



AOFA



Associação de Oficiais
das Forças Armadas

Oeiras, 5 de Agosto de 2015

**Exmo. Senhor
Provedor de Justiça**

ASSUNTO:

**A EXTINÇÃO DO COMPLEMENTO DE PENSÃO DE REFORMA DECORRENTE DO
DECRETO-LEI Nº 90/2015, DE 29 DE MAIO**

Exmo. Senhor Provedor de Justiça

Antes de mais, não pode a AOFA deixar de se referir à decisão de V. Exa., que recaiu sobre o pedido de encaminhamento para o Tribunal Constitucional da queixa “Q-46/14 (UT6)” que apresentámos relativamente à extinção do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, comunicada com o vosso ofício nº 44 de 2015JAN06, passado que se encontra um mês sobre a extinção de outro mecanismo de protecção social dos militares legalmente protegido, o Complemento de Pensão de Reforma, perpetrada com o Decreto-lei nº 90/2015, de 29 de Maio.

No vosso ofício foi invocado o interesse público como limitador dos direitos dos militares em apreço.

Ora, da exposição que tínhamos apresentado a V. Exa., resultava claro que os Governos não tinham procedido em conformidade com o estabelecido legalmente sobre a capitalização na parte que lhes competia, até porque, inclusivamente, acrescentamos, graças às contribuições dos militares que aderiram ao Fundo, este pagou complementos de reforma a outros, mais idosos, que nunca para ele tinham contribuído.

Também resultava claro que a situação a que foi conduzido o Fundo de Pensões pelos Governos levantou desconfianças de tal monta que muitos militares não se tornaram contribuintes ou, até, deixaram de o ser em número expressivo.

Na exposição que então apresentámos, não foi referido que os dados sobre a situação do Fundo, nela constantes, só conseguiram ser obtidos por um Oficial após intervenção de um Tribunal, face à recusa sistemática do MDN em fazê-lo com a normalidade que era expectável.

Se isso tivesse sido averiguado, seria até possível concluir que algum do património destinado a, por alienação, proporcionar a capitalização do Fundo não teve esse destino.

Digamos que, como os factos fazem crer, os objectivos do MDN foram perseguidos e obtidos.

Por outro lado, não teve qualquer sucesso a sugestão de V. Exa. para que fosse revisto o montante das indemnizações a proporcionar aos, que tendo sido contribuintes, não tinham beneficiado de qualquer complemento.

Cumprе informar, entretanto, que, por não possuírem outros meios para contestar essa extinção, a AOFA e várias dezenas dos seus sócios intentaram acções judiciais relativamente a esta matéria, ainda sem fim à vista, o que permite afirmar que muitos morrerão antes de conhecerem as sentenças.

AOFA - Associação de Oficiais das Forças Armadas

Rua Infanta D. Isabel, nº 27-C, 2780-064 Oeiras
Apartado 2869 – 1122-001 Lisboa

Tel: 21 441 77 44 - Fax: 21 440 68 02 E-mail geral@aofa.pt
Internet home page www.aofa.pt

No meio de todo este processo, em acórdãos que nos abstermos de reproduzir, porque facilmente identificados, o Tribunal Constitucional opôs-se à redução das pensões, como tentado pelo Governo, e associou, muito claramente a sua concordância com outras medidas impostas, nomeadamente a redução das remunerações ou a contribuição extraordinária de solidariedade quer ao facto de resultarem de uma situação considerada de emergência quer à necessidade da sua transitoriedade.

Sucede, até, que para além do próprio Governo ter anunciado o regresso à normalidade no que às decisões a tomar diz respeito, o chamado saldo primário orçamental já é claramente positivo.

É neste quadro, em que já tinha sido retirado aos militares um mecanismo de salvaguarda, o Fundo de Pensões, destinado a proporcionar-lhes uma velhice com dignidade, que se verifica a extinção do mecanismo que restava: o Complemento de Pensão de Reforma (CPR). Por sinal, a partir de um Decreto-Lei, o nº 90/2015, que extingue um normativo que tivera como última redacção o estabelecido numa Lei, a nº 34/2008.

Neste caso, os militares não tinham tido necessidade de contribuir fosse com o que fosse para esse CPR, uma vez que o legislador se limitou a reconhecer esse direito, face à sua especial condição e à necessidade de amortecer as consequências das significativas alterações operadas no seu estatuto.

Muitos dos militares atingidos pela extinção do CPR não podem sequer reverter a situação em que se encontram, reserva, de modo a atrasarem tanto quanto possível a transição para a reforma, opção desejável face às tremendas incertezas que reinam sobre o montante das pensões que virão a auferir.

Outros tantos, não têm tempo ou, até, recursos, devido à redução de remunerações a que foram sujeitos, de conseguir uma alternativa ao CPR.

Escusado será dizer que todo este quadro torna letra morta os especiais direitos no que à protecção social diz respeito que, entre outros, deviam servir de contrapartida ao leque vastíssimo de restrições e deveres a que os militares se encontram sujeitos, uns e os outros constantes na Lei nº 11/89, de 1 de Junho, “Bases gerais do estatuto da condição militar”.

Para além disso, na prática, o Governo acaba por cortar objectivamente as pensões, tal e qual elas se encontravam legalmente desenhadas: primeiro, determinando que o cálculo da pensão de reforma, durante o período da redução de remunerações, fosse feito tendo por base estas reduzidas; depois, obrigando a que a referência para o pagamento dos complementos de pensão de reforma, enquanto existiram os diplomas que os consagravam, fosse a das remunerações de reserva reduzidas; e, finalmente, extinguindo que o Fundo de Pensões de Militares quer o complemento de pensão de reforma resultante do artigo 9º do Decreto-Lei nº 236/99 (e alterações subsequentes).

Na prática, repetimos, o Governo procurou torner as decisões do Tribunal Constitucional e, até ver, conseguiu-o, o que não podemos deixar de lamentar e, até, condenar.

De acordo com os programas dos principais candidatos à vitória nas próximas eleições, vai processar-se gradualmente, nos anos mais próximos, a recuperação das remunerações dos que servem o Estado, o que inclui os militares. Com essa recuperação, como se não bastassem todas as diferenças já verificadas com situações em tudo iguais decorrentes da fase do plano de ajustamento, a mudança para a reforma de militares em iguais circunstâncias, mas que para ela transitam em anos diferentes, vai processar-se, em cada ano, com montantes diferentes das respectivas pensões de reforma. Onde ficam, permita-se-nos alguma ênfase, os princípios enformadores do nosso Estado Democrático, vertidos na Constituição, face a esta realidade que persistirá por todo o resto da vida dos por ela atingidos? Onde ficam os limites estabelecidos pelo Tribunal Constitucional para concordar com as medidas, impostas pelo

Governo, decorrentes do plano de ajustamento, que, neste caso, ficam como consequências para todo o sempre?

Permitimo-nos, mais uma vez, lembrar o quanto este tipo de actuações mina a confiança no Estado de Direito, princípio fundamental para os que, como os militares, desempenham funções a ele essenciais.

Vimos, deste modo, sem esquecer o enquadramento acima referido, requerer a V. Exa. se digne proceder às diligências necessárias à avaliação da extinção do CPR pelo Tribunal Constitucional, com mais os seguintes argumentos:

1. O Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 34-A/90, de 24 de Janeiro, alterou o limite de idade de reforma dos militares dos 70 anos para os 65 anos. No sentido de mitigar os efeitos resultantes desta alteração, o artigo 12º do mesmo decreto-lei, veio consagrar de forma inovatória a atribuição aos militares de um complemento de pensão igual ao diferencial entre a respectiva pensão de reforma e a remuneração de reserva a que teriam direito se o calendário de transição não lhes fosse aplicado.
2. O mesmo diploma legal determinou, ainda, que os militares, ao alcançarem a idade de 70 anos veriam a sua pensão de reforma alvo de novo cálculo com base na remuneração de reserva a que esses militares teriam direito caso não lhes tivesse sido aplicado o calendário de transição e, quando a pensão de reforma fosse inferior à que resultaria do novo cálculo, ser-lhes-ia abonado, a título de complemento de pensão, o diferencial verificado.
3. A Lei nº 15/92, de 5 de Agosto, veio alargar o âmbito de aplicação inicial, passando, também, a beneficiar do complemento de pensão os militares que, em 10 de Agosto de 1992, estivessem na situação de reserva e ainda aqueles que, posteriormente a 1 de Janeiro de 1991, tivessem passado à reforma por terem atingido o limite de tempo máximo de permanência na reserva, fora da efectividade de serviço.
4. Com a aprovação do novo Estatuto dos Militares das Forças Armadas pelo Decreto-Lei nº 236/99, de 29 de Junho, o universo dos militares abrangidos pelo complemento de pensão foi novamente alargado, passando também a beneficiar do mesmo todos os militares que ingressaram nas Forças Armadas antes de 1 de Janeiro de 1990, para os quais resultasse um montante de pensão de reforma ilíquida inferior à remuneração de reserva, deduzido o desconto para a Caixa Geral de Aposentações, a que teriam direito caso a passagem à situação de reforma se verificasse na idade limite estabelecida para o regime geral da função pública.
5. Por sua vez, a Lei nº 25/2000, de 23 de Agosto, introduziu alterações significativas ao artigo 9º do EMFAR, em particular, no respeitante à fórmula de cálculo do complemento de pensão e respectivo universo de beneficiários, tendo consagrado a atribuição do complemento de pensão nas situações em que o montante da pensão de reforma ilíquida fosse inferior à remuneração de reserva ilíquida.

6. Assim, os militares que ingressaram nas Forças Armadas antes de 1 de Janeiro de 1990, ao atingirem os 65 anos de idade ou ao completarem, seguida ou interpoladamente, cinco anos na situação de reserva fora da efectividade de serviço, passavam à reforma e, nos casos em que resultasse um montante de pensão de reforma ilíquida inferior à remuneração de reserva ilíquida a que teriam direito, caso a passagem à situação de reforma se verificasse na idade limite estabelecida para o regime geral da função pública, ser-lhes-ia abonado, a título de complemento de pensão, o diferencial verificado.
7. A Lei nº 25/2000, de 23 de Agosto, veio alterar o artigo 9º do Decreto-Lei nº 236/99, de 29 de Junho, estabelecendo que para efeitos de determinação do diferencial pago a título de CPR, deve atender-se, no que diz respeito à remuneração de reserva, à dedução da percentagem da quota para efeitos de aposentação e de pensão de sobrevivência.
8. Cumpre assinalar que a última alteração a esse artigo 9º do Decreto-Lei nº 236/99, teve lugar com a Lei nº 34/2008, de 23 de Julho. No essencial a nova redacção estabelecia que: 1 - Quando da aplicação das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 159.º do Estatuto resultar, para os militares que ingressaram nas Forças Armadas em data anterior a 1 de Janeiro de 1990, um montante da pensão de reforma ilíquida inferior à remuneração de reserva ilíquida, deduzida da percentagem da quota para efeitos de aposentação e de pensão de sobrevivência, a que teriam direito caso a passagem à situação de reforma se verificasse na idade limite estabelecida para o regime geral da função pública, é-lhes abonado, a título de complemento de pensão, o diferencial verificado; 3 - Caso a pensão de reforma auferida pelo militar seja inferior à resultante do novo cálculo, ser-lhe-á abonado, a título de complemento de pensão, o diferencial verificado, o qual é actualizado nos mesmos termos das respectivas pensões de reforma pagas pela Caixa Geral de Aposentações.
9. Acontece, porém, que com a entrada em vigor do Decreto-lei nº 90/2015, de 29 de Maio, a atribuição do complemento de pensão de reforma tal como vinha sendo salvaguardado pelas sucessivas alterações legislativas ao estatuto dos militares foi absolutamente extinta, tendo-se apenas salvaguardado a atribuição de tal complemento a quem, à data da entrada em vigor do novo estatuto, esteja já na situação de reforma (cf. artigo 17º, nº 1, do novo EMFAR);
10. Significa isto que tanto aos militares que, após a entrada novo estatuto, atinjam a idade limite para a reforma, como àqueles que antes da entrada do novo diploma já se encontravam na reserva fora da efectividade de serviço ou, até, aos que, eventualmente, ainda se encontrem na situação de activo, não será atribuído qualquer complemento de pensão de reforma, porquanto as normas que estabeleciam o recebimento do mesmo foram expressamente revogados pelo artigo

23º, alínea a), do Decreto-Lei nº 90/2015, de 29 de Maio;

11. Em suma, o início da produção de efeitos do mencionado diploma, visa assim a extinção do complemento de pensão de reforma a atribuir aos militares, nomeadamente pela não admissão de novos beneficiários, ainda que, legitimamente tenham adquirido expectativas quanto ao seu recebimento;
12. Ora, analisado, ainda que proficuamente, o regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei nº 90/2015, de 29 de Maio, cremos que, e salvo melhor entendimento, o mesmo padece de ilegalidades, nomeadamente por violação de premissas e princípios consagrados na nossa Lei Fundamental (a CRP).
13. Assim, e em *primeiro lugar*, entendemos que o regime constante do Decreto-Lei 90/2015, de 29 de Maio, é violador do disposto no artigo 63º da CRP que consagra o direito à segurança social e o direito à solidariedade (social);
14. Isto é, tal como nos aclaram J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, “[o] *esquema organizativo do sistema público de segurança social recortado pela Constituição não exclui a sua segmentação em dois níveis de forma a prever formas de segurança social complementares baseadas em prestações monetárias adicionais obrigatórias e geridas através de fundos de pensões numa base de capitalização. O sistema básico de segurança social constituiria então a estrutura fundamental da «rede de segurança», proporcionando o fundo de pensões a possibilidade aos cidadãos de capitalização de contributos destinados a assegurar benefícios complementares, quer de natureza adicional (ex.: prestações não incluídas ou cobertas no regime geral), quer de natureza quantitativa (ex.: acréscimo de valor à prestação garantida pelo regime geral)*” (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 821 e 822);
15. Significa isto que o complemento de pensão de reforma, constitui um meio efectivo de salvaguarda e concretização do direito de segurança e solidariedade social, na medida em que permitem a dignidade social e sustentabilidade financeira que os seus beneficiários não lograriam obter somente através do sistema de segurança social básico;
16. Note-se que o complemento de pensão de reforma, cuja extinção agora se estatuiu, foi criado com o objectivo, posteriormente alargado, como se viu, de acautelar que, sempre que a pensão de reforma dos militares resultasse inferior à remuneração da reserva a que teriam direito caso não lhes fosse aplicado o calendário de transição, seria abonado, a título de complemento de pensão, o diferencial verificado. Ou seja, pretendia-se acautelar, face à impossibilidade do sistema de segurança social básico em o conseguir, a atribuição de uma pensão digna e necessária à condigna sobrevivência dos militares abrangidos;

17. Se assim o foi, então, podemos concluir que, face ao objectivo do complemento de pensão de reforma e àquela que é a natureza do direito constitucionalmente consagrado à segurança e protecção social, querer-se-á, com a sua extinção, omitir um direito constitucionalmente consagrado e, conseqüentemente, impossibilitar uma protecção social digna a todos os que reuniam condições a uma reforma condigna;
18. Em *segundo lugar*, entendemos que a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 90/2015, de 29 de Maio, é ostensivamente esbulhadora dos princípios constitucionalmente consagrados da igualdade (cf. artigo 13º da CRP) e da protecção da confiança (cf. artigo 2º da CRP), na medida em que o seu regime jurídico viola, de forma gritante, direitos adquiridos dos militares ao abrigo das sucessivas alterações legislativas no que esta matéria diz respeito [estivessem eles, antes da entrada em vigor do novo EMFAR, na condição de passar à situação de reforma ou já na situação de reserva fora da efectividade de serviço e com legítima expectativa de passar à reforma com a atribuição de tal complemento, nomeadamente nos termos do disposto no artigo 159º, nº 1, alínea b), do antigo EMFAR].
19. Tal como nos ensinam J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, “[não obstante] a Constituição [ser] omissa sobre o sistema de pensões e prestações do sistema de segurança social, bem como sobre os critérios da sua concessão e do seu valor pecuniário, ficando essa matéria na livre disposição do legislador, observados os princípios constitucionais pertinentes (igualdade, proporcionalidade, etc.). Isso inclui o direito de alterar as condições e requisitos de fruição e de cálculo das prestações (designadamente das pensões) em sentido mais exigente, desde que por motivos justificados (nomeadamente a sustentabilidade financeira do sistema) e desde que isso só valha para o futuro (proibição da retroactividade das restrições de direitos fundamentais)” (cf. *ob. cit.* p. 819).
20. Concretizando, *in casu*, o raciocínio exposto, percebemos que o Decreto-Lei nº 90/2015, de 29 de Maio, é violador:
- a) *Do princípio da igualdade*, porquanto (e tal como preconiza a jurisprudência maioritária do Tribunal Constitucional), perante situações idênticas possibilita e prevê tratamentos completamente diferentes. Note-se que quem esteja hoje na situação de reserva fora da efectividade de serviço já não terá possibilidade de receber tal complemento, ao contrário dos actuais beneficiários que, com iguais tempos de serviço e de permanência na situação de reserva, viram tal prerrogativa ser-lhes atribuída. O mesmo se diga, aliás, para os militares que não estando numa situação de reserva reúnem condições para passar à reforma pelo decurso da idade. Isto é, também estes militares quando comparados a outros em iguais condições de tempo de serviço e posto mas com maior idade, vem-lhes agora ser negado tal

complemento, ao contrário do que sucedeu com tantos outros em iguais condições (seja de entrada nos quadros permanentes, de tempo de serviço), sem que para tanto seja invocado um critério objectivo e material que o justifique (pelo contrário, todas as anteriores alterações legislativas apontavam no sentido de alargamento do universo dos beneficiários do complemento de pensão de reforma);

- b) *Do princípio da protecção da confiança*, uma vez que esgota qualquer possibilidade dos militares nas condições acima evidenciadas de exercerem um direito já adquirido e que se prendia com o recebimento de um complemento na sua pensão, legitimamente e legalmente expectável para todos os que se encontravam nos Quadros Permanentes em 1 de Janeiro de 1990, nomeadamente, a partir do momento em que assumia condições para a passagem à situação de reserva. Ou seja, o Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de Maio, não se limitou a produzir os seus efeitos para o futuro, mas também sobre direitos já adquiridos.

Esperando que a decisão de V. Exa. possa contribuir para que os militares restabeleçam a sua confiança no Estado de Direito,

Com consideração, e

Os melhores cumprimentos,



Manuel Martins Pereira Cracel, Coronel, Presidente da AOFA