recorrida, perfilha-se o entendimento de que se a norma em apreço salvaguarda a aplicação do regime especial de aposentação antecipada previsto nos arts 18 a 182-D da Lei n.º 97/89, de 15 de Dezembro, aos eleitos locais em regime de tempo inteiro que até ao termo dos mandatos em curso, no momento da entrada em vigor da lei, preencham os respectivos requisitos, por maioria de razão salvaguarda a aplicação do mesmo regime relativamente aos que se aposentaram, em momento anterior, com base nele.

Significa isto, obviamente, que a todos os eleitos locais em regime de permanência aposentados antecipadamente, nos termos do referido art 18º, n.º 4, é aplicável integralmente o mesmo regime.

De outro modo, a aplicação desse regime especial estritamente aos primeiros, em decorrência necessária da inultrapassável manutenção legal, para todos os efeitos, das correspondentes normas revogadas - cfr arts 6, n.º 3 e 8 daquela lei - redundaria num tratamento discriminatório desfavorável, sem justificação razoável, relativamente a eles.

De facto, não obstante terem todos exercido, durante o mesmo período de tempo, funções da mesma natureza, inerentes a idênticos cargos políticos de que eram titulares, apenas estes veriam suspensa a pensão de aposentação, ao abrigo do art 18-A daquela lei, enquanto os antecipadamente aposentados, em momento anterior à entrada em vigor da lei, passariam a ser beneficiários da cumulação prevista no termos do art 9 da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, deixando de ver suspensa a respectiva pensão de aposentação.

III. Improcedendo, em consequência, todas as conclusões das alegações do recorrente, deverá, em nosso parecer, ser negado provimento ao recurso e confirmado o entendimento do duto acórdão recorrido no sentido de que o regime previsto no art 9º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, é aplicável apenas aos eleitos locais, em regime de permanência, que estejam na condição de aposentados que recebem, em cumulação, a remuneração pelo exercício das suas funções e a respectiva pensão de reforma, não se incluindo, portanto, no âmbito da norma a situação dos eleitos locais em regime de tempo inteiro aposentados antecipadamente, ao abrigo do n.º 4 do artº 18 do EEL, que vêem suspensa a sua pensão de aposentação, nos termos do art 18-A do mesmo Estatuto.”

II. O acórdão recorrido considerou assentes os seguintes factos:

1) Em 25/05/2005 o aqui autor requereu a aposentação antecipada (cfr. doc. de (fls. 22 do Processo Administrativo, doravante apenas PA).

II) O pedido foi deferido com base no art. 18, n.º 4 alínea b) da Lei n.º 29/87, de 30/06, conforme despacho de 15/09/2005, com a observação de que “... o abono da pensão encontra-se suspenso enquanto o titular continuar no exercício das actuais funções e será suspenso se vier a assumir qualquer cargo enunciado no art. 18º da Lei 29/87, de 30 de Junho, aditado pela Lei 1/91, de 10 de Janeiro...” (cfr. doc. de fls. 23 do PA).

III) Na sequência do acto eleitoral realizado em 09/10/2005, A. foi eleito vereador do Município de Santo Tirso, tomando posse no cargo em 24/10/2005 (cfr. doc. de fls. 33 a 38 e 63 do PA).

IV) O A., por declaração de 22/11/2005, comunicou à R. que optava por manter o vencimento correspondente ao cargo de vereador, em regime de tempo completo, acrescido de uma terça parte da pensão de aposentação (cfr. doc. de fls. 40 do PA).

V) Pelo ofício SAC5111L421196-00, datado de 05/12/2005, a R. respondeu ao A. nos seguintes termos: “... Reportando-me ao documento acima indicado, informo V. Ex.ª de que esta Caixa não pode dar satisfação à sua pretensão, porquanto resulta da Lei n.º 52 A/2005, de 10 de Outubro, que o novo regime de cumulação previsto no art. 9º não se aplica aos pensionistas aposentados antecipadamente com base no Estatuto dos Eleitos Locais, na redacção anterior a esta Lei, independentemente da data em que tal suceda, já que, como decorre do artigo 8.º, os eleitos locais continuam sujeitos às regras de suspensão próprias do seu regime especial...” (cfr. doc. de fls. 13 do PA).

VI) Inconformado com tal resposta o A. interpôs, em 02/01/2006, recurso hierárquico que veio a ser apreciado em 01/02/2006, apenas como mera exposição, e indeferido nos seguintes moldes “... Rejeita-se o recurso hierárquico por falta de objecto e confirma-se o indeferimento da pretensão do interessado...” (cfr. doc. de fls. 45 a 48, 55 a 62 do PA).

VII) Em 31/07/2007, o A. dirigiu ao Presidente do Conselho de Administração da CGA novo requerimento onde “... requer que lhe seja paga mensalmente uma terça parte da pensão de aposentação que lhe é devida, recalculando-se para tanto, o valor dessa pensão reportada à data da entrada em vigor da citada Lei n.º 52-A/2005, isto é a partir de 15 de Outubro, a partir de cuja vigência passou, face à nova regulamentação de pensões/remunerações dos titulares dos cargos políticos, a ter direito ao abono, e processando-se, com efeitos a partir dessa data, esse montante em virtude de haver optado por esse regime de acordo com o previsto no n.º 3 do citado art. 9º...” (cfr. doc. de fls. 21 a 24 dos autos).

VIII) Em resposta, a R. vem através do ofício GAC-3/AR, comunicar que “... Reportando-me ao assunto em epígrafe, informo V. Ex. de que a Caixa Geral de Aposentações mantém a posição de que o novo regime de cumulação de pensões, previsto no artigo 9º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, não é aplicável aos pensionistas aposentados antecipadamente com base na anterior redacção do estatuto dos Eleitos Locais. Mantém-se, por conseguinte, sobre esta matéria, o despacho de 1 de Fevereiro de 2006, proferido pela Direcção da Caixa Geral de Aposentações (...) que indeferiu o pedido de cumulação de um terço da pensão de aposentação com a remuneração auferida pelo desempenho do cargo de eleito local...” (cfr. doc. de fls. 25 dos autos).

III. Nos termos do artigo 152 do CPTA, os requisitos de admissibilidade do recurso para uniformização de jurisprudência são os seguintes: a) que exista contradição entre acórdão do TCA e outro acórdão anterior, do mesmo TCA ou do STA ou entre acórdãos do STA; b) que essa contradição recaia sobre a mesma questão fundamental de direito;

c) que se tenha verificado o trânsito em julgado do acórdão impugnado e do acórdão fundamento; d) que haja desconformidade da orientação perfilhada no acórdão impugnado com a jurisprudência mais recentemente consolidada no STA.

Vejamos, pois, se no caso em apreço se verificam os enunciados pressupostos.

A questão a decidir consiste em saber se o artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, mantém ou não em vigor a regra da proibição de acumulação de pensões antecipadas com remunerações por cargos públicos no domínio da lei revogada (art.º 18º-A do Estatuto dos Eleitos Locais, na redacção anterior à introduzida pela referida Lei), afastando, assim, quanto aos eleitos locais que tenham beneficiado do regime especial de aposentação previsto no artigo 18.º do referido Estatuto, a aplicação aos seus casos do novo regime previsto na Lei n.º 52-A/2005, designadamente o novo regime de cumulação de pensões previsto no seu artigo 9.º.

O acórdão recorrido, com base na matéria de facto acima descrita, concluiu que “.... tendo presente a factualidade supra fixada e valendo aqui os considerandos ora reproduzidos, que, repita-se, permanecem e se mostram plenamente válidos e adequados também para os autos e caso “sub judice”, temos, para nós, que não assistia, nem assiste ao A., aqui recorrido, o direito no qual estribou a sua pretensão (direito de cumular 13 da sua pensão de aposentação com a remuneração de autarca em efectivo exercício de funções), pelo que não pode sufragar-se o entendimento que fez vencimento na decisão judicial recorrida, impondo-se a sua revogação.

Na verdade, o quadro normativo decorrente do art. 9.º, n.º 1 da Lei n.º 52-A/05 aponta inequivocamente no sentido da sua previsão abarcar apenas os eleitos locais, no regime de permanência, que estejam na condição de aposentados que recebem, em cumulação, a remuneração pelo exercício das suas funções e a respectiva pensão de reforma, pois, é apenas a esses que a lei impõe a referida

limitação: ou optam por receber a totalidade da pensão acrescida de 1/3 da remuneração base atribuída ao exercício efectivo do seu cargo, ou optam por receber esta remuneração na sua totalidade, acrescida de 1/3 da pensão de aposentação.

Ora o aqui recorrido, tal como deriva da análise da factualidade apurada na sua concatenação com o quadro normativo em referência, não se incluía nem se inclui na previsão do art. 9.º daquele diploma visto que o mesmo foi aposentado antecipadamente ao abrigo do n.º 4 do art. 18.º do EEL e tinha o pagamento da sua pensão de aposentação suspenso nos termos do art. 18-A daquele mesmo Estatuto.

E daí que não procede a pretensão pelo mesmo deduzida na acção administrativa em presença.”

O acórdão fundamento deu como provada a seguinte matéria de facto:

A) O A. exerce actualmente em regime de permanência as funções de Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, para as quais foi reeleito nas últimas eleições autárquicas, sendo subscritor da Caixa Geral de Aposentações com o n.º 429061.

B) O A. inscreveu-se como subscritor da Caixa Geral de Aposentações quando era Vereador a tempo inteiro na Câmara Municipal de Guimarães, num anterior mandato em 1 de Junho de 1983.

C) O A. foi vereador em regime de tempo inteiro entre 1 de Junho de 1983 e 3 de Novembro de 1985, sendo, desde 11 de Janeiro de 1990, Presidente da Câmara Municipal.

D) O A. é titular de pensão de reforma unificada desde 28 de Janeiro de 1994, dado ter sido anteriormente subscritor da Caixa Geral de Aposentações, designadamente como professor do ensino secundário, estando o abono da mesma suspenso.

E) O A. tomou posse como Presidente da Câmara Municipal de Guimarães em 24 de Outubro de 2005.

F) O A., em 17 de Novembro de 2005, requereu à Caixa Geral de Aposentações o processamento da respectiva pensão. - cfr. fls. 51 do P.A..

G) A Caixa Geral de Aposentações, através de of. datado de 23 de Novembro de 2005, informou o A. da impossibilidade de deferir a pretensão referida em F). - cfr. fls. 52 do P.A. que se dá por reproduzida para todos os efeitos legais.

H) O A., em 22 de Dezembro de 2005, interpôs recurso hierárquico do acto referido em F) - cfr. fls. 56 a 60 do P.A. que se dão por reproduzidas para todos os efeitos legais.

I) Foi elaborado, em 10 de Outubro de 2006, “Parecer” no qual se concluiu da seguinte forma:

“O recurso hierárquico deve ser rejeitado com fundamento no artigo 173, alínea h), do CPA, pois carece de objecto.

Apreciado o requerimento de recurso sob a forma de exposição, afigura-se que a Direcção da CGA deverá confirmar o acto de indeferimento da pretensão do interessado constante do referido ofício de 2005.11.23, mais devendo dispensar a audiência prévia do interessado, nos termos do artigo 103, n.º 2 do CPA, por este já se ter pronunciado no procedimento sobre as questões que importam à decisão.” - cfr. fls. 61 a 68 do P.A., que se dão por reproduzidas.

J) A Direcção da Caixa Geral de Aposentações, em 6 de Janeiro de 2006, deliberou rejeitar “... o recurso hierárquico por falta de objecto e confirma-se o indeferimento da pretensão do interessado. “- (acto impugnado) - cfr. fls. 68 do P.A..

L) A deliberação referida em I) foi notificada ao A. através de of.º datado de 16 de Janeiro de 2006. - cfr. fls. 69 do P.A..

Com base na matéria de facto descrita, o acórdão fundamento concluiu que “(...) quer a letra quer o espírito do art.º 8º apontam no sentido de salvaguardar os direitos e benefícios que os eleitos locais com os mandatos em curso teriam se não fosse publicada a Lei n.º 52-A/2005, nomeadamente o direito a reforma antecipada e à contagem do tempo de serviço a dobrar (artigo 18º) e não restringir os direitos dos eleitos aposentados titulares de cargos políticos, (...) o legislador, consciente dos vários regimes jurídicos de aposentação, de reforma ou reservistas (...) não distinguiu a aplicação do regime estabelecido no citado art. 9º. Assim, todos os eleitos locais na situação de aposentados, reformados ou reservistas, independentemente da forma ou regime que os levou àquela situação, que estejam em funções, é lhe aplicável o regime constante do art. 9º, n.º 1, da Lei n.º 52-A/2005.

Se o legislador pretendesse excluir do regime do art 9º, n.º 1 da Lei n.º 52- A/2005 os eleitos locais em regime de permanência que se tenham aposentado antecipadamente ao abrigo do art. 18º da Lei n.º 29/87, na redacção da Lei n.º 97/89, obrigando-os a receber a remuneração correspondentes às funções por inteiro e determinando que continuariam suspensas as suas pensões de aposentação, tê-lo-ia referido expressamente. O que não aconteceu, antes, revogou, expressamente, o art. 18º-A da Lei n.º 29/87, com a redacção da Lei n.º 1/91 - (art. 6º, 3 da Lei n.º 52- A/2005).

Assim, concluímos, tal como no acórdão recorrido, que ao recorrido, aposentado, é aplicável o art. 9º da Lei n.º 52-A/2005.”

Verifica-se, assim, que, perante situações de facto idênticas – dois autarcas que aposentaram antecipadamente ao abrigo dos artigos 18 e 18-A, do EEL, na redacção da Lei n.º 29/87, de 30-06 - e fazendo aplicação das mesmas normas jurídicas ambos os acórdãos deram soluções diferentes à mesma

questão jurídica que é a de saber se o artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, mantém ou não em vigor a regra da proibição de acumulação de pensões antecipadas com remunerações por cargos públicos no domínio da lei revogada (art.º 18º-A do Estatuto dos Eleitos Locais, na redacção anterior à introduzida pela referida Lei), afastando, assim, quanto aos eleitos locais que tenham beneficiado do regime especial de aposentação previsto no artigo 18.º do referido Estatuto, a aplicação aos seus casos do novo regime previsto na Lei n.º 52-A/2005, designadamente quanto à acumulação prevista no seu artigo 9.º. Por outro lado, ambas as decisões transitaram em julgado e não existe jurisprudência deste Supremo Tribunal Administrativo no sentido do decidido pelo acórdão recorrido.

Conclui-se, deste modo, que se verificam os pressupostos do artigo 152, do CPTA, nada obstando ao conhecimento do recurso.

A tese do acórdão recorrido é a de que, a Lei n.º 52-A/2005, de 10-10, na medida em que pôs fim ao regime especial de reforma ao abrigo do EEL, tem de ser interpretada no sentido de que a aposentação de que fala o artigo 9º é apenas aquela que é obtida através do regime ou regimes legais em vigor a partir da entrada em vigor da LEI n.º 52-A/2005, da qual não faz parte, obviamente, a obtida pelo eleitos locais ao abrigo dos artigos 18 e 18-A, do EEL, na redacção da Lei n.º 29/87.

Por sua vez, o acórdão fundamento adota a tese de que porque o artigo 9º, da citada Lei n.º 52-A/2005, ao permitir a acumulação de pensões não distingue entre aposentados ao abrigo do então revogado estatuto dos eleitos locais e os aposentados ao abrigo de qualquer outro regime, porque detendo o recorrido a condição de aposentado no exercício de funções pode beneficiar da acumulação nos termos aí previstos – um terço da pensão de reforma ou um terço da remuneração correspondente ao cargo.

Desde já se afirma que sufragamos a tese do acórdão recorrido que adota a posição jurisprudencial uniforme deste Supremo Tribunal Administrativo com a qual concordamos e nesse sentido, como relator, subscrevemos o acórdão de 18-02-2010, Proc.º n.º 867/08, do Pleno

Na verdade a questão jurídica aqui decidida de forma contraditória pelos acórdãos em confronto, em que estava em causa a interpretação dos mesmos preceitos legais a situações de facto idênticas às presentes, tem sido objecto de decisões pelo STA Supremo Tribunal Administrativo – cfr. acórdãos de 9-07-2009, Proc.º n.º 314/09; de 24-09-2009, Proc.º n.º 313/09, ambos da 1ª Secção, e de 14-01-2010, Proc.º n.º 706/08, e o supracitado de 18-02-2010 - estes dois últimos pelo Pleno em recurso para uniformização de jurisprudência – todas elas no sentido de que o disposto no artigo 9º, da Lei n.º 52-A/2005, de 10-10, não é aplicável aos titulares de cargos políticos e aos eleitos locais que se tenham aposentado antecipadamente ao abrigo do regime do artigo 18, da Lei n.º 29/87, de 30-06.

Porque não são aduzidas quaisquer novas razões que abalem tal jurisprudência, mantemos o entendimento já por nós sustentado, no citado acórdão de 18-02-2010, cuja fundamentação passamos a transcrever:

“A questão que se nos coloca consiste em determinar se é possível cumular o vencimento de Presidente de Câmara com 1/3 da pensão de aposentação percebida pelo seu titular por via da aposentação antecipada com base no Estatuto dos Eleitos Locais, aposentação conseguida justamente enquanto Presidente da mesma câmara municipal, de 10.12. Este diploma legal, que veio alterar “o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais” revogando, entre outros, alguns preceitos da Lei n.º 29/87, de 30.6, que define o Estatuto dos Eleitos Locais, dispõe no referido art.º 9, epígrafado de “**Limites às cumulações**” que:

“1- Nos casos em que os titulares de cargos políticos em exercício de funções se encontrem na condição de aposentados, pensionistas, reformados ou reservistas, independentemente do regime público ou privado que lhes seja aplicável, é-lhes mantida a pensão de aposentação, de reforma ou a remuneração na reserva, sendo-lhes abonada uma terça parte da remuneração base que competir a essas funções, ou, em alternativa, mantida a remuneração devida pelo exercício efectivo do cargo, acrescida de uma terça parte da pensão de aposentação, de reforma ou da remuneração na reserva que lhes seja devida.

2- O limite previsto no número anterior não se aplica às prestações de natureza privada a que tenham direito os respectivos titulares, salvo se tais prestações tiverem resultado de contribuições ou descontos obrigatórios.

3- A definição das condições de acumulação ao abrigo do n.º 1 é estabelecida em conformidade com declaração do interessado, para todos os efeitos legais”.

O art.º 8, igualmente invocado, embora sem qualquer explicitação sobre a forma como saiu violado, tem como epígrafe “**Regime transitório**” e veio possibilitar aos interessados – “os titulares de cargos políticos” “até ao termo dos mandatos em curso” – a utilização dos direitos conferidos pelas disposições revogadas nos termos nele explicitados.

4. Resulta da matéria de facto que o recorrente se aposentou (antecipadamente) por despacho de 1.9.05 da Direcção da CGA, publicado no Diário da República, 2.ª Série..., nos termos da alínea b) do n.º 4 do art.º 18 do Estatuto dos Eleitos Locais (alínea C) dos factos provados) sendo certo que a

Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, entrou em vigor posteriormente, a 15.10. A aposentação foi conferida a coberto desse preceito, com a epígrafe de “**Contagem de tempo de serviço e reforma antecipada**” (redacção da Lei n.º 97/89, de 15.12), em condições bem mais favoráveis do que as concedidas aos restantes cidadãos, sendo de realçar, no entanto, que logo o n.º 1 do art.º 18-A, epigrafado de “**Suspensão da reforma antecipada**” (redacção da Lei n.º 1/91, de 10.1) preceituava que “*A pensão de reforma antecipada é suspensa quando o respectivo titular reassumir função ou cargo de idêntica natureza ao que esteve na base da sua atribuição*”.

5. Do confronto entre as referidas normas decorre, com clareza, que se o titular eleito beneficiar do regime jurídico do referido art.º 18, reforma antecipada, se afastar do lugar para que foi eleito, fica a receber a pensão que lhe foi atribuída; mas se pretender regressar ao mesmo lugar ou aos equiparados para esse efeito, os enunciados no n.º 2 do art.º 18-A, vê a reforma suspensa, nos termos do n.º 1. Esta conclusão é inatacável. E bem se compreende que assim seja. Com efeito, se é certo que o legislador do referido art.º 18 pretendeu conceder aos Eleitos Locais uma situação de privilégio quer quanto à contagem do tempo de serviço (em dobro), quer quanto ao período mínimo de desempenho de funções (6 anos seguidos ou interpolados), quer, finalmente, quanto à idade mínima (sem limite desde que cumpridos 30 anos de serviço), proibiu, todavia, no n.º 1 do art.º 18-A, que a pensão assim conseguida pudesse ser cumulada com o recebimento de uma remuneração pelo exercício das mesmas funções que haviam servido de suporte à concessão da pensão (ou as identificadas no n.º 2).

Voltando à situação do recorrente, se a Lei n.º 52-A/2005 não tivesse sido publicada, e tivesse actuado exactamente como actuou, por força deste n.º 1, a pensão de reforma antecipada era suspensa a partir do justo momento em que reassumisse o cargo de Presidente da Câmara ou, se tivesse estado ininterruptamente no exercício de funções, a pensão ficaria suspensa até que abandonasse o lugar. O legislador, reconhecendo que o regime de reforma antecipada instituído pelo art.º 18 era extremamente favorável (além do mais, transformando até 20 anos em até 40) para os seus destinatários impediu que os beneficiados pudessem usufruir duplamente de um benefício excepcional: aposentar-se muito antes do tempo, se confrontados com os restantes cidadãos, e beneficiar de uma cumulação de uma remuneração com uma reforma conseguida (pelo mesmo exercício) de modo extremamente favorável em relação a eles.

6. Chegados aqui, sabedores de que até à Lei n.º 52-A/2005 a cumulação não era possível, pode perguntar-se se seria razoável admitir-se que uma lei, saída no âmbito de uma profunda reforma das regras de aposentação e reforma, que visou garantir a sustentação do sistema no futuro, reduzindo drasticamente o montante das pensões e aumentando consideravelmente a idade e o tempo de serviço para as conseguir, fosse conferir aos Eleitos Locais direitos que até aí não tinham? É patente que não. A exposição de motivos constante da Proposta de Lei n.º 18/X apresentada à Assembleia da República em 23.6.05 (Diário da Assembleia dessa mesma data, n.º 26, II Série-A; os restantes elementos respeitantes aos trabalhos preparatórios podem ver-se dos Diários da Assembleia de 1.7.05, de 2.7.05 e de 15.9.05.) que lhe deu origem, é muito elucidativa a este respeito nomeadamente quando anuncia que: “*No sentido de fazer convergir o regime de protecção social da função pública em matéria de pensões com o regime geral de segurança social, foi recentemente aprovada uma medida para as situações abrangidas pelo regime geral do Estatuto da Aposentação, aplicável à generalidade dos subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA). O reforço da justiça e da equidade, reclamam que se prossiga esse esforço, alargando a reforma aos regimes especiais de que beneficiam outros titulares de prestações atribuídas pela CGA. Pelo seu profundo significado simbólico, particularmente num contexto em que são solicitados a todos os cidadãos importantes sacrifícios, decidiu-se proceder neste momento à reforma dos regimes aplicáveis a titulares de cargos políticos, eliminando os direitos específicos de que beneficiavam em matéria de subvenções vitalícias e de aposentação...*” (negrito e sublinhado nossos).

Portanto, o legislador, num intuito manifestamente reformador, quando alterou “o regime relativo a pensões e subvenções dos titulares de cargos políticos e o regime remuneratório dos titulares de cargos executivos de autarquias locais”, nos termos expostos, pretendeu **retirar direitos** e, não só conhecia as modalidades de aposentação a que todos eles estavam sujeitos, por um lado, a dos art.ºs 37 e 37-A do Estatuto da Aposentação (DL 498/72, de 9.12) e por outro, a do art.º 18 do Estatuto dos Eleitos Locais, como não ignorava que enquanto os aposentados nos termos do EA do regime geral da Segurança Social (art.º 57 do DL 329/93, de 25.9) acumulavam a pensão de aposentação com a remuneração como Eleitos Locais, os aposentados nos termos do EEL não, vendo a pensão de aposentação suspensa nos termos acima enunciados. E, como é sabido, tem de presumir-se “que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (art.º 9, n.º 3, do CC).

A possibilidade de acumulação da pensão com a remuneração, contemplada no n.º 1 do art.º 9 da Lei n.º 52-A/2005, preceito que não faz qualquer distinção quanto à proveniência das pensões (e, por isso, quanto ao regime jurídico que lhes serviu de base), tem que ser entendida no contexto que se deixou apontado, o intuito reformista da lei, que pretendeu eliminar “os direitos específicos” dos titulares políticos e eleitos locais e a redução de direitos, nesta matéria, à generalidade dos cidadãos. Ideia que também fluiu do art.º 2 da Lei n.º 52-A/2005 ao alterar a redacção do art.º 13 do EEL ao passar a impor-lhes o regime geral da Segurança Social. De resto, que essa foi a intenção do legislador resulta

à saciedade do regime transitório instituído com o art.º 8 da Lei n.º 52-A/05, ao garantir (ainda) àqueles que, à data da sua entrada em vigor, até ao termo do mandato em curso, preenchessem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas normas revogadas, entre elas a do artigo 18º do EEL, lhes seria aplicável, para todos os efeitos, o anterior regime. E, por isso, o seu conteúdo normativo jamais poderá ser interpretado no sentido de alargar esses direitos e conceder algo que a lei anterior expressamente negava. Com efeito, diz-nos o n.º 1 do art.º 9 do CC que “*A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos e pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada*”. A letra da lei não contraria a interpretação exposta, é neutra, os trabalhos preparatórios e o pensamento do legislador impõem-na como inultrapassável, imposição que decorre igualmente das circunstâncias em que foi elaborada, sendo a única que conforma a unidade do sistema jurídico. Portanto, em sede interpretativa nela se vêem consagrados os elementos sistemático (insere-se numa reforma da Segurança Social em sentido lato, ou melhor, na reforma do sistema de pensões que retira direitos), o elemento histórico (os trabalhos preparatórios apontam, apenas, nesse sentido) e o elemento racional ou teleológico (o fim da norma é retirar ou manter e não conceder novos direitos). No fundo, o que este preceito faz é aplicar aos Eleitos Locais o regime geral, tratando de igual modo todos os cidadãos que, tendo-se aposentado, exerçam novamente funções públicas, usufruindo de ambas as prestações, na proporção da totalidade de uma e de 1/3 da outra (art.º 79 do EA).”

Sufragando-se integralmente a fundamentação expendida, da qual resulta que foram razões de igualdade entre todos os cidadãos que presidiram à reforma que conduziu a uma redução dos direitos especiais de aposentação e contagem do tempo de serviço dos titulares de cargos políticos, a solução que se adopta é a perfilhada pelo acórdão recorrido, oposta à do acórdão fundamento que, por isso, é de manter.

IV. Nestes termos, acordam em negar provimento ao recurso, confirmando o acórdão recorrido. Custas pelo recorrente, fixando-se a taxa de justiça em seis UC.s.

Lisboa, 20 de Maio de 2010. — José António de Freitas Carvalho (relator) — José Manuel da Silva Santos Botelho — Rosendo Dias José — Maria Angelina Domingues — Luís Pais Borges — Jorge Manuel Lopes de Sousa — Alberto Acácio de Sá Costa Reis — Adérito da Conceição Salvador dos Santos — Rui Manuel Pires Ferreira Botelho — António Bernardino Peixoto Madureira — Jorge Artur Madeira dos Santos — Alberto Augusto Andrade de Oliveira — António Bento São Pedro — António Políbio Ferreira Henriques — Fernanda Martins Xavier e Nunes.

Acórdão de 20 de Maio de 2010.

Assunto:

Acto materialmente administrativo. Órgãos da Administração. Função política.

Sumário:

- I — *A forma do acto administrativo em nada prejudica a sua impugnabilidade contenciosa (arts. 268º n.º 4 da CRP e 52º n.ºs 1 e 2 do CPTA). Embora, normalmente, um acto administrativo não esteja contido num acto normativo, todavia, o mesmo pode aparecer-nos “travestido” de tal.*
- II — *O conceito de acto administrativo vertido no artº 120º do CPA é o aplicável para os efeitos deste mesmo Código pode ser aplicável a outras situações em que não nos é dado o conceito de acto administrativo, como o mesmo é aplicável a outras leis quando estas o determinarem.*
- III — *O conceito de acto administrativo impugnável (artº 51º do CPTA) assenta e arranca do conceito material de acto administrativo vertido no artigo 120º do CPA.*
- IV — *A função política traduz-se numa actividade de ordem superior; que tem por conteúdo a direcção suprema e geral do Estado, tendo por objectivos a definição dos fins últimos da comunidade e a coordenação das outras funções à luz desses fins.*
- V — *As decisões de órgãos não administrativos do Estado e as de particulares em casos legalmente previstos consubstanciam actos administrativos (actos materialmente administrativos), enquanto tiverem o mesmo regime procedimental e substantivo dos actos dos órgãos da Administração Pública, pois, são actos jurídicos de idêntica natureza e efeito dos dela.*