

Enviada: 26 de abril de 2023 18:42

Para: Comissão 1ª - CACDLG XV <1CACDLG@ar.parlamento.pt>

Assunto: RE: Solicitação de emissão de Parecer sobre os PJI n.ºs 719, 724 e 728/XV/1

Importância: Alta

Exmo. Senhor

Deputado Fernando Negrão,

M. I. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República,

Tendo sido também instada para o mesmo efeito, igualmente no passado dia 19 de Abril, pela **Comissão Parlamentar** a que V. Exa. superiormente preside, o que muito agradece, a CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES (CPAS) vem, por esta via, remeter, em anexo, o seu **Parecer sobre o Projecto de Lei 724/XV/1 (PAN)**, estando os respectivos documentos de suporte disponíveis em https://www.cpas.org.pt/sharedfiles/ANEXOS_PARECER_sobre_PJI_724_XV_1_PAN.pdf.

A Direcção da CPAS permanece totalmente disponível para o acompanhamento ou esclarecimento da temática em apreço ou qualquer outra que, directa ou indirectamente, se relacione com a Instituição.

Com os melhores cumprimentos,

Víctor Alves Coelho

Presidente da Direcção

CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES

Largo de São Domingos, nº 14, 2º . 1169-060 Lisboa . Portugal

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE: Este e-mail e quaisquer ficheiros informáticos com ele transmitidos são confidenciais e destinados ao conhecimento e uso exclusivo do respectivo destinatário, não podendo o conteúdo dos mesmos ser alterado. Caso tenha recebido este e-mail indevidamente, queira informar de imediato o remetente e proceder à destruição da mensagem. O correio electrónico não garante a confidencialidade dos conteúdos das mensagens, nem a recepção adequada dos mesmos. Caso o destinatário deste e-mail tenha qualquer objecção à utilização deste meio deverá contactar de imediato o remetente.

CONFIDENTIALITY WARNING: This e-mail and any files transmitted with it are confidential and intended solely for the use of the individual or entity to whom they are addressed. Their contents may not be altered. If you have received this e-mail in error please notify the sender and destroy it immediately. Please note that Internet e-mail neither guarantees the confidentiality of the messages sent using this method of communication nor the proper receipt of the said messages. If the addressee of this message objects to the use of Internet e-mail, please communicate it to the sender.



Antes de imprimir este mail, pense bem se tem mesmo que o fazer; proteja o meio ambiente.

De: Comissão 1ª - CACDLG XV <1CACDLG@ar.parlamento.pt>

Enviada: 19 de abril de 2023 12:44

Para: cpas <cpas@cpas.org.pt>

Assunto: Solicitação de emissão de Parecer sobre os PJI n.ºs 719, 724 e 728/XV/1

Importância: Alta

Excelentíssimo Senhor

Presidente da Direcção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

Dr. Víctor Alves Coelho

Data: 19-04-2023

Encontrando-se pendentes para apreciação nesta Comissão Parlamentar as iniciativas abaixo elencadas, solicito a Vossa Excelência que se digne diligenciar no sentido da emissão dos respetivos pareceres pela CPAS:

- [Projeto de Lei 719/XV/1 \(L\)](#) – Consagra o direito de os advogados, solicitadores e agentes de execução vinculados a contrato de trabalho subordinado e com exclusividade optarem pelo regime contributivo da Segurança Social, aproxima certos prazos aos do regime geral da Segurança Social e contempla a possibilidade de transferência das contribuições feitas à CPAS que não cumprem o prazo de garantia.
Informamos que apesar de apenas ter baixado ontem à Comissão, esta iniciativa encontra-se agendada para votação na Reunião Plenária de dia 28 de abril de 2023;
- [Projeto de Lei 724/XV/1 \(PAN\)](#) - Prevê a possibilidade dos advogados, solicitadores e agentes de execução optarem entre o regime contributivo da Segurança Social ou da CPAS e revoga a competência da Segurança Social na instauração de processos de execução por dívidas à CPAS.
Informamos que apesar de apenas ter baixado ontem à Comissão, esta iniciativa encontra-se agendada para votação na Reunião Plenária de dia 28 de abril de 2023;
- [Projeto de Lei 728/XV/1 \(CH\)](#) - Garante aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime contributivo.
Informamos que apesar de apenas ter baixado ontem à Comissão, esta iniciativa encontra-se agendada para votação na Reunião Plenária de dia 28 de abril de 2023.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Negrão

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Direção de Apoio Parlamentar | Divisão de Apoio às Comissões

Praça da Constituição de 1976 | Palácio de S. Bento | 1249-068 Lisboa, Portugal

Tel: +351 21 391 9644/ 7564

1cacdlg@ar.parlamento.pt



**DIREÇÃO
DE APOIO
PARLAMENTAR**

(Nota: Solicita-se que seja privilegiado o envio dos pareceres por meio eletrónico)

PARECER

Sobre o Projecto de Lei 724/XV/1.^a (PAN)

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 n.º 724/XV/1.^a de iniciativa do PAN, solicitando a emissão de parecer da CPAS sobre aquele Projecto de Lei, que prevê a possibilidade de escolha, dos advogados, solicitadores e agentes de execução, do regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social, prevê também a revogação da competência da Segurança Social na instauração de processos de execução por dívidas à CPAS.

Com efeito, a CPAS num passado muito próximo emitiu pareceres sobre as mesmas matérias com referência aos Projectos de Lei 642/XV/1 e 643/XV/1 ambos de iniciativa do Bloco de Esquerda.

Pelo que a CPAS, numa linha de coerência e transparência, vem agora reproduzir aqueles pareceres 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 (dora-vante 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.

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, 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 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 anexa como DOCUMENTO N.º 2, 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, 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 se anexa como DOCUMENTO N.º 3.

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 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



CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



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.

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 auditadora 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 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. PROJECTO DE LEI 724/XV/1.^a (PAN)

A subscritora do Projecto de Lei 724/XV/1.^a (PAN) faz 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) *“Para o PAN é prioritário que se assegure uma adequada protecção social dos Advogados e Solicitadores.”*
- (ii) *“As contribuições para a CPAS impõem um desconto mínimo mensal de 267,94€ para todos os seus membros, independentemente dos rendimentos que auferam mensalmente ou mesmo que não auferam qualquer rendimento. Um desconto mínimo que, não só não respeita a capacidade contributiva real, principalmente numa altura como a que vivemos em que este valor mínimo é incomportável para muitos profissionais, como, em consequência, gera incumprimentos, e que, por outro lado, não assegura apoio em situações de doença, assistência à família ou parentalidade.”*

- (iii) *“Neste sentido, a Assembleia Geral extraordinária da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), em 2020, aprovou a possibilidade de os associados poderem escolher o regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social.”*
- (iv) *“A CPAS, por tudo o que vai exposto, não faz parte do Instituto da Segurança Social, é exclusivamente financiada através das contribuições dos advogados, solicitadores e agentes de execução que dela fazem parte, se entende que os créditos emergentes de contribuições devem ser cobrados nos Tribunais Judiciais”*

Como infra se demonstrará, **as alegadas razões que fundamentam a presente iniciativa** - que, em concreto, visa possibilitar a escolha entre o regime contributivo da segurança social e da CPAS a advogados, solicitadores e agentes de execução e que os créditos emergentes de contribuições da CPAS devem ser cobrados por Tribunais Judiciais- **são baseadas em juízos de valor que carecem de comprovação e revelam desconhecimento do funcionamento da CPAS.**

Mas, para além disso, no que concerne à escolha entre o regime contributivo da segurança social e da CPAS a advogados, solicitadores e agentes de execução, **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, a sua promotora está 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 ¹ 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, que, tal como a actual Proposta do BE, 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,

¹ 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.



CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



foi claramente rejeitado por uma esmagadora maioria de deputados do PS e PSD. O Chega, a Iniciativa 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 uma expressiva maioria de votos, em representação do PS, PSD, CDS/PP e Iniciativa Liberal. Votaram a 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 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, inexequível e atentatória da Lei**.

Senão, veja-se:

A. DA ALEGADA FALTA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE ADVOGADOS, SOLICITADORES E AGENTES DE EXECUÇÃO

Também como infra se demonstrará, as alegações da alegada falta de protecção 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 falta de protecção, 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.



CPAS

1947

CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES



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).

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.

B. A POSSIBILIDADE DE ESCOLHA ENTRE O REGIME CONTRIBUTIVO DA SEGURANÇA SOCIAL E O DA CPAS

A iniciativa legislativa ora em apreciação – Projecto de Lei 724/XV/1.^a (PAN), visa atribuir aos advogados, solicitadores e agentes de execução um “direito escolha” entre o regime da CPAS e 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.

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 escolha" - 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, haveria 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.

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, pela sua clareza, se junta como DOCUMENTO N.º 4.

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.

Refira-se que a evidência que a proponente do Projecto de Lei em apreço não o considera, 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.

C. A REVOGAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA SEGURANÇA SOCIAL NA INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS DE EXECUÇÃO POR DÍVIDA À CPAS

Como infra se demonstrará, as alegadas razões que fundamentam a presente iniciativa são baseadas em “entendimentos” sem substrato técnico e revelam desconhecimento da CPAS, assim como um desconhecimento e desconsideração por todo o histórico político-legislativo que conduziu à actual solução normativa - prevista no Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, na redacção que lhe foi introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março (que aprovou o Orçamento do Estado para 2020) – assente num acervo jurisprudencial muitíssimo relevante (quer em termos de dimensão, pois teve por base muitas centenas de processos, quer, sobretudo, em termos de abrangência, pois tendo origem em variadíssimos pontos do país foram percorridas as mais variadas e ilustres instâncias Judiciais, incluindo o Tribunal de Conflitos, que se pronunciou em três processos) que desembocou na conclusão insofismável de que a instauração e instrução do processo de execução de dívidas de contribuições à CPAS deve ser promovido através das secções de processo executivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P..

A hipotética viabilização da solução jurídica concretamente preconizada pela iniciativa legislativa ora em apreciação, significaria um retrocesso de quase 8 (oito) anos, contados da data da entrada em vigor do Novo Regulamento da CPAS (para não ir mais atrás), durante os quais, embora esteja legalmente prevista

a possibilidade de a CPAS cobrar coercivamente as contribuições mensais não pagas por parte dos Beneficiários, não se tem logrado concretizar plenamente esse direito/dever, já que a legislação vigente (o Regulamento da CPAS, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e a Lei da Organização do Sistema Judiciário) suscitou dúvidas interpretativas relativamente ao foro competente para a execução de dívidas por contribuições em dívida e a que legalmente os Beneficiários estão obrigados, a ponto de, objectivamente, se ter concluído pela impossibilidade de acesso aos Tribunais.

Tal situação condicionou (e, como veremos, ainda condiciona) a legítima actuação da CPAS de cobrar as dívidas resultantes do não pagamento das contribuições, afecta desnecessariamente a melhoria da trajectória de sustentabilidade da Instituição e coloca em causa um elementar princípio de justiça em relação à esmagadora maioria dos Beneficiários cumpridores - que é o de que todos devem cumprir as obrigações contributivas a que se encontram adstritos, sobretudo quando está em causa um regime de previdência de natureza intergeracional e de repartição, com uma relevante componente de solidariedade. Acabando também por impactar negativamente os próprios Beneficiários incumpridores, já que os mesmos, ao não pagarem as contribuições a que legalmente estão obrigados, nem sendo coercivamente chamados a fazê-lo, acabam por ficar privados de prestações várias e degradam a sua pensão de velhice, o subsídio de sobrevivência e um eventual subsídio de invalidez, com todas as consequências que daí resultam, designadamente e, em limite, com o recurso a prestações sociais suportadas por todos os contribuintes.

Trata-se de matéria com um impacto extremamente relevante para a sustentabilidade da CPAS conforme se pode constatar no quadro resumo abaixo onde se releva o impacto anual, nos últimos 6 anos, da nova dívida gerada (103,8 Milhões de euros) e da prescrição de contribuições em dívida (33,4 Milhões de Euros).

Matéria para a qual já se alcançou juridicamente solução, que, incauta e inadvertidamente, o projecto de lei ora em apreço visa simplesmente destruir, sem sequer aventar uma qualquer hipotética alternativa que, em seu entender, fosse viável.

Apesar de cientes que a temática em presença possa ser já do conhecimento dos Ilustres membros da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, entendemos dever concretizar, ainda que sinteticamente, a problemática, cuja solução foi alcançada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março (que aprovou o Orçamento do Estado para 2020), ao promover a alteração do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro.

D. O HISTÓRICO POLÍTICO-LEGISLATIVO DA ACTUAL SOLUÇÃO LEGISLATIVA

O Novo Regulamento da CPAS (RCPAS), aprovado pelo Decreto-lei n.º 119/2015, de 29 de Junho, estabelece no seu artigo 81.º n.º 5 que "A certidão da dívida de contribuições emitida pela direcção constitui título

executivo, devendo obedecer aos requisitos previstos no Código de Procedimento e de Processo Tributário.”

O registo sobre o desenrolar do processo legislativo conducente à aprovação do referido Regulamento da CPAS e reuniões havidas com as entidades públicas competentes, permite concluir que se admitiu que a redacção do citado artigo 81.º n.º 5 do RCPAS seria adequada para, no quadro normativo vigente, determinar que:

- A cobrança coerciva das dívidas de contribuições à CPAS, deveria ser prosseguida através do processo de execução fiscal, movido pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT);
- O Foro competente para tramitar as respectivas acções, seriam os Tribunais Administrativos e Fiscais.

Nesse enquadramento, ainda antes da publicação do novo Regulamento da CPAS (que ocorreu em 29 de Junho de 2015) e sempre em articulação com as entidades públicas interlocutoras (em especial com a DGPJ - Direcção Geral de Política de Justiça), a CPAS iniciou uma série de contactos com a AT “com vista a preparar o procedimento de cobrança coerciva das contribuições em dívida à Caixa através da AT e mediante protocolo a celebrar” (email de 19.10.2015 - DOCUMENTO N.º 5).

Em 9 de Novembro de 2015, a CPAS tomou conhecimento do despacho de 08.10.2015, da Directora Geral da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT), referindo expressamente que “...foi sancionado o entendimento que considera não existir actualmente norma legal que habilite a instauração de processo de execução fiscal pela AT para a cobrança de dívidas de contribuições à CPAS (email de 09.11.2015 - DOCUMENTO N.º 6).

Face a este posicionamento e a diversos pareceres jurídicos solicitados, a CPAS entendeu, então, que para cobrar coercivamente as dívidas de contribuições dos seus Beneficiários a alternativa seria intentar junto dos juízos de execução do Tribunal de comarca territorialmente competente, doravante, Tribunais Comuns, as pertinentes acções executivas.

Assim, praticamente desde a entrada em vigor do novo Regulamento da CPAS e, mais expressivamente, desde 2017, foram tramitados pela CPAS mais de 1500 processos executivos nos Tribunais Comuns.

Apesar de, numa fase inicial, em alguns processos não se ter suscitado qualquer questão de incompetência material, tendo os mesmos seguido a sua normal tramitação e a CPAS recuperado a totalidade ou parte das contribuições em dívida, na sua esmagadora maioria dos processos houve decisões de incompetência material.

Face ao enquadramento legal e à referida posição da AT a CPAS interpôs recursos para os Tribunais Superiores.

Os Tribunais Superiores vieram a proferir decisões, na sua esmagadora maioria no sentido de que o Foro competente para o efeito é o dos Tribunais Administrativos e Fiscais. A título de exemplo, veja-se:

(i) acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 10.05.2018, que determina que para a apreciação do assunto sub judice são materialmente competentes os Tribunais Administrativos e Fiscais (DOCUMENTO N.º 7);

(ii) O acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 12.07.2018, que determina que para a apreciação do assunto sub judice são materialmente competentes os Tribunais Comuns DOCUMENTO N.º 8).

Também o Tribunal de Conflitos se pronunciou três vezes sobre a matéria, a saber: (i) no Conflito 37/2016 (ii) no Conflito 44/17 e (iii) no Conflito 3/2018.

As decisões do Tribunal de Conflitos vieram, finalmente, consagrar que são materialmente competentes os Tribunais Administrativos e Fiscais.

Contudo, também nesta sede, existiram divergências quanto ao procedimento executivo que deverá ser adoptado para o efeito. Vejamos:

(i) No Conflito n.º 37/2016, o Tribunal defende que será através do processo de execução fiscal nos termos definidos para a cobrança coerciva das dívidas à segurança social que o direito da CPAS terá de ser exercido, parecendo concluir que seria junto das secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, criadas pelo Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, que deveriam ser instauradas as acções executivas tendentes a cobrar as dívidas de contribuições dos Beneficiários à CPAS (DOCUMENTO N.º 9);

(ii) No Conflito n.º 44/2017, o Tribunal defende que “a boa interpretação da lei aponta precisamente em sentido adverso àquele que foi veiculado pela Autoridade Tributária e Aduaneira” e, portanto, será junto da AT a instauração das acções executivas tendentes a cobrar as dívidas de contribuições dos Beneficiários à CPAS (DOCUMENTO N.º 10);

(iii) No Conflito n.º 3/2018, o Tribunal basicamente reproduz a decisão do conflito n.º 37/2016 (DOCUMENTO N.º 11).

Como anteriormente referido, junto da AT a CPAS viu-se impedida de instaurar processos de execução fiscal. E, por outro lado, a Segurança Social também já tinha manifestado à CPAS a impossibilidade de, no quadro legal vigente, poder promover a cobrança coerciva de dívidas de contribuições à CPAS através das secções de processo executivo da Segurança Social (ofício do Senhor Director da Direcção Geral da Segurança Social - DOCUMENTO N.º 12), estando, assim, completamente vedada à CPAS a referida tramitação processual junto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, numa situação de verdadeira songação de Justiça.

Neste enquadramento, a CPAS, a OA, a OSAE e os Ministérios da Tutela (Justiça e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) encetaram várias diligências no sentido da indubitável clarificação legislativa desta matéria, o que, como se referiu apenas veio a ocorrer em 31 de Março de 2020, com a publicação da Lei n.º 2/2020, que aprovou o Orçamento do Estado para 2020.

Importa esclarecer que apesar da entrada em vigor dos artigos 415.º e 416.º da referida Lei n.º 2/2020, de 31 de Março, através dos quais se promoveu a alteração ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Setembro, no sentido de que o respectivo processo de execução de dívidas à segurança social passava, também, a ser aplicável à CPAS, foi necessário criar e desenvolver os procedimentos operacionais e informáticos entre as entidades visadas para que tal se possa concretizar, encontrando-se, agora, esses trabalhos em fase de conclusão.

Saliente-se que desde a data de aprovação do actual quadro normativo, viabilizado pelo grupo parlamentar do BE com voto de abstenção, não houve qualquer alteração legislativa sobre esta matéria, pelo que a viabilização do presente Projecto de Lei voltaria a trazer à actualidade a querela jurisprudencial havida (que desembocou no entendimento firme de que a solução legislativa vigente é a adequada) e nessa medida a CPAS voltaria a encontrar-se na situação de ver negado o seu direito de acesso à Justiça e aos Tribunais, constitucionalmente consagrado.

Resulta, assim, à evidência que a hipotética viabilização da referida medida colocaria imediatamente a CPAS na situação que se encontrava antes da data da entrada em vigor dos artigos 415.º e 416.º da referida Lei n.º 2/2020, de 31 de Março, que promoveu a alteração ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Setembro, no sentido da clarificação legislativa que se impunha. Ou seja, a CPAS ficaria, mais uma vez, sem Foro para poder cobrar as contribuições em dívida por parte dos seus Beneficiários, situação frontalmente atentatória do princípio vertido no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa - que dispõe que "a todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos".

Também não é despiciendo frisar que a viabilização do Projecto de Lei em apreço desconsideraria e desrespeitaria, sem qualquer justificação ou ganho para a CPAS ou para o interesse público, o facto de, nestes três últimos anos, a CPAS, a par de outras Entidades, em especial: o IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.; o ISSA - Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA, o ISSM - Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM; e o Instituto de Informática, I.P., terem despendido milhares de horas de trabalho, envolvido muitos recursos humanos e aportado grandes investimentos técnicos, tendo em vista a operacionalização deste processo, que, como já referimos, se encontra agora em fase de conclusão.

Quanto às concretas alegações, que na "exposição de motivos" a Representação Parlamentar do PAN aporta como fundamento da presente iniciativa, mostram-se baseadas em meros "entendimentos" sem qualquer substrato técnico.

Vejamos:

Face às razões técnico-jurídicas acabadas de aduzir e sendo a administração da Justiça uma das primeiras e mais nobres funções de um Estado de Direito Democrático, mal se compreende a alegação de que "se entende que os créditos emergentes de contribuições devem ser cobrados nos Tribunais Judiciais", o presente projecto de lei propõe retirar a competência à Segurança Social para a instauração e instrução de processos de execução por dívidas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores".

Quanto à afirmação de que "As contribuições para a CPAS não têm natureza tributária", também a mesma carece de fundamento face ao que supra já se demonstrou, resultando claro - quer da natureza jurídica da CPAS, quer de todo o acervo jurisprudencial atinente à temática em apreço - que as contribuições para a CPAS têm exactamente a mesma natureza jurídica das contribuições feitas por todos os demais trabalhadores portugueses para o regime da segurança social, importando, porventura, apenas frisar que a CPAS não é um fundo de pensões e que as relações jurídicas estabelecidas com os seus Beneficiários não são "puramente de natureza privada".

Finalmente, quanto à alegação de que "não faz qualquer sentido que o Estado, por via do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social tenha competências para a instauração e instrução de processos de execução por dívidas à CPAS", ficou já sobejamente evidenciado que no actual quadro legislativo nacional (o Regulamento da CPAS, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e a Lei da Organização do Sistema Judiciário) o processo de execução de dívidas de contribuições à CPAS deve ser promovido nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, na redacção que lhe foi introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março, ou seja, através da secção de processo executivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P., situação que, correcta e devidamente, por via da sua competência legislativa, o Parlamento português concretizou e que agora, incompreensível e inconsequentemente, a presente iniciativa pretende desconsiderar.

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 724/XV/1.^a (PAN), é tecnicamente inexacta, inexecutável e atentatória da Lei, com a agravante de não prever o **princípio da reciprocidade**, o que

demonstra que a sua subscritora não acredita na bondade material de tal solução pois, nesse caso, não deixaria de a estender aos demais cidadãos e classes profissionais.

- (iv) 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 724/XVI/1.ª (PAN).**

Lisboa, 24 de Abril de 2023

Pel'A Direcção,

O Presidente



(Victor Alves Coelho)