

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 845/2026**

Sumário: Declara a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, segundo a qual «a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para a reinscrição constantes daqueles 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 até 27 de dezembro de 2024».

Processo n.º 121/26

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I. Relatório

1 — O Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto no artigo 82.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional ("LTC"), a organização de um processo, a tramitar nos termos do processo de fiscalização abstrata e sucessiva da constitucionalidade, com vista à apreciação pelo Plenário do Tribunal Constitucional da constitucionalidade da «[...] *norma extraída do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, no sentido de a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para essa reinscrição constantes daqueles 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 até 27 de dezembro de 2024* [...]».

2 — O Ministério Público fundamenta o pedido formulado no facto de a norma já ter sido julgada inconstitucional em mais de três casos concretos pelo Tribunal Constitucional, decisões todas elas transitadas em julgado, nomeadamente, no Acórdão n.º 1111/2025, bem como nas Decisões Sumárias n.ºs 783/2025, 791/2025 e 803/2025, todos da 3.ª Secção deste Tribunal.

3 — O requerimento foi admitido e foi determinada a notificação, nos termos conjugados do artigo 54.º e do n.º 3 do artigo 55.º ambos da LTC, da Assembleia da República, na pessoa do respetivo Presidente e em representação do órgão autor da norma.

4 — Na sequência dessa notificação, veio o Presidente da Assembleia da República oferecer o merecimento dos autos e juntar aos autos uma nota técnica sobre os trabalhos preparatórios relativos à norma sindicada, nota essa elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.

5 — Discutido o memorando elaborado pelo Presidente do Tribunal Constitucional nos termos do disposto no artigo 63.º, n.º 1, da LTC, e tendo este sido submetido a debate de acordo com o n.º 2 do referido preceito, cumpre, agora, decidir em conformidade com a orientação fixada.

II — Fundamentação

6 — O Ministério Público tem legitimidade para deduzir o pedido (cf. artigo 281.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e artigo 82.º da LTC), o processo é o próprio e não existem exceções ou irregularidades que obstem ao conhecimento do mérito do mesmo.

7 — De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional ou ilegal em três casos concretos. Também o artigo 82.º da LTC preceitua nos mesmos termos, determinando, ainda, pertencer a iniciativa a qualquer dos juízes do Tribunal Constitucional ou ao Ministério Público, devendo promover-se a organização de um processo com as cópias das correspondentes decisões, o qual é concluso ao presidente, seguindo-se os termos do processo de fiscalização abstrata e sucessiva da constitucionalidade previsto nesta mesma lei.

8 — A norma da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, sob sindicância, possui o teor que seguidamente se assinala a **bold** e insere-se no seguinte dispositivo legal:

«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.

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.»

9 — A questão colocada foi primeiro apreciada por este Tribunal Constitucional pelo **Acórdão n.º 689/2025** da 2.ª secção. Enquadrando o problema e delimitando o objeto de fiscalização, diz-se nesse aresto:

«Entrada em vigor em 1 de janeiro de 2006 (artigo 10.º), a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, pretendeu aprovar um regime progressivo de assimilação dos trabalhadores da função pública ao regime da segurança social, designadamente em matéria de condições de reforma e cálculo de pensões (artigo 1.º). Com esse escopo, foi proibida a inscrição de novos subscritores na Caixa Geral de Aposentações após o início da vigência do diploma (artigo 2.º, n.º 1), impondo-se, em sua substituição, a inscrição na segurança social (artigo 2.º, n.º 2). Se o estatuto dos novos trabalhadores do Estado (que é dizer, daqueles que ingressaram em funções públicas depois de 1 de janeiro de 2006) nunca mereceu dúvidas, colocou-se a questão de saber qual seria a situação dos trabalhadores que já exerciam funções públicas antes de 1 de janeiro de 2006 que abandonassem a sua posição depois dessa data e que, mais tarde, readquirissem o estatuto de agente público: poderiam estes ser entendidos novos subscritores, aplicando-se a proibição de inscrição na CGA e sujeição ao regime da segurança social (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro)?

A Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, com início de vigência em 27 de outubro de 2024 — ou seja, mais de 18 anos depois da entrada em vigor do regime de convergência estabelecido pela Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro — propôs-se patentear a interpretação autêntica deste programa normativo (artigo 1.º), dirimindo qualquer controvérsia respeitante a funcionários nesta situação. Segundo o disposto no artigo 2.º, n.º 1, do novo diploma, o trabalhador que, depois de 1 de janeiro de 2006, haja abandonado as funções públicas e reingressado mais tarde em carreira pública, considera-se abrangido pela proibição de inscrição na CGA constante do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro. Será, por necessária deriva, inscrito no regime comum da segurança social de acordo com a regra de convergência prevista no artigo 2.º, n.º 2, deste mesmo diploma. Em exceção a esta regra, porém, podem ser reinscritos na CGA os trabalhadores que, depois da cessação de funções, hajam constituído novo

vínculo de emprego público desde que (i) não haja existido descontinuidade na transição (artigo 2.º, n.º 2, alínea a) — ou seja, apenas quando se trate da transferência entre diferentes posições na função pública, sem nenhuma interrupção da qualidade de servidor público) ou, caso se interponha um intervalo até à reaquisição do estatuto de agente público, desde que essa descontinuidade seja coeva à categoria profissional em referência, quando o interregno seja alheio à vontade do trabalhador e, ainda, desde que este não tenha exercido atividade remunerada durante esse intervalo (artigo 2.º, n.º 2, alínea b)).

Tratando-se de norma interpretativa, como expressamente se indica no texto do diploma, esta seria a revelação autêntica da disciplina contida no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, razão por que os seus efeitos acompanhariam o início de vigência da norma nos termos do artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil (CC) (com as exceções aí constantes, que aqui não importam).

Por outras palavras, ainda que aprovada pelo Parlamento muito mais tarde, a aquisição de eficácia da descrita disciplina remontaria a 1 de janeiro de 2006, aplicando-se a todos os trabalhadores públicos que hajam cessado funções e reingressado na função pública depois dessa data, já que não se trataria de introduzir um novo regime, mas de enunciar o que se achava em vigor.

Para o Tribunal 'a quo', porém, o artigo 2.º da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, não possui natureza interpretativa, trata-se antes de um corpo de normas inovatório e que veio mesmo alterar substancialmente a disciplina normativa que vertia do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro. A eficácia retroativa conferida à norma mediante a atribuição artificial (meramente legal-formal) de caráter interpretativo teria permitido, em 2024, impor a proibição de inscrição na CGA de trabalhadores readmitidos ao serviço público com efeitos a partir de 2006: para a decisão recorrida, este efeito não é consentido pelo princípio da segurança jurídica que deriva do arquétipo de Estado de Direito acolhido na Lei Fundamental (artigo 2.º), aí radicando o juízo de inconstitucionalidade material e inerente desaplicação da norma, impondo-se a inerente procedência da ação proposta e a condenação da demandada a reinscrever a demandante na CGA.

Assim sendo, a questão de inconstitucionalidade sinalizada pelo Tribunal 'a quo' reside no facto de a norma fiscalizada ter atingido um direito constituído e titulado pela demandante antes do seu início de vigência: porque a demandante tinha 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 a reinscrição na CGA ao abrigo da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro — a norma fiscalizada, aplicando-se retroativamente, teria alterado este quadro legal, produzindo a ablação do direito da demandante a reinscrição na CGA e sujeitando-a ao regime geral da Segurança Social.»

Seguidamente, o Tribunal Constitucional, na mesma decisão, fez ver que, antes da entrada em vigor da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, a Lei reconhecia aos servidores públicos que interrompessem o exercício de funções a possibilidade de serem reinscritos na CGA caso readquirissem esse estatuto. Não apenas o quadro legal era razoavelmente transparente a esse respeito, como tal matéria havia sido debatida jurisprudencialmente, concluindo-se de forma perentória nesse sentido. O artigo 2.º, n.º 2, do diploma citado constituía, pois, uma alteração profunda do estado de coisas estabilizado na ordem jurídica à data da sua pretendida aquisição de efeitos. Por esse motivo, a estipulação legal jamais poderá ser considerada uma *norma interpretativa*, tal como as compreende a jurisprudência constitucional.

Com efeito, sustentou-se no Acórdão em referência o seguinte:

«[...] 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 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 [...]

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 08 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 inter-regno 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), 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 Caixa Geral de Aposentações, 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 (res-salvando 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.»

Foi precisamente por se deparar com este efeito ablativo de direitos integrados de forma estabe-lizada na esfera jurídica dos respetivos titulares que o Tribunal Constitucional concluiu pela inconstitu-cionalidade material do diploma ante uma amputação arbitrária de direitos adquiridos, que se entende proibida pelo princípio de Estado de Direito acolhido no artigo 2.º da Lei Fundamental, para tal tendo afirmado no mesmo Acórdão:

«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 desem-penho 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 particu-lares 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, desvan-tajosos para os particulares, a partir desse momento ficcionado, portanto, produzindo efeitos sobre situa-ções 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, p. 216 e 221; v., também, Acórdão do TC n.º 188/2009)

A ablação, unilateral e injustificada, do direito a reinscrição na Caixa Geral de Aposentações por funcionários que hajam sido reinstituídos em funções públicas depois de 1 de janeiro de 2006 e antes de 27 de outubro 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).

Assim sendo e convergindo com as conclusões do recorrente, a norma sob sindicância será julgada inconstitucional com o descrito fundamento, improcedendo o recurso interposto.»

Esta orientação e sentido decisório disseminaram-se entre a jurisprudência constitucional, vindo a ser reiterados nos Acórdãos deste Tribunal n.ºs 928/2025, 929/2025, 1047/2025, 1111/25, 1185/25 e 170/2026 e também (entre outras), nas Decisões Sumárias n.ºs 690/2025, 699/2025, 725/2025, 727/2025, 783/2025, 791/2025, 803/2025 e 211/2026.

No ora citado Acórdão n.º 1047/2025, reiterando a linha que vinha sendo desenvolvida desde o Acór-dão n.º 689/2025 (v. seu § 6.), o TC veio introduzir novos subsídios motivadores à questão, colocando ainda, complementarmente, também a tónica sobre violação do princípio da confiança pela norma fiscali-

zada na lesão de expectativas decorrente da transição entre regimes. Naquele contexto, o aresto concluiu que o programa normativo importou uma alteração de regime abrupta e inesperada, conduzindo a um importante agravamento da situação material dos seus destinatários (*maxime*, perante o confronto entre o nível assistencial da CGA e da Segurança Social, a que o aresto se dedica profusamente) e com a qual estes não poderiam esperar. Assinala também que a proibição de reinscrição na CGA importou prejuízo importante para o investimento pessoal do círculo de sujeitos afetados pela norma e que os danos na esfera de particulares não se podem entender contrabalançados *in casu* por ganhos de interesse público. Depondo pelas suas conclusões essenciais, extrai-se, então, do Acórdão n.º 1047/2025 o seguinte:

«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:

[...] 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.

[...]

*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 n.º 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.*

[...]

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 expectativas «em sentido desfavorável». [...]

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.».

O juízo de reprovação constitucional da norma fiscalizada mostra-se, portanto, amplamente consensual na jurisprudência do Tribunal, tanto mais que inclusive foi sendo firmado sem votos de vencido, razão por que se impõe, reiterando tal motivação e juízo, declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, segundo a qual «a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para a reinscrição constantes daqueles 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 até 27 de dezembro de 2024», por violação do princípio da confiança, enquanto dimanação do princípio de Estado de Direito recenseado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

*

III – Decisão

Nestes termos, pelos fundamentos expostos, decide-se declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 45/2024, de 27 de dezembro, segundo a qual «a proibição de reinscrição na Caixa Geral de Aposentações e os requisitos para a reinscrição constantes daqueles 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 até 27 de dezembro de 2024», por violação do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

*

Sem custas, por não serem legalmente devidas.

O Relator atesta o voto de conformidade dos Senhores Conselheiros *Carlos Medeiros de Carvalho* e *Mariana Canotilho* que participaram na sessão por meios telemáticos. *António José da Ascensão Ramos*.

Lisboa, 6 de outubro de 2026. — António José da Ascensão Ramos — Gabriela Cunha Rodrigues — Paula Ribeiro de Faria — Maria Benedita Urbano — Rui Guerra da Fonseca — Joaquim Pedro Cardoso da Costa — Luís Filipe Lameiras — Afonso Patrão — João Carlos Loureiro.

119949795