

PARECER

Projeto de Lei n.º 245/XV/1.ª (CH)

Eliminação do fator de sustentabilidade aplicado aos agentes da Polícia de Segurança Pública aposentados, não abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro

Autora:

Deputada
Ofélia Ramos (PSD)



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Enquadramento legal
4. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
5. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

O projeto de lei deu entrada a 27 de julho de 2022. Por despacho do Presidente da Assembleia da República, foi admitido a 28 de julho, baixando no mesmo dia à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª) para apreciação e emissão do presente parecer.

A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de hoje, 21 de dezembro de 2022.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O projeto de lei em análise pretende alterar o Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro¹², no sentido de alargar «o âmbito temporal de aplicação da eliminação retroativa do fator de sustentabilidade das pensões de aposentação do pessoal com funções policiais da

¹ Diploma que regula as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de reforma do regime convergente e das pensões de invalidez e velhice do regime geral de segurança social do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, do pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do pessoal da carreira de investigação criminal, da carreira de segurança e pessoal das demais carreiras de apoio à investigação criminal responsável por funções.

² Ligação para o diploma retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Polícia de Segurança Pública», conforme dispõe o artigo 1.º da iniciativa, referente ao seu objeto.

Na exposição de motivos, os proponentes começam por referir que o n.º 4 do [artigo 3.º](#) do Decreto-Lei supra mencionado veio consagrar a eliminação do fator de sustentabilidade para a definição do valor da pensão, com efeitos retroativos, em relação aos profissionais que, embora tenham passado à aposentação antes da entrada em vigor desse normativo, o tivessem feito após a entrada em vigor de um outro diploma: o [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#), que aprovou o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Nesse contexto, notam que o «caminho de eliminação do fator de sustentabilidade já tinha começado com a entrada em vigor da [Lei n.º 11/2014, de 6 de março](#), que estabeleceu mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública (aplicável ao pessoal com funções policiais da PSP, de acordo com o disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 243/2015)», pelo que consideram que a eliminação retroativa do fator de sustentabilidade deve igualmente ser aplicada a todos os profissionais da PSP que passaram à aposentação desde a entrada em vigor da Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

Explicam os proponentes que «há cerca de 120 profissionais aposentados da PSP que se aposentaram entre a data da entrada em vigor da Lei n.º 11/2014 e a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2015 e, por isso, não foram abrangidos pela aplicação retroativa da eliminação do fator de sustentabilidade aplicado às respetivas pensões».

Com o propósito de incluir esses profissionais, corrigindo o que consideram ser uma injustiça, o presente projeto de lei propõe alterar a redação do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, determinando que a eliminação do fator de sustentabilidade, com efeitos retroativos à data da passagem à aposentação, seja aplicada às pensões dos profissionais da PSP que passaram a essa condição entre a data de entrada em vigor da Lei n.º 11/2014, de 6 de março, e a data de entrada em vigor da Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

A iniciativa legislativa em apreço é composta por três artigos: o primeiro, que define o respetivo objeto; o segundo que promove a alteração do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro; e o terceiro que determina a entrada em vigor da lei que vier a ser aprovada.

3 – Enquadramento legal

O [Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro](#)³ (texto consolidado) estabelece o regime específico de acesso e de cálculo das pensões de reforma e velhice do pessoal das forças e serviços de segurança, quer esteja abrangido pelo regime de proteção social convergente, quer seja do regime geral de segurança social. Na sua [versão originária](#), aquele decreto-lei abrangia o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o pessoal da carreira de investigação criminal, o pessoal da carreira de segurança e das demais carreiras de apoio à investigação criminal responsável por funções de inspeção judiciária e recolha de prova da Polícia Judiciária, bem como o pessoal do corpo da Guarda Prisional. Em 2020, o mesmo diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 5/2020, de 14 de fevereiro, passando aquele regime a abranger também o pessoal dos corpos especiais do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Este regime específico foi estabelecido com fundamento nas especificidades decorrentes das especiais condições de exercício da atividade profissional das categorias de trabalhadores abrangidos em prol da segurança externa e interna do país. Uma das especificidades prende-se com a idade de passagem à reforma destes profissionais – mais baixa do que as dos trabalhadores em geral, como decorre dos diplomas que regulam as respetivas carreiras. Como regime específico que é, consagra algumas diferenças relativamente ao regime geral (quer o da segurança social quer o convergente), uma das quais é a não aplicação do fator de sustentabilidade.

³ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Idêntico regime foi consagrado para os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional República, pelo [Decreto-Lei n.º 3/2017, de 6 de janeiro](#), e para os trabalhadores integrados nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal, pelo [Decreto-Lei n.º 87/2019, de 2 de julho](#).

Recorde-se que o fator de sustentabilidade tem consagração legal no [artigo 64.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#), que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, e é definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão. O fator de sustentabilidade é aplicado ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, e tem em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. Na prática, o fator de sustentabilidade significa uma redução do montante da pensão, na maior parte dos casos de passagem antecipada à reforma. Para pensões iniciadas em 2022, essa redução é de 14,06%⁴.

Refira-se também que a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro (texto consolidado), estabeleceu mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social no que respeita às condições de acesso e ao cálculo das pensões de aposentação, tendo ainda determinado a cessação da inscrição de novos subscritores na Caixa Geral de Aposentações a partir de 1 de janeiro de 2006. Esta lei foi regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março](#) (texto consolidado).

A referida convergência foi sendo prosseguida noutros diplomas, designadamente a [Lei n.º 11/2014, de 6 de março](#) (texto consolidado), que introduziu alterações à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro. Entre outros aspetos, a Lei n.º 11/2014, de 6 de março, determinou a aplicação aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações do fator de sustentabilidade previsto para o regime geral de segurança social. Determinou também a equiparação das condições de aposentação ordinária nos dois regimes,

⁴ Como é explicado no [Guia Prático Pensão de Velhice](#) do Instituto de Segurança Social, I.P., disponível no portal deste.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

salvaguardando contudo os regimes não transitórios previstos no Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro⁵, e os regimes estatutariamente previstos para os militares das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia Marítima e outro pessoal militarizado; para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública; para o pessoal de investigação criminal da Polícia Judiciária; e para o pessoal do corpo da guarda prisional. Aquela lei entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, ou seja, a 7 de março de 2014.

Como se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, cuja alteração ora se propõe, «(...) os estatutos profissionais do pessoal com funções policiais continuam a prever idades de acesso à pensão de aposentação inferiores à idade normal de acesso à pensão de aposentação ou à pensão de velhice do regime de proteção social convergente ou do regime geral de segurança social, respetivamente, que é atualmente idêntica». Essa idade está fixada, para 2023, nos 66 anos e 4 meses⁶.

Efetivamente, no que se refere ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, o respetivo Estatuto Profissional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro (texto consolidado), prevê no seu artigo 116.º que «O polícia que se encontre no ativo ou na pré-aposentação passa à situação de aposentação, sem redução de pensão, sempre que:

- a) Atinja o limite de idade fixado na lei;
- b) Complete, seguida ou interpoladamente, cinco anos na situação de pré-aposentação;
- c) Requeira a passagem à situação de aposentação depois de completados 60 anos de idade; ou
- d) Seja considerado incapaz para todo o serviço (...) desde que tenha prestado, pelo menos, cinco anos de serviço».

⁵ Diploma que procedeu à revisão dos regimes que consagravam desvios ao regime geral de aposentação em matéria de tempo de serviço, idade de aposentação, fórmula de cálculo e atualização das pensões de forma a compatibilizá-los com a convergência acima referida. Este decreto-lei foi, entretanto, alterado, estando disponível uma versão consolidada do mesmo no portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

⁶ Cfr. Portaria n.º 307/2021, de 17 de dezembro.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

A pré-aposentação é possível nas condições prescritas no [artigo 112.º](#) do mesmo Estatuto: ter atingido o limite de idade previsto para a respetiva categoria; ter pelo menos 55 anos de idade e 36 anos de serviço; ou ter incapacidade parcial permanente para o exercício das funções previstas para a sua categoria.

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, prevê a forma de cálculo das pensões deste pessoal, determinando, no seu n.º 5, que «Para efeitos de aplicação (...) do fator de sustentabilidade e do fator de redução por antecipação da idade previstos no regime convergente e no regime geral, considera-se que a idade de acesso às pensões de aposentação e à pensão de velhice dos trabalhadores, adiante designada idade de acesso, corresponde à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral aplicável em cada ano, reduzida em 6 anos, pelo que:

- a) Às pensões atribuídas após o trabalhador ter completado a idade de acesso não são aplicáveis aqueles fatores;
- b) Às pensões atribuídas antes de o trabalhador ter completado a idade de acesso são aplicados ambos os fatores».

Prevê também o mesmo diploma, no n.º 4 do seu artigo 3.º, a salvaguarda de alguns direitos, designadamente determinando a revisão do valor das pensões do pessoal que tenha passado à aposentação após a entrada em vigor do Estatuto (1 dezembro de 2015) para eliminação do fator de sustentabilidade. Previa-se que a revisão fosse feita de forma oficiosa pela Caixa Geral de Aposentações, no prazo de 90 dias, com efeitos retroativos à data da passagem à aposentação.

4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

Como já indicado, a presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais, o artigo 3.º remete a respetiva entrada em vigor para a entrada em vigor com o Orçamento do Estado para 2023, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão».

A iniciativa deu entrada a 27 de julho de 2022, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Em 28 de julho foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho⁷, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

⁷ Diploma retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

O título da presente iniciativa legislativa - «Eliminação do fator de sustentabilidade aplicado aos agentes da Polícia de Segurança Pública aposentados, não abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), o Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 5/2020, de 14 de fevereiro, constituindo esta a sua segunda alteração. O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário dispõe que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.»

A iniciativa indica no articulado que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, mas não indica o diploma que procedeu a essa alteração.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei prevê que a iniciativa entra em vigor com o Orçamento do Estado para 2023, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos⁸, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado. Nesse sentido, cumpre assinalar que o título da iniciativa em apreço deveria indicar o diploma que altera.

Note-se que o corpo do artigo 2.º da iniciativa indica que altera o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, mas a norma efetivamente alterada é a do artigo 3.º daquele diploma. Por outro lado, a iniciativa altera o n.º 4 daquele artigo 3.º, e simultaneamente renumera o anterior n.º 4 como n.º 5, o que parece não fazer sentido, uma vez que vigorariam duas normas idênticas e com âmbitos de aplicação semelhantes na ordem jurídica, além de proceder a uma revogação substitutiva do atual n.º 5. Por motivos de segurança jurídica, deve ser ponderada a redação da norma no sentido de evitar alterações sistemáticas que trazem riscos para a aplicação da lei.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

5 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se apurou, na atual Legislatura, a existência de nenhuma iniciativa legislativa ou petição sobre a matéria objeto do projeto de lei vertente.

Foi possível, porém, identificar uma petição com objeto semelhante: a Petição n.º 64/XIV/1.ª — Alteração do n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 4/2017 de 06 de janeiro, a fim de

⁸ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

eliminar o fator de sustentabilidade das pensões de todos os polícias da PSP, da iniciativa de José Manuel Silva Cação (1 assinatura).

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Sendo a opinião de emissão facultativa, a deputada autora do presente parecer exime-se, nesta sede, de a manifestar sobre a proposta em análise.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão conclui o seguinte:

1. O Grupo Parlamentar do Chega tomou a iniciativa de apresentar, a 27 de julho de 2022, o Projeto de Lei n.º 245/XV/1.^a que pretende a «Eliminação do fator de sustentabilidade aplicado aos agentes da Polícia de Segurança Pública aposentados, não abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro».
2. O Projeto de Lei em análise tem por finalidade alterar o Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, no sentido de alargar «o âmbito temporal de aplicação da eliminação retroativa do fator de sustentabilidade das pensões de aposentação do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública».
3. A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.
4. Acolhendo a sugestão da Nota Técnica dos serviços, cumpre assinalar que o título da iniciativa em apreço devia indicar o diploma que altera. Alerta-se ainda que o corpo do artigo 2.º da iniciativa indica que altera o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, mas a norma efetivamente alterada é a do artigo 3.º daquele diploma. Por outro lado, a iniciativa altera o n.º 4 daquele artigo 3.º, e simultaneamente renumera o anterior n.º 4 como n.º 5, o que parece não fazer sentido, uma vez que vigorariam duas normas idênticas e com âmbitos de aplicação semelhantes na ordem jurídica, além de proceder a uma revogação substitutiva do

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

atual n.º 5. Por motivos de segurança jurídica, deve ser ponderada a redação da norma no sentido de evitar alterações sistemáticas que trazem riscos para a aplicação da lei.

5. Nos termos regimentais aplicáveis, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão é de parecer que o Projeto de Lei n.º 245/XV/1.^a (CH) está em condições de ser discutido e votado em sessão plenária da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 21 de dezembro de 2022

A Deputada Relatora



(Ofélia Ramos)

A Presidente da Comissão



(Isabel Meirelles)