ACÓRDÃO Nº 1047/2025

Processo n.º 297/2025
1.ª Secção
Relator: Conselheiro João Carlos Loureiro

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1. Nestes autos, vindos do Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, o **Ministério Público** interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei do Tribunal Constitucional – LTC), da sentença proferida por aquele tribunal em 31/01/2025.

2. O presente recurso constitui incidente no Processo n.º 485/19.1BEPNF-T.

Nesse processo, A. apresentou pedido de extensão de efeitos da sentença proferida no âmbito de outro processo e, em consequência, requereu a sua reinscrição na Caixa Geral de Aposentações.

O Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, por sentença proferida em 31/01/2025, julgou a ação totalmente procedente e condenou as demandadas a reconhecerem o direito da requerente a manter a subscrição na Caixa Geral de Aposentações, recusando a aplicação do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, com fundamento em inconstitucionalidade material, por violação do princípio da confiança, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

É desta sentença que vem interposto o presente recurso de constitucionalidade, reportado à norma do *artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro*.

3. Admitido o recurso e subidos os autos a este Tribunal Constitucional, as partes foram notificadas nos termos e para os efeitos do artigo 79.º, n.º 2, da LTC.

4. O recorrente apresentou alegações, formulando as seguintes conclusões:

«1. O Ministério Público interpôs recurso obrigatório, para este Tribunal Constitucional, da douta sentença, de 31/01/2025, do Mm.º Juiz do Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel que decidiu "Em Dezembro do ano passado foi publicada a Lei n.º 45/2024, de 27/12. Esta lei visa, ostensivamente, a «interpretação autêntica do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões». (...). O legislador viola a confiança legítima dos particulares e, consequentemente, o princípio da proteção da confiança, quando decide introduzir, em 2024, inovações na Lei n.º 60/2005, i) sem qualquer consideração pelos efeitos já constituídos, ii) sem qualquer consideração pela jurisprudência que, de forma reiterada e constante, vinha atribuindo aos professores o direito à inscrição na Caixa Geral de Aposentações a quem antes de 01/01/2006, estivesse inscrito nesse regime de providência. (...) Nada permitiria a qualquer particular nas presentes circunstâncias antever como minimamente possível que deveria provar a) não existir «qualquer descontinuidade temporal»; ou b) existindo descontinuidade temporal, comprovar que: i) esta fosse de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o funcionário ou agente está inserido; e ii) o funcionário não tivesse exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público. O artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, deve ser desaplicado por inconstitucionalidade, nomeadamente por violação do princípio da confiança".

2. Constitui, pois, objeto do recurso, nos termos supramencionados, a questão da constitucionalidade da norma do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, que refere: "1 – Para efeitos de interpretação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, considera-se que a obrigatoriedade de inscrição no regime geral de segurança social do pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação, abrange os subscritores que cessaram o seu vínculo de emprego público após 1 de janeiro de 2006 e que voltem a estabelecer novo vínculo de emprego público em condições que, antes da entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, conferiam direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações. 2 – Ressalva-se da obrigatoriedade estabelecida no número anterior o funcionário ou agente que demonstre que, apesar da cessação do vínculo de emprego público, constituiu um novo vínculo de emprego público com a mesma ou com outra entidade pública, desde que, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 19 de dezembro: a) Não exista qualquer descontinuidade temporal; ou b) Existindo descontinuidade temporal, se comprove que: i) Esta seja de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o funcionário ou agente está inserido; e ii) O funcionário não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público".

3. A Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, estabeleceu os mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões.

4. Prevê este diploma, no seu artigo 2.º, quanto à inscrição de subscritores na Caixa Geral de Aposentações 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 proteção 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".

5. Este dispositivo normativo impôs, portanto, um limite na inscrição de novos subscritores, a partir de 1 de janeiro de 2006, vedando o acesso ao regime social convergente de trabalhadores ou agentes que exerçam funções públicas e se inscrevam após esta data, e, consequentemente, a obrigatoriedade da inscrição destes trabalhadores no regime geral da segurança social.

6. Neste sentido, a Caixa Geral de Aposentações está impedida de inscrever trabalhadores que, pela primeira vez, estejam a exercer funções públicas após o limite temporal estabelecido por aquela norma.

7. Ou seja, o que o legislador pretendeu foi não aumentar o número de inscrições através do cancelamento da entrada de novos subscritores e, nessa medida, caminhar para a convergência ao mesmo tempo que se limitava o crescimento da despesa pública nesta área.

8. Aliás, na exposição de motivos constante da Proposta de Lei n.º 38/X podia ler-se, entre o mais, que "Razões de equidade e de justiça social, aliadas ao desaparecimento progressivo das razões que estiveram na base da criação para os funcionários públicos de um regime de pensões separado do da generalidade dos restantes trabalhadores por conta de outrem e à necessidade de contrariar o desequilíbrio financeiro do sistema, que a consolidação das finanças públicas torna inadiável, recomendam a implementação neste momento das medidas necessárias a alcançar essa uniformização de regimes. A concretização da convergência não deve, porém, fazer-se nem à custa do sacrifício das expectativas daqueles que, no quadro do regime atualmente em vigor, já reúnem condições para se aposentarem, nem de ruturas fraturantes, optando-se antes por um modelo de transição gradual que aplica aos funcionários, agentes da Administração Pública e demais servidores do Estado o regime de pensões do Estatuto da Aposentação, o regime de segurança social ou ambos simultaneamente".

9. A Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, refere expressamente que "A presente lei procede à interpretação autêntica do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões". E acrescenta: "1. Para efeitos de interpretação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, considera-se que a obrigatoriedade de inscrição no regime geral de segurança social do pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação, abrange os subscritores que cessaram o seu vínculo de emprego público após 1 de janeiro de 2006 e que voltem a estabelecer novo vínculo de emprego público em condições que, antes de 1 de janeiro de 2006, conferiam direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações (n.º 1 do artigo 2.º); 2. Ressalva-se da obrigatoriedade estabelecida no n.º 1 do artigo 2.º o funcionário ou agente que demonstre que, apesar da cessação do vínculo de emprego público, constituiu um novo vínculo de emprego público com a mesma ou com outra entidade pública, desde que, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 19 de dezembro (n.º 2 do artigo 2.º): a) Não exista qualquer descontinuidade temporal; ou b) Existindo descontinuidade temporal, se comprove que: i) Esta seja de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o funcionário ou agente está inserido; e ii) O funcionário não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público".

10. A exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 19/XVI/1.ª respeitante à Lei n.º 45/24, de 29 de dezembro, refere que: "Com a publicação da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, estabeleceram-se mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões. A fim de alcançar este resultado, o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, determinou que, a partir de 1 de janeiro de 2006, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) deixaria de proceder à inscrição de subscritores. Ademais, o artigo 9.º da mesma lei procedeu à revogação do artigo 1.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, na sua redação atual, e de todas as normas especiais que conferissem direito de inscrição na CGA, garantindo uma clara convergência do regime de proteção social da função pública com o regime da segurança social, tendo em vista a existência de um regime de proteção social fechado. Neste sentido o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, veio determinar a obrigatoriedade de inscrição no regime geral da segurança social do pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação anterior vigente, fosse aplicável o regime de proteção 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. (…) O Acórdão do STA, no processo n.º 0889/13, de 06.03.2014, concluiu, tendo em conta o artigo 2.º daquele diploma, que se refere apenas ao pessoal que "inicie funções", visando o mesmo cancelar novas entradas no sistema e não limitar os subscritores que permanecem no mesmo, concluindo não haver quebra do estatuto do subscritor quando o funcionário ou agente se limita a transitar de uma entidade administrativa para outra sem qualquer descontinuidade temporal, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do Estatuto da Aposentação. Porém, jurisprudência posterior tem ultrapassado o sentido do referido Acórdão, entendendo que o direito de manutenção de inscrição de antigos subscritores deve ser reconhecido, mesmo quando exista descontinuidade temporal entre os vínculos de emprego público estabelecidos e a continuidade de funções. Uma vez que tais entendimentos contrariam a intenção legislativa de proceder à convergência de sistemas, n.º 60/2005, de 29 de dezembro impedindo assim, na prática, que a Caixa Geral de Aposentações se mantenha como um regime fechado, importa, com premência, proceder a uma clarificação do sentido e alcance da determinação ínsita no n.º 2 do artigo 2.º da Lei, na sua redação atual".

11. Na discussão, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 19/XVI/1.ª (GOV) que procede à interpretação autêntica do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, a Sr.ª Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (Maria do Rosário Palma Ramalho) referiu que: "A interpretação que firmamos do artigo 2.º – é sempre o artigo 2.º do diploma de 2005 – é, no nosso entender, a mais consentânea com o espírito do legislador aquando da aprovação da Lei n.º 60/2005. Ou seja, pretende-se continuar o objetivo da lei, que era assegurar a convergência dos sistemas da CGA e da Segurança Social, tornando a primeira num sistema fechado, isto é, a extinguir, e o objetivo simultâneo de reconhecer àqueles trabalhadores da Administração Pública que efetivamente têm uma continuidade material no exercício de funções, apesar de poderem ter contratos diferentes, sucessivos, que essa continuidade lhes permita ter a reinscrição".

12. Estando a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, qualificada, pelo próprio legislador, como lei interpretativa importa apurar a abordagem do Tribunal Constitucional sobre esta matéria.

13. No que diz respeito a leis interpretativas em matéria fiscal, o Acórdão n.º 751/2020 deste Tribunal Constitucional, tirado em Plenário, refere o seguinte: "10. A especificidade da lei interpretativa prende-se com a intenção e a força vinculante do próprio ato normativo: por contraposição à lei inovadora, aquela visa ou declara pretender fixar apenas o sentido correto de um ato normativo anterior. A mesma não pretende criar direito novo, antes tem como objetivo esclarecer o sentido "correto" do direito preexistente. «O órgão competente que cria uma lei (p. ex., a Assembleia da República) tem também a competência para a interpretar, modificar, suspender ou revogar» (cf. BAPTISTA MACHADO, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, Almedina, Coimbra, 1983, p. 176). Está em causa, afinal, uma manifestação da mesma competência legislativa que é fonte em sentido orgânico do ato interpretando (cf. idem, ibidem). E, por ser de valor igual a este último, a lei interpretativa determina-lhe o sentido para todos os efeitos, independentemente da correção hermenêutica de tal interpretação. Por isso, a interpretação da lei fixada pelo próprio legislador – a chamada "interpretação autêntica" – «vale com a força inerente à nova manifestação de vontade» do respetivo autor (cf. Autor cit., ibidem, p. 177). Daí a aludida consequência de a lei interpretativa se integrar na lei interpretada (cf. o artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil). Por isso mesmo, como se referiu no Acórdão n.º 267/2017, pode, de acordo com certa conceção, falar-se de uma retroatividade meramente formal inerente a toda a lei – tida por "verdadeiramente" ou "genuinamente" – interpretativa: há retroatividade, porque tal lei se aplica a factos e situações anteriores, e a mesma retroatividade é "formal", visto que a lei, «vindo consagrar e fixar uma das interpretações possíveis da [lei anterior – cujo sentido e alcance não se podiam ter como certos –] com que os interessados podiam e deviam contar, não é suscetível de violar expectativas seguras e legitimamente fundadas» (cf. BAPTISTA MACHADO, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, Almedina, Coimbra, 1983, p. 246). Com efeito, «a retroação [das leis interpretativas] justifica-se, além do mais, por não envolver uma violação de quaisquer expectativas seguras e legítimas dos interessados. Estes podiam contar com a solução da [lei nova] interpretativa, visto ela corresponder a um dos vários sentidos atribuídos já pela doutrina e pela jurisprudência à [lei antiga]»: assim, é «de sua natureza interpretativa a lei que, sobre um ponto em que a regra de direito é incerta ou controvertida, vem consagrar uma solução que a jurisprudência, por si só, poderia ter adotado» (cf. BAPTISTA MACHADO, Sobre a Aplicação no Tempo do novo Código Civil, Almedina, Coimbra, 1968, pp. 286-287). Diferentemente, se a lei nova se pretende aplicar a factos e situações jurídicas anteriormente disciplinados por um direito certo, então este último é modificado, violando-se expectativas quanto à sua continuidade, e tal lei, na medida em que inove relativamente ao direito anterior – qualificando-se já não como lei interpretativa, mas sim como lei inovadora –, será substancial ou materialmente retroativa (cf. BAPTISTA MACHADO, Introdução ao Direito…, cit., p. 247). (...) os destinatários das leis têm a expectativa legítima de que estas sejam objeto de uma interpretação jurídica, porque é nesses exatos termos – enquanto sujeitos de direito – que aquelas se lhes dirigem. Ao consagrarem um sentido por razões de ordem política – constitutivas e não declarativas de direito –, as leis interpretativas frustram essa expectativa legítima dos cidadãos na juridicidade, adversariabilidade e justiciabilidade da sua relação com a lei. Não é outro, segundo se crê, o alcance das seguintes palavras que constam do Acórdão n.º 172/2000: "[A] vinculação interpretativa que [as] leis [interpretativas] comportam, ao tornar-se critério jurídico exclusivo da aplicação do texto anterior da lei, modifica a relação do Estado, emitente de normas, com os seus destinatários. A exclusão pela lei interpretativa de outras interpretações propugnadas e já aplicadas noutros casos [...] leva a que o Estado possa a posteriori impedir que o Direito que criou funcione através da sua lógica intrínseca comunicável aos destinatários das normas, permitindo que interfira na interpretação jurídica um poder imperativo e imediato que altera o quadro dos elementos relevantes da interpretação jurídica".

14. Cunha Gonçalves, Tratado de Direito Civil, vol. I, pág. 379, refere que: "Lei interpretativa, enfim, é uma determinada interpretação, gramatical ou doutrinal. de uma lei, imposta pelo legislador». E mais adiante, pág. 381, comentando a opinião sobre a suposta inutilidade das leis interpretativas, sustentada por António Luiz de Seabra, acrescenta: «A lei interpretativa, repito, é a mesma lei anterior, mas não é inútil, porque vem redigida em termos mais explícitos e claros, ou indica o exato sentido e alcance dos preceitos em questão, de modo que o pensamento do legislador se patenteia tal qual era e não mais subsistam os intuitos que certos litigantes e certos juízes erradamente lhe atribuem. A lei interpretativa diz o mesmo que a lei interpretada; mas di-lo melhor".

15. Ou seja, leis interpretativas são aquelas que o legislador faz para determinar o sentido duvidoso obscuro ou controvertido, de uma lei antiga: a lei interpretativa só materialmente é uma lei nova, porque, pela sua função, integra-se, em absoluto, na lei velha.

16. Toda a lei que excede esta função, toda a lei que define um princípio que não está contido na lei que diz pretender interpretar, não é interpretativa, é inovadora, porque, neste caso, não declara o direito existente, neste caso cria uma nova norma jurídica.

17. O Ac. do STJ de 14/03/2019, in www.dgsi.pt. refere que "o Supremo Tribunal de Justiça tem consistentemente declarado que o critério determinante da qualificação de uma lei como interpretativa depende do preenchimento cumulativo de dois requisitos: o primeiro consiste em "a lei [nova] regular um ponto de direito acerca do qual se levantam dúvidas e controvérsias na doutrina e jurisprudência" e o segundo, em "a lei [nova] consagrar uma solução que a jurisprudência pudesse tirar do texto da lei anterior, sem intervenção do legislador". Convocando a formulação do Professor Baptista Machado, dir-se-á que o primeiro requisito está em que a solução do direito anterior, da lei antiga, "seja controvertida ou, pelo menos, incerta" e que o segundo requisito está em que a solução da lei nova se situe dentro dos quadros da controvérsia ou da incerteza, de forma a que "o julgador ou o intérprete a ela poderiam chegar sem ultrapassar os limites normalmente impostos à interpretação e aplicação da lei".

18. Seguindo estes critérios, será que existe controvérsia ou conflito na jurisprudência acerca da questão regulada pela lei nova? E a solução da lei nova situa-se dentro dos quadros da controvérsia? Parece-nos que a resposta é duplamente negativa, como vamos expor de seguida.

19. Por ser das decisões mais recentes sobre esta temática transcreve-se a proferida pelo Tribunal Central Administrativo Norte a 07/02/2025 in www.dgsi.pt. a respeito da aplicação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro (tal também resultando expresso no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 07/12/2022 in www.dgsi.pt): "a jurisprudência tem sido unânime em considerar que a norma do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, apenas proíbe a inscrição de novos subscritores que, efetivamente, iniciem ex novo funções públicas, independentemente de terem ocorrido ou não hiatos temporais entre contratos celebrados com o Ministério da Educação para o exercício de funções docentes. A interpretação seguida é a de que a norma em causa visa impedir a entrada de novos subscritores no sistema e não eliminar os subscritores que permanecem no mesmo. O Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo, de 06/03/2014, no Proc. n.º 0889/13, sumaria que: "I – Considerando a letra do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que se refere apenas ao pessoal que "inicie funções" e a sua razão de ser (proibir a entrada de novos subscritores), afigura-se claro poder retirar-se que o mesmo deve ser interpretado no sentido de a Caixa Geral de Aposentações estar impedida de inscrever como subscritor aquele funcionário/agente que pela primeira vez venha a ser titular de relação jurídica pública." Na sua fundamentação, e quando em abstrato, este Acórdão se dedica a discorrer acerca do sentido e do alcance da norma, conclui: "assim sendo, considerando a letra do preceito e a sua razão de ser, afigura-se claro poder retirar-se do preceito que o mesmo deve ser interpretado no sentido de a CGA estar impedida de inscrever como subscritor aquele funcionário/agente que pela primeira vez venha a ser titular de relação jurídica pública". A referência que este Acórdão faz em relação à (des)continuidade temporal entre vínculos de emprego público surge, apenas, no contexto de aplicação dessa norma ao caso concreto e tendo em conta a sua factualidade própria. Veja-se que o julgador refere: "para além do mais, considerando que, no caso, não tendo havido sequer hiato temporal nem sequer descontinuidade na prestação do trabalho, a prevalecer a interpretação sufragada no Acórdão recorrido, a mesma conduziria a um resultado desproporcionado e a ruturas fraturantes não desejadas pelo legislador, atenta a razão de ser das normas em causa". Efetivamente, à situação profissional da Autora não é de aplicar o disposto no artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 60/2005, uma vez que o início das suas funções docentes ocorreu em data anterior a 1 de janeiro de 2006. A descontinuidade temporal verificada nos seus vínculos de emprego público a termo não pode ser imputada à Autora. Como é do conhecimento público, fruto do regime de recrutamento e contratação de docentes que vigorou nos últimos anos, no período em questão milhares de docentes, tal como a Autora, foram sempre opositores ao concurso nacional mas não obtiveram colocação anual (com início a 1 de setembro e término a 31 de agosto de cada um daqueles anos letivos). As interrupções entre alguns desses contratos não impediram que a Autora voltasse a exercer funções e às quais correspondia o direito de manter a sua inscrição no regime social convergente. O Supremo Tribunal Administrativo assim julgou nos Acórdãos proferidos em 09/06/2022, no Proc. n.º 099/21.6BEBRG, e em 22/09/2022, nos Procs. n.ºs 877/21.6BEBRG e 1974/20.0BEBRG, ao não admitir os recursos interpostos pela CGA e pelo Ministério da Educação em processos de docentes que tiveram hiatos temporais entre contratos, tendo confirmado as decisões judicias que reconheceram o direito daqueles docentes em manter o direito de inscrição na CGA, com efeitos retroativos. Idêntica interpretação tem sido feita por este Tribunal Central Administrativo do Norte, sempre que tem sido chamado a interpretar o sentido e o alcance do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, e aplicar esta norma a situações de facto idênticas à da Autora. Com efeito, os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, preconizam a inadmissibilidade de novas inscrições na Caixa Geral de Aposentações, e, bem assim, a obrigatoriedade de inscrição no regime geral de segurança social de todo o pessoal que "inicie funções" a partir 1 de janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção 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. Na determinação do que se deve entender relativamente à previsão "iniciem funções" contida no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, dever-se-á atender ao teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, espraiada, entre muitos outros, no aresto de 06/03/2014, no âmbito do Proc. n.º 0889/13, que, quanto a esta temática, considerou que o disposto no n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005 visa apenas abranger o pessoal que inicie absolutamente funções. Como aí se sinalizou, por razões atinentes a uma interpretação harmoniosa com a letra e a teleologia intrínseca do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, a eliminação da subscrição do trabalhador em funções públicas decorrente da cessação do exercício do seu cargo prevista no n.º 1 do artigo 22.º do EA só ocorrerá se este não for investido noutro cargo a que antes de 01/01/2006 correspondesse direito de inscrição. Os Acórdãos proferidos por este Tribunal Central Administrativo Norte, em 2022/01/28, no Proc. n.º 01100/20.6BEBRG, e em 2022/04/08, no Proc. n.º 00307/19.3VBEBRG, concretizam que: "Verificando-se que antes de 01/01/06, a Autora estava inscrita na CGA e que posteriormente a essa data foi investida, através da celebração de sucessivos contratos com o Ministério da Educação, em cargo a que antes de 01/01/2006 correspondia o direito de inscrição na CGA, a mesma tem o direito à sua reinscrição, de acordo com o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 60/2005.". Sistematicamente também assim temos decidido. Em suma, considerar, tal como a Ré/Recorrente o faz, que a Autora está a iniciar funções nos termos desta disposição legal apresenta-se uma interpretação que não cabe na letra do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro; A Autora não estava pela primeira vez a exercer funções públicas na data em que foi erradamente inscrita no regime geral da segurança social; O artigo 22.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, prevê as situações em que se verifica a "eliminação do subscritor", com o respetivo cancelamento da inscrição: "1. Será eliminado o subscritor que, a título definitivo, cesse o exercício do seu cargo, salvo se for investido noutro a que corresponda igualmente direito de inscrição. 2. O antigo subscritor será de novo inscrito se for readmitido em quaisquer funções públicas previstas nos artigos 1.º e 2.º e satisfizer o disposto no artigo 4.º"; Determina-se neste preceito que assiste ao ex subscritor o direito de ser de novo inscrito, caso pretenda voltar a ingressar em funções públicas, resultando que o cancelamento da inscrição do subscritor ocorre caso exista cessação definitiva do exercício do cargo, assistindo-lhe, porém, o direito de ser de novo inscrito, se voltar a ingressar no exercício de funções públicas; In casu, não se pode dizer que a Autora/Recorrida por ter celebrado, na Administração Pública e em anos sucessivos contratos com o mesmo empregador – o Ministério da Educação –, estivesse a iniciar funções nos termos e para os efeitos do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro; Tal norma visa a proibição de entrada de novos subscritores e não a eliminação daqueles que já integravam a CGA; Como tal, não assiste razão à Ré/Recorrente ao afirmar que a Autora cessou funções públicas passando à situação de ex-subscritora; Bem andou, pois, a decisão recorrida, que condenou as Entidades Demandadas a reconhecerem o direito da Autora como subscritora da CGA e a praticarem todos os atos materiais necessários a repor a sua inscrição com efeitos à data em que foi erradamente inscrita no regime geral da segurança social, em conformidade, repete-se, com a posição da jurisprudência que defende que a proibição constante do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, se aplica a novos subscritores que iniciem ex novo funções públicas, a partir de 1 de janeiro de 2006; Nessa medida, a Autora não é ex subscritora da CGA, ao abrigo do disposto no artigo 22.º do Estatuto de Aposentação".

20. Como resulta desta decisão, o sentido da jurisprudência dos Tribunais Administrativos tem sido uniforme (ou unânime) não se detetando a controvérsia ou conflito jurisprudencial que deveria estar na base da opção da lei interpretativa e que o Governo assinalou.

21. E mesmo o Acórdão do STA de 2014, citado na exposição de motivos do Governo, de 2015, ou seja, de há 11 anos (!) não tem o sentido divergente que se lhe pretende atribuir, uma vez que foi favorável à pretensão do autor e limitado ao circunstancialismo do caso concreto.

22. Pelo que o texto original tem sido interpretado uniformemente pelos tribunais, falecendo o primeiro pressuposto assinalado.

23. Como refere o Acórdão n.º 395/2017 do TC, "(...) para que se verifique uma controvérsia jurisprudencial, não basta que recaiam sobre uma determinada questão de interpretação decisões divergentes; é necessário que exista um corpo desenvolvido de pronunciamentos judiciais (ou arbitrais) no seio do qual se estabeleceram correntes opostas e não reconciliadas dentro da ordem jurisdicional a que respeitem. só na base desse lastro jurisprudencial estatisticamente significativo se pode dar por assegurada a evidência de que a questão jurídica é incerta ou insanável, pelo menos no momento presente", o que não está minimamente verificado no presente caso.

24. E será que a solução adotada na nova lei de apenas permitir a reinscrição dos trabalhadores que não tiveram qualquer descontinuidade temporal entre vínculos de emprego público ou, existindo descontinuidade temporal, se comprove ser esta de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o trabalhador está inserido e este não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público, poderia ser inferida do texto original?

25. Parece-nos também que não, uma vez que o texto da lei original em nenhum momento refere a existência ou não de descontinuidades temporais entre vínculos.

26. A lei interpretativa aprovada permite a reinscrição na CGA, mas só a quem, comprovadamente, não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público.

27. Ora, esta exigência é incompatível com as necessidades básicas de procura de trabalho alternativo e com a necessidade de ganhar a vida, suportar as despesas da vida diária e não decorre, de forma alguma, do texto original da lei (como uma simples confrontação de textos confirma).
28. A lei interpretativa, como a própria palavra indica, é a lei que se destina a interpretar e a esclarecer uma lei anterior. Nasce da necessidade de que esse esclarecimento seja prestado, pelo próprio órgão que promulgou a lei obscura, pondo assim, termo às dúvidas que, na sua aplicação, se hajam suscitado.
29. A lei interpretativa pressupõe, por consequência, na lei interpretada, uma obscuridade ou uma ambiguidade.
30. Se a lei interpretativa, em vez de esclarecer uma norma obscura ou ambígua, cria uma outra norma, um preceito novo, essa lei não é interpretativa, é inovadora e dispositiva.
31. Gomes da Silva entendia que "para haver interpretação autêntica é necessário que tenha havido dúvidas sobre a lei, orientações diferentes a procurar interpretá-la e é preciso que a interpretação opte por uma delas", citado por Germano Marques da Silva, Direito Penal Português I, Parte Geral, Introdução e Teoria da Lei Penal, Verbo, 3.ª Edição, pág. 284, nota de rodapé n.º 1.
32. No mesmo sentido de que a lei interpretativa deve integrar um dos sentidos com que a norma habitualmente é interpretada, pois só assim não será estranha aos interessados, Santos Justo, Introdução ao Estudo do Direito, Coimbra Editora, 10.ª Edição, págs. 394-395.
33. Assim, interpretar não é inovar, mas esclarecer dúvidas que se hajam suscitado na interpretação de uma norma vigente: a lei interpretativa pressupõe, portanto, como dissemos, a existência de uma lei obscura e divergências e contradições quanto ao modo de a interpretar.
34. A lei até pode ser obscura, mas se a interpretação está judicialmente fixada, o legislador não deve aproveitar a circunstância de a lei ser obscura, para a interpretar, autenticamente, num sentido diverso do estabelecido pelos tribunais, Guilherme Moreira, Instituições de Direito Civil Português, vol. I, pág. 84.
35. Para uma lei ser interpretativa, não basta que o legislador a qualifique como tal.
36. No caso em apreço verifica-se um desvio da função natural da lei interpretativa, uma vez que sob a capa de uma lei interpretativa se criou uma lei inovadora.
37. Um dos limites constitucionais à atuação do legislador é o princípio da segurança jurídica ou o princípio da proteção da confiança: apesar do texto da Constituição não aludir expressamente a este princípio, ele é pacificamente dedutível do princípio do Estado de Direito consagrado no seu artigo 2.º, a afirmação deste princípio significa que, num Estado de Direito, a atuação dos poderes públicos deve ser previsível e confiável.
38. Como o Tribunal Constitucional também salientou no Acórdão n.º 862/2013: "A proteção da confiança é uma norma com natureza principiológica que deflui de um dos elementos materiais justificadores e imanentes do Estado de Direito: a segurança jurídica dedutível do artigo 2.º da CRP. Enquanto associado e mediatizado pela segurança jurídica, o princípio da proteção da confiança prende-se com a dimensão subjetiva da segurança – o da proteção da confiança dos particulares na estabilidade, continuidade, permanência e regularidade das situações e relações jurídicas vigentes. Sustentado no princípio do "Estado de direito democrático", o seu conteúdo tem sido construído pela jurisprudência, em avaliações e ponderações que têm em conta as circunstâncias do caso concreto".
39. Fora dos casos de retroatividade proibida expressamente previstos na Constituição, o juízo-ponderação de que o Tribunal Constitucional vem lançando mão para apreciar as restantes situações potencialmente lesivas do princípio da segurança jurídica assenta no pressuposto de que o princípio do Estado de Direito contido no artigo 2.º da CRP implica "um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expetativas que a elas são juridicamente criadas". Neste sentido, "a normação que, por sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança (...), terá de ser entendida como não consentida pela lei básica" – cf. Acórdão n.º 556/2003.
40. A questão que deve ser colocada é, então, saber se a norma em causa afeta, de forma inadmissível, arbitrária ou demasiadamente onerosa direitos ou expetativas legitimamente fundadas dos cidadãos, traduzindo uma violação daquele mínimo de certeza e de segurança que as pessoas devem poder depositar na ordem jurídica de um Estado de Direito – i.e., uma violação do princípio da proteção da confiança, ínsito na ideia de Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRP (cf., v.g., Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 11/83, 10/84, 287/90, 330/90, 486/96, 559/98, 556/2003, 128/2009, 188/2009, 399/2010, 3/2011, 396/2011 e 355/2013).
41. Mesmo reconhecendo que o princípio-regra será o da revisibilidade da Legislação isso não pode significar a obliteração de situações juridicamente sedimentadas que hajam gerado expectativas fundadas de imobilidade do segmento jurídico em causa, na verdade. "O Estado de direito é um estado de segurança jurídica. E a segurança exige que os cidadãos saibam com o que podem contar, sobretudo nas suas relações com os poderes públicos. Saber com o que se pode contar em relação aos atos da função legislativa do Estado é coisa incerta ou vaga, precisamente porque o que é conatural a essa função é a possibilidade, que detém o legislador, de rever ou alterar, de acordo com as diferentes exigências históricas, opções outrora tomadas. Contudo, a possibilidade de alteração dessas opções, se é irrestrita (uma vez cumpridas as demais normas constitucionais que sejam aplicáveis) quando as novas soluções legislativas são pensadas para valer apenas para o futuro, não pode deixar de ter limites sempre que o legislador decide que os efeitos das suas escolhas hão de ter, por alguma forma, certa repercussão sobre o passado" – Acórdão do TC n.º 575/2014.
42. No Acórdão n.º 128/2009, pode ler-se o seguinte: "No Acórdão n.º 287/90, de 30 de outubro, o Tribunal estabeleceu já os limites do princípio da proteção da confiança na ponderação da eventual inconstitucionalidade de normas dotadas de «retroatividade inautêntica, retrospetiva». Neste caso, à semelhança do que sucede agora, tratava-se da aplicação de uma lei nova a factos novos havendo, todavia, um contexto anterior à ocorrência do facto que criava, eventualmente, expectativas jurídicas. Foi neste aresto ainda que o Tribunal procedeu à distinção entre o tratamento que deveria ser dado aos casos de «retroatividade autêntica» e o tratamento a conferir aos casos de «retroatividade inautêntica», que seriam, disse-se, tutelados apenas à luz do princípio da confiança enquanto decorrência do princípio do Estado de direito consagrado no artigo 2.º da Constituição. De acordo com esta jurisprudência sobre o princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança, para que esta última seja tutelada é necessário que se reúnam dois pressupostos essenciais: a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição). (...) Este princípio postula, pois, uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na estabilidade da ordem jurídica e na constância da atuação do Estado".
43. Vejamos então o primeiro dos mencionados critérios, isto é, a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar.
44. Referindo-se à proteção da confiança dos particulares relativamente à manutenção de um certo regime legal, Reis Novais, Princípios Estruturantes de Estado de Direito, Almedina, 2023, pág. 219, sintetiza que "os particulares têm, não apenas o direito a saber com o que podem legitimamente esperar por parte do Estado, como, também, o direito a não verem frustradas as expectativas que legitimamente formaram quanto à permanência de um dado quadro ou curso legislativo, desde que essas expectativas sejam legítimas, haja indícios consistentes de que, de algum modo, elas tenham sido estimuladas, geradas ou toleradas por comportamentos do próprio Estado e os particulares não possam ou devam, razoavelmente, esperar alterações radicais no curso do desenvolvimento legislativo normal".
45. Dito de outro modo, cabe-nos aferir se se pode entender sinalizada uma expetativa fundada na estabilidade do ordenamento jurídico, que haja sido violada pela Lei interpretativa, face ao seu carácter retrospetivo, impondo a circunscrição dos seus efeitos e a tutela da situação material dos particulares por tributo ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança do sujeito passivo perante a República, que dimana da própria conceção de Estado de Direito constitucionalmente consagrado.
46. E efetivamente assim é.
47. Como referimos, o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, foi sempre interpretado uniformemente pelos tribunais, pelo que a solução adotada na nova lei, de apenas permitir a reinscrição dos trabalhadores que não tiveram qualquer descontinuidade temporal entre vínculos de emprego público ou, existindo descontinuidade temporal, se comprove ser esta de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o trabalhador está inserido e este não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público, não poderia nunca ser inferida do texto original, que em nenhum momento refere a existência ou não de descontinuidades temporais entre vínculos.
48. A jurisprudência dos tribunais administrativos tem sido unânime em considerar que a norma do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, apenas proíbe a inscrição de novos subscritores que efetivamente iniciem ex novo funções públicas, independentemente de terem ocorrido, ou não, hiatos temporais entre os vínculos de emprego público (contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo).
49. A sua interpretação é a de que a norma em causa visou impedir novas entradas no sistema e não eliminar os subscritores que permanecem no mesmo.
50. Importa salientar que a lei interpretativa é de 2024 e a lei interpretada é de 2005, ou seja, foi produzida, muito relevantemente, cerca de 19 depois da lei interpretada (!).
51. Como refere Reis Novais, ob. e loc. cit., pág. 230: "o carácter inesperado da alteração de normas ou de comportamento que frustra as expectativas dos particulares tem diretamente a ver com o tempo de vigência de um determinado regime jurídico. Uma lei que é sucessivamente alterada, revogada e reposta em vigor dificilmente sustenta expectativas com alguma consistência; já um regime de atribuição de benefícios ou de regulação de posições dos particulares que dura durante dezenas de anos, convivendo e subsistindo durante mandatos de governos com programas políticos diferentes e opostos, eventualmente mantendo-se inalterado nos seus aspetos essenciais mesmo quando a lei geral em que se insere é alterada ao longo do tempo, gera objetivamente uma interiorização reflexa de improbabilidade de revogação, justificando, da parte dos particulares, correspondentes planos de vida baseados na respetiva subsistência".
52. Em suma, a Lei interpretativa em causa constituiu uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários da norma não podiam contar, veio quebrar uma posição jurídica consolidada e fundamentada, uma expectativa legitima e justificada: a inexistência de discrepância jurisprudencial não deixa de constituir um facto ou um elemento que aumenta significativamente a criação de expectativas de manutenção do sentido imputado à lei interpretada.
53. E o segundo requisito suprarreferido – quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes sobre os interesses particulares afetados – está, a nosso ver, preenchido.
54. Nesta ponderação, ganha relevo decisivo a consciencialização de que a satisfação dos interesses particulares não requeria a continuidade normativa.
55. Só uma premência absoluta do interesse público, que não está fundamentada nem se descortina, poderia justificar a nova interpretação.
56. A ponderação do peso relativo dos bens em confronto e do seu grau de afetação por cada uma das soluções em alternativa depõe no sentido da salvaguarda da posição de confiança dos particulares, sendo de concluir que o interesse geral deve ceder nos casos e na medida acima delimitados, sob pena de se frustrarem, em violação do princípio da proteção da confiança, expectativas legitimamente fundadas.
57. A fórmula indica que a vertente ativa da equação ponderativa é preenchida pelas "razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa".
58. Mais uma vez, servem de exemplos os Acórdãos n.ºs 187/13 e 862/13, quando aludem, respetivamente, à "relevância do interesse público que determinou a alteração legislativa" ou às "razões de interesse público que justificam a não continuidade das soluções legislativas".
59. Ora, neste caso, o legislador optou não por uma alteração da lei, mas pela ínvia aprovação de uma lei interpretativa que na realidade não o é perante uma jurisprudência estabilizada.
60. Tendo o legislador optado por uma lei nova camuflada de lei interpretativa (lembrando a necessidade de fazer a distinção de Montaigne il y a le nom et il y a la chose, distinguir o nome da coisa) a tutela do interesse público prevalecente não pode aquilatar-se nos mesmos termos.
61. Não se contesta que pela sua própria natureza, a lei interpretativa pode fixar o sentido que o legislador entende politicamente mais vantajoso e que pode até não ser o maioritário na jurisprudência (Acórdão n.º 395/2017), mas neste caso não foi possível encontrar indícios de qualquer incerteza ou controvérsia quanto à interpretação da lei interpretada.
62. Ou seja, não é sequer invocado nenhum novo interesse público, uma vez que se visa fazer apenas uma interpretação autêntica da lei interpretada.
63. Recorde-se que, como referem Pires de Lima e Antunes Varela, Código Civil Anotado, Volume I, 4.ª edição, pág. 62, deve considerar-se lei interpretativa aquela que intervém para decidir uma questão de direito cuja solução é controvertida ou incerta, consagrando um entendimento a que a jurisprudência pelos seus próprios meios poderia ter chegado e de acordo com o n.º 1 do artigo 13.º do Código Civil, a lei interpretativa considera-se integrada na lei interpretada, referindo os autores citados: "Isto quer dizer que retroage os seus efeitos até à entrada em vigor da antiga lei, tudo ocorrendo como se tivesse sido publicada na data em que o foi a lei interpretada". Ao contrário do que é válido para a lei em geral, que em princípio «só dispõe para o futuro» (artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil), o artigo 13.º do Código Civil estabelece que "[a] lei interpretativa integra-se na lei interpretada", no sentido de que deve ser considerada como se fizesse parte da lei interpretada desde que esta entrou em vigor.
64. Retomando as palavras do Acórdão n.º 172/2000: "[A] vinculação interpretativa que [as] leis [interpretativas] comportam, ao tornar-se critério jurídico exclusivo da aplicação do texto anterior da lei, modifica a relação do Estado, emitente de normas, com os seus destinatários. A exclusão pela lei interpretativa de outras interpretações propugnadas e já aplicadas noutros casos (como acontece na situação presente) leva a que o Estado possa a posteriori impedir que o Direito que criou funcione através da sua lógica intrínseca comunicável aos destinatários das normas, permitindo que interfira na interpretação jurídica um poder imperativo e imediato que altera o quadro dos elementos relevantes da interpretação jurídica".
65. Ao consagrar um sentido à lei por razões de ordem exclusivamente política, esta lei interpretativa frustra essa expectativa legítima dos cidadãos na juridicidade, adversariabilidade e justiciabilidade da sua relação com a lei.
66. Já no domínio da Constituição Política anterior, José de Azeredo Perdigão, perante a questão de saber se o Poder Judicial deveria aplicar a lei inovadora como interpretativa, uma vez

que o legislador assim a qualifique, respondia impressivamente: "A ordem moral e a ordem jurídica não podem ceder perante a ordem política. A ordem política poderá criar uma nova ordem jurídica, mas o que não pode é, por uma questão de conveniência política, sofismar a ordem jurídica existente" – Parecer de Azeredo Perdigão, «Natureza e Efeitos das Leis Interpretativas», publicado na Revista da Ordem dos Advogados e disponível no endereço https://portal.oa.pt/upl/.pdf.
67. No caso concreto, em que é encontrado um sentido estranho à lei, que a interpretação judicial não tinha descortinado, não pode deixar de se considerar que a utilização deste instrumento foi abusivo e visou fins concretos que a definição de lei interpretativa não comporta, não podendo, dessa forma, justificar qualquer razão de interesse público que sustente, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.
Assim, por todas as razões invocadas ao longo das presentes alegações, julga-se que o presente recurso deve ser julgado improcedente e que este Tribunal Constitucional deverá julgar inconstitucional a norma do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, por violação, nomeadamente, do princípio constitucional da confiança., assim se fazendo, como sempre, JUSTIÇA».

5. A Caixa Geral de Aposentações ofereceu "contra-alegações", apresentando as seguintes conclusões:
«A – Com o presente recurso pretende o Ministério Público que seja declarada a inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, por violação, nomeadamente, do princípio constitucional da confiança.
B – A ser acolhida tal pretensão, o que não se aceita, implicará o indeferimento do recurso interposto pela CGA, no Tribunal Central Administrativo Norte, da sentença proferida em 31/01/2025 pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, em 31/01/2025, e a confirmação daquela sentença recorrida, a qual procedeu à condenação das entidades demandadas a reinscrever a Exequente/Recorrida no regime previdencial gerido pela CGA com efeitos à data em que a mesma foi inscrita e iniciou desconto de quotas para o regime geral da segurança social.
C – O mesmo é dizer que, caso esse douto Tribunal entenda que a norma contida no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, é constitucional, o juízo da sua constitucionalidade implicará a manutenção do enquadramento da recorrida no Regime Geral da Segurança Social onde se encontra inscrita e a efetuar registo de quotas desde setembro de 2019.
Vejamos:
D – A Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, veio estabelecer mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo de pensões, estatuindo o seu artigo 2.º o seguinte:
"1 –A Caixa Geral de Aposentações deixa, a partir de 7 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores.
2 – O pessoal que inicie funções a partir de 7 de janeiro de 2006 ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção 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".
E – Entendeu a CGA e, bem assim, as entidades empregadoras, durante vários anos, que a cessação definitiva de uma relação jurídica de emprego público após 31 de dezembro de 2005 implicava a perda da qualidade de subscritor e, consequentemente, a celebração, em data posterior, de novo vínculo de emprego público determinava o enquadramento no regime geral de segurança social.
F – Tratava-se assim de um critério jurídico formal que impedia reinscrições na CGA a partir de 1 de janeiro de 2006.
G – Todavia, a partir de 2014, formou-se jurisprudência no sentido de que a reinscrição era possível sempre que existisse uma continuidade ou uma sucessão de vínculos de emprego público. Tal era, sucintamente o entendimento que se retirava então do Acórdão do STA n.º 889/13, de 6 de março de 2014.
Saliente-se que até à prolação daquele Acórdão não houve qualquer entendimento dissonante nesta matéria.
H – Refira-se que a inscrição no regime geral de proteção convergente gerido pela CGA não tem quaisquer efeitos diferenciadores, no que à pensão de aposentação se refere, relativamente ao regime geral de segurança social.
I – O que, todavia, não demoveu várias dezenas de milhares de docentes – patrocinada pelos diversos sindicatos – a requerer a reinscrição na CGA apenas para poder beneficiar de um regime de proteção na doença putativamente mais favorável, que não é sequer assegurado pela Caixa, mas pelas entidades públicas empregadoras.
J – E fizeram-no, pasme-se, cerca de 20 anos depois da entrada em vigor do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro.
K – Nessa sequência, consolidou-se jurisprudência nos tribunais centrais administrativos no sentido de reconhecerem retroativamente a manutenção do direito de inscrição na CGA a antigos subscritores, desde que estes tivessem tido alguma vez detido a qualidade de subscritores da Caixa, sendo, apenas, negada a reinscrição nos casos em que o trabalhador tivesse iniciado, pela primeira vez, uma relação jurídica de emprego público a partir de 1 de janeiro de 2006.
I – Quebrou, assim, esta jurisprudência o elo ou requisito da continuidade de exercício de funções públicas.
M – Atenta esta realidade, o legislador ordinário entendeu que a disposição do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, deveria ser objeto de interpretação autêntica, surgindo dessa forma a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, interessando-nos, para o caso o artigo 2.º daquela Lei que declara:
1 – Para efeitos de interpretação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, considera-se que a obrigatoriedade de inscrição no regime geral de segurança social do pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação, abrange os subscritores que cessaram o seu vínculo de emprego público após 1 de janeiro de 2006 e que voltem a estabelecer novo vínculo de emprego público em condições que, antes da entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, conferiam direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações.
2 – Ressalva-se da obrigatoriedade estabelecida no número anterior o funcionário ou agente que demonstre que, apesar da cessação do vínculo de emprego público, constituiu um novo vínculo de emprego público com a mesma ou com outra entidade pública, desde que, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n. º 498/72, de 19 de dezembro:
a) Não exista qualquer descontinuidade temporal; ou
b) Existindo descontinuidade temporal, se comprove que:
i) Esta seja de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o funcionário ou agente está inserido; e
ii) O funcionário não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público.
3 – Os períodos contributivos para o regime geral de segurança social dos trabalhadores abrangidos pelos números anteriores relevam para efeitos da aplicação do Regime Jurídico da Pensão Unificada, previsto no Decreto-Lei n. º 361/98, de 18 de novembro.
M – Verifica-se, pois, que, com exceção das ressalvas previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024 – que não dependem nem estão no controlo do trabalhador – o legislador pretendeu que a manutenção da inscrição no regime de proteção social convergente dependesse da continuidade do exercício de funções públicas.
N – Sentido idêntico ao inicialmente propugnado pelo Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 6 de março de 2014, proferido no processo n.º 0889/13, sendo restaurada, desse modo, a intenção do legislador originário e assegurando-se que, sem defraudar os trabalhadores antes abrangidos, se procede no caminho decidido há quase 20 anos.
O – Com efeito, naquele aresto, o STA na fundamentação daquela decisão veio afirmar que a manutenção do direito de inscrição na CGA dependeria da continuidade do exercício de funções públicas, não admitindo a existência de hiatos temporais entre os diversos contratos celebrados, mas apenas o exercício de funções de modo sucessivo para a Administração Pública.
P – Não obstante aquela decisão do nosso Supremo Tribunal, foram posteriormente prolatadas várias decisões judiciais que afastaram o requisito de continuidade de exercício de funções, dando azo a divergências e incertezas, geradoras de uma enorme pendência judicial.
Q – Daí a necessidade da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, com a qual se pretendeu dissipar quaisquer dúvidas, "idealizando-se" que qualquer decisão judicial adotaria a solução nela preconizada – tanto mais que se aplicaria apenas aos casos que ainda não estivessem judicialmente decididos.
R – Na verdade, como supra se expôs, a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, tem natureza interpretativa, procedendo à interpretação autêntica do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, e, como lei interpretativa, não tem em vista criar direito novo, mas sim permitir ao legislador esclarecer o pensamento legislativo que esteve subjacente à criação da lei interpretada, visando fixar o sentido correto de um ato normativo anterior.
S – O órgão competente que cria uma lei tem também a competência para a interpretar, modificar, suspender ou revogar.
T – Como refere Baptista Machado, está em causa uma manifestação da mesma competência legislativa que é fonte em sentido orgânico do ato interpretando. E, por ser de valor igual a este último, a lei interpretativa determina-lhe o sentido para todos os efeitos, independentemente da correção hermenêutica de tal interpretação. Por isso, a interpretação da lei fixada pelo próprio legislador – a chamada "interpretação autêntica" – «vale com a força inerente à nova manifestação de vontade» do respetivo autor.
U – A Lei interpretativa aplica-se a factos e situações anteriores, vindo a consagrar e a fixar uma das interpretações possíveis da referida Lei anterior com que os interessados podiam e deviam contar, e, por isso, "não é suscetível de violar expectativas seguras e legitimamente fundadas".
V – O mesmo é dizer, «a retroação [das leis interpretativas] justifica-se, além do mais, por não envolver uma violação de quaisquer expectativas seguras e legítimas dos interessados. Estes podiam contar com a solução da lei interpretativa, visto ela corresponder a um dos vários sentidos atribuídos já pela doutrina e pela jurisprudência».
W – A interpretação legislativa, por ter a natureza própria do poder de que emana, e independentemente da intenção declarada ou implícita na lei que a consagra, tem sempre subjacente um juízo formulado segundo critérios político-legislativos.
X – Como o Tribunal Constitucional já afirmou, (cf. o Acórdão n.º 395/2017), objetivamente, isto é, pela sua própria natureza, a lei interpretativa fixa o sentido que o legislador entende politicamente mais vantajoso. A eventual coincidência entre o sentido fixado por tal lei e aquele que seja apurado por via da interpretação judicial da lei interpretada não é impossível, mas também não é necessária.
Y – Todavia, o que aqui releva é que os resultados da interpretação legal e da interpretação judicial são expressões de atividades constitucionalmente distintas e que, por conseguinte, também se regem por diferentes parâmetros constitucionais.
Z – Quanto à conformação do princípio da confiança, veja-se, por exemplo, o discorrido no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do processo n.º 0753/11, de 21/09/2011, disponível em www.dgsi.pt:
"I – O princípio da boa fé, na sua vertente de tutela da confiança, visa salvaguardar os sujeitos jurídicos contra atuações injustificadamente imprevisíveis daqueles com quem se relacionem.
II – No âmbito da atividade administrativa são pressupostos da tutela de confiança um comportamento gerador de confiança, a existência de uma situação de confiança, a efetivação de um investimento de confiança e a frustração da confiança por parte de quem a gerou".
AA – Também o Tribunal Constitucional tem entendido que «não é consentida uma normação tal que afete, de forma inadmissível, intolerável, arbitrária ou desproporcionadamente onerosa, aqueles mínimos de segurança que as pessoas, a comunidade e o direito devem respeitar» (cf. Ac. TC n.º 365/91, DR II Série, de 27/09/91).
AB – Ora, dispondo o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005 que a "A Caixa Geral de Aposentações deixa, a partir de 1 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores" e, acrescentando o n.º 2 que "O pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006 (...) é obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social" e tendo sido estabilizada, durante décadas, sem qualquer oposição, a interpretação acima descrita, não se compreende que expetativas jurídicas válidas poderão ter sido criadas com a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que a lei interpretativa venha agora pôr em causa.
AC – Pois que, com o devido respeito, se a lei antiga antes restringia sem mais, a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, veio agora melhor aclarar as condições em que a reinscrição pode ser realizada, definindo requisitos de exceção a essa obrigatoriedade e permitindo a reinscrição na CGA de quem cumpra os requisitos definidos no n.º 2 do seu artigo 2.º.
AD – Destacamos, também, o Acórdão n.º 128/2009, citado reiteradamente pelos tribunais, onde se lê o seguinte: "No Acórdão n.º 287/90, de 30 de outubro, o Tribunal estabeleceu já os limites do princípio da proteção da confiança na ponderação da eventual inconstitucionalidade de normas dotadas de «retroatividade inautêntica, retrospetiva»".
AB – Neste caso, à semelhança do que sucede agora, tratava-se da aplicação de uma lei nova a factos novos havendo, todavia, um contexto anterior à ocorrência do facto que criava, eventualmente, expectativas jurídicas.
AF – Foi neste aresto ainda que o Tribunal procedeu à distinção entre o tratamento que deveria ser dado aos casos de «retroatividade autêntica» e o tratamento a conferir aos casos de «retroatividade inautêntica» que seriam, disse-se, tutelados apenas à luz do princípio da confiança enquanto decorrência do princípio do Estado de direito consagrado no artigo 2.º da Constituição.
AG – De acordo com esta jurisprudência sobre o princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança, para que esta última seja tutelada é necessário que se reúnam dois

pressupostos essenciais:
a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda,
b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).
AH – Os dois critérios enunciados (e que são igualmente expressos noutra jurisprudência do Tribunal) são, no fundo, reconduzíveis a quatro diferentes requisitos ou "testes":
– Para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente, o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade;
– Depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões;
– Em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do «comportamento» estadual;
– Por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.
AI – Este princípio postula, pois, uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na estabilidade da ordem jurídica e na constância da atuação do Estado.
AJ – Todavia, a confiança, aqui, não é uma confiança qualquer: se ela não reunir os quatro requisitos que acima ficaram formulados a Constituição não lhe atribui proteção.
AK – Retomando o artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, facilmente se verifica que não se encontram reunidos cumulativamente os tais quatro requisitos ou "testes" a que alude o Tribunal Constitucional, requisitos esses necessários para se concluir que o mesmo ofende o princípio da confiança:
– Desde logo porque não é possível afirmar que o Estado adotou comportamentos capazes de gerar nos trabalhadores em funções públicas (designadamente, naqueles que, tendo estado inscritos na Caixa Geral de Aposentações, após 1 de janeiro de 2006, voltaram a exercer funções públicas) expectativas no sentido de manterem o direito de inscrição no regime de proteção social convergente. Bem pelo contrário: a partir da entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, as entidades públicas empregadoras passaram a enquadrar as novas relações jurídicas de emprego público no regime geral de segurança social, independentemente de em data anterior a 1 de janeiro de 2006 os trabalhadores terem estado inscritos na CGA;
– Depois, as tais fundadas expectativas de se manterem inscritos na CGA, ainda que legítimas, não são decididamente fundadas em "boas razões". Relembre-se que os subscritores inscritos na Caixa Geral de Aposentações após 1 de setembro de 1993, têm a pensão sempre calculada nos termos das normas legais aplicáveis aos beneficiários do regime geral da segurança social, tal como determinam o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto, e o artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, pelo que o direito que reclamam não é sequer relevante para efeitos do valor da pensão a que, no futuro, terão direito. Apenas poderá ser relevante para a salvaguarda de direitos em caso de doença, mas tal proteção é garantida pela entidade pública empregadora e não pela CGA (cf. Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro);
– Relativamente ao terceiro requisito apontado pelo Tribunal Constitucional, cumpre tão só fazer a seguinte pergunta: que planos de vida dos trabalhadores em funções públicas foram gorados pela sua inscrição no regime geral de segurança social e não no regime de proteção social convergente? Desconhecemos;
– Por fim, importa notar que há razões de interesse público que justificam, em ponderação, que, decorridas, por vezes, décadas de inscrição no regime geral da segurança social, não seja permitida a reinscrição destes trabalhadores na Caixa Geral de Aposentações com efeitos retroativos – na realidade, durante estes 20 anos os trabalhadores enquadrados no regime geral de segurança social perceberam subsídios por doença, maternidade ou paternidade, desemprego, etc...; as taxas contributivas no regime de proteção social convergente garantem apenas as eventualidades velhice, incapacidade (invalidez) e morte; ao passo que no regime geral garantem não só aquelas prestações diferidas como as imediatas, e os exemplos podiam seguir-se.
AL – A tudo isto acresce que a contabilização dos períodos contributivos para o regime geral de segurança social, ora prevista no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, em nada prejudica os interessados, porquanto sempre serão relevados para efeitos da aplicação do Regime Jurídico da Pensão Unificada, não se violando qualquer direito contributivo ou frustrando qualquer expectativa de quem contribuiu.
AK – Face ao exposto, considera a CGA que a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, não atenta contra qualquer princípio constitucionalmente consagrado, devendo esse douto Tribunal [conceder] *provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público e julgar a constitucionalidade da norma contida no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro.*
Termos em que, e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deverá ser [concedido] *provimento ao presente recurso, devendo ser julgada a constitucionalidade da norma contida no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, com as legais consequências».*

Cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

6. Está em causa, nos presentes autos, o artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, entrada em vigor em 28 de dezembro de 2024 (cf. o seu artigo 5.º), em concreto, os n.os 1 e 2, com o seguinte teor:

«Artigo 2.º

Interpretação autêntica

1 – Para efeitos de interpretação do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, considera-se que a obrigatoriedade de inscrição no regime geral de segurança social do pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação, abrange os subscritores que cessaram o seu vínculo de emprego público após 1 de janeiro de 2006 e que voltem a estabelecer novo vínculo de emprego público em condições que, antes da entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, conferiam direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações.

2 – Ressalva-se da obrigatoriedade estabelecida no número anterior o funcionário ou agente que demonstre que, apesar da cessação do vínculo de emprego público, constituiu um novo vínculo de emprego público com a mesma ou com outra entidade pública, desde que, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 19 de dezembro:

a) Não exista qualquer descontinuidade temporal; ou

b) Existindo descontinuidade temporal, se comprove que:

i) Esta seja de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o funcionário ou agente está inserido; e

ii) O funcionário não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público.

[...]»

Visando-se a *interpretação autêntica* do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, os respetivos efeitos produzir-se-iam desde o início de vigência desta, conforme dispõe o artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro (cf., igualmente, o artigo 13.º do Código Civil), isto é, a partir de 1 de janeiro de 2006 (cf. o artigo 10.º da referida Lei n.º 60/2025).

Ora, a censura jurídico-constitucional operada pelo tribunal recorrido dirige-se precisamente a esta eficácia retroativa, aplicando-se o regime descrito a todo o pessoal que haja reingressado na função pública a partir de 1 de janeiro de 2006 e não somente 28 de dezembro de 2024, com base na violação do princípio da proteção da confiança, consagrado no artigo 2.º da Constituição. Para o tribunal recorrido, exercendo a demandante funções públicas antes de 1 de janeiro de 2006 e tendo cessado e readquirido o vínculo de emprego público antes da entrada em vigor da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, assistir-lhe-ia o direito de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações ao abrigo da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, cujo artigo 2.º (inadmissibilidade de novas inscrições na Caixa Geral de Aposentações – n.º 1 – e obrigatoriedade de inscrição no regime geral da segurança social – n.º 2 – do pessoal que inicie funções a partir de 1 de janeiro de 2006) vinha sendo entendido como abrangendo apenas aqueles que ingressassem pela primeira vez (*ex novo*) na função pública.

Daí que – procedendo a um ajustamento meramente formal – o objeto do presente recurso corresponda à norma dos artigos 2.º, n.os 1 e 2, e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, no sentido de que a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para essa reinscrição constantes daqueles preceitos se consideram aplicáveis a pessoal que haja constituído um novo vínculo de emprego público entre 1 de janeiro de 2006 e 27 de dezembro de 2024.

Trata-se de objeto de recurso substancialmente idêntico ao que foi apreciado pelo Acórdão n.º 689/2025, no qual se decidiu «julgar inconstitucional o artigo 2.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, quando interpretado no sentido de a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para a reinscrição constantes destes preceitos se considerarem aplicáveis a sujeitos cujo vínculo de emprego público haja cessado depois de 1 de janeiro de 2006 e que o hajam restabelecido antes de 26 de outubro de 2024 [nota-se que a referência a este dia se deve a manifesto lapso, uma vez que, como se disse, a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, entrou em vigor em 28 de dezembro de 2024]», com a seguinte fundamentação:

«**7.** A Caixa Geral de Aposentações [CGA] foi criada pelo Decreto n.º 16:669, publicado em 27 de março de 1929, e tinha por missão a atividade gestora do sistema de pensões dos servidores públicos, presidindo a um sistema previdencial organizado que agregava os trabalhadores com vínculo ao Estado, captando receitas e conferindo direitos de pensão a esta classe profissional.

Depois de iniciativas de reforma nos anos 70 (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro) e 90 (Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de agosto e Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro), iniciou-se na viragem do milénio o processo de liquidação do sistema previdencial dos funcionários públicos e de convergência e integração no estatuto dos trabalhadores privados, que se vem prolongando até hoje (entre outros, v. Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro, Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, bem como subsequentes alterações, Decreto-Lei n.ºs 187/2007, de 10 de maio, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 11/2014, de 6 de março, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, e Decreto-Lei n.º 108/2019, de 13 de agosto).

Esta alteração de modelo previdencial suscita questões particulares, já que a radical alteração de paradigma do plano de reforma facilmente pode colocar em causa direitos em formação ou já adquiridos perante a entidade pública. Até à iniciativa legal, a existência da CGA foi influindo na determinação de trabalhadores em aderirem à carreira pública (já que o estatuto de reforma será, essencialmente, uma componente retributiva do período de exercício efetivo de funções) e o organismo foi obtendo financiamento nos trabalhadores públicos ao longo de todo o período em que desenvolveu atividade, conferindo-lhes, por contrapartida, direitos enquanto futuros pensionistas. Nesse pressuposto, a integridade destas posições materiais sobre o instituto público constitui uma componente necessária da transição para um sistema de previdência universal e da liquidação da pessoa coletiva de direito público que desempenhou a função de entidade gestora.

De outra parte, a questão das normas interpretativas foi debatida recentemente neste Tribunal e não se mostra controverso o entendimento, alinhado com a doutrina sobre a matéria, de que uma norma apenas se entenderá *interpretativa* quando a solução que apresenta esteja contida na orientação da norma interpretada, que é dizer, quando constitua uma das leituras possíveis do texto legal, de acordo com a jurisprudência dos tribunais da ordem jurisdicional em que a questão se insere. Dito de outra forma, a norma será interpretativa quando por sua ação se depure a norma interpretada da ubiquidade que esta possuía, elegendo um sentido e alcance prático que, antes da norma nova, a antiga apresentava como *possível*, em face dos elementos interpretativos atendíveis:

«A função das leis interpretativas é determinar o sentido de uma lei anterior cuja aplicação não seja uniforme. Por isso mesmo, o sentido interpretativo que ela revela já está virtualmente contido no espírito da lei interpretada, não implicando a sua determinação qualquer apreciação e valoração ex novo dos factos e situações regidas pela lei interpretada, mas apenas a clarificação do sentido que o legislador atribui às suas próprias palavras, precisando o respetivo conteúdo. Assim, uma norma será interpretativa quanto ao fundo, não porque o legislador assim a denomine, mas, sim, porque teve intenção de interpretar o direito anterior, removendo o conflito de jurisprudência que sobre ele se havia estabelecido.»

(Acórdão do TC n.º 121/2023, em plenário; também, n.º 503/2024)

Assim sendo, a *norma interpretativa* não é um conceito legal-formal: trata-se de uma qualificação que depende da forma particular como a norma se relaciona com outra norma, a cuja interpretação se dedica, cingindo o seu desempenho a um efeito específico relativo a esta última: a norma interpretativa opera apenas como fórmula de identificação de um dos sentidos possíveis contidos no texto legal de acordo com as regras gerais de interpretação, assim exibindo desempenho como determinante definitivo do seu sentido normativo e alcance disciplinador.

8. Pois bem, regressando ao caso dos autos, a primeira observação que se impõe é que a jurisprudência, algum tempo depois da entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, apreciou o problema dos ex-agentes públicos readmitidos a funções para efeitos de inscrição na CGA ou na segurança social. Uma vez que, por força do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei n.º 498/72 de 9 de dezembro), a eliminação do funcionário como subscritor da CGA dependia de que o abandono de funções fosse *definitivo* [artigo 22.º, n.º 1: «*Será eliminado o subscritor que, a título definitivo, cesse o exercício do seu cargo* (...)»] e porque o artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, só impunha a inscrição na segurança social a funcionários que *nunca* antes tivessem exercido funções públicas [«*O pessoal que inicie funções a partir de 1 de Janeiro de 2006* (...) *é obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social*»], os Tribunais perfilharam o entendimento de que a proibição de (re)inscrição na CGA (com a obrigatoriedade de inscrição no regime geral da segurança social) não abrangia servidores *readmitidos* ao serviço depois da entrada em vigor do novo diploma. Quanto a estes, permitia-se, como tal, a reinscrição na CGA, entendido como um direito antes adquirido.

O problema foi assim decidido pelo Supremo Tribunal Administrativo em acórdão de 6 de março de 2014, no Proc. 0889/13:

«A articulação entre os regimes do sistema de segurança social e os regimes de proteção social da função pública, nomeadamente no sentido da sua tendencial uniformização ou convergência, tem constituído um dos objetivos sucessivamente proclamados pelo legislador em vários diplomas, de que constitui exemplo a Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro.
O artigo 2.º deste diploma tem o seguinte conteúdo:
"Artigo 2.º

Inscrição

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 proteção social da função pública em matéria de aposentação, em razão da natureza da instituição a que venha 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".

Retira-se imediatamente da letra dos n.ºs 1 e 2 do preceito que o legislador pretende que a CGA deixe de proceder à inscrição de subscritores, a partir de 1 de janeiro de 2006, o que significa que aos funcionários e agentes que "iniciem" funções, a partir daquela data, passa a aplicar-se o regime da segurança social. Neste sentido, a utilização do inciso "inicie" funções afigura-se inequívoco no sentido de abranger os trabalhadores que ingressem pela primeira vez (ex novo) na função pública. O objetivo a alcançar é o de não aumentar o número de inscrições através do cancelamento da entrada de novos subscritores e, nessa medida, caminhar para a convergência, ao mesmo tempo que se limita o crescimento da despesa pública nesta área.

No mesmo sentido, na exposição de motivos constante da Proposta de Lei n.º 38/X pode ler-se, entre o mais, que "A concretização da convergência não deve, porém, fazer-se nem à custa do sacrifício das expectativas daqueles que, no quadro do regime atualmente em vigor, já reúnem condições para se aposentarem. Nem de ruturas fraturantes, optando-se antes por um modelo de transição gradual que aplica aos funcionários, agentes da Administração Pública e demais servidores do Estado o regime de pensões do Estatuto da Aposentação, o regime de segurança social ou ambos simultaneamente".

Assim sendo, considerando a letra do preceito e a sua razão de ser, afigura-se claro poder retirar-se do preceito que o mesmo deve ser interpretado no sentido de a CGA estar impedida de inscrever como subscritor aquele funcionário/agente que pela primeira vez venha a ser titular de relação jurídica pública. (...)

O artigo 22.º do EA, sob a epígrafe "Eliminação do subscritor", prevê as situações em que há lugar ao cancelamento da inscrição dos subscritores, dispondo do seguinte modo:

"1 – Será eliminado o subscritor que, a título definitivo, cesse o exercício do seu cargo, salvo se for investido noutro a que corresponda igualmente direito de inscrição".

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo preceito permite em qualquer caso nova inscrição se o antigo subscritor vier a ser readmitido em quaisquer funções públicas contempladas no artigo 1.º do mesmo Estatuto.

Da leitura conjugada das referidas normas retira-se que, para o legislador, só haverá cancelamento da inscrição do subscritor que cesse definitivamente o exercício do seu cargo, assistindo-lhe, porém, o direito a ser de novo inscrito, se voltar a ingressar em funções públicas.

No entanto, note-se que, à luz do EA, só há lugar ao cancelamento da inscrição do subscritor, com a consequente eliminação, quando aquele cesse, a título definitivo, o seu cargo (...).

Acresce que também quanto ao fim visado pelo artigo 2.º da Lei n.º 60/2005 se afigura não existir incompatibilidade entre os dois preceitos, uma vez que, como vimos, o que se pretende é alcançar a convergência progressiva através da proibição da entrada de novos subscritores, ou seja, o objetivo é cancelar novas entradas e não propriamente eliminar os que permanecem no sistema.

(...) *pelo que ficou dito, o inciso "direito de inscrição" deve ser objeto de interpretação adequada de modo a harmonizar-se com a letra e a teleologia intrínseca do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, preceito que, como vimos, apenas visa abranger o pessoal que inicie absolutamente funções. Logo, esta norma deve ser tomada no sentido restrito de que só há eliminação do subscritor se ele não for investido noutro cargo a que – antes de 01/01/2006 – correspondesse direito de inscrição».*

Esta orientação jurisprudencial sedimentou-se e estabilizou nos nossos Tribunais, do que serão exemplos os acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 14 de fevereiro de 2020, no Proc. 01771/17.0BEPRT, de 28 de janeiro de 2022, no Proc. 01100/20.6BEBRG, de 11 de fevereiro de 2022, no Proc. 00099/21.1BRBRG, de 10 de março de 2022, no Proc. 1974/20.0BEBRG, de 10 de março de 2022, no Proc. 877/21.6BEBRG, de 30 de setembro de 2022, no Proc. 00708/20.4BEPRT, de 7 de dezembro de 2022, no Proc. 00714/20.9BEPNF e de 8 de abril de 2022, no Proc. 00307/19.3BEBRG. Mais recentemente, o mesmo entendimento foi reiterado no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 27 de março de 2025, no Proc. 108/24.7BELRA e nos acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 24 de janeiro de 2025, no Proc. 01183/23.7BEPRT, de 7 de fevereiro de 2025, no Proc. 01668/23.5BEPRT, de 7 de fevereiro de 2025, no Proc. 00567/24.8BEBRG, de 21 de fevereiro de 2025, no Proc. 00123/24.0BECBR, de 21 de fevereiro de 2025, no Proc. 01091/24.4BEBRG, de 7 de março de 2025, no Proc. 00240/24.7BECBR, de 7 de março de 2025, no Proc. 00187/24.7BEPNF, de 21 de março de 2025, no Proc. 00619/23.1BEBRG, de 21 de março de 2025, no Proc. 00953/24.3BEBRG, de 27 de março de 2025, no Proc. 108/24.7BELRA, de 4 de abril de 2025, no Proc. 00197/24.4BEPNF, de 4 de abril de 2025, no Proc. 00270/24.9BEPNF, de 10 de abril de 2025, no Proc. 795/24.6BESNT e de 24 de abril de 2025, no Proc. 00401/24.9BEPNF.

O artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, porém, veio opor-se com estrondo a esta disciplina normativa – extraída da Lei aplicável como unívoca e com dezoito anos de vigência – já que introduziu como regra a proibição de reinscrição na CGA de servidores públicos que regressassem a funções, abrindo exceção apenas para duas situações programadas no n.º 2 do sobredito articulado legal, que antes referimos e agora relembramos: quando se verifique mero trânsito do profissional entre posições na função pública, sem interrupção na qualidade de servidor público; ou, em alternativa, quando o interregno seja indissociável do estatuto de agente público em causa e, cumulativamente, quando a alteração seja alheia à vontade do funcionário e este não tenha desenvolvido atividade remunerada no ínterim.

Muito embora resulte do já exposto, importa fazer ver que este novo programa normativo *jamais* poderia ser obtido com base num exercício interpretativo do Direito ordinário em vigor até à chegada ao ordenamento da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro: de uma parte, a regra de exclusão da CGA dos agentes públicos que regressem à função opunha-se ao teor literal do artigo 22.º, n.º 1, do Estatuto de Aposentação, que *expressis verbis* exigia que o abandono fosse *definitivo* para que se perdesse a qualidade de beneficiário da CGA; de outra parte, a obrigação de inscrição na segurança social de funcionários públicos nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, cingia-se a trabalhadores que *iniciassem* funções depois de 1 de janeiro de 2006, excluindo da assimilação ao regime previdencial comum os agentes que se apresentassem *de regresso* ao exercício de funções públicas; em terceiro lugar, e por fim, pelo menos a segunda cláusula de exceção sobre o princípio geral de proibição de reinscrição de funcionários na CGA (artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 45/2024 de 27 de dezembro), com condicionantes específicas que caracterizam situações francamente circunscritas e peculiares, seria impassível de ser extraída do texto do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, cujo texto nada de remotamente associável poderia sugerir ao intérprete. Serve por dizer, a vinculação dos funcionários públicos ao programa normativo que se observa no artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, estava dependente de uma iniciativa legislativa, não sendo equacionável disciplina semelhante antes deste diploma.

Em reforço e emprestando adicional solidez à conclusão que já alcançámos, recordamos que a jurisprudência ganhou contornos de unanimidade sobre esta matéria, cimentando a posição material dos funcionários públicos que regressassem a funções após 1 de janeiro de 2006 perante a CGA, que a Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, *maxime* o seu artigo 2.º, veio alterar.

Face a todo o exposto, a norma fiscalizada não se pode entender uma norma interpretativa, é antes um quadro normativo inovador e que alterou o estatuto legal e a relação substantiva entre servidores públicos e a CGA, agravando fortemente os requisitos para a reinscrição de trabalhadores regressados ao serviço e reforçando de forma intensa os casos de sujeição ao regime comum da segurança social. Diríamos mesmo que se tratou de uma alteração importante ao sistema de equilíbrios do processo de convergência com privados programado pelo Legislador e com evidente prejuízo para os sujeitos que hajam *reingressado* depois de 1 de janeiro de 2006 na função pública, cuja qualidade de subscritores da CGA foi abolida arbitrariamente.

Dito de outra forma, enfim, desde 1 de janeiro de 2006 e até à entrada em vigor do artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, todos os funcionários inscritos na CGA que interrompessem o exercício de funções públicas, mas a elas regressassem, beneficiavam do direito a reinscrição na Caixa Geral de Aposentações. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, porém, adotando outro paradigma, acelerou o processo de convergência por via de um efeito ablativo sobre a esfera destes funcionários, eliminando o direito a reinscrição na CGA no caso de readmissão a funções públicas (ressalvando apenas, como se disse, os casos em que a interrupção haja sido involuntária, coeva à função e desde que o trabalhador não tenha exercido atividade remunerada durante o interregno) e fazendo retroagir a nova solução ao início do processo de convergência, em 1 de janeiro de 2006.

A norma sindicada mostra-se, por tudo, violadora do princípio de Estado de Direito (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa) e sua derivação sobre *segurança jurídica*, já que o seu desempenho operativo se projeta numa lesão em direitos incorporados na esfera jurídica de particulares sobre uma pessoa coletiva de Direito público, a CGA. Nada proibia o Estado de proceder à reorganização do sistema previdencial dos seus servidores optando por um novo modelo, este assente numa premissa de solidariedade universal entre trabalhadores, seja qual for o setor onde prestem funções, público ou privado. Isso não significa, porém, que fosse permitido ao Legislador amputar direitos de terceiros consolidados na ordem jurídica através da reforma conduzida por via da retroação do novo quadro legal, tal como se pretende pela norma fiscalizada:

«(...) *a luta pela Constituição e pelo Estado de Direito foi também, desde os primórdios das revoluções liberais, uma luta pela segurança jurídica, no sentido de um projeto de organização racional do Estado e da sua atuação que mantivesse a esfera dos particulares, nomeadamente no domínio da propriedade e da atividade económica, ao abrigo das arbitrariedades típicas de um exercício dos poderes de autoridade discricionária que caracterizavam o anterior Estado absoluto* (...) *uma lei retroativa restritiva de direitos é, à partida, constitucionalmente ilegítima, de tal forma ela afeta desvantajosamente posições dos particulares já estabilizadas ou resolvidas no passado, de uma forma com que estes não podiam razoavelmente contar nem a ordem jurídica de Estado de Direito poderia admitir. Uma lei retroativa restritiva de direitos é, por definição, uma lei que, apesar de aprovada num dado momento, ficciona a sua entrada em vigor em momento anterior e pretende produzir integralmente os seus efeitos, no caso efeitos restritivos, desvantajosos para os particulares, a partir desse momento ficcionado, portanto, produzindo efeitos sobre situações já estabilizadas no passado e constituídas legalmente ao abrigo do quadro jurídico então vigente*» (Jorge Reis Novais, *Princípios Estruturantes do Estado de Direito*, 2.ª Ed., Almedina, 2022, pp. 216 e 221; v., também, Acórdão do TC n.º 188/2009).

A ablação, unilateral e injustificada, do direito a reinscrição na CGA por funcionários que hajam sido reinstituídos em funções públicas depois de 1 de janeiro de 2006 e antes de [28 de dezembro de 2024] representa, em face do exposto, uma lesão arbitrária em direitos legais e legítimos titulados por particulares, lesiva do princípio da confiança e por isso proibida pelo princípio constitucional de Estado de Direito (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa)».

Não se vislumbram razões para divergir dos fundamentos transcritos, transponíveis para o objeto do presente recurso, aos quais se adere. Impõem-se, todavia, algumas notas complementares.

Baptista Machado, reiteradamente citado nesta matéria, sublinha a incerteza ou a controvérsia das normas objeto de interpretação por via legislativa como requisito para se poder equacionar o recurso às leis interpretativas. Uma primeira nota para se poder falar de uma lei verdadeiramente interpretativa é a de que se estaria perante «uma das interpretações possíveis da LA [Lei Antiga] com que os interessados podiam e deviam contar» (*Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, p. 246). Contudo, se por via jurisprudencial o sentido da norma vier a ser preenchido não há legitimamente lugar para uma lei interpretativa posterior que procure reverter, sob a capa da mera interpretação, o que o legislador decidiu.

A este propósito, Baptista Machado escreve:

«[...] se entretanto se formou uma corrente jurisprudencial uniforme que tornou praticamente certo o sentido da norma antiga, então a LN [Lei Nova] que venha consagrar uma interpretação diferente da mesma norma já não pode ser considerada realmente interpretativa (embora o seja porventura por determinação do legislador), mas inovadora (*Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, p. 247).

É, como se viu, justamente este o nosso caso, em que se estabilizou uma orientação jurisprudencial relativamente ao artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, cabendo, pois, aferir da legitimidade constitucional do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, nas suas vestes inovatórias, mas pretendendo aplicar-se em termos retroativos. Por maioria de razão, não chega a outro resultado quem entenda que «basta a verificação de que à norma interpretada na sua primitiva versão pudesse ter sido imputado pelos tribunais um sentido que, na sequência da norma interpretativa, ficou necessariamente excluído» (Acórdão n.º 267/2017, na esteira de jurisprudência alemã).

Não se tratando de nenhuma das hipóteses de proibição constitucional expressa de retroatividade, importa mobilizar, na esteira de jurisprudência constitucional reiterada, o princípio da proteção da confiança.

Sobre este princípio pode ler-se no Acórdão n.º 128/2009 o seguinte:

«De acordo com esta jurisprudência sobre o princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança, para que esta última seja tutelada é necessário que se reúnam dois pressupostos essenciais:

a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda

b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).

Os dois critérios enunciados (e que são igualmente expressos noutra jurisprudência do Tribunal) são, no fundo, reconduzíveis a quatro diferentes requisitos ou "testes". Para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.

Este princípio postula, pois, uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na estabilidade da ordem jurídica e na constância da atuação do Estado. Todavia, a confiança, aqui, não é uma confiança qualquer: se ela não reunir os quatro requisitos que acima ficaram formulados a Constituição não lhe atribui proteção».

Relativamente ao primeiro pressuposto, resulta efetivamente da fundamentação do Acórdão n.º 689/2025 que se está perante uma «afetação de expectativas» por força de «uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não po[diam] contar». Com efeito, o n.º 2 do artigo 2.º da Lei 60/2005, de 29 de dezembro, foi sempre interpretado uniformemente pelos tribunais no sentido de que o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, apenas proíbe a inscrição de novos subscritores que iniciem *ex novo* funções públicas, independentemente de terem ocorrido, ou não, hiatos temporais entre os vínculos de emprego público, pelo que a solução adotada na nova lei – apenas permitir a reinscrição dos trabalhadores que não tiveram qualquer descontinuidade temporal entre vínculos de emprego público ou, existindo descontinuidade temporal, se se comprovar que esta é de natureza involuntária, limitada no tempo e justificada pelas especificidades próprias da carreira em que o sujeito está inserido e desde que este não tenha exercido atividade remunerada durante o período em que interrompeu o vínculo público – não poderia nunca ser inferida do texto original.

Nota-se que, como exemplo de inexistência de proteção de confiança legítima, se menciona o caso em que o legislador se limita a acolher uma solução que corresponde à prática jurisprudencial vigente (*vd*. Helmuth Schulze-Fielitz, "Artikel 20", *in* Horst Dreier (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, Art. 20-82 GG, 3.ª ed., Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, n.º 160, com indicação de jurisprudência alemã). Ora, como se viu, a situação é precisamente a contrária à referida para afastar a censura da retroatividade da norma.

Porém, cabe ainda mostrar que, como afirmado no Acórdão n.º 689/2025, o artigo 2.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 45/2025, de 27 de dezembro, veio introduzir «uma alteração importante ao sistema de equilíbrios do processo de convergência com privados programado pelo Legislador e com evidente prejuízo para os sujeitos que hajam *reingressado* depois de 1 de janeiro de 2006 na função pública», ou seja, que se trata de uma afetação de expetativas «em sentido desfavorável».

O regime de proteção social aplicável aos funcionários e agentes da Administração foi desenhado combinando proteção previdencial e proteção meramente administrativa, de base não contributiva (*vd*., para uma breve caraterização, Ilídio das Neves, *Direito da segurança social*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, pp. 805-814; Idem, "Regime de protecção social da função pública", *in* Ilídio das Neves, *Dicionário técnico e jurídico de protecção social*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 595-597). O que era conhecido como regime de proteção social da função pública – que passou a ser denominado regime de proteção social convergente – vale para aqueles que entraram no sistema até 31 de dezembro de 2005. Quanto à proteção social de tipo previdencial, assenta numa obrigação contributiva, limitada às eventualidades velhice, invalidez e morte, sendo os textos fundamentais o Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro (Estatuto da Aposentação) e, no que toca às pensões de sobrevivência, o Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março (Estatuto das Pensões de Sobrevivência), ambos com numerosas alterações. No que toca à pensão de aposentação, para os subscritores da Caixa Geral de Aposentações inscritos a partir de 1 de setembro de 1993, a fórmula de cálculo das pensões era já a aplicável aos «beneficiários do regime geral da segurança social» (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto). Em relação aos inscritos anteriormente, ou seja, até 31 de agosto de 1993, no que toca ao serviço prestado a partir de 1 de janeiro de 2006, o cálculo da segunda parcela da pensão (P2) pertinente segue igualmente as regras da segurança social (artigo 5.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro).

Também em matéria de «parentalidade», o Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril (Regulamenta a proteção na parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, dos trabalhadores que exercem funções públicas integrados no regime de proteção social convergente) veio, como se vê no Preâmbulo, estabelecer o seguinte:

> «No âmbito da concretização do direito à segurança social de todos os trabalhadores, a Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro, definiu a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas. Para o efeito, determinou a integração no regime geral de segurança social de todos os trabalhadores cuja relação jurídica de emprego público tenha sido constituída após 1 de Janeiro de 2006 e bem assim *a manutenção dos trabalhadores que, àquela data, nele se encontravam inscritos*. Quanto aos trabalhadores que até 31 de Dezembro de 2005 se encontravam abrangidos pelo denominado regime de proteção social da função pública, foi criado o regime de proteção social convergente, inequivocamente enquadrado no sistema de segurança social, com respeito pelos seus princípios, conceitos, objetivos e condições gerais, bem como os específicos do seu sistema previdencial, visando, num plano de igualdade, uma proteção efetiva e integrada em todas as eventualidades. O regime de proteção social convergente possui, assim, uma disciplina jurídica idêntica à do regime geral de segurança social no que se refere à regulamentação da proteção nas diferentes eventualidades, designadamente quanto aos respetivos objetos, objetivos, natureza, condições gerais e específicas, regras de cálculo dos montantes e outras condições de atribuição das prestações. Por razões de aproveitamento de meios, foi mantido o modelo de organização e gestão atualmente existente, bem como o sistema de financiamento próprio, não resultando, no entanto, qualquer aumento da taxa das quotizações presentemente aplicável aos trabalhadores nele integrados. Neste quadro, importa agora dar cumprimento às determinações daquela lei no domínio da sua regulamentação. Consciente da complexidade e da delicadeza do tema, o Governo optou por iniciar a regulamentação relativa à parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, por ser aquela em que as diferenças entre o regime geral e o da proteção social da função pública são mais profundas, ultrapassando assim as injustiças que atualmente se verificam entre os trabalhadores que exercem funções públicas. Destaque-se que o presente decreto-lei obedece aos princípios e regras do regime geral de segurança social, na proteção da parentalidade, no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, pretendendo-se, tão-só e em convergência com aquele, garantir os mesmos direitos, procedendo às adaptações tidas por necessárias em face da organização e financiamento próprios. Assim, introduz-se uma abordagem completamente diferente, distinguindo as prestações pagas como contrapartida do trabalho prestado (a remuneração), que relevam do direito laboral, das prestações sociais substitutivas do rendimento de trabalho, quando este não é prestado, que relevam do direito da segurança social. No entanto, de acordo com a organização própria do regime de proteção social convergente, as duas áreas de competências, embora legalmente distintas, permanecem sob a responsabilidade da mesma entidade, a entidade empregadora. Por outro lado, sendo mantido o esquema de financiamento anterior, não são devidos descontos para esta eventualidade por parte do trabalhador, nem da entidade empregadora, suportando esta, porém, os respetivos encargos. A não prestação de trabalho efetivo, por motivo de maternidade, paternidade e adoção, constitui, assim, uma situação legalmente equiparada à entrada de contribuições em relação às eventualidades cujo direito dependa do pagamento destas».

A manutenção da inscrição ou a reinscrição na Caixa Geral de Aposentações continua a ser vista como uma mais-valia em função do regime previsto para a eventualidade doença, que não assenta numa base contributiva. Na verdade, é a permanência na Caixa Geral de Aposentações que determina, ou não, o acesso a um regime, rebatizado de proteção social convergente. Ou seja, podemos falar de uma dupla centralidade da Caixa Geral de Aposentações neste regime: por um lado, uma centralidade que resulta de assegurar prestações diferidas essenciais tendo presente a fragilidade da condição humana; por outro, a centralidade de determinação de aplicação de um regime que não se esgota nessas prestações. Estar inscrito na Caixa Geral de Aposentações é, pois, a porta de acesso a um regime mais vasto, que conjuga a dimensão prestacional contributiva com a referida proteção de base administrativa, nomeadamente como resposta à eventualidade doença.

Esta relevância valia, aliás, para os funcionários e agentes subscritores da Caixa Geral de Aposentações que, continuando a ter cobertura primária por via dessa instituição, já lhes era aplicada a fórmula de cálculo das pensões da segurança social, nos termos referidos.

A Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro (Define a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas) distingue, no seu artigo 6.º, entre dois regimes de proteção social no que toca aos trabalhadores que exercem funções públicas, a saber:

a) regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem (artigo 6.º, alínea a));
b) regime de proteção social convergente, com organização e sistema de financiamento próprios, num quadro de convergência com o regime geral de segurança social (artigo 6.º, alínea b)).

No primeiro caso – regime geral de segurança social – estamos perante uma solução de "externalização", ou seja, cabe a uma instância terceira à relação de emprego a garantia da resposta a eventualidades, por via de prestações sociais. Já quanto ao regime de proteção social, a resposta às eventualidades, na parte em que assenta numa base administrativa não contributiva, corresponde a um modelo de "internalização" [*vd*., sobre a distinção entre mecanismos de "internalização" e de "externalização", Hans F. Zacher, "Traditional solidarity and modern social security – harmony or conflict?", *in* Idem, *Abhandlungen zum Sozialrecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 1993, pp. 455-470, 456-457; Idem, "Introducción a una fenomenología del derecho social", *in* Maria Virginia Lorena Ossio Bustillos (Coord.), *Derecho social, inclusión y protección social*, La Paz, Universidad Católica Boliviana "San Pablo", 2022, pp. 46-47]. Considerado no seu todo, o regime de proteção social convergente corresponde, pois, a uma solução mista.

Em relação às respostas à eventualidade doença (não decorrente de causa profissional), comparando o quadro da segurança social e do regime de proteção social convergente, há especificidades institucionais, com expressão também em sede de controlo, sendo o *quantum* mais generoso nesta situação de incapacidade temporária para o trabalho.

No caso de "externalização", o subsídio de doença está a cargo do Instituto da Segurança Social, I.P. (cf. o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, que estabelece o novo regime jurídico de proteção social na eventualidade doença, no âmbito do subsistema previdencial de segurança social). Já no regime de proteção social convergente, vale a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – LTFP).

Há, além disso, sistemas próprios de verificação de incapacidades temporárias [para a segurança social, *vd*. Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, com a última alteração (a quinta) em 2024 – Decreto-Lei n.º 8/2024, de 5 de janeiro; quanto ao regime de proteção social convergente, cf. a LTFP, que estabelece a intervenção da ADSE, nos termos previstos nomeadamente nos artigos 21.º (Verificação domiciliária da doença pela ADSE), 33.º (Junta médica) e 39.º (Junta médica de recurso)].

Deixando de parte o regime dos três primeiros dias de incapacidade temporária para o trabalho (período de espera), a primeira diferença que salta à vista em termos de proteção material prende-se com a perda de apenas 10% da remuneração diária, a partir do quarto dia e até ao trigésimo dia de incapacidade temporária (artigo 15.º, n.º 2, alínea b), da LTFP); para além deste período, mantendo-se a situação referida, não há impacto remuneratório. Já no caso de trabalhadores enquadrados na segurança social o panorama é muito diferente, a saber: se o período de incapacidade temporária for de duração inferior ou igual a 30 dias, o montante do respetivo subsídio corresponde a 55% da remuneração de referência (RR); caso a duração da incapacidade ultrapasse os 30 dias, mas for inferior a 90 dias, 60%; se a incapacidade for superior a 90 dias e inferior a 365 dias de trabalho, a percentagem é de 70%, que ascende a 75% quando superior ao último período mencionado (cf. o Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro). Isto para não se considerar outras diferenças entre regimes, como a inexistência de um prazo de garantia no regime de proteção social convergente.

Para além da diferença em termos de proteção na doença, há um outro aspeto que, de um ponto de vista meramente prático, pode relevar para muitos dos subscritores que foram eliminados, a partir da leitura do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, sustentada pela Caixa Geral de Aposentações. Na verdade, para os subscritores que nunca estiveram enquadrados na segurança social, mas apenas na Caixa Geral de Aposentações, a migração para a primeira vai traduzir-se na aplicação do regime da pensão unificada. Ora, são frequentes as queixas de dificuldades acrescidas resultantes da necessidade de lidar com duas instituições. Não se discutindo a existência de razões legítimas para o problema, nomeadamente a insuficiência de meios que afeta uma série de serviços públicos, tal situação tem trazido incómodos adicionais. Trata-se de uma situação documentada em relatórios da Provedoria de Justiça. Por exemplo, no relatório de 2022, disse-se:

> «Assinala-se ainda a deficiente e insuficiente articulação entre o CNP e a CGA, nomeadamente no âmbito da instrução dos processos de atribuição das pensões unificadas. Continuam a evidenciar-se problemas com a totalização de períodos contributivos, a aplicação da taxa de bonificação em ambas as parcelas que integram a pensão unificada e a comunicação das respetivas parcelas da pensão para cálculo final da mesma (com atrasos muito significativos, sobretudo, nas comunicações do CNP/ISS à CGA)».
>
> «[Nota] **16** A título exemplificativo, foram registadas as seguintes ocorrências concretas de atrasos do CNP na articulação com a CGA para efeito da atribuição da pensão unificada: pedido feito pela CGA em junho de 2020, que apenas veio a ter a resposta do CNP em fevereiro de 2023 (dois anos e meio depois); pedido formulado pela CGA em fevereiro de 2021, apenas respondido em dezembro de 2022 (quase dois anos de atraso); pedido efetuado pela CGA em novembro de 2020 e ainda sem resposta do CNP (mais de dois anos e meio de atraso)» (Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República – 2022*, Lisboa, 2023, p. 29).

Além disso, no relatório de 2023, alertava-se para o impacto da articulação dos regimes no quadro da pensão unificada, nomeadamente no que toca às bonificações. Lê-se:

> «A complexidade do regime revela-se também, inevitavelmente, quando há que conjugar regimes – no que respeita às pensões unificadas, a bonificação tem vindo a ser calculada com prejuízo para os beneficiários das pensões. Aos trabalhadores que contribuíram para o regime geral de segurança social e para o regime de proteção social convergente é conferida a possibilidade de optarem pelo recebimento de apenas uma pensão, paga pelo último regime para o qual foram feitas contribuições, cujo montante corresponde à soma das pensões que receberiam autonomamente. Optando-se por esta hipótese, cada uma das entidades (CGA e CNP) calcula a sua parcela da pensão e a entidade responsável pelo pagamento incorpora no valor da pensão unificada a pagar ao interessado o montante que lhe foi comunicado pela outra entidade. No entanto, a bonificação que tem vindo a ser concedida às pensões unificadas resulta em prejuízo para os beneficiários das pensões: embora a entidade que atribui a pensão calcule a bonificação tendo em conta a totalidade da carreira contributiva – ou seja, a carreira de ambos os regimes –, só aplica a taxa de bonificação à sua parcela da pensão. Ora, uma vez que não há comunicação entre ambas as entidades sobre esta matéria, a entidade que não é responsável pelo pagamento, desconhecendo que o pensionista tem direito à bonificação da pensão, calcula a sua parcela sem qualquer bonificação» (Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República – 2023*, Lisboa, 2024, p. 99).

A ideia, constante das "contra-alegações" da Caixa Geral de Aposentações, de que não há «boas razões» para essa inclusão dada a inexistência de impacto em termos de formação da pensão, mas apenas em sede de proteção na eventualidade doença (da responsabilidade da entidade patronal) traduz-se numa visão redutora da proteção social convergente. Com efeito, estar ou não coberto pela Caixa Geral de Aposentações determina a aplicação ou não do regime administrativo de cobertura de algumas eventualidades, entre as quais se conta a proteção na eventualidade doença.

Relativamente ao segundo pressuposto, não se tratando de leis interpretativas, as leis novas oneradoras de posições jurídicas têm de ser justificadas por um reforçado interesse público. Será que ele se verifica nesta circunstância?

Sublinhe-se que com as decisões jurisprudenciais não se abriu o sistema a novos subscritores, que o não eram em/ou não haviam sido antes de 31 de dezembro de 2005. Acresce que o interesse público que motivou um conjunto de reformas em matéria de pensões (nomeadamente, de pensões de velhice), até para garantir a sustentabilidade e a justiça intergeracional (*vd*., por todos, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 862/2013), não se verifica aqui, dado que para P2 as pensões passaram a ser calculadas com base no regime da segurança social. Conforme se referiu, para além dos reflexos em matéria de aplicação do regime de pensão unificada, o que está aqui essencialmente em causa é continuar a beneficiar do regime mais favorável, no que toca ao quanto, em caso de doença. É verdade que o legislador, à semelhança do que fez em matéria de subsídio de doença no quadro do regime da segurança social, pode vir a estabelecer, no futuro, um regime menos generoso, mas, a fazê-lo, tal valerá para todos os subscritores da Caixa Geral de Aposentações.

Não configura interesse público relevante a circunstância, alegada pela Caixa Geral de Aposentações, de que «*durante estes 20 anos os trabalhadores enquadrados no regime geral de segurança social perceberam subsídios por doença, maternidade ou paternidade, desemprego, etc*.», ao passo que «*as taxas contributivas no regime de proteção social convergente garantem apenas as eventualidades velhice, incapacidade (invalidez) e morte*». Com efeito, cabe ao legislador encontrar, para as diversas categorias de casos, critérios de reposição da justiça material, quando necessário. Essa intervenção será uma consequência da correção imposta pela tutela da confiança e não pode servir, pois, para justificar o seu sacrifício.

Em suma, não se prefigura um interesse público apto a justificar a afetação das expetativas dos destinatários da norma fiscalizada.

7. Face ao exposto, conclui-se por um juízo de inconstitucionalidade da norma dos artigos 2.º, n.os 1 e 2, e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, no sentido de que a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para essa reinscrição constantes daqueles preceitos se consideram aplicáveis a pessoal que haja constituído um novo vínculo de emprego público entre 1 de janeiro de 2006 e 27 de dezembro de 2024, por violação do princípio da proteção da confiança enquanto dimensão do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

III. Decisão

Nestes termos, decide-se:

a) Julgar inconstitucional a norma dos artigos 2.º, n.os 1 e 2, e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, no sentido de que a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para essa reinscrição constantes daqueles preceitos se consideram aplicáveis a pessoal que haja constituído um novo vínculo de emprego público entre 1 de janeiro de 2006 e 27 de dezembro de 2024, por violação do princípio da proteção da confiança, decorrente do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição; e, em consequência,

b) Negar provimento ao recurso.

Sem custas, por não serem legalmente devidas.

Lisboa, 5 de novembro de 2025 - *João Carlos Loureiro - Rui Guerra da Fonseca - Maria Benedita Urbano - José João Abrantes*

MAPA DO SITE | CONTACTOS | INFORMAÇÃO LEGAL

Peças Processuais - Fax: [351] 213 472 105
Encarregado de proteção de dados do Tribunal Constitucional
Responsável pelo acesso à informação (RAI) do Tribunal Constitucional

© Tribunal Constitucional · Todos os direitos reservados

O site do Tribunal Constitucional utiliza Cookies para melhorar a sua experiência de navegação e para fins estatísticos.

Ao visitar-nos está a consentir a sua utilização. Saiba mais

X