

Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (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

Data de admissão: 18 de abril de 2023

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA (DAC)

Com a presente iniciativa, a proponente pretende consagrar a possibilidade de opção entre regimes contributivos por parte dos advogados, solicitadores e agentes de execução e revogar a competência da Segurança Social respeitante à instauração de processos executivos para cobrança de dívidas à Caixa de Providência dos Advogados e Solicitadores (CPAS). Para tal, advoga alterações a diversos diplomas legais, designadamente a [Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados](#), a [Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução](#), a [Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social](#) e o [Decreto-Lei n.º 42/2001 de 9 de Fevereiro, que cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários](#).¹

Começando por fazer um enquadramento legal e sintetizando os objetivos da atividade da CPAS, a proponente dá conta das limitações da sua sustentabilidade devido ao aumento das contribuições em dívida e das reivindicações de Advogados e Solicitadores com vista ao reforço da proteção fornecida pela CPAS aos seus beneficiários, nomeadamente em situações de doença ou parentalidade. A proponente dá ainda nota da situação de desproteção experimentada por diversos Advogados e Solicitadores, devido à crise sanitária provocada pela COVID-19, a consequente redução de rendimentos experimentada por estes profissionais e a insuficiência da componente assistencialista da CPAS.

Entendendo ser prioritária a proteção social de Advogados e Solicitadores, a proponente relembra as diversas iniciativas por si apresentadas, nomeadamente em sede de Orçamento do Estado, com medidas que visavam reforçar essa mesma proteção. Recorda igualmente a proposta de elaboração, por parte de Governo em articulação

¹ Todas as alterações legislativas referidas estão compreendidas em quadro comparativo, anexo à presente Nota Técnica

com a CPAS, a Ordem dos Advogados e a Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, de um estudo sobre a viabilidade da integração desta Caixa de Previdência na Segurança Social, que não foi ainda realizado

Perante o valor mínimo dos descontos a efetuar para a CPAS, entende a proponente que tal contribuição não respeita a capacidade contributiva real dos beneficiários, pois a estes é imposto um valor fixo, independentemente dos rendimentos auferidos ou mesmo no caso de não auferirem qualquer rendimento, o que torna os mesmos incomportáveis para muitos profissionais, gerando incumprimentos e contribuindo para a insuficiência da sustentabilidade desta Caixa de Previdência

Fazendo eco dos apelos feitos por estas classes profissionais para que se encontre uma solução para a falta de proteção social e considerando as diversas propostas já avançadas nesta sede, vem a proponente advogar pela consagração da possibilidade de escolha entre os regimes de contribuição.

A proponente entende igualmente que deve ser revogada a competência das secções de processo da Segurança Social para proceder à cobrança coerciva das contribuições devidas à CPAS, por se tratar de entidade que não faz parte do Instituto de Segurança Social e pela natureza das contribuições devidas, que não tem natureza tributária, pelo que não competirá ao Estado instaurar os competentes processos executivos.

A iniciativa em análise contém seis artigos: o primeiro, definindo o objecto da lei; o segundo, contendo as alterações à [Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados](#); o terceiro, do qual constam as alterações à [Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução](#); o quarto, onde se discriminam as alterações à [Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social](#); o quinto, que procede à revogação do n.º 4 do artigo 2.º e do artigo 18.º-A do [Decreto-Lei n.º 42/2001 de 9 de Fevereiro, que cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários](#); e o sexto e último, respeitante à entrada em vigor da lei.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 14 de abril de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 18 de abril de 2023 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 19 de abril de 2023.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

A [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

A iniciativa em apreço não refere o elenco de alterações introduzida ao Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 09 de Setembro, nem ao Estatuto dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro.

Através da consulta do [Diário da República Eletrónico](#) confirma-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a terceira alteração ao Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 09 de Setembro, modificado anteriormente pela [Lei n.º 23/2020, de 6 de julho](#) e pela [Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro](#), a segunda alteração ao Estatuto dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro, modificado anteriormente pela [Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro](#), pelo que esta informação deve ser acrescentada, de preferência, ao artigo 1.º da iniciativa.

Por outro lado, a iniciativa em apreço não refere nem o elenco de alterações nem o número de ordem da alteração introduzida ao Código dos Regimes Contributivos do

³ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, nem ao Decreto-Lei n.º 42/2001 de 9 de Fevereiro.

Nota-se, todavia, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro e do Decreto-Lei n.º 42/2001 de 9 de Fevereiro.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 6.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».⁴

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos](#)

⁴ Sugere-se que seja ponderada a substituição da expressão «aprovação» por «publicação».

[Normativos](#)⁵, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, sugere-se que o título da iniciativa mencione expressamente as leis que pretende alterar.

Refira-se ainda que as alterações propostas se referem aos artigos constantes do Estatuto da Ordem dos Advogados, do Estatuto dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, e não aos respetivos diplomas que os aprovam, pelo que se sugere que, em sede de discussão na especialidade, a redação seja alterada em conformidade.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição da República Portuguesa](#)⁶ consagra, no seu [artigo 63.º](#), o direito de todos à segurança social. Para que tal direito possa ser efetivado, incumbe ao Estado, nos termos do n.º 2 deste preceito constitucional, «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários». Este sistema protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, contribuindo todo o tempo de trabalho, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de atividade em que tiver sido prestado (n.ºs 3 e 4 do mesmo normativo).

⁵ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

⁶ Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 19/04/2023.

As bases gerais do sistema de segurança social foram aprovadas pela [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)⁷, que sofreu apenas uma alteração, pela [Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro](#), com a finalidade de permitir que a lei ordinária determine que a idade normal de acesso à pensão de velhice seja ajustada em função da evolução do índice da esperança média de vida e que sejam feitos ajustamentos ao fator de sustentabilidade sempre que a situação demográfica e a sustentabilidade das pensões o exijam ([artigos 63.º e 64.º](#) da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

O sistema de segurança social rege-se pelos princípios da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação⁸.

Em termos estruturais, o sistema é composto pelo sistema de proteção social de cidadania – que, por sua vez, se subdivide nos subsistemas de ação social, de solidariedade e de proteção familiar –, pelo sistema previdencial e pelo sistema complementar.

O sistema de proteção social de cidadania tem por objetivos a garantia dos direitos básicos dos cidadãos, a igualdade de oportunidades, e a promoção do bem-estar e da coesão sociais⁹, consistindo assim num primeiro patamar de proteção. Já o sistema previdencial, que assenta no princípio de solidariedade de base profissional, «visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas»¹⁰ (parentalidade, desemprego, doença, acidente de trabalho, entre outras), representando um segundo patamar de proteção. Por fim, o sistema complementar, que representa o último patamar, configura-se como verdadeiramente complementar ao sistema previdencial público, assente num regime público de capitalização, baseado «na criação de contas individuais alimentadas através do esforço contributivo adicional e opcional

⁷ Texto consolidado, retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁸ Cfr. [artigo 5.º](#) da citada lei.

⁹ Cfr. [artigo 26.º](#) da lei.

¹⁰ [Artigo 50.º](#) da mesma lei.

que o beneficiário decida fazer no âmbito do pagamento da respetiva quotização/contribuição»¹¹, e em regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual.

O [artigo 54.º](#) da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, submete o sistema previdencial ao princípio da contributividade, determinando que este «deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações», constituindo-se a obrigação de os beneficiários e, no caso de trabalhadores por conta de outrem, as respetivas entidades empregadoras contribuírem para os regimes de segurança social.

Esta relação jurídica contributiva tem por objeto o pagamento regular de contribuições e de quotizações por parte das pessoas singulares e coletivas que se relacionam com o sistema previdencial de segurança social e é regulada pelo Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (adiante designado apenas por Código), aprovado em anexo à [Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro](#)¹².

São estas contribuições e quotizações que financiam o sistema, tal como previsto no artigo 54.º da Lei 4/2007, de 16 de janeiro, acima referido, sendo o seu montante determinado pela aplicação da taxa contributiva às remunerações que constituem base de incidência contributiva.

A taxa contributiva global integra, nos termos do [artigo 50.º](#) do Código, o custo correspondente a cada uma das eventualidades referidas no seu [artigo 28.º](#)¹³, o qual, por sua vez, é calculado em função do valor do custo técnico das prestações, dos encargos de administração, dos encargos de solidariedade laboral e dos encargos com políticas ativas de emprego e valorização profissional. O valor da taxa contributiva global do regime geral é fixado no [artigo 53.º](#) do mesmo Código em 34,75%, cabendo 23,75% à entidade empregadora e 11% ao trabalhador.

O [artigo 106.º](#) da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, prevê que se mantêm «autónomas as instituições de previdência criadas anteriormente à entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º](#)

¹¹ Cfr. exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 101/X/2.ª \(GOV\)](#), que deu origem à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

¹² Versão consolidada.

¹³ As eventualidades referidas são: doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

[549/77, de 31 de dezembro](#)¹⁴, com os seus regimes jurídicos e formas de gestão privativas, ficando subsidiariamente sujeitas às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações». Em consequência, o [artigo 2.º](#) da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, determina que o Código se aplica a essas instituições.

Em 2012, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), o Governo procedeu à extinção da Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas, das caixas de previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A., do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade e do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto e da «Cimentos» - Federação de Caixas de Previdência e suas caixas federadas¹⁵.

A extinção destas caixas de previdência foi efetivada por integração no [Instituto da Segurança Social, I. P.](#), que sucedeu àquelas instituições nas respetivas atribuições, tendo os beneficiários e contribuintes sido integrados total e definitivamente no Sistema de Segurança Social.

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), criada pelo [Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947](#)¹⁶, manteve a sua autonomia em relação ao regime geral de segurança social, ficando os advogados e solicitadores excluídos do âmbito pessoal do regime dos trabalhadores independentes previsto no Código, nos termos da alínea a) do n.º 1 do [artigo 139.º](#) deste.

Atualmente, a CPAS rege-se pelo seu novo Regulamento, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho](#)¹⁷. A inscrição na CPAS dos advogados e advogados estagiários inscritos na Ordem dos Advogados e dos associados e associados estagiários inscritos na Câmara dos Solicitadores é obrigatória, de acordo com o n.º 1 do seu [artigo 29.º](#), mesmo nos casos em que os beneficiários se vinculem

¹⁴ Este decreto-lei, que reestruturava os órgãos, serviços e instituições do âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Social, foi revogado pela alínea *ggg*) do artigo 11.º do [Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio](#), que determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980.

¹⁵ Através do [Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro](#).

¹⁶ Revogado pela [Portaria n.º 487/83, de 27 de abril](#), que aprovou o Regulamento da CPAS.

¹⁷ Versão consolidada.

simultaneamente a outro regime de inscrição obrigatória ou facultativa (n.º 1 do [artigo 31.º](#)).

Tanto o [Estatuto da Ordem dos Advogados](#)¹⁸, através do seu [artigo 4.º](#), como o [Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução](#)¹⁹, através do seu [artigo 5.º](#), preveem que a previdência social dos respetivos associados é realizada pela CPAS.

A inscrição do beneficiário na CPAS é suspensa se este suspender a sua inscrição na ordem profissional respetiva ([artigo 32.º](#) do Regulamento) e é cancelada se for cancelada a inscrição do beneficiário na respetiva ordem profissional ([artigo 34.º](#) do Regulamento). Tendo em conta o teor da iniciativa objeto desta nota técnica, realce-se que, no caso de cancelamento da inscrição na CPAS, o atual Regulamento não prevê, ao contrário do que acontecia com o anterior²⁰, a possibilidade de resgate das contribuições pagas.

A CPAS tem por fim estatutário conceder pensões de reforma aos seus beneficiários e subsídios por morte às respetivas famílias, exercendo ainda uma atividade relevante ao nível de assistência social. O seu objetivo prioritário é o de prover aos advogados e solicitadores uma velhice condigna, que represente adequadamente a recompensa de uma vida de trabalho e da inerente participação no sistema previdencial.

Devido à tendência para a acentuação do envelhecimento demográfico, que se revelou mais rápido do que o esperado, através de um significativo aumento da esperança de vida e de uma galopante diminuição da natalidade, e considerando a evolução da população de advogados e solicitadores, que sofreu alterações significativas a nível do acréscimo do número de beneficiários ativos e do número de pensionistas ativos, este novo Regulamento da CPAS fixou a idade de reforma nos 65 anos ([artigo 40.º](#)) e aumentou a taxa de descontos gradualmente, até aos 24 % ([artigo 79.º](#)).

O novo Regulamento da CPAS também passou a prever um conjunto de medidas de controlo efetivo em várias situações associadas a benefícios de invalidez, sobrevivência, subsistência e de dívida de contribuições, criou 18 novos escalões

¹⁸ Aprovado em anexo à Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro (texto consolidado).

¹⁹ Aprovado em anexo à Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro (texto consolidado).

²⁰ Artigo 10.º da Portaria n.º 487/83, de 27 de abril. Este artigo previa inicialmente um prazo de 30 dias após o cancelamento para o beneficiário requerer o resgate das contribuições. A [Portaria n.º 884/94, de 1 de outubro](#), alterou este artigo, passando o resgate a poder ser requerido a todo o tempo.

contributivos (substituindo os 10 então existentes) e alargou o âmbito das inscrições extraordinárias a advogados e solicitadores de nacionalidade estrangeira não inscritos na Ordem dos Advogados nem na Câmara dos Solicitadores, assim como a profissionais, nacionais ou estrangeiros, de outras profissões jurídicas.

Finalmente, importa referir que se no dia 2 de julho de 2021 a Ordem dos Advogados realizou um referendo sobre possibilidade de o Conselho Geral da [Ordem dos Advogados](#) propor a alteração da redação do artigo 4.º do Estatuto desta ordem profissional no sentido de lhes permitir escolher livremente o sistema de proteção social que pretendem, tendo-se a classe pronunciado em sentido favorável a essa alteração, conforme este [comunicado](#) do Conselho Geral do dia seguinte.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

 - Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, a regulamentação em vigor ([Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de outubro](#)²¹, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social*) estabelece a obrigatoriedade de integração do exercício profissional num sistema de segurança social, seja o regime geral da Segurança Social (nos casos de exercício da profissão por conta de outrem), o regime independente, constante nos *artículos 305 a 322* ([RETA](#)²² beneficiando de todas as formas de proteção contempladas

²¹ Diploma consolidado retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/04/2023.

²² Informação do portal oficial da Segurança Social, disponível aqui: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/Afiliacion/10548/32825?changeLanguage=es>. Consultas efetuadas a 20/04/2023.

no *artículo 42*, excetuando a proteção na situação de desemprego e das prestações não contributivas.

Podem ainda beneficiar de outro regime alternativo como as Mutualidades, no caso de trabalho por conta própria. As associações mutualistas são associações não lucrativas cujos membros contribuem com uma quota periódica para financiar benefícios com vista, particularmente, a substituir os que decorrem do sistema de segurança social geral para os trabalhadores por conta própria, como os de aposentação ou os que visem compensar a incapacidade temporária para o trabalho, esquemas mutualistas, como a [*Mutualidad de la Abogacia*](#)²³.

De acordo com as disposições aplicáveis das leis gerais que regulam a segurança social nacional, os que adiram ao regime dos trabalhadores autónomos perdem o direito a beneficiar do sistema mutualista, mas podem subscrever participações em sociedades mutualistas como sistema complementar ou de poupança. As instituições mutualistas oferecem níveis de solvência e de cobertura não incluídos no sistema da segurança social, permitindo aos advogados subscritores do regime da segurança social aplicável aos trabalhadores autónomos envolverem-se em planos complementares visando melhorar os seus benefícios pecuniários à data da reforma.

FRANÇA

A profissão de advogado está regulada no [*Décret n.º 91-1197 du 27 novembre 1991, organisant la profession d'avocat*](#)²⁴, no qual estão previstas três modalidades para o exercício da profissão: em associação, nos *articles 124* e seguintes, em colaboração, nos *articles 129* e seguintes, e em regime de assalariamento, nos *articles 136* e seguintes.

Os advogados que exercem a atividade no país têm uma caixa previdencial própria, a [*Caisse nationale des barreaux français*](#)²⁵, gerida autonomamente, que assegura o pagamento das pensões de aposentação, conforme previsto no [*article L652-1*](#) do [*Code*](#)

²³ Portal oficial, disponível aqui: <https://www.mutualidadabogacia.com/>. Consultas efetuadas a 20/04/2023.

²⁴ Texto retirado do portal legislativo francês Legifrance.fr. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/04/2023.

²⁵ Portal oficial, disponível aqui: <https://www.cnbff.fr/>. Consultas efetuadas a 20/04/2023.

[de la sécurité sociale](#). Para além disso, têm de subscrever um regime de proteção social como o [Avocats Barreau Paris](#).²⁶

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, se encontram pendentes as seguintes iniciativas, conexas com a matéria objeto do projeto de lei em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 642/XV/1.ª \(BE\)](#) - *Retira ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. a competência para a instauração e instrução de processos de execução por dívidas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores*, que baixou para apreciação inicial na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 9 de março de 2023;

- [Projeto de Lei n.º 643/XV/1.ª \(BE\)](#) - *Garante o acesso ao regime contributivo da segurança social a advogados, solicitadores e agentes de execução*, que baixou para apreciação inicial na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 9 de março de 2023;

- [Projeto de Lei n.º 719/XV/1.ª \(L\)](#) - *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*, que baixou para apreciação inicial na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 18 de abril de 2023;

- [Projeto de Lei n.º 728/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Garante aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime contributivo*, que baixou para

²⁶ Portal oficial, disponível aqui: <https://www.avocatparis.org/>. Consultas efetuadas a 20/04/2023.

Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

apreciação inicial na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 18 de abril de 2023.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Compulsada a mesma a base de dados, verifica-se que na XIV Legislatura **foi aprovada** a seguinte iniciativa legislativa, conexas com a matéria objeto do projeto de lei em análise:

- [Projeto de Resolução n.º 829/XIV/2.ª \(BE\)](#) - Recomenda ao Governo que elabore e apresente à Assembleia da República um estudo sobre a viabilidade da integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na segurança social, aprovado na reunião plenária de 26 de novembro de 2021, com os votos a favor do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira e a abstenção do PS, IL e da Deputada Não Inscrita Cristina Rodrigues e que **deu origem** à [Resolução da Assembleia da República n.º 375/2021, de 29 de dezembro](#), que *Recomenda ao Governo que elabore e apresente à Assembleia da República um estudo sobre a viabilidade da integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na Segurança Social.*

Foram rejeitadas as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 614/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na Segurança Social*, rejeitado na reunião plenária de 19 de novembro de 2021 com os votos contra do PS, PSD, CDS-PP e IL e os votos a favor do BE, PCP, PAN, PEV, da Deputada Não Inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira;

- [Projeto de Lei n.º 612/XIV/2.ª \(Deputada Não Inscrita Cristina Rodrigues\)](#) - *Garante aos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução a possibilidade de escolha do regime de contribuições entre a CPAS e a Segurança Social*, rejeitado na reunião plenária de 26 de novembro de 2021 com os votos contra do PS, PSD, CDS-PP, a abstenção do CH e IL e os votos a favor dos Deputados do PSD Hugo Martins de

Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)

Carvalho e Sofia Matos, do BE, PCP, PAN, PEV, da Deputada Não Inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira;

- [Projeto de Lei 310/XIV/1 \(CDSP-PP\)](#) - *Adota medidas de proteção e apoio aos advogados e solicitadores*, rejeitado na reunião plenária de 8 de abril de 2020 com os votos contra do PS e PSD, a abstenção do PCP e PEV e os votos a favor do BE, CDS-PP, PAN, CH, IL e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira

- [Projeto de Lei n.º 302/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - *Adopta medidas de protecção aos advogados e solicitadores*, rejeitado na reunião plenária de 8 de abril de 2020 com os votos contra do PS e PSD, a abstenção do PCP, CDS-PP, PEV e os votos a favor do BE, PAN, CH, IL e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira;

- [Projeto de Lei 300/XIV/1 \(PCP\)](#) - *Suspensão das contribuições para a caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores*, rejeitado na reunião plenária de 8 de abril de 2020 com os votos contra do PS e PSD, a abstenção do CDS-PP e os votos a favor do BE, PCP, PAN, PEV CH, IL e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira;

- [Projeto de Resolução n.º 642/XIV/2.ª \(PAN\)](#) - *Recomenda ao Governo que garanta aos advogados, advogados estagiários e solicitadores uma remuneração condigna e justa pelos serviços que prestem no âmbito da protecção jurídica*, rejeitado na reunião plenária de 26 de novembro de 2021, com o voto contra do PS, a abstenção do PSD e os votos a favor do BE, PCP, PAN, PEV, CH, IL, da Deputada Não Inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira;

- [Projeto de Resolução 353/XIV/1 \(BE\)](#) - *Recomenda ao Governo a adoção de um regime excecional de proteção social dos/as advogados/as e solicitadores/as, no quadro do combate ao COVID-19*, rejeitado na reunião plenária de 8 de abril de 2020 com os votos contra do PS, PSD, PCP, CDS-PP e IL e os votos a favor do BE, PAN, PEV CH, e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira

Caducaram as seguintes iniciativas legislativas:

Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

- [Projeto de Lei n.º 637/XIV/2.ª \(PS\)](#) - *Criação de uma Comissão para a eventual integração da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) no regime geral da Segurança Social, caducada em 28 de março de 2022;*
- [Projeto de Resolução n.º 818/XIV/2.ª \(PSD\)](#) - *Recomenda ao governo que assegure que a reflexão e ponderação sobre a possibilidade de integração da caixa de previdência dos advogados e dos solicitadores (CPAS) na segurança social, a ser equacionada pelo governo, seja necessariamente feita em estreita articulação com a CPAS, a ordem dos advogados e a ordem dos solicitadores e agentes de execução, caducada em 28 de março de 2022.*

Cumpra ainda dar nota das seguintes petições, que correram termos na XIV Legislatura:

- [Petição n.º 159/XIV/2.ª](#) - *Incumprimento por parte da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores do pagamento de apoio a advogada, cuja apreciação se encontra concluída;*
- [Petição n.º 79/XV/1.ª](#) - *Nacionalização da Caixa de Previdência dos Advogados e dos Solicitadores por integração na Segurança Social, debatida na reunião Plenária de 15 de janeiro de 2021.*
- [Petição n.º 78/XIV/1.ª](#) - *Pela integração da Caixa de Previdência dos Advogados e dos Solicitadores na Segurança Social, que foi junta à Petição n.º 79/XIV/1.ª, atenta a similitude de objeto e pretensões formuladas em ambas as petições.*

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias e facultativas

Em 19 de abril de 2023, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução e à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Todos os pareceres remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) da presente iniciativa, na *Internet*.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CARDOSO, Cláudio - **O regime da CPAS e o regime dos trabalhadores independentes : notas práticas sobre sistemas contributivos e prestações diferidas**. Coimbra : Almedina, 2021. 213 p. ISBN 978-989-40-0035-8. Cota: 28.36 – 345/2021.

Resumo: A obra analisa os diferentes sistemas contributivos existentes em Portugal. Nas palavras do autor esta obra «tem por objeto a análise prático-expositiva dos sistemas contributivos e sua correlação com as prestações diferidas [em especial as pensões de velhice] atribuídas pelo sistema público de Segurança Social e pela CPAS». O autor aborda o tema a partir de três eixos fundamentais: a formação da obrigação contributiva, os parâmetros de aquisição do direito à pensão de reforma ou velhice e, por último, os parâmetros de cálculo das mesmas.

CARDOSO, Cláudio – A segurança social dos trabalhadores independentes e dos advogados e solicitadores : alguma reflexões. In **Segurança social**. Lisboa : AAFDL, 2021. ISBN 978-972-629-576-1. P. 453-473. Cota: 28.36 – 29/2021.

Resumo: Este artigo analisa dois regimes previdenciais, o Regime Contributivo dos Trabalhadores Independentes (RGTI) e a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS). O autor aborda estes dois regimes, as diferentes situações jurídico-conceptuais que os regimes encerram, numa perspetiva de conformação com o princípio da igualdade. Conclui que «a concretização do princípio da igualdade no sistema da CPAS opera, portanto, numa lógica estritamente formal, enquanto critério tributário de uma igualdade horizontal perante a lei, na medida em que todos os beneficiários são – *perante a lei* – chamados a uma obrigação contributiva mínima de igual valor. O que reproduz situações de profunda iniquidade inter e intra beneficiários por ausência de igualdade material».

CONGRESSO DOS ADVOGADOS PORTUGUESES, 8, Viseu, 2018 – **8.o Congresso dos Advogados Portugueses** [Em linha]. Viseu : Ordem dos Advogados, 2018. [Consult. 20 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126836&img=24354&save=true>>.

Resumo: Esta obra conta com diversas intervenções de advogados reunidos em congresso e encontra-se subdividida em quatro secções/temas: 1ª secção: Identidade da profissão. – 2ª secção: Tutela dos direitos. – 3ª secção: Administração da justiça. – 4ª secção: Aperfeiçoamento da ordem jurídica. No âmbito da 3.ª secção – Administração da justiça – é abordado o tema do sistema previdencial dos advogados. Vários advogados juntam voz neste documento refletindo e chamando a atenção para os problemas do CPAS, a diminuição dos benefícios, a sua falência e falta de sustentabilidade num futuro próximo. A este propósito veja-se a intervenção da p. 62 – O sistema previdencial dos advogados – com cerca de 37 subscritores e a intervenção da p. 67 – O atual estado do sistema previdencial dos advogados, com 7 subscritores.

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar - **Sistema de previdência dos advogados e solicitadores** [Em linha] : **enquadramento internacional**. [Consult. 20 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=127848&img=13219&save=true>>.

Resumo: A presente síntese informativa, elaborada pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP), visa a comparação dos regimes de previdência existentes em Portugal e incide sobre:

- Os sistemas de previdência dos advogados e solicitadores;
- O exercício profissional da advocacia por conta de outrem ou em regime de prestação de serviços, designadamente por parte de advogados inseridos em sociedades de advogados e empresas.

A DILP elaborou um questionário, com duas perguntas sobre o tema, divulgando-o pelo Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar (CERDP), estando as 27 respostas recebidas consubstanciadas neste documento.

ANEXO

Quadro das alterações legislativas à Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro (Estatuto da Ordem dos Advogados), à Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro (Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução) e à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro (Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social)

Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro e Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro	Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)
<p><u>Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro</u></p> <p>Artigo 4.º Previdência social</p> <p>A previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.</p>	<p>Artigo 2.º</p> <p>Alteração à Lei n.º 145/2015, de 9 de Setembro</p> <p>É alterado o artigo 4.º da Lei n.º 145/2015, de 9 de Setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados, o qual passa a ter a seguinte redacção:</p> <p>Artigo 4.º [...]</p> <p>1 - A previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores ou pelo Instituto da Segurança Social, I.P. nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.</p> <p>2 -[NOVO] Nos termos do número anterior, cabe ao Advogado a escolha do regime contributivo do qual será beneficiário.”</p> <p>Artigo 3.º</p>

<p>Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro e Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro</p>	<p>Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)</p>
<p><u>Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro</u></p> <p style="text-align: center;">Artigo 5.º Previdência social</p> <p>A previdência social dos associados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.</p> <p><u>Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro</u></p>	<p>Alteração à Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro</p> <p>É alterado o artigo 5.º da Lei n.º 154/2015, de 14 de Setembro, o qual passa a ter a seguinte redacção:</p> <p style="text-align: center;">“Artigo 5.º [...]</p> <p>1 - A previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores ou pelo Instituto da Segurança Social, I.P. nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.</p> <p>2 -[NOVO] Nos termos do número anterior, cabe ao Associado a escolha do regime contributivo do qual será beneficiário.”</p> <p style="text-align: center;">Artigo 4.º</p> <p>Alteração à Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro</p> <p>É alterado o artigo 139.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, na sua redacção actual, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, o qual passa a ter a seguinte redacção:</p>

<p>Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro e Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro</p>	<p>Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)</p>
<p>Artigo 139.º Situações excluídas 1 - São excluídos do âmbito pessoal do regime dos trabalhadores independentes:</p> <p>a) Os advogados e os solicitadores que, em função do exercício da sua actividade profissional, estejam integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respectiva Caixa de Previdência, mesmo quando a actividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades referidas na alínea b) do artigo 133.º;</p> <p>b) Os titulares de direitos sobre explorações agrícolas ou equiparadas, ainda que nelas desenvolvam alguma actividade, desde que da área, do tipo e da organização da exploração se deva concluir que os produtos se destinam predominantemente ao consumo dos seus titulares e dos respetivos agregados familiares e os rendimentos de actividade não ultrapassem o montante anual de quatro vezes o valor do IAS;</p> <p>c) Os trabalhadores que exerçam em Portugal, com carácter temporário, actividade por conta própria e que provem o seu enquadramento em regime de protecção social obrigatório de outro país.</p> <p>d) Os proprietários de embarcações de pesca local e costeira, que integrem o rol de tripulação e exerçam efectiva actividade profissional nestas embarcações;</p> <p>e) Os apanhadores de espécies marinhas e os pescadores apeados.</p>	<p>“Artigo 139.º [...]</p> <p>1 – [...]:</p> <p>a) Os advogados e os solicitadores que tenham optado pela integração no âmbito pessoal da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, mesmo quando a actividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades referidas na alínea b) do artigo 133.º;</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...];</p> <p>d) [...];</p> <p>e) [...];</p> <p>f) [...];</p>

<p>Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro e Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro</p>	<p>Projeto de Lei n.º 724/XV/1.ª (PAN)</p>
<p>f) Os titulares de rendimentos da categoria B resultantes exclusivamente de:</p> <p>i) Produção de eletricidade para autoconsumo ou através de unidades de pequena produção a partir de energias renováveis, nos termos previstos no regime jurídico próprio;</p> <p>ii) Contratos de arrendamento e de arrendamento urbano para alojamento local em moradia ou apartamento, nos termos previstos no regime jurídico próprio.</p> <p>g) Os agricultores que recebam subsídios ou subvenções no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) de montante anual inferior a quatro vezes o valor do IAS e que não tenham quaisquer outros rendimentos suscetíveis de os enquadrar no regime dos trabalhadores independentes.</p> <p>2 - Para efeitos da exclusão prevista na alínea c) do número anterior apenas relevam os regimes de protecção social estrangeiros cujo âmbito material integre, pelo menos, as eventualidades de invalidez, velhice e morte, sendo ainda aplicável, com as devidas adequações, o disposto nos n.os 2 e 3 do artigo anterior.</p> <p>3 - Os sujeitos previstos nas alíneas d) e e) do n.º 1 são excluídos do regime dos trabalhadores independentes atendendo à especificidade de apuramento da base contributiva da sua atividade, estando sujeitos ao regime previsto nos artigos 97.º a 99.º</p>	<p>i) [...]</p> <p>ii) [...].</p> <p>g) [...].</p> <p>2 - [...].</p> <p>3 - [...]"</p>