



PROVEDOR DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Exm.º Senhor
Dr. Antonio Neto
antonio_netto-11764L@adv.ao.pt

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência
S-PdJ/2017/20251
2017-10-11
Q/5714/2017

Assunto: Direitos eleitorais na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

1. Refiro-me ao assunto identificado em epígrafe, objeto de exposição que veio suscitar a ilegitimidade das disposições constantes das alíneas *a)* e *b)*, do n.º 2, do artigo 6.º, do n.º 1, do artigo 20.º e da alínea *d)*, do n.º 1, do artigo 23.º, todos do anexo do Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho, que aprova o regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

2. As disposições atacadas redundam, efetivamente, no encurtamento dos direitos de participação na composição e eleição dos órgãos de deliberação e de administração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. Com efeito, enquanto as alíneas *a)* e *b)*, do n.º 2, do artigo 6.º, e a alínea *d)*, do n.º 1, do artigo 23.º, do citado regulamento consideram inelegíveis para a direção da CPAS os candidatos que tenham dívida de contribuição perante esta instituição, o n.º 1, do artigo 20.º da mesma normaçoão concebe a existência de dívida de contribuição à CPAS como fator impeditivo do exercício do direito de sufrágio nas assembleias dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores, órgãos estes responsáveis por eleger os membros da direção e do conselho de fiscalização.

3. Todavia, bem vistas as coisas, parece não haver qualquer razão para negar a compatibilidade destas determinações com as normas jusfundamentais.



Por força do elevado potencial de irradiação dos valores democráticos hoje vertidos na Lei Fundamental, os preceitos invocados como parâmetros — o n.º 1, do artigo 48.º, o n.º 1, do artigo 49.º e o artigo 50.º da Constituição da República — aplicam-se, sem qualquer franja de dúvida, à condução da vida política no seio das associações públicas profissionais¹, bem como, reflexamente, nas instituições de previdência autónomas que buscam assegurar as pensões de reforma e os subsídios por morte aos membros das referidas associações públicas profissionais e aos seus familiares, como é o caso inequívoco da CPAS, criada pelo Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947, e reconhecida pelo artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro², alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro. Mas isso não supõe que as formas de participação política fiquem atreladas a uma lógica de estrita linearidade: os direitos eleitorais não estão imunes a oscilações recomendadas ou mesmo impostas pela específica autonomia das relações travadas no horizonte associativo, bem como pela peculiar dinâmica interna deste tipo de entidade.

Como entes representativos que prosseguem interesses próprios de determinadas coletividades de pessoas, as associações públicas profissionais estão naturalmente sujeitas ao espírito de democracia participativa que caracteriza todas as figuras de atuação organicamente integradas na chamada «administração autónoma» do Estado³. A despeito disso, tais entidades obedecem a um modelo de vinculação estatutária que não pode deixar de ter repercussões normativas sobre a própria configuração dos direitos de participação política dos seus associados, refrações estas cuja admissibilidade passa sempre pelos testes de proporcionalidade⁴. Assim, na situação em apreço nada sugere que as limitações de direitos eleitorais hoje consagradas no Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho, sejam compressões arbitrárias e discriminatórias de direitos fundamentais, faltando aqui elementos para afirmar a violação ao princípio da igualdade.

Afinal, não se tratando de eleição para órgãos de soberania ou para cargos do poder local, compreende-se que a participação dos beneficiários da CPAS — bem como a fruição de qualquer outro direito concedido ao abrigo dos estatutos da ordem profissional

¹ CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 665.

² Onde se resguarda inclusive “os regimes jurídicos e formas de gestão privativas” das instituições de previdência criadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro.

³ MOREIRA, Vital, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 77 s., 407 s., 485 s.

⁴ Aliás, no tocante aos direitos dos membros das associações públicas profissionais, a alínea *a*) do artigo 34.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, é cristalina ao enunciar que o direito de eleger os órgãos da associação e candidatar-se às eleições não exclui as inelegibilidades estabelecidas na lei e nos estatutos.



a autonomia institucional ou
estabelecido não pode ser erigido
para tornar a CPAS impermeável
aos princípios constitucionais

ou da correspondente instituição de previdência — possa ser condicionada ao cumprimento de certos deveres, entre eles a obrigação de adimplir as respetivas contribuições mensais, figurando o correspondente incumprimento como razão atendível para um tratamento diferenciado no tocante às capacidades eleitorais. Tanto mais quanto, como reconhece V.^a Ex.^a, uma das legítimas preocupações do diploma em análise é a de garantir a sustentabilidade da CPAS em vista do desiderato de repartição intergeracional dos custos e benefícios de operação do subsistema de amparo.

débito
de
CPAS

Estas reflexões implicam relativizar em alguma medida a força discursiva da alegação de que no ordenamento jurídico português não existe nenhuma inibição do exercício de direitos cívicos, nomeadamente eleitorais, pelo simples facto de os cidadãos terem dívidas tributárias: embora um tal argumento tenha validade inquestionável para o núcleo duro das garantias de participação política, porquanto a existência de débito fiscal ou análogo não pode ser erigido em fator capaz de impedir qualquer cidadão de votar ou de apresentar candidatura em eleições para órgãos de soberania ou para órgãos do poder local, o mesmo já não se pode dizer — ao menos não com a mesma cogência ou intensidade — acerca da participação exercida no âmbito de uma associação pública profissional e da respetiva instituição de previdência.

Tampouco convém objetar que uma tal restrição de direitos eleitorais não encontra paralelo no regime geral da segurança social. Pois a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que estabelece as bases de todo o sistema, limita-se a consagrar a participação dos interessados como princípio (art. 18.º), deixando à legislação de desenvolvimento a densificação ou especificação das formas de envolvimento político nas instituições de segurança social. Para além disso, o facto de o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social se bastar, no plano das consequências da existência de dívidas contributivas, com a disciplina dos meios de cobrança coercitiva — artigos 55.º e 60.º do anexo da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro — em nada releva para a controvérsia aqui versada: dedicando-se a referida codificação à tarefa de delinear as formas de financiamento dos benefícios concedidos neste campo, é natural que o legislador não tenha ali se ocupado com questões eleitorais cuja apropriada tematização normativa cabia aos pertinentes e específicos diplomas de matriz estatutária. É de sublinhar que a Segurança Social não se

constitui em uma base associativa, não sendo essa a sua matriz organizatória. Dito de outra forma, não existindo associados (mas beneficiários/utentes), inexistente igualmente qualquer direito de eleger e ser eleito para os órgãos de direção do referido Instituto Público.

4. Algo semelhante pode ser dito relativamente à interpretação preteritamente imputada aos serviços administrativos da CPAS, os quais terão desconsiderado, para efeitos de aplicação dos obstáculos previstos nas disposições atacadas, as situações de regularização de dívida mediante a observância do plano de pagamento aprovado pela entidade. Pelos motivos acima esgrimidos, ponderando sobretudo a já enfatizada autonomia das associações públicas profissionais e as específicas finalidades normativas assumidas pelo regime geral da segurança social, não haverá margem para impor aos serviços administrativos da CPAS, para efeitos de verificação das hipóteses de restrição dos direitos eleitorais dos seus beneficiários, um conceito de dívida contributiva que corresponda necessariamente, ponto por ponto, ao conceito de situação contributiva regularizada, tal como delineado pelo artigo 208.º do anexo da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, abrangendo também aqueles casos excecionais de cumprimento em prestações. Tanto mais quanto a lei parece sugerir — não só na oposição entre os n.ºs 1 e 2 do citado artigo 208.º, mas também o teor dos artigos 185.º, 186.º e 190.º do mesmo diploma legal — a distinção entre situações de inexistência de dívida e situações de dívida com pagamento prestacional excecionalmente autorizado.

5. À parte disso, é claro que toda e qualquer legislação é sempre passível de afeiçoamentos, não só mas também no que se refere a questões de pormenor técnico⁵ como a clarificação da data do apuramento da inexistência da dívida⁶. Sendo igualmente certo que o resultado pretendido por V.ª Ex.ª — a alteração do regulamento da CPAS no sentido do alargamento dos direitos eleitorais — não mereceria, do mesmo modo, qualquer censura

⁵ Talvez a cláusula legal “no pleno uso dos seus direitos” — alínea *a)*, do n.º 2, do artigo 6.º, e n.º 1, *in fine*, do artigo 20.º do regulamento em exame — possa ser interpretada no sentido mais amplo e anódino da fórmula “lei geral”, tal como vertida no n.º 1 do artigo 49.º da Constituição Portuguesa, enquanto referência às situações em que, nos termos da lei civil, os cidadãos não gozam de capacidade eleitoral ativa, como sucede no caso dos portadores de anomalia psíquica interditos por sentença com trânsito em julgado. A este propósito, veja-se MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Jorge, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 992-994.

⁶ As eventuais dúvidas e constrangimentos associados ao preceito que impõe o apuramento da inexistência de dívida a 31 de outubro (n.º 1 do artigo 20.º do citado regulamento) podem ser evitados pela voluntária antecipação, em ao menos 1 dia, do pagamento da contribuição. Ónus este que não parece ser despropositado ou excessivo à luz da conteúdo do direito de participação política.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

do ponto de vista da sua licitude. Todavia e pelos fundamentos já expostos, uma tal providência modificadora pertence ao espaço de livre conformação assegurado ao legislador democraticamente legitimado, cabendo aos órgãos competentes ajuizar sobre o mérito e a adequação da intervenção normativa. Tendo V.^a Ex.^a já alertado e provocado a atuação das entidades com poder de iniciativa, é de se esperar que a questão seja por elas livremente apreciada segundo os seus próprios critérios, os quais escapam, pelas razões acima enunciadas, a qualquer sindicância do Provedor de Justiça.

6. Sobrepondo as considerações que antecedem, as quais concorrem para a afirmação da legitimidade das normas atacadas, conclui-se no sentido de a matéria em apreço não justificar a adoção de quaisquer medidas por parte deste órgão do Estado.

Esperando ter esclarecido V.^a Ex.^a, apresento os melhores cumprimentos.

O Provedor-Adjunto,

(Henrique Antunes)