

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

Data de admissão: 9 de março 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

Elaborada por: Rosalina Espinheira (BIB), Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN) Belchior Lourenço e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Manuel Gouveia (DAC)

Data: 22.03.2023

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa, os proponentes pretendem retirar à segurança social a competência para instaurar processos de execução, destinados à cobrança de dívidas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

Principiando por definir o âmbito da CPAS, os proponentes dão nota de que desde 2020, compete às secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social cobrar dívidas das contribuições devidas a esta instituição.

Entendem igualmente que não deve ser o Estado responsabilizado por cobranças de entidades que não administra e que não fazem parte do sistema da segurança social, uma vez que, não obstante a sua natureza de pessoa coletiva de direito público, a CPAS não está subordinada ao Estado, que apenas a tutela, não recebendo qualquer tipo de apoio ou verbas deste nem tendo o Estado qualquer intervenção na gestão daquela.

Os proponentes chamam também a atenção para a natureza das contribuições para a CPAS, uma vez que tem sido entendido que estas não têm natureza tributária, antes representam uma contribuição para um fundo de pensões, tratando-se por isso de relações jurídicas puramente de natureza privada, distinguindo-se dos tributos, que devem obedecer a diversas requisitos para serem considerados como tal.

Referem ainda que a própria CPAS tem defendido que, por ser uma entidade de natureza mista, as cobranças das contribuições em dívida devem correr termos junto dos tribunais judiciais e não dos tribunais administrativos e fiscais.

O projeto de lei em análise tem três artigos: o primeiro, definindo o seu objeto; o segundo, determinando a revogação do n.º 4 do artigo 2.º e do artigo 18.º-A do [Decreto-Lei 42/2001, de 9 de fevereiro](#), e o terceiro e último, respeitante à entrada em vigor da lei.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

Projeto de Lei n.º 642/XV/1.ª (BE)

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

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa 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 a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 8 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Em 9 de março de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária no dia 10 de março de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),³ alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, 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 - «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» - 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, o título deva ser ainda 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». Nesta medida, propõe-se que estas referências sejam oportunamente incluídas em sede de especialidade ou em redação final.

Com efeito, sendo aprovada, a presente iniciativa constituirá a décima quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 42/2001 de 9 de fevereiro, que, de acordo com a consulta realizada ao *Diário da República* eletrónico⁴, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio, pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 20/2012, de 14 de maio, e 64/2012, de 20 de dezembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 63/2014, de 28 de abril (republicado), 128/2015, de 7 de julho, 35-C/2016, de 30 de junho, 93/2017, de 1 de agosto, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho e, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

³ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁴ Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2001-70073607>

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, o artigo 3.º deste projeto de lei prevê a sua entrada em vigor «no dia seguinte ao da sua publicação». Assim, a iniciativa parece encontrar-se em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual 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».

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

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

Segundo as regras de legística, o título da iniciativa deve conter a identificação do diploma alterado pela mesma. Deste modo, sugere-se que no título passe a constar uma referência ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro.

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.

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)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 deste normativo).

Ressalve-se ainda que de acordo com o [artigo 47.º](#) da Constituição «Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade.»

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.

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

⁶Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#). Consultas efetuadas a 20/03/2023.

⁷ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/03/2023.

⁸ A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, tem origem na [Proposta de Lei n.º 101/X/2.ª \(GOV\)](#).

complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação⁹.

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 [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](#) (CRSPSS), aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro.

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 CRSPSS, o custo correspondente a cada uma das eventualidades referidas no seu [artigo 28.º](#)¹⁰, 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

⁹ Cfr. [artigo 5.º](#) da citada lei.

¹⁰ As eventualidades referidas são: doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte,

do regime geral é fixado no [artigo 53.º](#) do mesmo diploma 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 549/77, de 31 de dezembro](#)¹¹, 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”.

A [CPAS](#)¹², criada pelo [Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947](#), 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 CRSPSS, nos termos da alínea a) do n.º 1 do [artigo 139.º](#) deste.

Sendo a inscrição na CPAS obrigatória para todos os advogados, conforme o artigo 7.º do decreto-lei que a cria e o artigo 5.º do Regulamento da CPAS, aprovado através da [Portaria n.º 402/79, de 7 de agosto](#), mediante este último diploma a inscrição passou a ser também permitida, com carácter facultativo, aos advogados e solicitadores estagiários¹³.

Também os solicitadores e agentes de execução beneficiam e contribuem para a CPAS, uma vez que o [Estatuto](#) da respetiva ordem profissional, aprovado em anexo à Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, contém uma norma, no seu artigo 5.º, idêntica à do [artigo 4.º](#) do [Estatuto da Ordem dos Advogados](#).

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

¹¹ Este decreto-lei, que reestruturava os órgãos, serviços e instituições do âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Social, foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio](#).

¹² Informação disponível no portal da ‘CPAS’ em <https://www.cpas.org.pt/> Consultas efetuadas a 20/03/2023.

¹³ O [artigo 4.º](#) do [Estatuto da Ordem dos Advogados](#), aprovado em anexo à Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, determina que «A previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.»

solicitadores uma velhice condigna, que represente adequadamente a recompensa de uma vida de trabalho e da inerente participação no sistema previdencial.

Por força da [Portaria n.º 487/83, de 27 de abril](#), alterada pelas Portarias [n.º 623/88, de 8 de setembro](#), e [n.º 884/94, de 1 de outubro](#), e pelo [Despacho n.º 22665/2007, de 28 de setembro](#), foi aprovado um novo Regulamento da CPAS.

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, em 2015, através do [Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho](#), foi aprovado o novo Regulamento da CPAS, publicado em anexo. No novo Regulamento da CPAS destacam-se a subida da idade da reforma para os 65 anos e o aumento da taxa de descontos (19 % a partir de 2017, subindo gradualmente até 24 % em 2020).

Contudo, o novo Regulamento da CPAS também prevê um conjunto de medidas de controlo efetivo em várias situações associadas a benefícios de invalidez, sobrevivência, subsistência e de dívida de contribuições, cria 18 novos escalões contributivos (substituindo os 10 então existentes) e alarga 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.

Com a publicação do citado diploma foi revogada a Portaria n.º 487/83, de 27 de abril, alterada pelas Portarias n.º 623/88, de 8 de setembro, e n.º 884/94, de 1 de outubro, e pelo Despacho n.º 22665/2007, de 28 de setembro.

Em 2016, foi criado um grupo de trabalho interministerial para avaliação do novo Regulamento da CPAS, no que respeita a matéria de proteção social, através do [Despacho n.º 10748/2016](#), publicado no Diário da República n.º 166/2016, II Série, de 30 de agosto, na sequência da [Resolução da Assembleia da República n.º 59/2016, de 5 de abril](#).

O relatório do referido grupo de trabalho foi trazido ao conhecimento da Assembleia da República através da [resposta](#) do Governo ao [Requerimento n.º 61-AC/XIII/3.^a](#), de 24 de janeiro de 2018.

Através de [Comunicado do Conselho de Ministros de 7 de dezembro de 2018](#), foi anunciada a alteração ao Regulamento da CPAS, a qual resultou da necessidade de garantir a sustentabilidade financeira da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, num contexto de diminuição do valor das contribuições entradas, resultante do aumento da esperança média de vida e da redução do número dos contribuintes ativos.

Tal alteração foi introduzida pelo [Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de dezembro](#). Uma das novidades diz respeito ao aditamento do artigo 81.º-A, com a epígrafe “Suspensão temporária da obrigação do pagamento de contribuições”. Assim, dispõe o seu n.º 1 que «Podem requerer a suspensão temporária da obrigação do pagamento de contribuições os beneficiários que, por comprovado motivo de doença grave ou de situação particular de parentalidade, reúnam cumulativamente as seguintes condições: a) Se encontrem numa situação de incapacidade temporária para o exercício da profissão; b) Não possam proceder ao pagamento de contribuições à Caixa por comprovado motivo de carência económica; c) Não tenham contribuições em dívida.»

O [Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro](#), criou 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. O mesmo aplica-se ao processo de execução de dívidas à segurança social. Consideram-se dívidas à segurança social todos os montantes devidos às instituições do sistema de segurança social ou pagos indevidamente por estas a pessoas singulares, coletivas ou outras entidades a estas legalmente equiparadas (n.º 2 do [artigo 2.º](#) do diploma). E ainda que «O processo de execução de dívidas à segurança social aplica-se igualmente a todos os montantes devidos à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), sendo que, para efeitos do presente diploma, a CPAS é equiparada a instituição da segurança social.» (n.º 4 do [artigo 2.º](#)).

O [artigo 416.º da Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, procede ao aditamento ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, do [artigo 18.º A](#) - Execução de dívidas à CPAS. Assim, o mesmo prevê que:

«1 - Para efeitos de participação da dívida relativa à CPAS são estabelecidos canais específicos de comunicação e interoperabilidade entre as instituições envolvidas.

2 - Os termos e condições da comunicação e interoperabilidade, previstas no número anterior, são estabelecidos por protocolo a celebrar entre o IGFSS, I. P., e a CPAS.

3 - O disposto no presente diploma é aplicável à execução da dívida já constituída e a constituir perante a CPAS.

4 - A CPAS é responsável pelo ressarcimento ao IGFSS, I. P.:

a) Das custas processuais resultantes do processo de execução fiscal, em caso de anulação ou de não pagamento pelo devedor;

b) Das custas judiciais a que o IGFSS, I. P., venha a ser condenado por decaimento em processos judiciais;

c) Das indemnizações exigidas ao IGFSS, I. P., por garantias indevidamente prestadas.

5 - A definição dos procedimentos que se revelem necessários à aplicação do presente artigo é aprovada por despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social.»

Em 15 de dezembro de 2022, a Direção da CPAS emitiu um comunicado relativo a [‘Dívida de Contribuições – cobrança coerciva através das secções de processo executivo da Segurança Social’](#)¹⁴. No mesmo pode ler-se que «A temática da dívida de contribuições tem merecido da Direção a máxima atenção e diligência junto dos Ministérios da Tutela (Justiça e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) no sentido de se por cobro a um grave problema que se vem arrastando no tempo e que se prende com o facto de, embora legalmente prevista a possibilidade de a CPAS cobrar coercivamente as contribuições mensais não pagas por parte dos Beneficiários, a verdade é que não se tem logrado concretizar judicialmente essa cobrança, porquanto:

¹⁴ Informação disponível no portal da ‘CPAS’ em <https://www.cpas.org.pt/comunicados/Consultas efetuada a 20/03/2023>.

(i) inicialmente e até à publicação da Lei do Orçamento do Estado para 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de Março) uma querela jurisprudencial vinha reiteradamente determinando a incompetência material dos Tribunais Cíveis para a promoção das referidas acções, (ii) inexistindo, todavia, norma habilitante que permitisse que as mesmas fossem tramitadas pelos Tribunais Administrativos e Fiscais; (iii) a partir da entrada em vigor da referida Lei n.º 2/2020, de 31 de Março, apesar de os respectivos artigos 415.º e 416.º promoverem a alteração ao DL 42/2001, de 09.02, 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 na Segurança Social para que tal se pudesse concretizar, o que ora está em fase de conclusão (...) Finalmente, é possível anunciar a todos os Beneficiários que após um longo processo de construção e desenvolvimento do projecto informático e operacional, havidos em conjugação de esforços entre a CPAS, o IGFSS e o IISS, está previsto que a cobrança de dívidas de contribuições à CPAS através da Segurança Social, nos termos previstos no DL 42/2001, de 09.02, se concretize muito em breve.»

Recentemente, a referida Direcção emitiu um outro comunicado, em 17 de março de 2023, relativo ao tema: [‘Por uma CPAS autónoma, independente, mais sustentável, mais solidária, de todos e para todos.’](#)¹⁵ Neste ressalva-se que «como é conhecido, o programa da Direcção 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 (...) A Direcção da CPAS não se revê, de todo, nas considerações tecidas e nas posições tomadas pela Senhora Bastonária e pelo seu Conselho Geral relativamente à CPAS, inclusive no que diz respeito à denominada “livre opção”, aliás rejeitada pela Assembleia da República na anterior legislatura, mas, naturalmente, não deixará de analisar e, caso se enquadrem genericamente no seu programa, ponderar as propostas concretas que vierem a ser apresentadas, os motivos justificativos das mesmas e os estudos subjacentes (...).»

¹⁵ Idem. Cf. Portal da ‘CPAS’.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

Texto XXXX

- **Âmbito internacional**

Países analisados

Cumprе salientar o estudo “[Sistema de Previdência dos Advogados e Solicitadores: Regimes Comparados](#)” elaborado em outubro de 2018 pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar. Dos regimes comparados no estudo, destacamos dois: um enquadramento legal onde existe um regime próprio previdencial destinado a advogados e solicitadores – Espanha - e um enquadramento legal onde não existe qualquer regime especial destinado a estes profissionais – Países Baixos.

Assim, apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha e aos Países Baixos.

ESPAÑA

O *Estatuto General de la Abogacía Española* atualmente em vigor, foi aprovado através do [Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo](#)¹⁶, onde se define, entre outros aspetos, a *Organización colegial de la Abogacía*. Refere a este propósito, no seu [artículo 2](#), que a *Organización colegial de la Abogacía* é composta pelo [Consejo General de la Abogacía Española](#)¹⁷, os *Consejos Autonómicos* e os *Colegios de la Abogacía*, sendo todas estas

¹⁶ Diplomas consolidados retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 21.03.2023.

¹⁷ Retirado do sítio da Internet [abogacia.es](#). Consultas efetuadas a 21.03.2023.

entidades de direito público que deverão reger a sua atuação e funcionamento, pelos princípios democráticos e pelo quadro legal aplicável.

Nos termos do [artículo 4](#), o exercício da advocacia requer a integração num *Colegio de la Abogacía*, sendo que essa integração inclui, (alínea *í*) do n.º 1 do [artículo 9](#), «...[f]ormalizar el alta en el Régimen de Seguridad Social que corresponda o, en su caso, el ingreso en una mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, de conformidad con la legislación vigente». 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.

A *Organización colegial de la Abogacía*, encontra-se definida no [Título IX](#), onde se releva a quotização relativa ao exercício da atividade profissional, definida nos termos do [artículo 87](#).

Regra geral, os advogados que exercem a sua atividade de forma independente, são inscritos no regime especial dos trabalhadores autónomos, previsto no [Título IV](#) do [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sendo este regime integrado no conjunto de regimes especiais que se enquadram no sistema de quotizações da *Seguridad Social*, nos termos dos [artículos 9](#) e [10](#). A competência para a gestão liquidação e cobrança de recebimentos encontra-se atribuída à [Tesorería General de la Seguridad Social](#)¹⁸ conforme decorre do seu [artículo 21](#), tanto para efeitos de gestão de quotizações como

¹⁸ Retirado do sítio da Internet [seg-social.es](#). Consultas efetuadas a 21.03.2023.

para efeitos do procedimento de [execução de dívidas](#)¹⁹. A metodologia procedimental pode ser consultada [aqui](#)²⁰.

Atenta a descentralização da estrutura organizacional do setor da advocacia, apresenta-se ainda, a título de exemplo, o [Reglamento de cobros del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid \(ICAM\)](#)²¹, em vigor desde 1 de janeiro de 2023, onde pode ser consultada a regulamentação aplicável a episódio de não pagamento de quotas.

PAÍSES BAIXOS

O enquadramento legal relativo ao exercício da profissão de advogado encontra-se definido nos termos do [Lawyers Act \(Advocatenwet\)](#)²², onde se releva a obrigatoriedade de registo no [Netherlands Bar \[Nederlandse orde van advocaten\]](#). As contribuições (*Verschuldigdheid financiële bijdrage*) para este organismo encontram-se no *Artikel 2.26* do [Verordening op de advocatuur \(Regulation on Advocacy\)](#), sendo o valor atualmente em vigor, aprovado através do [Besluit financiële bijdrage 2023](#)²³.

Cumprе relevar que esta tipologia de contribuição não respeita a um regime previdencial, uma vez que existe nenhum sistema previdencial apenas para advogados e solicitadores, aplicando-se a estes o regime geral. Contrapondo os advogados em prática individual com os que exercem a sua atividade em sociedade, pode estabelecer-se uma diferença: enquanto os primeiros, como qualquer trabalhador por contra própria, têm de efetuar os seus descontos, os advogados empregados em sociedades podem tê-los suportados pela própria sociedade, se esta escolher oferecer este benefício aos seus empregados.

¹⁹ Retirado do sítio da Internet *seg-social.es*. Consultas efetuadas a 21.03.2023.

²⁰ Retirado do sítio da Internet *seg-social.es*. Consultas efetuadas a 21.03.2023.

²¹ Retirado do sítio da Internet *web.icam.es*. Consultas efetuadas a 21.03.2023.

²² Retirado do sítio da Internet *regelgeving.advocatenorde.nl*. Consultas efetuadas a 21.03.2023. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes aos Países Baixos são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 21.03.2023.

²³ *Decision of the Council of Representatives of 1 December 2022 on determining the amount of the financial contribution (Financial Contribution Decision 2023)*.

O quadro legal aplicável²⁴ relativamente ao exercício da profissão de advocacia pode ser consultado [aqui](#).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, está pendente a seguinte iniciativa conexa com a matéria objeto do projeto de lei em apreço:

- [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.

▪ 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, conexa 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*.

²⁴ Inclui versões em língua inglesa.

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 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 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;

Caducaram as seguintes iniciativas legislativas:

- [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*

Projeto de Lei n.º 642/XV/1.ª (BE)

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

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 facultativas e obrigatórias

Em 15 de março de 2022, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à Ordem dos Advogados e à Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Projeto de Lei n.º 642/XV/1.ª (BE)

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

ANTUNES, Cátia Vanessa Candeias – **A natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores** [Em linha]. Lisboa : [s.n.], 2020. [Consult. 20 mar. 2023]. Dissertação de Mestrado. Disponível em WWW: <URL: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/52538/1/ulfd0150341_tese.pdf>.

Resumo: Com esta dissertação, a autora pretende «clarificar a verdadeira natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, doravante designada por CPAS. A CPAS qualifica-se como uma pessoa colectiva de direito público. No entanto, a sua natureza jurídica não se encontra tipificada, pelo que tem vindo a suscitar algumas divergências jurisprudenciais na sua verdadeira natureza.»

De modo a desmistificar a natureza jurídica da CPAS, a autora começa a sua tese por um breve enquadramento histórico, desde a origem das Caixas de Previdência e da Segurança Social, em Portugal e um pouco pelo resto do Mundo. De seguida analisa a «CPAS desde o momento da sua criação, de modo a compreender o porquê do seu nascimento e a finalidade da criação desta caixa tão específica, somente para os Advogados e Solicitadores.» De igual modo, «examina as diferenças entre a CPAS e a Segurança Social, bem como a importância do ponto de vista dos beneficiários para a existência deste instituto. Posteriormente, estuda as diferenças entre as entidades públicas e as entidades privadas e o enquadramento da CPAS.»

Segundo a autora «A natureza jurídica da CPAS, principalmente nos últimos anos, tem sido bastante questionada, discutida e esmerilhada no nosso ordenamento jurídico. Verificou-se este interesse a partir do momento em que a CPAS intentou acções executivas, qualificando-se como uma entidade *suis generis*, de natureza mista, em Tribunais Cíveis, contra centenas de beneficiários que apresentavam dívidas com origem no não pagamento de contribuições. Por seu lado, os Tribunais Cíveis, na sua grande maioria, declararam-se materialmente incompetentes para julgar as acções executivas, alegando que as contribuições em causa não têm natureza civil, mas sim tributárias. Assim sendo, entendiam ainda que a CPAS deveria ter intentado as acções supra mencionadas, em Tribunais Administrativos e não em Tribunais Comuns.»

ALVES, Ana Daniela Lourenço – **Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores** [Em linha] : **passado, presente e alternativas de futuro**. Porto : [s.n.],

2021. [Consult. 20 mar. 2023]. Dissertação de Mestrado. Disponível em WWW: <URL:<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/137484/2/512881.pdf>>.

Resumo: Nesta dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito, da Universidade do Porto, a autora faz uma análise comparativa entre o sistema de proteção dos advogados, solicitadores e agentes de execução, trabalhadores liberais com um sistema de proteção social próprio, designado por Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e o sistema de proteção social dos trabalhadores independentes, integrados no sistema de proteção da Segurança Social.

A autora conclui o seu trabalho académico com uma análise à sustentabilidade e possíveis caminhos de futuro para a referida caixa de previdência.

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

Resumo: Nesta obra o autor faz uma 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 [Caixa Previdência dos Advogados e Solicitadores], CPAS.» Ao longo da obra o autor procura «desconstruir, mensurar e comparar os procedimentos liquidatários da obrigação contributiva a montante e a aquisição e formação dos direitos subjetivos a cada uma das prestações de reforma/velhice, invalidez, morte e sobrevivência a jusante», contribuindo para uma adequada compreensão do alcance e diferenças que os regimes encerram, «neste particular momento que atravessa a previdência dos advogados e solicitadores portugueses.»

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

Resumo: Para o autor «decorre das alíneas a) e b) do artigo 81º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que, no âmbito da sua organização económica, constitui dever prioritário do Estado português: promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal.» Deste modo, diz o autor, todos têm direito à segurança social, e que o Estado é, ou deve ser um agente ativo na redistribuição de rendimento e na disponibilização de bens primários.

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – **Sistema de previdência dos advogados e solicitadores** [Em linha]: **enquadramento internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2018. [Consult. 20 mar. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=127848&img=13219&save=true>>.

Resumo: O presente dossiê foi solicitado por grupo parlamentar que, sem especificar os aspetos concretos a detalhar, pediu que a comparação dos regimes incidisse:

- nos sistemas de previdência dos advogados e solicitadores;
- no 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 apurou os resultados aqui plasmados através de um questionário, em inglês, composto por duas perguntas simples atinentes às questões mencionadas, difundido no seio do Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar, entre nós conhecido pela sigla CERDP, de que a Assembleia da República Portuguesa faz parte. De referir que foram recebidas 27 respostas, a última das quais no final de agosto de 2018.

Das respostas recebidas conclui-se que apenas 4 quatro países (Alemanha, Áustria, Espanha e França) têm sistema previdencial próprio Advogados e Solicitadores.

