

## PARECER

### Sobre o Projecto de Lei 728/XV/1ª (CH)

#### I. INTRODUÇÃO

No passado dia 19 de Abril, foi a CPAS informada pelo Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Dr. Fernando Negrão, que se encontra pendente para apreciação o Projecto de Lei 728/XV/1ª de iniciativa do CHEGA, solicitando a entrega de parecer da CPAS sobre aquele Projecto de Lei, que pretende garantir aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha de regime contributivo.

Com efeito, a CPAS, num passado muito próximo, emitiu parecer sobre a mesma matéria com referência ao Projecto de Lei 643/XV/1 de iniciativa do Bloco de Esquerda.

Pelo que a CPAS, numa linha de coerência e transparência, vem agora reproduzir aquele parecer com as necessárias adaptações.

#### II. ENQUADRAMENTO DA CPAS

A CPAS é uma **Instituição de Previdência autónoma**, com mais de 75 (setenta e cinco) anos de existência, quase 45 (quarenta e cinco) deles decorridos sob a égide do Estado de Direito Democrático.

A CPAS tem personalidade jurídica, regime próprio, gestão privativa e visa fins de previdência e de protecção social dos **Advogados** e dos **Associados da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução**, no activo e reformados não activos, e, ainda, de **Beneficiários Extraordinários**, concretamente **Advogados, Solicitadores ou Agentes de Execução, de qualquer nacionalidade, desde que não estejam inscritos nas respectivas Ordens Portuguesas, e quaisquer profissionais de outras profissões jurídicas, nacionais ou estrangeiros, cujas legítimas expectativas têm de ser salvaguardadas sempre que se proceder a alguma alteração do regime da CPAS.**

A CPAS rege-se pelo seu Regulamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho (doravante designado por "RCPAS"), e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações e está sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Segurança Social.

# CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA  
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES

A CPAS tem por fim conceder **pensões de reforma e subsídios por invalidez** aos seus Beneficiários, concedendo igualmente um conjunto de relevantes **subsídios** (designadamente ao nível assistencial).

Para melhor elucidação, remete-se para a síntese das prestações atribuídas pela CPAS por referência ao ano de 2023, junto como DOCUMENTO N.º 1 ao parecer da CPAS supra mencionado, as quais, sendo do conhecimento efectivo da generalidade dos Grupos Parlamentares, a quem foram recentemente entregues pela Direcção da CPAS, em audiências presenciais, **continuam a ser surpreendentemente omitidas e intencionalmente ignoradas**, como decorre, por exemplo, do recente Projecto de Resolução n.º 593/XV/1.ª (PS).

Neste contexto, a CPAS afigura-se hoje como uma Instituição com características vincadamente mistas, previdenciais e assistenciais.

Quanto ao **modelo de financiamento**, o Regime de Previdência da CPAS é **de repartição intergeracional**, o que significa que é a geração activa que gera os fluxos financeiros a partir dos quais se pagam as pensões devidas, na expectativa que as suas pensões venham também a ser pagas pela geração subsequente.

À semelhança de todos os regimes de repartição intergeracional, o equilíbrio e a sustentabilidade do regime da CPAS dependem intrinsecamente (i) da proporção de contribuintes *versus* pensionistas, que é muito positiva, (ii) do valor das contribuições recebidas *versus* valor das pensões pagas, que ultimamente tem sido ligeiramente negativa, devido, principalmente, à impossibilidade prática de proceder a cobrança coerciva, não obstante o empenho da Direcção nesse sentido, e, complementarmente, ao factor de correcção, e (iii) da fórmula de cálculo da pensão *versus* número de anos de pagamento da pensão.

Para o **adequado equilíbrio de um regime de previdência desta natureza** o valor de contribuições pagas pelos beneficiários activos deve ser suficiente para cobrir todas as necessidades financeiras associadas ao pagamento das actuais pensões de reforma e de invalidez, bem como os subsídios de sobrevivência. Os regimes de repartição são, assim, muito sensíveis aos desequilíbrios demográficos e financeiros, pelo que a sua subsistência depende de uma gestão muito criteriosa, atenta e focada no equilíbrio entre as receitas (contribuições) e as despesas (benefícios pagos), quer na óptica do seu acompanhamento, quer na óptica do seu ajuste atempado, se necessário.

Um vasto conjunto de factores tem vindo a condicionar estes regimes de repartição, em especial (i) a evolução dos indicadores demográficos, como o aumento da esperança média de vida e a diminuição de entrada no sistema de novos contribuintes, (ii) a diminuição dos *ratios* financeiros, como a estagnação ou diminuição do valor das contribuições entradas e o aumento do número e do valor das pensões pagas, e (iii) as repetidas e quase ininterruptas conjunturas depressivas, com ciclos cada vez mais arrastados e complexos.

Neste contexto e em consequência, os diversos regimes de repartição, em diferentes países da Europa, têm vindo a adaptar-se à realidade. Portugal não constitui excepção neste processo universal de ajustamento a esta nova realidade. Exemplo disso são as importantes e sucessivas alterações que, na última década, o Regime Geral de Segurança Social (também este um regime de repartição intergeracional) tem vindo a promover.

No caso concreto da CPAS, a principal alteração do regime foi operada em 2015, através do **Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho**, que entrou em vigor em 1 de Julho seguinte e cujo preâmbulo, para que se remete, é bem elucidativo dos principais problemas então verificados e das soluções visadas que, no essencial, se destinaram a **garantir a sustentabilidade do regime de previdência da CPAS**.

Essa **alteração do regime**, os seus impactos e análise global têm vindo a ser amplamente escrutinados e avaliados.

Logo no início de 2016, na sequência da Resolução da Assembleia da República n.º 59/2016, aprovada em 23 de Março, foi criado, através do Despacho n.º 10478/2016, dos Ministros da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de 23 de Agosto, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 30 de Agosto, um **Grupo de Trabalho Interministerial para a avaliação do Novo Regulamento da CPAS**.

Tal Grupo de Trabalho Interministerial teve por missão "*proceder a uma avaliação do impacto da aplicação do novo Regulamento da Caixa de Previdência, tendo particularmente em consideração os advogados e solicitadores cuja prática é exercida em nome individual ou em pequenas sociedades e cujo rendimento se revele mais afectado pelas obrigações contributivas dele decorrentes, devendo ainda avaliar as respectivas fontes de financiamento, a sustentabilidade da caixa de previdência, os mecanismos de supervisão, bem como âmbito e restrições de acesso às prestações sociais*".

O referido **Grupo de Trabalho Interministerial** foi constituído por (i) 2 representantes do Ministério da Justiça (ii) 1 representante da Ordem dos Advogados (iii) 1 representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (iv) 1 representante da CPAS e (v) 2 representantes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, por intermédio da Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS), presidindo um destes representantes aos trabalhos do Grupo. Como se impõe, o Grupo obedeceu a **uma metodologia de base técnico-científica**, no âmbito da qual todas as questões relativas à CPAS e ao seu Novo Regulamento foram profunda e rigorosamente abordadas e ponderadas.

O **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial**, cuja cópia se anexou como DOCUMENTO N.º 2 ao parecer da CPAS supra mencionado, foi concluído no final de 2017, o que significa, desde logo, **um acervo de informação relativamente recente sobre a CPAS**, corolário de um verdadeiro escrutínio, nas suas variadas vertentes, em especial, económico-financeira, legal e de sustentabilidade.

Esclarece-se que este Grupo de Trabalho Interministerial é distinto do referido no Parecer da Ordem dos Advogados sobre o supra referido Projecto de Lei 643/XV/1 da iniciativa do Bloco de Esquerda, este último

– tal como o inquérito - realizado exclusivamente com finalidades políticas, no seio do Conselho Geral da CPAS, sem observar qualquer metodologia técnica ou acompanhado por peritos do sector e que mereceu a declaração de voto da representante da CPAS que igualmente se anexou como DOCUMENTO N.º 3 ao parecer da CPAS supra mencionado.

De facto, do referido Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (*vide* conclusões do Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial) retira-se, em relação ao Novo Regime da CPAS, que:

- (i) Não há grande diferenciação relativamente ao regime anteriormente em vigor.
- (ii) Relativamente aos Beneficiários Estagiários e aos Beneficiários em início de actividade profissional, exceptuando alguns aspectos particulares, o **regime aproxima-se dos regimes da Segurança Social dos trabalhadores independentes e, no caso dos estagiários com remuneração, até se pode considerar que o montante das contribuições é mais reduzido.**

Relativamente a este concreto aspecto, no ínterim, o Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro, que procedeu à primeira alteração ao novo Regulamento da CPAS, consagrou a **eliminação da obrigação contributiva por parte dos Beneficiários estagiários**, o que não impede, que, voluntariamente, iniciem de imediato o pagamento de contribuições, assim assegurando, desde logo, o acesso a vários benefícios e uma mais sólida formação da sua carreira contributiva (*vide* n.º 3 do artigo 79.º do RCPAS).

- (iii) As medidas introduzidas pelo novo Regulamento indiciam uma **maior estabilidade e segurança do regime**, em particular no médio prazo.
- (iv) Os documentos disponíveis, designadamente da entidade externa *Willis Towers Watson*, levam à conclusão que o regime se mantém equilibrado, pelo menos até 2031.
- (v) O impacto das medidas contidas no novo Regulamento é de **aplicação gradual**, ao longo dos anos, pelo que os impactos positivos que venham a ser verificados são avaliados através de uma abordagem prospectiva do Regime.
- (vi) O âmbito da protecção social dos Beneficiários não foi alterado com o novo Regulamento, embora existam alterações ao nível das condições de acesso e de cálculo das pensões de reforma e de sobrevivência, cujo objectivo foi o de **robustecer a sustentabilidade futura do regime de pensões da CPAS**. Assim, verifica-se uma incidência maior relativamente às pensões de sobrevivência, especialmente a dos cônjuges, que passaram a ter uma condição de recursos para acesso às mesmas, sem a existência de qualquer regime transitório na aplicação das novas regras.

Relativamente ao "*âmbito da protecção social dos Beneficiários*", importa salientar que, após a finalização do referido Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, esta vertente tem vindo a ser robustecida, designadamente, fruto das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro, pelo Regulamento de resposta às consequências da epidemia do novo Coronavírus - COVID-19 (2020), pelo Regulamento de resposta às consequências, em 2021, da nova vaga da epidemia



# CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA  
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



de COVID-19, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de Julho, que aditou os números 3 e 4 ao artigo 71.º do Regulamento da CPAS, e pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de Dezembro, que, através do seu artigo 431.º, aditou o n.º 5 ao artigo 71.º do Regulamento da CPAS e, muito particularmente **desde 1 de Janeiro de 2021**, data a partir da qual a CPAS passou a oferecer anualmente aos seus Beneficiários Ordinários, aos Beneficiários Extraordinários e aos Beneficiários Reformados, até aos 75 anos de idade, que tenham pagamento de contribuições e que apresentem a sua situação contributiva integralmente regularizada em 31 de Dezembro do ano transacto, um **seguro plano de protecção de rendimentos por acidente ou doença que garante o pagamento de um subsídio diário em situação de incapacidade temporária absoluta para o trabalho**.

Este plano constitui uma **importante inovação em matéria de protecção dos Beneficiários**, traduz um esforço imenso e uma extensão significativa da resposta assistencial da Instituição, indo ao encontro de um anseio dos profissionais liberais advogados, solicitadores e agentes de execução em caso de doença ou acidente.

A alargou-se, assim, de forma expressiva, a capacidade de **apoiar os Beneficiários em situação de especial debilidade por doença temporária incapacitante ou acidente**, já que este seguro de protecção de rendimentos, cujas condições foram, aliás, melhoradas no ano de 2022, garante o pagamento até 180, 270 ou 360 dias (consoante o escalão contributivo dos respectivos Beneficiários) de um subsídio diário calculado em função de 70% da remuneração convencional mensal escolhida pelo Beneficiário, pelo que, quanto maior o escalão escolhido pelos Beneficiários, maior será o valor e a duração do subsídio diário de incapacidade.

A solução de protecção de rendimentos da CPAS inclui também, em certas condições, **a cobertura das complicações pré-parto** que possam originar uma incapacidade temporária absoluta, valência especialmente importante para parte significativa do universo dos seus Beneficiários.

- (vii) Regista-se uma **evolução positiva nos indicadores económicos**, estimando-se o crescimento do activo para 581 milhões de euros (*vide* página 28 do Relatório do Grupo de Trabalho).
- (viii) Constata-se que o novo Regulamento contém **previsão legal de mecanismos internos e externos de supervisão financeira, designadamente de um Conselho de Fiscalização estatutariamente previsto, que iniciou funções em Janeiro de 2017**, bem como do **acompanhamento obrigatório do desenvolvimento do regime, também ao nível actuarial, por entidade auditora externa à CPAS** (*vide* página 28 do Relatório do Grupo de Trabalho).
- (ix) Mantém-se a **tutela** pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Segurança Social (*vide* página 28 do Relatório do Grupo de Trabalho).

Nesta sede introdutória, entende-se ser também de sublinhar o facto de os **documentos de prestação de contas da CPAS, e nessa medida, toda a sua actividade**, serem sujeitos a uma permanente actividade



**CPAS**

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA  
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



de acompanhamento, controlo, parecer, auditoria e fiscalização de várias entidades. Em síntese e no que respeita aos documentos de prestação de contas da CPAS e ao **escrutínio permanente da actividade da CPAS**, cabe referenciar a existência e a actividade de um **Auditor Externo independente**, que emite um **Relatório de Auditoria**, a existência e a actividade de um **Conselho de Fiscalização**, onde se integra um **Revisor Oficial de Contas**, designado pela **Ordem dos Revisores Oficiais de Contas**, que emite um **Relatório Anual e Parecer**, a existência de uma entidade externa independente, que elabora, por anexo aos documentos de prestação de contas, um **Relatório Actuarial das pensões em pagamento** e um **Estudo de Sustentabilidade**. Intervêm ainda neste processo de elaboração e aprovação dos documentos de prestação de contas o **Conselho Geral da CPAS** (reunindo 20 membros), que emite o seu **Parecer**, e os **Membros do Governo responsáveis pelas Áreas da Justiça e da Segurança Social**, que aprovam os referidos documentos.

Os documentos de prestação de contas são ainda remetidos aos **Conselhos Gerais da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução** e merecem também **ampla divulgação pública na sede e no Portal da CPAS**.

A actividade e a administração da CPAS e respectivos documentos de prestação de contas são, pois, amplamente divulgados, apreciados e escrutinados por múltiplas entidades intervenientes no respectivo processo de parecer e aprovação, sendo, assim, este **processo muito participado, transparente e rigoroso** e que, ano após ano, tem vindo a evidenciar o reforço da sustentabilidade e da melhoria da CPAS, sempre no melhor interesse de todos os seus Beneficiários.

### III. O PROJECTO DE LEI 728/XV/1ª (CH)

Os subscritores do Projecto de Lei 728/XV/1ª (CH) fazem constar da respectiva "*exposição de motivos*", as razões que, em seu entendimento, fundamentam e justificam a referida iniciativa legislativa e que poderão sintetizar-se:

- (i) ...Foi aprovada a realização de um referendo sobre o sistema de previdência dos advogados, com a seguinte questão: Deve o Conselho Geral da Ordem dos Advogados no exercício das suas competências, previstas no artigo 46º, al c) do E.O.A, propor a alteração legislativa do artigo 4º do E.O.A. para que este passe a ter a seguinte redacção: «A Previdência Social dos advogados é obrigatória, cabendo a estes, individualmente, decidir se a mesma é assegurada através do sistema público, ou através da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores? ...o referendo realizou-se em 2 de julho de 2022, tendo vencido o «sim», por uma percentagem de 53%.

- (ii) «O Chega apresenta a presente iniciativa com o propósito de conferir exequibilidade à decisão referendária, possibilitando aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução escolherem o regime de contribuições entre a CPAS, atualmente em regime exclusivo, e a Segurança Social.»
- (iii) Estando em causa o desempenho de funções de interesse público e sendo a existência de proteção social fundamental para todos os cidadãos, a presente iniciativa também será importante para garantir maior estabilidade aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução.»

Como infra se demonstrará, **as alegadas razões que fundamentam a presente iniciativa** - que, em concreto, visa garantir o acesso ao regime contributivo da segurança social a advogados, solicitadores e agentes de execução - **são baseadas em juízos de valor que carecem de comprovação e revelam desconhecimento do funcionamento da CPAS.**

Mas, para além disso, **tais alegadas razões são, no essencial, as mesmas que estiveram na génese de anteriores iniciativas legislativas, já apreciadas e rejeitadas em sede própria**, pelo que, com o presente Projecto de Lei, os seus promotores estão injustificadamente, por inexistir alteração das anteriores circunstâncias, a suscitar que se reaprecie o que sobejamente já foi alvo de apreciação pelas Entidades legalmente competentes para o efeito e não tiveram acolhimento.

A presente iniciativa legislativa traduz-se numa reapreciação de um anterior projecto que já foi alvo de apreciação, na anterior legislatura, pelas Entidades legalmente competentes para o efeito.

Recorde-se que, **em Novembro de 2021, dois Projectos de Lei<sup>1</sup> apresentados na Assembleia da República**, com o invocado propósito de (i) *garantir aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social* e (ii) *recomendar ao Executivo a integração da CPAS na Segurança Social*, **foram**, nas respectivas votações parlamentares, realizada uma a 19 de Novembro e outra a 26 de Novembro, **recusados por larga maioria de deputados.**

O Projecto de Lei n.º 612/XIV /2.ª (NiCR), proposto pela então deputada não inscrita Cristina Rodrigues, actualmente consultora do Grupo Parlamentar do CHEGA, que, tal como a já referida Proposta do BE e como aquela que é objecto do presente parecer da CPAS, também visava garantir aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social, foi claramente rejeitado por uma esmagadora maioria de deputados do PS e PSD. O Chega, a Iniciativa

---

<sup>1</sup> **Projecto de Lei n.º 612/XIV-2.ª** - “Garante aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social” da deputada não inscrita Cristina Rodrigues e **Projecto de Lei n.º 614/XIV/2ª** - “Integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na Segurança Social” das deputadas e deputados do bloco de esquerda, José Manuel Pureza; Pedro Filipe Soares; Mariana Mortágua; Jorge Costa; Alexandra Vieira; Beatriz Dias; Fabíola Cardoso; Isabel Pires; Joana Mortágua; João Vasconcelos; José Maria Cardoso; José Soeiro; Luís Monteiro; Manuel Azenha; Maria Manuel Rola; Moisés Ferreira; Nelson Peralta; Sandra Cunha; e, Catarina Martins.

Liberal e o CDS/PP abstiveram-se nesta votação. Votaram a favor o PCP, o BE, Os Verdes, o PAN, as deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira e dois deputados do PSD.

Já o Projecto de Lei n.º 614/XIV/2.ª (BE), da autoria do Bloco de Esquerda – **que naquela altura visava a integração da CPAS na Segurança Social** (quando agora visa o “direito de opção”) – foi rejeitado por favor o Bloco de Esquerda, o PCP, o PAN, o PEV e as deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira.

Afigura-se, assim, tratar-se de uma actuação compaginável com uma permanente adversidade em relação à CPAS e ao seu Regime – que, publicamente, sobretudo nas redes sociais, tem sido levada a cabo por parte de alguns Beneficiários -, sendo que, pelo menos desde Julho de 2015, data da entrada em vigor do novo Regulamento da CPAS, tal actuação tem vindo a ser encetada *contra* a Instituição, com afrontamento a todas as Entidades com responsabilidades no quadro da Instituição, incluindo os Ministérios da Tutela, com expedientes que recorrentemente têm destabilizado a Instituição e o seu normal funcionamento.

Sem prejuízo do que se deixou expresso, sempre se dirá que não só **as razões invocadas** como base do Projecto de Lei, assentes no dito referendo e na alegada desprotecção social de advogados, solicitadores e agentes de execução, **não correspondem aos factos**, como a **solução jurídica preconizada é tecnicamente inexacta, inexecutável e atentatória da Lei**.

Acresce que, assentando num referendo efectuado no âmbito interno da Ordem dos Advogados, que levanta questões sobre a sua legalidade e que, independentemente disso, não é vinculativo, o presente Projecto de Lei pretende alargar o seu âmbito de aplicação aos Solicitadores e Agentes de Execução mas deixa de fora, **em inaceitável violação do princípio da igualdade**, duas classes de Beneficiários da CPAS, os Beneficiários Extraordinários e os Beneficiários Reformados que não se encontram no activo, isto é, que cancelaram as suas inscrições nas Ordens Profissionais.

Senão, veja-se:

#### A. DO DITO REFERENDO

Em primeiro lugar, não corresponde à verdade a afirmação constante da “*exposição de motivos*” do Projecto de Lei ora em apreciação que “*Os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, expressaram, há quase dois anos, em referendo, a vontade de poderem escolher livremente o seu sistema de proteção social, podendo optar entre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) e o Regime Geral da Segurança Social*”.

Com efeito, apenas no seio da Ordem dos Advogados foi levada a cabo uma iniciativa denominada “referendo”, na génese do qual esteve uma Assembleia Geral dos Advogados, convocada pelo Bastonário da



# CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA  
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



Ordem dos Advogados (então por determinação Estatutária, atenta uma petição promovida para o efeito) e que teve lugar no dia 28 de Janeiro de 2021 (recorda-se, em pleno período pandémico).

O dito referendo consistiu numa consulta promovida digitalmente pela Ordem dos Advogados no dia 30 de Junho de 2021, à margem da CPAS e da OSAE.

Da referida consulta resultou que:

- Foram apurados um total de 16.852 votos, encontrando-se estes distribuídos da seguinte forma: 9.076 votos para o Sim; 7.428 votos para o Não; 336 votos em branco; e 12 votos inválidos;
- Não votaram 51% (mais de 17.000) de Advogados activos;
- Não puderam votar 4.094 Advogados pensionistas não activos;
- Não participaram também na consulta 4.172 Solicitadores e Agentes de Execução, quer activos quer pensionistas;
- Não foram também admitidos a votar 2.141 Beneficiários Extraordinários;

O universo de “votantes” com possibilidade objectiva de expressar opinião na consulta organizada pela Ordem dos Advogados é, por isso, **expressivamente bem menor que o universo de Beneficiários da CPAS.**

Dos referidos números avulta a evidência de que uma esmagadora maioria de inscritos na Ordem dos Advogados e, sobretudo, do universo de Beneficiários da CPAS foi impedido de participar ou decidiu não participar na consulta realizada, retirando-lhe significado objectivo, ainda que como mero indício do apoio dos Advogados a uma invocada possibilidade de escolha entre a CPAS e a Segurança Social.

Esta forte assimetria entre o universo de inquiridos pela Ordem dos Advogados e o universo relevante para efeito de decisões legítimas e representativas no âmbito da CPAS sempre tornaria inadequada qualquer tentativa de interpretar o resultado como expressão da vontade da generalidade dos Advogados e, muito menos, da vontade dos Beneficiários da CPAS ou, ainda, como referem os subscritores da presente iniciativa legislativa, que “*o resultado do referendo dos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução foi, assim, inequívoco e convocou o poder legislativo a respeitar e dar execução a este voto*”, afirmação que os factos demonstram não ter qualquer aderência à realidade.

Acresce que, tal como a CPAS sempre defendeu, a questão colocada aos advogados, sob a capa de um “referendo”, é impraticável, está ferido de ilegalidade e é inconstitucional, desde logo, por pretender sujeitar a referendo um direito que a Lei de Bases da Segurança Social não prevê, e de que nenhum outro cidadão nacional beneficia e sem que o órgão promotor tivesse, sequer, competência para o efeito, dado que, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA), sob a epígrafe de Referendo, “*os advogados [apenas] podem ser chamados a pronunciar-se, a nível nacional e a título vinculativo ou consultivo, sobre assuntos da competência da assembleia geral, do bastonário ou do conselho geral, que devam ser aprovados por regulamento ou decididos por acto concreto, excluídas as questões de natureza disciplinar ou afim e de natureza financeira.*” (nossa intercalação da expressão [apenas]).

A pronúncia sobre o regime de previdência dos Advogados, para além de ser de natureza financeira, não corresponde a nenhum dos assuntos da competência da Assembleia Geral, do Bastonário e do Conselho Geral, tudo de acordo com o previsto nos artigos 33.º, 40.º e 46.º do EOA, pelo que a decisão sobre o regime de previdência dos Advogados não poderia ser aprovada por regulamento ou decidida por acto concreto da associação profissional.

Quanto aos solicitadores e agentes de execução, contrariamente ao que se afirma na “*exposição de motivos*”, não se pronunciaram em referendo, pois **no seio da OSAE não houve qualquer iniciativa apelidada como tal**. O que se verificou foi que, no dia 21 de Outubro de 2020, foi realizada uma Assembleia Geral extraordinária, na qual estiveram presentes ou representados 751 associados daquela Ordem (que representavam cerca de 15% dos então associados da OSAE e 2,07%<sup>2</sup> do total dos Beneficiários inscritos na CPAS), tendo sido votada favoravelmente por 708 associados, a seguinte proposta de alteração do artigo 5.º do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução:

“Artigo 5.º

Previdência social

1. A previdência social dos associados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores ou pela Segurança Social, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.
2. A escolha cabe ao associado no ato da inscrição, dispondo os associados já inscritos do prazo de um ano para optar pela sua integração na Segurança Social.»

Neste enquadramento, dir-se-á que, em abono da verdade, todos os sistemas de Segurança Social com inscrição obrigatória geram um certo descontentamento social.

Todavia, a reflexão sobre o futuro da CPAS, baseada numa percentagem tão ínfima de “descontentamento”, face ao sistema em vigor é demasiado pernicioso e imponderado, na medida em que espelha e representa deficitariamente a vontade da generalidade dos Beneficiários da CPAS.

Acresce que se está a olvidar o facto de, já depois de tais consultas, terem sido realizadas eleições para os diversos órgãos da CPAS, nas quais, para a Direcção, obteve vencimento, no âmbito da Assembleia Geral de Advogados Beneficiários da CPAS, uma lista que defende a sua autonomia e a sua independência, com a manutenção do seu actual paradigma, que é frontalmente contrária a qualquer solução do tipo “livre opção”.

## B. DA ALEGADA DESPROTEÇÃO SOCIAL DE ADVOGADOS, SOLICITADORES E AGENTES DE EXECUÇÃO

---

<sup>2</sup> Cálculo efectuado com referência ao Universo de Beneficiários com Pagamento de Contribuições, em 31/12/2019, no total de 36.364, ou seja, percentagem calculada por excesso



CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA  
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



Também como infra se demonstrará, as alegações de desprotecção social de advogados, solicitadores e agentes de execução não passam de juízos de valor que não encontra substrato na realidade que os factos ilustram.

Ao invés daquela alegada desprotecção, o regime da CPAS, que tem essencialmente por base o exercício de profissões liberais, dá resposta às necessidades previdenciais e assistenciais dos referidos profissionais, de forma estruturalmente correcta, coerente e adequada, ainda que, evidentemente, susceptíveis de melhorias efectivas, como as que decorrem das medidas preconizadas pela actual Direcção, que tomou posse em Janeiro passado e que, aliás, como acima já foi referido, as deu a conhecer à generalidade dos Grupos Parlamentares, em recentes audiências presenciais.

Prova disso mesmo, no que ao regime previdencial diz directamente respeito, é, por exemplo, **a douta sentença proferida, em 2021, pelo Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto**, que julgou totalmente improcedente o pedido formulado por uma Beneficiária da CPAS no sentido de contribuir com um montante mensal abaixo do previsto para o 5.º escalão contributivo, em virtude de, no ano anterior, ter declarado rendimentos que não lhe permitiriam suportar o montante daquele escalão, o que, alegadamente, decorreria da violação dos princípios constitucionais da igualdade e da capacidade contributiva.

A douta sentença em causa (contrariamente a uma outra douta sentença, proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra e da qual foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, quer por parte da CPAS, quer por parte do Ministério Público) **veio reiterar a inequívoca justeza e legalidade dos princípios que norteiam o regime previdencial da CPAS**, tais como a adequação dos escalões convencionados, com a previsão de escalões mínimos (atenta a impossibilidade de confirmação/fiscalização, por parte da CPAS, dos rendimentos declarados pelos seus Beneficiários para efeitos de IRS e a volatilidade dos rendimentos auferidos no exercício de profissão liberal), o respeito pelo princípio da igualdade (com a atribuição de pensões de reforma e de invalidez de montante igual para carreiras contributivas com idêntica antiguidade e formadas com base nos mesmos escalões contributivos), a inaplicabilidade do princípio da capacidade contributiva às contribuições devidas à CPAS (tendo em atenção o seu carácter sinalagmático, aliás, tal como acontece com as contribuições devidas à Segurança Social).

Por outro lado, é inegável que **a vertente assistencial do regime da CPAS tem vindo a ser fortemente incrementada**, oferecendo um conjunto alargado de apoios e de subsídios aos profissionais liberais nas suas áreas de actividade (sintetizada no já referido Documento n.º 1 anexo ao parecer da CPAS supramencionado).

Tal não tem impedido e não impedirá, certamente, a introdução de ajustamentos e de melhorias ao Regime que, por um lado, se adequem à evolução verificada em alguns índices que foram considerados nos estudos levados a cabo em 2012 e que estiveram na base da alteração regulamentar de 2015 e que, por outro,

dêem resposta à actual realidade do exercício das profissões de advogado, solicitador e agente de execução, mas sempre sem afectarem e colocarem em causa a sustentabilidade do regime e a natureza, necessariamente independente, da actividade.

Nesse sentido, foram já propostas pela CPAS e materializadas no Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro (DR, 1.ª Série, n.º 246), um conjunto de medidas, tais como:

- o abandono do referencial RMMG para determinação do montante dos escalões contributivos (uma vez que a evolução da RMMG acabou por superar fortemente a actualização anual de 2% que foi considerada nos estudos realizados em 2012), passando esse referencial a ser um **Indexante Contributivo** próprio da CPAS, que se encontra, neste momento, estabelecido em € 620,22, actualizável anualmente de acordo com o índice de preços ao consumidor (IPC), sem habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. até ao dia 1 de Outubro do ano anterior, limitado ao valor mínimo de zero e ao valor máximo de cinco pontos percentuais.
- a possibilidade de aplicação anual de um Factor de Correção que permite ajustar, em baixa, o montante que resultaria da aplicação da taxa de 24% ao montante do Indexante Contributivo (que tem vindo a ser utilizado anualmente, com reflexos negativos, ainda que acomodáveis, no financiamento da CPAS).
- a eliminação da obrigatoriedade de os advogados estagiários e os associados da OSAE estagiários contribuírem durante o período do estágio, ao mesmo tempo que foi retomada a obrigatoriedade dos reformados que continuarem a exercer a profissão contribuírem para a CPAS (sendo o seu escalão contributivo mínimo o 4.º escalão) até completarem os 70 anos de idade (com a contrapartida de uma melhoria do montante da sua pensão, ao fim de 12 meses de contribuições).

**Na vertente assistencial**, foram introduzidas, também desde 1 de Julho de 2015 (data da entrada em vigor do novo Regulamento da CPAS), alterações e melhorias significativas, designadamente:

- com a consagração da possibilidade de suspensão temporária do pagamento de contribuições ou redução temporária do escalão contributivo na situação de doença grave ou parentalidade dos Beneficiários que se encontrem em carência económica, permitindo assim que, nas situações previstas no artigo 81.º-A do Regulamento da CPAS, os Beneficiários deixem temporariamente de estar obrigados ao pagamento das suas contribuições ou possam optar pela redução do seu escalão contributivo, o que traduz uma importante abertura da CPAS ao instituto da parentalidade;
- com a atribuição gratuita, com início desde 1 de Janeiro de 2021, do já referido Seguro de Protecção de Rendimentos por acidente ou doença, que garante uma prestação pecuniária equivalente a 70% da remuneração convencional mensal escolhida pelo Beneficiário, nas situações de incapacidade temporária para o trabalho (vulgo “baixa médica”);
- com o alargamento do âmbito de aplicação do subsídio de assistência em situações de carência económica; e,

- com a aprovação em 2020, face ao contexto de então, do Regulamento de resposta às consequências da epidemia do novo Coronavírus - COVID-19 e do Regulamento de resposta às consequências, em 2021, da nova vaga da epidemia de COVID-19, que estabeleceram medidas excepcionais e temporárias em matéria de contribuições aplicáveis aos Beneficiários afectados, directa ou indirectamente, pela epidemia ou que tivessem uma quebra de rendimentos que os impedisse de satisfazer as suas obrigações contributivas perante a CPAS, em virtude de doença ou redução anormal de actividade relacionadas com a referida situação epidemiológica.

Na mesma linha, reitera-se que também o programa da actual Direcção da CPAS defende a manutenção da autonomia e da independência da CPAS, tendo por base a sua sustentabilidade, factor essencial do exercício livre da advocacia, solicitadoria e dos agentes de execução, com base no seu actual paradigma de escalões contributivos, visando reforçar a sustentabilidade do regime e, por via disso, aumentar os apoios concedidos, traduzindo-se, nomeada e sumariamente, nas seguintes medidas mais importantes:

- (i) promoção da efectiva recuperação da dívida, incluindo, em última instância, o recurso à cobrança coerciva nos termos legalmente previstos;
- (ii) alteração dos escalões contributivos, nomeadamente com a criação de um escalão intermédio entre os actuais 4.º e 5.º escalões e a criação de escalões mínimos diversificados, com cláusula de salvaguarda;
- (iii) acomodação temporária em escalão inferior ou em escalão intermédio dos Beneficiários que não podem realmente contribuir pelo escalão contributivo mínimo que lhes é aplicável;
- (iv) novos meios de financiamento do sistema, designadamente através do contributo moderado das sociedades profissionais;
- (v) clarificação e adequação do regime dos Beneficiários trabalhadores por conta de outrem;
- (vi) melhoria das condições e das coberturas dos diversos seguros oferecidos pela CPAS e dos subsídios assistenciais atribuídos pela CPAS, designadamente no que se refere à maternidade/paternidade;
- (vii) possibilidade de dedução como custo da totalidade das contribuições à CPAS no regime simplificado de IRS;

A implementação destas medidas será ainda, naturalmente, objecto dos necessários estudos de impacto na sustentabilidade da CPAS e de análise e ponderação com as Ordens Profissionais e com diversas associações representativas das classes.

Com efeito, o pagamento de contribuições à CPAS, ainda que impositivo - tal como sucede em todos os regimes obrigatórios de Segurança Social - é apenas uma das facetas da relação sinalagmática CPAS/Beneficiário, sendo a outra, precisamente, o acesso às prestações que o regime contempla.

C. A SOLUÇÃO JURÍDICA PRECONIZADA – O “DIREITO DE OPÇÃO”

A iniciativa legislativa ora em apreciação – Projecto de Lei 728/XV/1.<sup>a</sup> (CH), que no seu artigo 2º preconiza uma alteração ao artigo 4º do E.O.A. nos seguintes termos *“A previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis, ou pelo Instituto da Segurança Social, IP, cabendo ao Advogado a escolha do seu regime de contribuições.”*

Idêntica solução é preconizada com a alteração proposta para o Art.º 5.º do estatuto da OSAE.

Está-se, assim, perante um Projecto de Lei que visa atribuir aos advogados, solicitadores e agentes de execução um “direito de livre escolha” entre o regime da CPAS e (por facilidade de expressão) a Segurança Social.

Não se olvide o que supra se referiu a propósito de, muito recentemente, em Novembro de 2021, **ter sido apreciada e rejeitada pelo Parlamento Português uma outra Proposta de Lei com idêntica finalidade.**

Verifica-se que a proposta ora em apreciação é totalmente omissa quanto aos impactos que uma medida desta natureza teria para a CPAS, para a Segurança Social e para os próprios Beneficiários envolvidos. Além de que também é completamente omissa quanto à forma da sua hipotética concretização, remetendo a opção para os respectivos Estatutos Profissionais que, no entanto, são completamente omissos a esse respeito.

As referidas omissões são particularmente graves em matéria desta natureza tornando, por si só, impossível qualquer ponderação ou juízo de valor minimamente adequado e consistente relativamente à sua viabilização.

Importa que se tenha presente que qualquer alteração ao quadro normativo de um sistema de previdência - que tem importantes responsabilidades associadas, designadamente o pagamento de reformas de milhares de Beneficiários - não se pode fazer levianamente, sem o recurso a estudos actuariais e de sustentabilidade e sem que devidamente se ponderem todos os respectivos efeitos face às concretas visadas alterações, sob pena de poder colocar em crise toda a arquitectura sistemática em que todos os sistemas de previdência obrigatoriamente assentam e, bem assim, a sua própria manutenção.

A mera estatuição, sem mais, do hipotético direito de escolha, objecto do presente Projecto de Lei, revela-se, assim, altamente perniciosa.

Sem prejuízo das referidas razões de ordem técnico-jurídicas, a análise da visada solução jurídica propriamente dita - o “direito de opção” - impõe que se atente no facto de, no quadro legal vigente, **relevar a obrigatoriedade legal de todos os trabalhadores independentes terem inscrição num sistema tido**

por adequado à profissão liberal que exercem (*in casu*, para os Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, a CPAS).

A própria lei determina, há mais de 75 anos, que a inscrição como Advogado, Solicitador ou Agente de Execução implica a pertença a um regime específico de protecção social que é assegurado pela CPAS, sendo que esta diferenciação decorre da especificidade das funções exercidas por estes profissionais, o que continua com toda a actualidade a justificar-se.

A garantia de um sistema sólido e efectivo de protecção social daqueles que exercem a actividade de Advogado, Solicitador ou Agente de Execução **afigura-se essencial à própria independência e autonomia técnica destes profissionais no exercício das suas funções, pois, caso corressem um risco de desprotecção em caso de impossibilidade de exercício da sua função, ficaria seriamente comprometida a sua independência e autonomia técnica, na medida em que aqueles poderiam vir a ficar cativos dos interesses económicos que são prosseguidos pelos respectivos constituintes** (neste mesmo sentido vai o Acórdão n.º 102/2013 da 2.ª Secção do Tribunal Constitucional de 20.02.2013, relatado pela Exma. Conselheira Ana Maria Guerra Martins).

Importa ter presente que a actividade desenvolvida pelos Beneficiários da CPAS – por Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução - é fundamental para o equilibrado funcionamento da Justiça. Eles garantem os direitos dos cidadãos, representam-nos junto do poder judicial e da administração pública e, assim, permitem o exercício da sua liberdade. Por serem guardiães do Estado de Direito, existe um interesse público relevante em assegurar a sua independência do poder político, da administração pública e, de um modo geral, do Estado, contra quem regular e intensamente litigam e contra quem fatalmente litigam em tempos de ameaça totalitária ou opressão, como a História bem demonstra e pode bem vir a repetir-se.

A independência dos Advogados, dos Solicitadores e dos Agentes de Execução não pode, por isso mesmo, ser posta em causa, pois dela depende a independência da representação jurídica dos cidadãos diante dos poderes mais suspeitos de a oprimir: os poderes de facto e de direito, também os do Estado e dos seus desdobramentos.

Num eventual regime opcional, **ainda que apenas se aplicasse para o futuro**, isto é, para aqueles que se inscrevessem após a publicação da Lei, passaria a haver advogados, solicitadores ou agentes de execução no activo que, de forma discricionária, integrariam o regime geral dos trabalhadores independentes (RGTI) e, simultaneamente, outros que permaneceriam como Beneficiários da CPAS.

Aparentemente, os reformados, por velhice ou invalidez, teriam de permanecer na CPAS, não obstante esta Instituição ficar privada das contribuições dos que tivessem exercido tal opção, em número impossível de prever à partida.

O que também impossibilitaria qualquer cálculo actuarial.

Esta solução (de que, aliás, mais nenhum cidadão português goza) feriria a solidez financeira da Instituição e afectaria todos os Beneficiários que não quisessem ou não pudessem ser integrados no sistema público de segurança social.

**Se se pretender equacionar uma eventual alteração**, designadamente do âmbito pessoal da CPAS, **deverá ter-se por base uma análise rigorosa e sistémica** (naturalmente efectuada por profissionais com competência técnico-científica na matéria) **que tenha em consideração todas as vertentes do Regime e nunca uma visão isolada de um ou outro dos seus aspectos, sob pena de se colocar em crise e comprometer, de forma irremediável, o equilíbrio, a prognose e a sustentabilidade da CPAS e o cumprimento das suas finalidades essenciais e assistenciais.**

Recorde-se que num modelo de repartição intergeracional, como o da CPAS, as contribuições dos Beneficiários são direccionadas para o pagamento das pensões (e de outras prestações). Os eventuais saldos positivos são utilizados para reforço de um Fundo de Reserva para financiamento do sistema no futuro. Verifica-se solidariedade intergeracional (as pensões são financiadas pelas contribuições dos activos).

Assim, **é fundamental uma correcta e adequada quantificação dos eventuais impactos de qualquer tipo de alteração do Regime**, designadamente, no que respeita à forma de definição do valor das contribuições, uma vez que este tipo de alteração terá impacto sobre as responsabilidades já assumidas pela CPAS com o pagamento das pensões dos actuais reformados, que se mantêm imutáveis.

Para além dos aspectos imediatamente antes referidos, importa ter presente que tal pretensa "livre escolha", a conceder (apenas) a Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, embora em tese e no abstracto se pudesse vislumbrar como um aparentemente "inofensivo" direito de opção entre dois regimes, configuraria uma alteração legislativa violadora das normas legais e constitucionais vigentes em matéria de Segurança Social, conforme, aliás, resulta do **argumentário e conclusões do douto Parecer elaborado pelo Exmo. Senhor Dr. Armindo Ribeiro Mendes** que se juntou como DOCUMENTO N.º 4 ao parecer da CPAS supra mencionado.

Uma esclarecida análise técnica permitiria inferir que a viabilização de uma proposta desta natureza comprometeria de forma irremediável a própria continuidade da CPAS, com manifesto e irremediável prejuízo de todos os seus Beneficiários e sem qualquer contrapartida de interesse público.

Se tal caminho viesse, porventura, a ser trilhado no Parlamento, decerto impossibilitaria mesmo o imediato cumprimento de obrigações de pagamento de reformas, de subsídios e de benefícios assistenciais.

Para finalizar, refira-se que a evidência que os proponentes do Projecto de Lei em apreço não o consideram, na sua essência, uma solução materialmente justa, adequada e exequível decorre, desde logo, do facto de, como nesse caso seria expectável, não proporem, em simultâneo, **O PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE**, isto é, a possibilidade de os inscritos no regime da Segurança Social Pública poderem optar livremente pelo regime da CPAS.

#### IV. CONCLUSÕES:

Do exposto, resulta claro que:

- (i) As alegadas razões que fundamentam a presente iniciativa são baseadas em **juízos de valor que não correspondem aos factos** e revelam **desconhecimento do funcionamento da CPAS**.
- (ii) Tais alegadas razões são, no essencial, **as mesmas que estiveram na génese de anteriores iniciativas legislativas já apreciadas e rejeitadas em sede parlamentar**.
- (iii) A solução jurídica preconizada no Projecto de Lei 728/XV/1.<sup>a</sup> (CH), é tecnicamente inexacta, inexecutável e atentatória da Lei, com a agravante de não prever o **princípio da reciprocidade**, o que demonstra que os seus subscritores não acreditam na bondade material de tal solução pois, nesse caso, não deixariam de a estender aos demais cidadãos e classes profissionais.
- (iv) Assim também viola o **princípio da igualdade** ao não incluir no seu âmbito de aplicação duas classes de Beneficiários da CPAS, os Beneficiários Extraordinários e os Beneficiários Reformados que cancelaram a sua inscrição nas respectivas Ordens Profissionais e já não se encontram no activo.
- (v) Não tendo por base uma análise rigorosa e sistémica que tenha em consideração todas as vertentes do regime e os concretos impactos do preconizado Projecto de Lei, a hipotética viabilização da referida iniciativa legislativa colocaria em crise e comprometeria de forma imediata e irremediável o equilíbrio, a prognose, a sustentabilidade e o cumprimento das finalidades essenciais e assistenciais da CPAS, em suma, a sua própria continuidade, com manifesto e irremediável prejuízo de todos os seus Beneficiários e sem qualquer contrapartida de interesse público.

Termos em que a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores **emite parecer firme e totalmente desfavorável ao Projecto de Lei 728/XV/1.<sup>a</sup> (CH)**.

Lisboa, 24 de Abril de 2023

Pel'A Direcção,

O Presidente



(Victor Alves Coelho)