



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedorjustica.cv
www.provedorjustica.cv

Sua Excelência
Senhor Ministro do Estado, da Família,
Inclusão e Desenvolvimento Social
Dr. Fernando Elísio Freire

C/c: Exmo. Sr. Ministro da Educação
Dr. Amadeu Cruz

Presidente da Comissão Executiva
do INPS
Dr. Mário Fernandes

Assunto: Regime de Aposentação do Pessoal Docente do Regime Novo da Função Pública

RECOMENDAÇÃO N.º 01/2025, de 07 de outubro de 2025

I - ENQUADRAMENTO

Deu entrada nesta Provedoria de Justiça uma queixa apresentada por um docente do ensino secundário, com 57 anos de idade e mais de 37 anos de serviço, que requereu a sua aposentação voluntária ao abrigo do artigo 107.º do Plano de Carreiras, Funções e Remunerações do Pessoal Docente (adiante designado abreviadamente "PCFR"), aprovado pela Lei n.º 46/X/2025, de 6 de março.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

O pedido foi alegadamente indeferido pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com fundamento na idade mínima de 65 anos estabelecida pelo artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 5/2004, de 16 de fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 50/2009, de 30 de novembro (adiante designado abreviadamente DL n.º 50/2009).

No âmbito da instrução do processo oportunamente aberto, e em cumprimento do disposto no artigo 39.º do Estatuto do Provedor de Justiça, solicitámos informações a respeito, tendo o INPS em resposta afirmado que:

- i. O Senhor encontra-se inscrito no Sistema de Proteção Social Obrigatório desde 1987, enquanto trabalhador por conta de outrem, tendo efetuado os seus descontos de 1987 a 2006;
- ii. A partir do mês de setembro de 2006, passou a integrar o quadro do pessoal do Ministério da Educação, operando-se assim, a mudança para o Regime Novo da Função Pública;
- iii. Sendo, assim e, à luz do Decreto-Lei n.º 5/2004, de 16 de fevereiro conjugado com o Decreto-Lei n.º 40/2006, de 17 de julho (que define o regime de integração gradual dos agentes públicos e equiparados no sistema de proteção social dos trabalhadores por conta de outrem) é-lhe aplicável o previsto no Sistema de Proteção Social Obrigatório em matéria da proteção na velhice e só terá direito de transitar para a situação de pensionista, assim que completar 65 anos de idade.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedorjustica.cv
www.provedorjustica.cv

II- ANÁLISE

As circunstâncias que levam a que me dirija a Vossa Excelência têm a ver com esta situação, que coloca em evidência uma antinomia normativa entre o regime previdenciário geral e o estatuto especial aplicável aos docentes.

O regime dos trabalhadores por conta de outrem do INPS estabelece, como regra geral, no art. 81.º do DL n.º 50/2009, que a pensão por velhice é devida a partir dos 65 ou 60 anos de idade, conforme se trate de homens ou mulheres.

Por sua vez, o artigo 107.º do PCFR consagra o direito dos docentes à aposentação voluntária a partir dos 55 anos de idade ou de 32 anos de serviço, independentemente de qualquer outro requisito.

Estando em causa a interpretação de uma norma prevista numa lei, neste caso o n.º 1 do art. 81.º do DL n.º 50/2009, onde se prevê que a idade de reforma é de 65 ou 60 anos de idade, conforme se trate de homens ou mulheres, em contraposição com o PCFR, que prevê 55 anos de idade para quem quiser pedir aposentação voluntária, apresenta-se a questão da antinomia normativa, resultante da divergência entre duas disposições legais.

Por um lado, o PCFR garante que os docentes com 55 anos de idade podem pedir a aposentação voluntária (art. 107.º), mas, por outro lado, o art. 81.º do DL n.º 50/2009, só permite a aposentação a partir dos 60/65 anos de idade.

A atribuição de um estatuto especial aos docentes pretende, entre vários motivos, reconhecer o papel crucial dos professores na sociedade, oferecer condições de trabalho



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

mais dignas e estimular a retenção e o desenvolvimento profissional na carreira docente.

E em especial, no tocante à fixação de um limite de idade inferior ao de outras classes profissionais no geral, justifica-se pela necessidade de combater o desgaste profissional decorrente de vários fatores como o desgaste mental e físico, carga horária excessiva, entre outros.

É, neste contexto, que deve ser lido o disposto no artigo 107.º, nos termos do qual “*Os docentes que completem trinta e dois anos de serviço ou cinquenta e cinco anos de idade têm direito à aposentação voluntária, independentemente de qualquer outro requisito.*”

De facto, a idade reduzida para o pedido de aposentação é mais um aspeto do especial estatuto de que goza o docente em razão da sua natureza.

Os diplomas legais que aprovam as idades mínimas para a aposentação são atos legislativos, quer do ponto de vista material - uma vez que a habilitação para a criação do diploma tem de constar de lei e isso inclui a definição das regras para a aposentação -, quer do ponto de vista formal, visto que na Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) se adota um conceito formal de lei.

O n.º 3 do art. 9.º do Código Civil dispõe que “na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”. A interpretação reside precisamente na determinação do *sentido e alcance da lei* ou, na expressão pouco clara



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**
Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

do n.º 1 do art. 9.º, do pensamento legislativo, sendo sempre necessário compreender a lei, determinar o seu sentido e alcance e nisto consiste a interpretação.

A esta técnica de interpretação chama-se de *hermenêutica*.¹

Segundo Inocêncio Galvão Telles, a lei está expressa em palavras escritas, tendo por detrás de si um espírito, uma alma, e só será verdadeira e inteiramente conhecida quando vista estes dois aspetos em conjunto.

Com o avanço dos tempos, a conceção literalista, ideia de que a lei deve ser interpretada estritamente segundo a sua letra, foi sendo deixada para trás pois, “em muitos casos é necessário sacrificar a letra para respeitar o espírito, porque só assim se cumpre verdadeiramente a lei. Portanto, interpretar a lei não é apenas o sentido gramatical decorrente das palavras, é ir mais longe, penetrar no seu profundo sentido espiritualista, subindo da expressão verbal ao conceito íntimo que está por detrás dela.”²

A palavra interpretação pode ser analisada “*stricto sensu*” ou “*lato sensu*”.

Em sentido estrito, a interpretação da lei é a determinação do verdadeiro sentido das normas explicitadas. Em sentido amplo, a interpretação abrange isso e, ainda, os casos em que o legislador não se pronunciou, sendo que há vários aspetos na lei que não são contemplados, ou por incapacidade do legislador de abarcar todos as hipóteses da vida

¹ Germano Marques da Silva, Introdução ao Estudo do Direito, 3.ª edição, Universidade Católica Editora, 2009, pp.250-252.

² Inocêncio Galvão Telles, Introdução ao Estudo do Direito, volume I, 11.ª edição, Coimbra Editora, 2001, pp.235-236



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**
Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

ou por modificações das condições e aparecimento de novas necessidades, e seja qual for a razão, há que preenchê-las.

Em direito, um conflito de normas (ou antinomia) ocorre quando duas ou mais normas jurídicas aplicáveis a um mesmo caso apresentam soluções incompatíveis. Isso pode acontecer entre leis, regulamentos, princípios constitucionais, etc.

A interpretação jurídica contempla a identificação e resolução de conflitos aparentes de normas, situações em que duas disposições válidas, simultaneamente vigentes, parecem regular de forma divergente um mesmo caso.

Estando, assim, em causa um aparente conflito entre normas de igual hierarquia legislativa que disciplinam, de forma diversa, a idade mínima de acesso à pensão de reforma, a hermenêutica jurídica reconhece três critérios clássicos para resolver conflitos de normas: hierarquia, especialidade e temporalidade.

- a) **Critério hierárquico**, que analisa a relação de subordinação entre normas;
- b) **Critério temporal**, que considera a sucessão das leis no tempo;
- c) **Critério da especialidade**, que leva em conta a especificidade da norma em relação às outras.

Esses três métodos, hierárquico, temporal e de especialidade, são critérios clássicos de solução de conflitos aparentes de normas. Eles são usados quando temos duas normas válidas, mas que, à primeira vista, parecem dar respostas diferentes ao mesmo caso.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

Estes critérios não se aplicam cumulativamente, observando uma ordem lógica: primeiro o critério hierárquico, depois o da especialidade, e, apenas na sua ausência, o critério temporal.

Método Hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*)

O principal fundamento do método hierárquico decorre da própria estrutura do ordenamento jurídico, que é organizado em níveis de hierarquia normativa (Constituição, leis, decretos, regulamentos, etc), conforme previsto nos arts. 260.º e 261.º da CRCV.

Não havendo forma de uma norma inferior prevalecer contra uma norma superior, este critério torna-se absoluto. Isto significa dizer que, quando se aplica, nem sequer chega-se a discutir o método da temporalidade ou da especialidade, porque a hierarquia vem primeiro.

A lei, regra geral, entende-se como uma deliberação tomada, não para um caso concreto, com o objetivo de atingir um caso específico ou atual, mas para um caso abstrato para regular todos os casos da mesma substância que, no presente ou futuro, possam beneficiar dessa disposição legal.³

O DL n.º 50/2009 é um decreto lei de competência legislativa exclusiva do Governo.

³ Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, Almedina, 2003, pág. 715.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**
Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

A lei e o decreto-lei são atos legislativos. Em Cabo Verde as leis e os decretos-lei têm o mesmo valor⁴ e são aprovados pelos órgãos legislativos, de acordo com os poderes conferidos pela Constituição.

Em termos de hierarquia, a lei e o decreto-lei têm o mesmo valor na nossa ordem jurídica. Em caso de conflito, aplica-se, entre eles, o que for mais recente ou o que contiver uma regra que, por ser mais específica, se adequa melhor ao caso concreto.

A lei de valor superior terá prevalência sob a lei de valor inferior, podendo, deste modo, proceder à sua revogação (modificação ou substituição), o que já não acontecerá no caso inverso (a lei de valor inferior, por provir por exemplo, de um órgão menos pertinente, não tem força para revogar a lei de valor superior). Contudo, se os dois diplomas possuírem o mesmo valor jurídico, que é o nosso caso, prevalecerá o mais recente por se entender existir uma atualização. Pois, estamos em crer que, se há disposições normativas idênticas a um texto legislativo que se encontra a vigorar, é porque o órgão que as decidiu criar pretende realizar uma atualização do tema em causa.

Método Temporal (lex posterior derogat legi priori)

O método temporal considera a sucessão das leis no tempo, tendo como princípio a norma posterior prevalece sobre a anterior, desde que tenham a mesma hierarquia e tratem do mesmo objeto, excetuando, por um lado, se houver disposição expressa em contrário ou se a lei posterior for de hierarquia inferior ou, por outro lado, se a norma

⁴ Artigo 268.º da Constituição da República de Cabo Verde.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP.: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

anterior for especial e a posterior geral, pode-se aplicar o critério da especialidade em vez do temporal.

O fundamento deste critério explica que a lei mais recente reflete a vontade legislativa, mais atual, refletindo as mudanças sociais e as necessidades da sociedade.

No nosso caso em concreto, sendo o PCFR uma lei mais recente, de 2025, e a do INPS uma lei de 2009, é entendimento que se deve aplicar os 55 anos de idade para a aposentação exclusivamente para os professores.

Método da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*)

O Estatuto do Pessoal Docente é uma lei especial aplicável a uma carreira específica, prevendo requisitos diferenciados para a aposentação. A lei do INPS, por seu turno, é de natureza geral, aplicável a todos os beneficiários, e estabelece a idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres.

Na interpretação por especialidade aplica-se a norma específica em relação à norma geral, mesmo que seja anterior no tempo e, desde que ambas tratem do mesmo assunto.

Tem como fundamento que a lei especial é criada para regular uma situação particular de forma mais ajustada, afastando a aplicação da regra geral nesse caso específico.

É de salientar que, para que se aplique este critério, ambas as normas têm de incidir sobre o mesmo objeto jurídico e ter igual hierarquia. Se a especialidade não estiver



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

clara ou se a norma especial não regular o mesmo tipo de consequência jurídica, pode não haver prevalência direta.

Na ordem lógica, aplica-se primeiro o critério hierárquico, depois o da especialidade e, apenas na sua ausência, o temporal. No presente caso, a conjugação dos critérios da especialidade e temporalidade leva à conclusão de que o artigo 107.º do PCFR derroga parcialmente o artigo 81.º do DL n.º 50/2009.

Trata-se de uma revogação tácita parcial, nos termos do artigo 7.º, n.º 2 do Código Civil, permanecendo em vigor o regime geral para os demais trabalhadores e, passando a vigorar, para os docentes, o regime especial previsto no PCFR.

A ineficácia prática do artigo 107.º do PCFR poderia configurar violação dos princípios da proteção da confiança e da boa administração, uma vez que gera uma expectativa legítima não correspondida pela aplicação administrativa.

Ao reconhecer aos docentes um direito subjetivo de aposentação com idade inferior ao previsto no regime geral, o Estado assume a responsabilidade de garantir a sua efetividade, criando os mecanismos legais e financeiros necessários.

A diferenciação encontra justificação objetiva e razoável: trata-se de uma profissão particularmente penosa, sujeita a desgaste precoce, o que legitima a consagração de regime especial, como sucede com outras categorias profissionais.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

III- CONCLUSÃO

No caso vertente, quanto ao critério da hierarquia, não parece justificar grande desenvolvimento, visto que ambos os diplomas têm igual valor jurídico, ou seja, são normas de igual hierarquia, porquanto os diplomas legais que aprovam a idade mínima para a aposentação são verdadeiros atos legislativos.

Então é de se aplicar, conjuntamente, os critérios da especialidade e temporalidade:

o critério temporal, na medida em que o PCFR, é posterior à lei do INPS, derogando-a tacitamente, no sentido de aditar às situações de aposentação de docentes à idade prevista referida no artigo 81.º do DL n.º 50/2009, e o critério da especialidade, porque ambas as normas tratam de aposentação, contudo, sendo o PCFR uma lei especial, que regula uma classe específica de profissionais, e com um regime mais favorável, vai prevalecer sobre o DL n.º 50/2009.

Trata-se de uma revogação (parcial) tácita que resulta da incompatibilidade entre a nova disposição e a disposição anterior, como resulta do segundo segmento do n.º 2 do artigo 7.º do Código Civil.

Ora, na situação *sub judice* ocorre uma mera derrogação da norma do INPS, uma vez que o artigo 107.º do PCFR só é parcialmente incompatível com a primeira, no estrito sentido em que esta não inclui a exceção para categorias especiais de profissionais.

Tratando-se de uma mera derrogação, as duas normas devem ser objeto de uma interpretação sistemática/conjugada, isto é, a interpretação deve ter em conta a “unidade do sistema jurídico” (n.º 1, do art. 9.º do CC).



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

Esta solução consagra o elemento sistemático da interpretação. Trata-se de ter em conta, nas palavras de Batista Machado, “o contexto da lei, ou seja, o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretanda”, assim como a “consideração de disposições legais que regulam problemas normativos paralelos ou institutos afins”, ou seja, – lugares paralelos.⁵

E o Autor continua: “Compreende ainda o lugar sistemático que compete à norma interpretanda no ordenamento global, assim como a sua consonância com o espírito ou unidade intrínseca de todo o ordenamento jurídico”.⁶

No mesmo sentido, Oliveira Ascensão refere que “toda a fonte se integra numa ordem, que a regra é modo de expressão dessa ordem global. Por isso, a interpretação duma fonte não se faz isoladamente, atendendo, por exemplo, a um texto como se fosse válido fora do tempo e do espaço. Resulta, pelo contrário, da inserção desse texto num conjunto jurídico dado”.⁷

Temos a concretização de um direito fundamental. O legislador consagra expressamente e intencionalmente um regime especial/diferente de aposentação voluntária para docentes daquilo que é fixado para a generalidade dos outros regimes, tendo em conta a natureza especialmente penosa ou desgastante da atividade profissional exercida pelo beneficiário e as particularidades específicas relevantes no seu exercício. Tanto mais assim é, que sempre assim foi. É a continuação nos moldes

⁵ Batista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 183.

⁶ *Idem*

⁷ Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral. Uma perspetiva Luso-Brasileira*, 11.ª Edição, Almedina, Coimbra, pág. 394.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

e condições que já estavam definidos para os docentes como, de resto, é o que já acontece com outras classes profissionais, nomeadamente polícias.

A Lei n.º 20/X/2023, de 24 de março, que aprova o Regime Jurídico do Emprego Público, dispõe no n.º 3 do artigo 173.º que o tempo de serviço e o limite de idade para a aposentação dos funcionários e agentes da Administração Pública são definidos em legislação própria. Tal remissão significa que cada setor profissional pode ser objeto de diploma específico que discipline o respetivo regime, incluindo, designadamente, as condições de aposentação, não se encontrando, portanto, fixada na lei base da Administração Pública (lei de valor reforçado) uma idade uniforme e pré-determinada para todos os trabalhadores.

É o exemplo que temos na nossa Polícia Nacional, que no seu estatuto prevê como idade mínima para a passagem à situação de aposentação, 56, 58, 60 anos de idade, conforme o cargo que ocupam.⁸ E também na Polícia Judiciária, que prevê a aposentação voluntária do seu pessoal com 55 anos de idade⁹.

É, também, o que acontece, por exemplo, em Portugal. A aposentação na Segurança Social distingue-se entre o regime geral e regimes especiais. O regime geral aplica-se à maioria dos trabalhadores, enquanto os regimes especiais contemplam categorias específicas como funcionários públicos e trabalhadores com carreiras longas. Definindo para o regime geral a idade de 65 anos (normalmente varia anualmente tendo em conta a esperança média de vida) e excecionando expressamente no n.º 1 do art.

⁸ Artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro, que aprova o Estatuto do Pessoal Policial da Polícia Nacional.

⁹ Artigo 79.º do Decreto-Legislativo n.º 1/2017, de 15 de maio, que aprova o Estatuto do Pessoal da Polícia Judiciária.



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

20.^{o10} do Decreto-Lei n.º 16-A/2021, de 25 de fevereiro, que define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social.

RECOMENDAÇÃO

Nos termos do artigo 47.º da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto, o Provedor de Justiça recomenda a Vossa Excelência que:

- Seja promovida a alteração do artigo 81.º do DL n.º 50/2009, de 30 de novembro, introduzindo uma exceção expressa para as carreiras especiais, nomeadamente os docentes, que assegure a efetiva aplicação do regime previsto no PCFR; ou,
- Enquanto a alteração legislativa não ocorrer, seja adotada interpretação conforme aos critérios da especialidade e temporalidade, reconhecendo o direito dos docentes à aposentação antecipada.

Solicita-se que Vossa Excelência nos informe, de acordo com o prazo de sessenta dias, estabelecido no artigo 47.º do Estatuto do Provedor de Justiça, a posição que venha a adotar sobre a presente Recomendação.

Certo que irá dar toda a sua atenção à presente Recomendação, queira aceitar, Sr. Ministro, a expressão da minha mais alta consideração e estima.

¹⁰ "O reconhecimento do direito à pensão de velhice depende ainda de o beneficiário ter idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice definida nos termos dos números seguintes, sem prejuízo dos seguintes regimes e medidas especiais de antecipação:"



Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 80
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

Com os meus mais respeitosos cumprimentos,

Atentamente,

O Provedor de Justiça


/José Carlos da Luz Delgado/