

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A NATUREZA JURÍDICA DA CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES**

Cátia Vanessa Candeias Antunes

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade em Ciências Jurídico-Forenses

2020

**UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO**



**FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA**

**A NATUREZA JURÍDICA DA CAIXA DE PREVIDÊNCIA
DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES**

Cátia Vanessa Candeias Antunes

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade em ciências Jurídico-Forenses

sob a orientação do **Professor Doutor Domingos Miguel Soares Farinho**

2020

*A toda a minha família,
Que sempre acreditou em mim.*

***“Devíamos ser ensinados a não esperar
por inspiração para começar algo. Acção
sempre gera inspiração. Inspiração raramente
gera acção.” – Frank Tibolt***

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer e dedicar esta dissertação à minha Mãe, pelo seu apoio e incentivo em tudo o que me proponho fazer. Por ser mais do que uma mãe, uma amiga e um pai, tudo isto numa pessoa só e, ainda, por me ter conseguido proporcionar uma formação académica. Obrigada por seres a maior inspiração, o meu paradigma de vida. Um muito obrigada.

A toda a minha família, sempre presente ao longo de todas as pequenas e grandes conquistas, sempre disponível e transmitindo-me muita força para terminar esta dissertação de mestrado, nomeadamente, aos meus avós, tias, tios, primos e ao Paulo.

Em especial à minha prima Andreia, que para mim é mais do que uma irmã, por estar sempre ao meu lado pronta para me ajudar, por acreditar em mim e me apoiar, em todas as fases da minha vida.

De seguida, gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Doutor Domingos Soares Farinho, por me ter aceite como Orientanda, pela sua disponibilidade e doutos ensinamentos.

Aos meus colegas de Mestrado e, em particular, ao Dr. João Oliveira, pelo seu apoio incondicional, ajuda e incentivo em todo o processo no término desta importante fase académica.

Ao meu patrono da Ordem dos Advogados, Dr. Luís Filipe Torgal Ferreira, Advogado, pelos seus doutos ensinamentos, disponibilidade e amabilidade.

Por fim, a todas as outras pessoas que, directa ou indirectamente, fizeram parte da minha formação: o meu muito obrigada.

RESUMOⁱ

Pretendemos, com esta dissertação, 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.

Por forma a desmistificarmos a natureza jurídica da CPAS, começaremos 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, analisaremos a CPAS desde o momento da sua criação, de modo a compreendermos o porquê do seu nascimento e a finalidade da criação desta caixa tão específica, somente para os Advogados e Solicitadores. De igual modo, examinaremos 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, estudaremos as diferenças entre as entidades públicas e as entidades privadas e o enquadramento da CPAS.

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.

Face ao exposto, o nosso estudo consiste em analisar e dirimir a questão da natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

PALAVRAS-CHAVE: Caixas de Previdência, CPAS, Competência Material, Natureza Jurídica, Segurança Social.

ABSTRACT

This dissertation intends to explain the true legal nature of the Pension Fund for Lawyers and Solicitors, hereinafter referred to as CPAS.

CPAS qualifies itself as a collective person under public law. However, since its legal nature is not typified, it has raised some divergences in its true nature.

In order to demystify the legal nature of CPAS, we will start by creating a brief historical picture since the birth of social security and Social Security funds in Portugal and a little throughout the rest of the World. Furthermore, we will analyze the CPAS since its creation, to understand the need behind its birth and the purpose that this specific box was created, with Lawyers and Solicitors as its main target. We will also analyze the differences between CPAS and Social Security and how important it is from the point of view of the beneficiaries for the existence of this institute. Subsequently, we will examine the differences between public and private entities and where CPAS fits.

The legal nature of CPAS, especially in recent years, has been questioned, discussed and scrutinized in our legal system and everything started when CPAS began executive activities, qualifying itself as a *suis generis* entity, of mixed nature, in Common Courts, against hundreds of beneficiaries who owed contribution payments.

In which the majority of the Common Courts declared themselves to be materially incompetent, to judge as executive actions, claiming that the contributions in question are not civil in nature, but tax. Moreover, that CPAS should have taken the actions mentioned above in Administrative Courts and not in Common Courts.

In view of the above, in this dissertation we analyze and try to resolve the question of the legal nature of the Pension Fund for Lawyers and Solicitors.

KEYWORDS: Social Security, CPAS, Material Competence, Juridical Nature; Social Security.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. - Acórdão

Al. – Alínea

Anál. - Análise

Art. – Artigo

Caixa- Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados

CPAS – Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

Dr. - Doutor

DR – Diário da República

Ed.- Edição

EOA- Estatuto da Ordem dos Advogados

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

IBIDEM – referência à mesma obra

IDEM- referência ao mesmo autor

I.E. - Isto é

ISSOPG – Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral

LOSJ- Lei de Organização do Sistema Judiciário

N.º - Número

N.D. – Data não disponível

Op. cit. – Obra Citada

P. – Página

PP.- Páginas

Proc. – Processo

Prof. - Professor

RCPAS – Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

SS. - Seguintes

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

TRP – Tribunal da Relação do Porto

Vol. - Volume

ÍNDICE

RESUMO	5
ABSTRACT	6
SIGLAS E ABREVIATURAS	7
INTRODUÇÃO	10
I- DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE INVESTIGAÇÃO	10
II- METODOLOGIA, SEQUÊNCIA E PLANO DE INVESTIGAÇÃO	11
PARTE I	13
CAPÍTULO I- A HISTÓRIA DAS CAIXAS DE PREVIDÊNCIA E DA SEGURANÇA SOCIAL	13
I- EM PORTUGAL	13
II- NO MUNDO	21
III- AS CAIXAS DE REFORMA E DE PREVIDÊNCIA	27
CAPÍTULO II- A CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES	31
I- ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	31
A. <i>Antes da promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976</i>	32
B. <i>Depois da Constituição da República Portuguesa de 1976</i>	37
II- O ACTUAL REGULAMENTO DA CPAS	47
III- A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ADVOGADO	53
IV- A IMPORTÂNCIA DA CPAS DO PONTO DE VISTA DOS BENEFICIÁRIOS	60
V- ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A CPAS E A SEGURANÇA SOCIAL	64
CAPÍTULO III - DISTINÇÃO ENTRE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO	70
I- FORMAS PÚBLICAS DE PERSONALIDADE COLECTIVA	74
A. <i>As Associações Públicas</i>	76
PARTE II	79
CAPÍTULO IV- PROBLEMAS EM PROCESSOS EXECUTIVOS	79
I- MODALIDADES DE COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS	81
A. <i>Incompetência absoluta</i>	81
B. <i>Incompetência relativa</i>	85
II- ANÁLISE JURISPRUDENCIAL	87

A Natureza Jurídica da CPAS

<i>A. Tribunais Comuns</i>	87
<i>B. Tribunal de Conflitos</i>	92
III- BREVE ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA NATUREZA JURÍDICA DA CPAS.....	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
I- DOUTRINA	104
II- JURISPRUDÊNCIA.....	106
III- PÁGINAS ELECTRÓNICAS.....	107

INTRODUÇÃO

I- Delimitação do objecto de investigação

Com a presente dissertação, pretendemos abordar as questões e problemas jurídicos - actuais e pertinentes- que surgiram, ultimamente, no nosso ordenamento jurídico, relativamente à natureza jurídica da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, doravante designada por CPAS.

A área de investigação inscrita nesta dissertação não será apenas o Direito Administrativo. Porém, como é inevitável, estará bastante presente ao longo do trabalho, assim como outras áreas do Direito, a saber, o Direito Comparado ou Constitucional, entre outros ramos do Direito.

A dissertação visará uma investigação ampla, prática, histórica e actual sobre este tema, por forma a justificar o elevado interesse científico e prático que esta escolha de tema terá, futuramente, no nosso ordenamento jurídico.

A escolha deste tema assenta no aparecimento recente de vários acórdãos, mais concretamente, em meados de 2017, nos Tribunais Cíveis e Administrativos e que potenciaram a discussão e análise de uma problemática até aí não discutida. Assim, urge repensar, debater e resolver a problemática da verdadeira natureza jurídica da CPAS, contributo que pretendemos dar para esta clarificação.

Em conformidade com a própria Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, esta é qualificada como sendo uma pessoa colectiva de direito público¹.

No entanto, a CPAS, em meados de 2017, intentou diversas acções executivas contra beneficiários devedores, Advogados e Solicitadores, através de Tribunais Comuns, pretendendo a cobrança coerciva das contribuições devidas, decorrentes da profissão e da obrigatória inscrição, intitulando-se não como uma pessoa colectiva de direito público, mas sim como uma entidade *suis generis*, de natureza mista.

Embora, à primeira vista, não pareça existir dúvidas quanto à sua natureza jurídica, a discordância da própria CPAS e a interposição dos processos executivos suscita-

¹ CPAS. (n.d). *Instituição. Natureza e Fim*. [Artigo da Web] Disponível em https://cpas.org.pt/instituicao_natureza-e-fim.aspx. [Consultado em 15 de Agosto de 2020].

ram múltiplas opiniões e divergências jurisprudenciais relativas à competência material dos Tribunais Cíveis e/ou dos Tribunais Administrativos para julgarem e tramitarem os processos executivos *sub judice*.

O problema reside na competência ou incompetência material dos Tribunais Cíveis e/ou dos Tribunais Administrativos e Fiscais e, ainda, na questão se as contribuições em falta têm natureza civil ou tributária, para apreciar as acções executivas interpostas pela CPAS contra os beneficiários devedores.

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, não obstante se qualificar como uma pessoa colectiva de direito público, optou por intentar as acções executivas contra os beneficiários devedores, em Tribunais Cíveis. E a maioria dos Tribunais Cíveis vieram deduzir a excepção dilatória da incompetência material ².

Os Tribunais Cíveis apreciaram a questão da incompetência material e alegaram, em diversos acórdãos, que as contribuições em causa não têm natureza civil, mas sim fiscal ou tributária. No entanto, e de acordo com os vários acórdãos que iremos analisar nesta dissertação, este não é o entendimento da própria CPAS.

Por conseguinte, o objecto da presente investigação centra-se na natureza jurídica da actual Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, dando particular destaque aos reais problemas surgidos na nossa ordem jurídica e à finalidade da existência desta Caixa de Previdência, exclusiva dos Advogados e Solicitadores, em detrimento da Segurança Social.

II- Metodologia, sequência e plano de investigação

A presente investigação centra-se na área de ciências jurídico-forenses, pelo que não será apenas norteadada pela área do Direito Administrativo, como referido anteriormente. Destarte, iremos realizar uma pesquisa mais ampla sobre a própria Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

A dissertação de mestrado estará dividida em duas partes. A primeira parte estará dividida em três capítulos de enquadramento teórico e, a segunda parte está desti-

² Art.º 96.º e ss do Código do Processo Civil.

nada apenas a questões específicas, tais como os problemas surgidos na nossa jurisprudência.

O primeiro capítulo desta dissertação englobará o enquadramento histórico do aparecimento das Caixas de Previdência e da Segurança Social, em Portugal, e ainda noutros países. Daí a importância crucial deste capítulo por contribuir para o conhecimento das causas, razões e momento em que foram criadas as Caixas de Previdência, assim como a Segurança Social.

O segundo capítulo englobará um breve enquadramento histórico desde o surgimento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, até aos dias de hoje, por forma a compreendermos a finalidade da criação da própria CPAS.

Este capítulo - enquadramento histórico da CPAS – divide-se em duas fases: a primeira, antes da promulgação da Constituição da República de 1976; a segunda, depois da promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976. Esta divisão justifica-se pela importância que teve a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a implementação da Constituição da República Portuguesa de 1976. Estas datas representam dois grandes impulsos e marcos históricos, social e democraticamente no nosso País e que deram origem a uma reviravolta em termos legislativos. As alterações aos Regulamentos da CPAS, nesse período, não passaram, decerto, despercebidas, tendo sido sentidas as suas repercussões.

A Caixa, actual CPAS, foi criada em 1947³ e, volvidos 72 anos, foram aprovadas diversas alterações à Lei, desta instituição de previdência, particularmente no que diz respeito ao seu objecto.

Na verdade, os regulamentos que antecederam a promulgação da CRP espelhavam essa evolução e profundas mudanças, nomeadamente, no conceito de direito universal de protecção social que, pela primeira vez, foi alargado e consolidado, e ainda, pela primeira vez, a Constituição da República Portuguesa passou a prever o Direito à Segurança Social.

Pelo exposto, neste capítulo, haverá um lapso temporal, por forma a facilitar a visualização das alterações aos Regulamentos da Caixa antes e após a Segunda Guerra

³ Decreto-lei nº 36.550 de 22 de Outubro de 1947. *Diário do Governo nº 246/47 – I Série A*. Lisboa: Ministério da Justiça.

Mundial, o 25 de Abril e a implementação da CRP. Por fim, analisaremos o Regulamento actual da CPAS e a sua importância, do ponto de vista prático, aos olhos dos seus beneficiários.

Ainda neste capítulo incidimos sobre a importância social da profissão do Advogado, enquanto profissão liberal, por forma a averiguarmos a necessidade de um sistema independente como a CPAS. E procedemos a uma análise comparativa entre a CPAS e a Segurança Social. Esta análise comparativa justifica-se uma vez que a maioria dos trabalhadores portugueses desconta para a Segurança Social, ao passo que os Advogados e Solicitadores não o fazem, mas contribuem, obrigatoriamente, mensalmente para a CPAS.

No terceiro capítulo, abordar-se-á, então, a diferença entre a noção de direito público e a noção de direito privado, de modo a averiguarmos o enquadramento da natureza jurídica da CPAS.

Na segunda parte, focaremos a investigação nas situações desencadeadas nos processos executivos interpostos pela CPAS, nomeadamente o problema da competência material dos Tribunais Comuns.

Este capítulo é fundamental para examinar a discussão sobre a natureza jurídica da CPAS, e analisarmos o que foi mencionado em diversos acórdãos, bem como a forma como foi equacionada e resolvida a questão.

PARTE I

CAPÍTULO I- A História das Caixas de Previdência e da Segurança Social

I- Em Portugal

Em Portugal, antes da criação do actual Instituto de Segurança Social (ISS), o sistema que vigorava era o sistema de “Previdência Social”.

O sistema de Previdência Social caracteriza-se por ser um “*programa de seguro público*”, com intervenção, directa e/ou indirecta, do próprio Estado, cujo principal objectivo era o de proteger os seus beneficiários contra possíveis riscos económicos, inevitáveis ou naturais, tais como nos casos de desemprego, velhice, invalidez ou doença.

À semelhança de outros países, no mesmo período histórico, o Estado-Providência, em Portugal, surgiu no período do Estado Novo (1933-1974), para combater a inexistência de um sistema de protecção social⁴.

Foi também neste período da nossa história, em meados de 1899, que surgiram instituições de vocação social que, até ao momento, não existiam, tais como a Repartição de Beneficência ou o Conselho Superior de Beneficência Pública⁵.

Em 1919, no período da Primeira República Portuguesa, foi, pela primeira vez, promulgada legislação relativa a Seguros Sociais Obrigatórios e o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral⁶.

O Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios garantia a concessão de prestações em casos de doença, velhice, desemprego, sobrevivência, acidentes de trabalho e/ou nos casos de invalidez⁷.

Segundo JOSÉ LUIS CARDOSO e MARIA MANUELA ROCHA (2009), a legislação dos seguros obrigatórios, promulgada em 1919, acompanhou o movimento doutrinal em matéria de política social, que surgiu um pouco por toda a Europa, no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, no qual o Estado passou a cumprir responsabilidades de cariz social. Esta legislação foi criada a fim de incentivar e acrescentar às formas tradicionais, já existentes, de beneficência, assistência privada e de ajuda mútua, e nunca com a intenção de substituí-las.⁸

Este sistema bastante inovador de protecção social foi criado em 10 de Maio de 1919, com a aprovação de diversos diplomas, tais como o Decreto-Lei n.º 5636 de Seguro Social Obrigatório na Doença, o Decreto-Lei n.º 5637 com o Seguro Social Obrigatório nos Desastres no Trabalho, o Decreto-Lei n.º 5638 com o Seguro Social Obrigatório

⁴ PEREIRINHA, J. A. & CAROLO, D. F., (2006). *Construção do Estado-Providência em Portugal no Período do Estado Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social*. [versão electrónica] pp. 4-5. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/7032269.pdf>. [consultado em 01 de Agosto de 2020].

⁵ VIEGAS, V., FRADA J. & MIGUEL, P. J. (2006). *A Direcção-Geral da Saúde. Notas Históricas*, [versão electrónica] pp. 3, 22-25. Disponível em <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/a-direccao-geral-da-saude-notas-historicas-pdf.aspx>. [Consultado em 29 de Julho de 2020].

⁶ CARDOSO, L. J., & ROCHA, M. M. (2009). *O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928)*, acção e limites de um Estado previdente. *Anál. Social.* (n.192). Lisboa, p. 440.

⁷ *Idem, ibidem*, pp. 192 e 447.

⁸ *Idem, ibidem*, p.447.

rio na Invalidez, Velhice e Sobrevivência, o Decreto-Lei n.º 5639 de Bolsas Sociais de Trabalho e o Decreto-Lei n.º 5640 com a criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social.

Em 1925, o Ministério do Trabalho foi extinto pelo Decreto n.º 11267, de 25 de Novembro de 1925 e, em 1933, o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social, dando origem ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência.

O Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, igualmente de carácter público, tinha como missão assegurar as leis de protecção ao trabalho e vigorou até meados de 1974.

É igualmente neste período que são criadas as bases da previdência, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1933, o Estatuto do Trabalho Nacional⁹ e a Lei de Bases de Organização de Previdência (Lei das Instituições de Previdência Social)¹⁰.

Conclui-se, assim, que a “*Previdência Social*” surgiu nos princípios do Estado Novo, com a promulgação da Lei n.º 1884 de 16 de Março de 1935, que vigorou até 1962, dando resposta à falta de apoio e protecção social e ao “*sistema de seguros sociais obrigatórios*”.

A Lei das Instituições de Previdência Social tinha, assim, como objectivo, definir as bases gerais da organização do sistema de previdência e realizar as finalidades do Estatuto do Trabalho Nacional.

Esta Lei dividiu as instituições de previdência em 4 (quatro) categorias: na primeira Categoria, as Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos, tais como as Caixas Sindicais de Previdência¹¹, Caixas de Previdência da Casa do Povo¹² e a

⁹ Decreto- Lei n.º 23.048 de 23 de Setembro de 1933. *Diário do Governo n.º 217/1933 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho - Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

¹⁰ Lei 1884 de 16 de Março de 1935. *Diário do Governo n.º 61/1935 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho.

¹¹ Decreto n.º 25.935 de 12 de Outubro de 1935. *Diário do Governo n.º 237/1935 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho.

¹² Decreto- Lei n.º 23.051 de 23 de Setembro de 1933. *Diário do Governo n.º 217/1933 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho - Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

Casa dos Pescadores¹³; na segunda Categoria, as Caixas de Reforma ou de Previdência¹⁴; na terceira Categoria, as Associações de Socorros Mútuos¹⁵; e na quarta Categoria, as instituições de previdência dos funcionários civis e militares do Estado e dos corpos administrativos (Caixa Geral de Aposentações¹⁶ e o Montepio dos Servidores do Estado¹⁷).

No entanto, a Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935 (Lei das Instituições de Previdência Social) era profundamente deficiente e desadequada aos fins a que a mesma se prestava. Estas lacunas, tais como a ausência de pensões de sobrevivência ou de subsídios de maternidade, colidiam com os preceitos constitucionais incumbidos a estas instituições, pelo que a mesma acabou por ser substituída.

Nesta época, as caixas e fundos de previdência não eram financiadas pelo Estado ou por quaisquer impostos, baseando-se, financeiramente, em contribuições voluntárias dos seus sócios (trabalhadores) e contribuintes (entidades patronais), os chamados “parceiros sociais”¹⁸.

Por conseguinte, o sistema de protecção social cresceu numa base contributiva completamente individual, pese embora com regulação e imposição colectiva do Estado. No entanto e surpreendentemente, com resultados financeiramente positivos, uma vez que as contribuições cobriam todas as despesas realizadas. Ora, esta nota financeira é bastante importante, uma vez que, ao longo dos anos, houve uma evolução do sistema fiscal, de acordo com a evolução da previdência que, progressivamente, obrigou a uma participação financeira do Estado.

¹³ Lei n.º 1953 de 11 de Março de 1937. *Diário do Governo* n.º 58/1937 – Série I. Lisboa: Presidência do Conselho.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 28.321 de 27 de Dezembro de 1937. *Diário do Governo* n.º 300/1937 – Série I. Lisboa: Presidência do Conselho.

¹⁵ Decreto n.º 19.281 de 29 de Janeiro de 1931. *Diário do Governo* n.º 24/1931 – Série I. Lisboa: Ministério das Finanças – Secretaria Geral.

¹⁶ Decreto- Lei n.º 16.667 de 27 de Março de 1929. *Diário do Governo* n.º 70/1929 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério das Finanças – Secretaria Geral.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 24.046 de 21 de Junho de 1933. *Diário do Governo* n.º 144/1934 – Série I. Lisboa: Ministério das Finanças - Secretaria-Geral.

¹⁸ PEREIRINHA, J. A. & CAROLO, D. F. (2009). *Op. cit.*

Em 1940, houve, então, o tão esperado alargamento das instituições existentes, estendendo-se a mais trabalhadores e criando-se novas condições que, até ao momento, não existiam ¹⁹.

O Prof. ABEN ATHAR NETO (1961) elogia e enaltece a importância da Previdência em 1961, mencionando que

“ (...) de um modo geral, pode dizer-se que em nenhuma civilização ou cultura antecedentes da que é nossa, conseguiu vingar uma ideia de que assemelhe ou compare, mesmo de longe, àquilo que teremos de entender como o mundo da solidariedade humana e social, que é, em si mesma, a previdência”²⁰.

Nesse mesmo ano, em 1961, foi aberto um relatório de projecto de lei para se efectuar uma remodelação da própria estrutura e do regime financeiro da previdência social de todos os trabalhadores portugueses, a chamada “Reforma da Previdência Social de 1961” ²¹.

A Reforma da Previdência Social revelou-se de grande importância, pois tinha como finalidade alargar o campo de aplicação do sistema de previdência, o número e o âmbito dos seus beneficiários; ampliar o esquema de eventualidades cobertas, nomeadamente nos casos do seguro para a maternidade e a protecção, nos casos de tuberculose; e ainda, melhorar o nível e a eficiência dos benefícios, ampliando para os casos

¹⁹ Decreto-Lei n.º 30.711 de 29 de Agosto de 1940. *Diário do Governo n.º 201/1940 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho- Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social; DL n.º 3674, de 20 de Fevereiro de 1943; DL n.º 32.192 de 13 de Agosto de 1942. *Diário do Governo n.º 188/1942 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho- Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social.

²⁰ NETO, A. A. (1961). *Curso de Previdência Social. Programa da Cátedra de Direita do Trabalho da Universidade do Brasil*. Rio de Janeiro. Brasil. Depos. Record Editora, p.16.

²¹ MINISTÉRIO DAS CORPORACÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Reforma da Previdência Social: Parecer da Câmara Corporativa n.º 39/VII*, plano de formação social e corporativa, «biblioteca social e corporativa». (publicação n.º 20, col. III, série A, n.º 11). Lisboa. Portugal: Editora gráfica portuguesa, Lda., p.21.

de internamento hospitalar, da articulação do seguro-doença com o da invalidez e da valorização das pensões de reforma ²².

Em suma, o seguro social obrigatório utilizava, fundamentalmente, *“as técnicas do seguro privado: predeterminação dos riscos e das prestações, adequação das receitas aos encargos segundo as regras do cálculo actuarial, reconhecimento do direito aos benefícios verificadas as condições previstas, independentemente da situação económica do segurado”*²³.

Reportando-nos, ainda, ao ano de 1961, as fontes das receitas provenientes do seguro social obrigatório podiam provir de dois tipos de sistemas de seguros sociais. Ora, no caso de nos referirmos ao ramo dos acidentes e doenças profissionais, em regra, as fontes de receita eram sustentadas pelos próprios empresários, enquanto as restantes formas de seguro provinham de meios financeiros fornecidos pelos próprios patrões e trabalhadores, normalmente em partes iguais e, por vezes, com a participação do próprio Estado²⁴.

A contribuição dos “próprios patrões”, conforme mencionado supra, foi necessária para a obtenção de recursos suficientes, dadas as escassas possibilidades económicas dos trabalhadores - empregados e operários -, sobretudo dos trabalhadores com baixas renumerações ²⁵.

A contribuição do próprio Estado entendeu-se necessária por duas razões principais: a primeira, pela necessidade de fazer face a *“deficits do sistema”*, ou seja, o Estado ser um recurso ou um instrumento de salvação. Esta situação aplicar-se-ia quando as despesas fossem superiores às receitas obtidas e o estado financeiro apresentasse um resultado negativo, principalmente no caso das pensões, em que a intervenção das entidades patronais não se justificaria; a segunda razão passa pelo interesse do próprio Estado na promoção do seguro social obrigatório, sendo este um meio para melhorar o nível sanitário e produtivo dos trabalhadores e, ainda, de suavizar os encargos com a assistência e com a saúde pública ²⁶.

²² MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Op cit.* p.22.

²³ *Idem, ibidem.*, p. 39.

²⁴ *Idem, ibidem.*, p. 52.

²⁵ *Idem, ibidem.*, p. 53.

²⁶ *Idem, ibidem.*

Quanto à natureza jurídica do seguro social obrigatório, os órgãos administrativos podiam ser empresas privadas, de fins lucrativos ou mútuas/mutualistas; instituições autónomas de direito público; e/ou o Estado e as autarquias locais²⁷.

No que concerne à gestão por empresas privadas de fins lucrativos, esta apenas se verifica, em geral, nas legislações que tornaram obrigatória a transferência da responsabilidade por acidentes de trabalho e doenças profissionais para as companhias de seguros²⁸.

A assistência social do Estado, das autarquias locais, de instituições públicas e particulares tiveram, principalmente no século XIX, uma função de particular relevo na protecção contra os riscos sociais²⁹.

Pelo exposto, o seguro social obrigatório reconheceu um direito às prestações a todos os carecidos de auxílio, ao passo que a assistência social assegurou, independentemente da situação económica dos segurados, a generalidade dos riscos sociais.³⁰

Atente-se nos meios financeiros da assistência pública que, como o próprio nome indica, provêm das receitas gerais do Estado ou das autarquias, bem como de taxas, impostos ou donativos, especialmente destinados a fins assistenciais.

Os meios financeiros de assistência particular provêm de receitas próprias, constituídas por participações e pagamentos realizados pelos assistidos ou pelas entidades que legalmente a estes se substituam, por rendimentos de bens próprios, por donativos e/ou subsídios do Estado, autarquias e de outras entidades públicas ou particulares³¹.

PEDRO GONÇALVES GRADE (1973), relativamente à evolução da assistência social menciona que

“Aquela maneira de ser do homem, a sua própria desigualdade de constituição, e estes princípios, contribuíram para que surgissem instituições privadas e públicas praticando a assistência, e numa fase mais

²⁷ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Op cit.*, p. 57.

²⁸ *Idem, ibidem.*

²⁹ *Idem, ibidem.*, p. 60.

³⁰ *Idem, ibidem.*, p. 61.

³¹ *Idem, ibidem.*, p. 63.

adiantada, o socorro mútuo, através das mutualidades, visando estas principalmente os trabalhadores e utilizando uma técnica de distribuição de encargos, com vista à reparação das eventualidades susceptíveis de atingirem cada um dos associados (...) Foram pois estas instituições: a poupança privada; a beneficência; a assistência pública; e o socorro mútuo, que, através de muitos séculos, constituíram as formas através das quais se foi dando, na prática, realização dos anseios humanos de um existir segundo um padrão julgado digno, e foram estes antecedentes que moldaram muitos dos princípios da segurança social”³².

No Período do Estado Novo, surgiram novos princípios que, mais tarde, moldaram os princípios da actual Segurança Social, a saber, o da responsabilidade patronal, com vista aos acidentes de trabalho e das doenças profissionais e, depois, o do seguro social obrigatório.³³ É nesta altura, também, que surgiu a instituição da previdência, seguro social obrigatório, criado pelo poder público.

O Papa Leão XIII, na célebre *Rerum Novarum* de 1891 (citado em GRADE, 1973), definiu os princípios gerais da dignidade humana, e referiu-se à <<previdência>>, referindo que

*“ (...) estas associações devem ser governadas com um grande espírito de equidade e justiça (...) É necessário ainda prover de modo especial a que em nenhum tempo falte trabalho ao operário, e que haja um fundo de reserva destinado a fazer face, não somente aos acidentes súbitos e fortuitos inseparáveis do trabalho industrial, mas ainda à doença, à velhice e aos reveses da fortuna”*³⁴.

³² GRADE, G. P. (1973). *Reforma de Previdência dos Advogados e Solicitadores*. (s.n) Lisboa: Portugal. pp. 8-9.

³³ *Idem, ibidem.*, pp. 9-10.

³⁴ *Idem, ibidem.*, pp. 12-13.

II- No Mundo

A Segunda Guerra Mundial, que ocorreu entre 1939 e 1945, trouxe profundas mudanças económicas e sociais, assim como, aspiração para a formação da Segurança Social, em todo o mundo.

As grandes mudanças começaram a surgir com a promulgação de novos sistemas de protecção social em meados de 1935 nos Estados Unidos e, mais tarde, em 1938 na Nova Zelândia³⁵.

A Lei que criou o “programa” de Segurança Social nos Estados Unidos intitulava-se de *Social Security Act of 1935* e foi promulgada e assinada pelo Presidente, da altura, Franklin D. Roosevelt³⁶.

Pese embora tenha sido uma novidade importante, esta Lei ainda se encontrava repleta de lacunas, uma vez que não abrangia, por exemplo, os agricultores, os trabalhadores independentes e os funcionários públicos, e não cobria os eventuais casos de doença ou de invalidez. No entanto, foi bastante marcante por ser o primeiro diploma que consagrava a expressão “Segurança Social” e por ter implementado várias medidas de combate ao desemprego e de incentivo ao desenvolvimento económico que, até ao momento, nunca havia existido.

Nessa altura, os níveis de desemprego e pobreza nos Estados Unidos tinham aumentado exponencialmente por via da “Grande Depressão” de 1929. Em virtude desta situação, foi criado um “seguro social” bastante simplificado, para as faixas etárias especialmente desfavorecidas, como os idosos.

A nova Lei consagrava, então, um sistema de protecção social para os reformados com mais de 65 anos de idade, uma espécie de seguro para os desempregados e, ainda, algumas ajudas financeiras no caso de invalidez ou doença. Progressivamente, o sistema em vigor conseguiu cobrir grande parte da população americana, principalmente após as alterações introduzidas nos anos de 1939 e 1950³⁷.

³⁵ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Op cit.*, p. 69.

³⁶ *Idem, ibidem*.

³⁷ HISTORY EDITORS. (2018) *Social Security Act*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.history.com/topics/great-depression/social-security-act>. [Consultado em 03 de Março de 2020].

O Seguro Social Americano foi criado como um sistema público de pensões, cujas contribuições de trabalhadores activos serviam para financiar os futuros beneficiários - hoje chamado de princípio da solidariedade intergeracional -, sem quaisquer reservas financeiras ou acumulação de benefícios. No entanto, pese embora esta Lei tenha sido bastante importante, a nível mundial - por ser a primeira vez que se ouvia a expressão Segurança Social - gerou uma grande polémica nos Estados Unidos, aquando da sua entrada em vigor. Esta polémica teve origem nas acusações feitas ao Governo por este promover gastos públicos desnecessários e injustos. A Lei da Segurança Social, nos Estados Unidos, acabou por sofrer diversas alterações legislativas ao longo dos anos, por forma a estender e acabar com os limites inicialmente impostos em 1935. Posteriormente, englobaram as mulheres trabalhadoras, as pessoas com deficiências e os trabalhadores independentes, do sexo feminino e masculino.

Em 6 de Janeiro de 1941, o Presidente Roosevelt dos Estados Unidos proferiu a primeira afirmação solene do princípio da Segurança Social, divulgando quatro liberdades fundamentais - *Four Freedoms*- a que todos os seres humanos deveriam aceder, segundo o seu entendimento: a liberdade de expressão - *Freedom of Speech*-; a liberdade religiosa - *Freedom of Worship* -; a liberdade de viver sem penúria ou direito a um nível de vida adequado - *Freedom from Want*- e a liberdade de viver sem medo - *Freedom from Fear*³⁸.

Nesse mesmo ano, em 14 de Agosto de 1941, foi assinado pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Franklin D. Roosevelt e pelo Primeiro-ministro do Reino Unido, Winston Churchill, a famosa Carta do Atlântico. Tratou-se do primeiro documento relevante que precedeu à ONU, consignando, no ponto 5, o intuito de "(...) promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade económica e segurança social"³⁹.

³⁸ HISTORY EDITORS. (2019) *Franklin D. Roosevelt speaks of Four Freedoms*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.history.com/this-day-in-history/franklin-d-roosevelt-speaks-of-four-freedoms> [Consultado em 03 de Março de 2020].

³⁹ BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. (n.d) *Carta do Atlântico – 1941*. [Artigo da Web] Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos->

Em Setembro de 1942 foi realizada a primeira conferência Interamericana sobre a Segurança Social em Santiago do Chile, que formulou um novo conceito, pela primeira vez de forma precisa, ainda que genérica, da segurança social. A mesma afirmava que

«Todas as nações devem criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das suas gerações activas, preparar o caminho das gerações vindouras e sustentar as gerações eliminadas da vida produtiva. É este o significado da segurança social: uma economia genuína e racional dos recursos e valores humanos»⁴⁰.

Relativamente a marcos importantes na história da Previdência e da Segurança Social, para além dos enunciados, é de referir também a Declaração de Filadélfia de 1944 e a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948⁴¹.

A Declaração de Filadélfia surgiu na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, como o próprio nome indica, em Filadélfia, em Maio de 1944, na qual constam os fins, objectivos e princípios da Organização Internacional do Trabalho. Na Declaração de Filadélfia, é de relevar alguns ideais aí inscritos, a título de exemplo, os mencionados no ponto II: “*só se pode estabelecer uma paz duradoura com base na justiça social*”, ou ainda, no Ponto III, al. f), no qual a Declaração reconhece a obrigação da Organização Internacional do Trabalho executar programas próprios em diversas nações do mundo, por forma a estender as medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todas as pessoas que precisem de protecção, assim como uma assistência médica completa⁴².

Na Nova Zelândia, a Lei da Segurança Social, denominada *Social Security Act 1938*, surgiu, à partida, com dois benefícios de saúde: o benefício atribuído a pessoas

[Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html](https://www.dgert.gov.pt/declaracao-de-filadelfia). [Consultado em 16 de Abril de 2020].

⁴⁰ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Op. cit.*, pp. 70-71.

⁴¹ GRADE, G. P. (1973). *Op. cit.*, p. 13.

⁴² DGERT. (2019) *Declaração de Filadélfia, 1944: Declaração relativa aos fins e objectivos da organização internacional do trabalho*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.dgert.gov.pt/declaracao-de-filadelfia>. [Consultado em 09 de Maio de 2020].

inválidas, e o subsídio de doença, alastrando a sua protecção a toda a “*colectividade nacional*” e a um determinado conjunto de riscos sociais⁴³.

Este sistema, na Nova Zelândia, era financiado por um imposto único sobre os rendimentos (7,5%), ao qual permitia efectuar uma compensação nacional, não impondo um limite temporal às prestações de carácter temporário, tais como o subsídio por doença, por desemprego ou por maternidade⁴⁴.

Na Inglaterra, em 1942, emergiu o primeiro plano de Segurança Social - *plan for social security* -, denominado Relatório Beveridge, criado pelo economista inglês William Beveridge. Foi este Relatório Beveridge que levou, mais tarde, à criação do Serviço Nacional de Saúde Britânico, em meados de 1948.⁴⁵ O mesmo tinha como objectivo garantir, de forma eficiente, todas as contingências susceptíveis de motivar uma perda ou interrupção salarial - *to make want under any circumstances unnecessary*⁴⁶ e dar uma resposta à situação do País pós-guerra, que exigia melhores cuidados de saúde a todos os cidadãos, e não apenas aos nobres.⁴⁷ O Relatório de Beveridge, mais tarde, acabou por ser adoptado por outros Países, face à necessidade e objectivo. Foi o caso de Portugal.

Por forma a prosseguir o seu objectivo, o Relatório propunha-se executar, essencialmente, cinco medidas, a saber: efectuar uma generalização quanto às pessoas; alargar o esquema de eventualidades, de modo a incluir os encargos familiares, tais como o casamento, o nascimento ou a educação dos progenitores; fixar as prestações mínimas de forma equitativa; unificar administrativamente todos os serviços da segurança social, no Ministério da Segurança Social; e, ainda, unificar as contribuições, incluindo o serviço de saúde, numa taxa global, paga semanalmente⁴⁸.

De acordo com o art.º 20.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948,

⁴³ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Op. cit.*, p. 69.

⁴⁴ *Idem, ibidem*.

⁴⁵ *Idem, ibidem*, p.72.

⁴⁶ *Idem, ibidem*.

⁴⁷ PRATES, D. (2019) *Beveridge, Bismarck e a urgência pediátrica do Hospital Garcia de Orta* [Artigo de Web]. Disponível em <https://observador.pt/opiniao/beveridge-bismarck-e-a-urgencia-pediatica-do-hospital-garcia-de-orta/>. [Consultado em 06 de Abril de 2020].

⁴⁸ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL. (1961) *Op. cit.*, pp. 72-73.

“Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país”.

A Inglaterra executou a maioria das propostas contidas neste famoso Relatório Beveridge, através da Lei do abono de família em 1945, a Lei do Seguro nacional, a Lei do Serviço Nacional de Saúde em 1946 e a Lei da Assistência nacional em 1948 ⁴⁹.

Na Bélgica, após a Segunda Guerra Mundial, também surgiram diversas alterações legislativas na protecção contra os riscos sociais, nomeadamente com o Decreto-Lei de Dezembro de 1944, que instituiu o seguro obrigatório na doença e na invalidez, alargando o regime do abono de família e lançando, pela primeira vez, as bases do seguro contra o desemprego ⁵⁰.

Em França, também foi instituído um sistema de Segurança Social entre 1945 e 1948, mas apenas para os trabalhadores por conta de outrem e os seus respectivos familiares, assim como para os trabalhadores independentes, sendo que, em 1953 e 1956, aperfeiçoaram e alargaram o seu sistema incluindo, então, as pensões de invalidez, de velhice e ainda, as pensões de sobrevivência ⁵¹.

Em Itália, foi em meados de 1944 que se constituiu uma comissão para a Reforma da Previdência e da Assistência Social, com diversas alterações, tais como o diploma referente à maternidade em meados de 1950, o diploma sobre a invalidez, velhice e sobrevivência, em 1952, sobre a doença, em 1954 e sobre o abono de família, em 1955. ⁵²

A República Federal da Alemanha, também conhecida como Alemanha Ocidental (1949-1990), actual Alemanha, procedeu à revisão e à ampliação das suas leis de Seguro Social a partir de 1952, com a introdução do subsídio por maternidade, os subsídios

⁴⁹ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL. (1961). *Op. cit.*, p. 75.

⁵⁰ *Idem, ibidem.*, p. 75.

⁵¹ *Idem, ibidem.*, pp. 75-76.

⁵² *Idem, ibidem.*, p.76.

familiares em 1954, e os subsídios de desemprego, invalidez, velhice e sobrevivência, em 1956⁵³.

A Áustria, em 1949, promulgou diplomas reformulando o abono de família e o seguro de desemprego. No entanto, foi em Setembro de 1955 que realizou uma Reforma Geral do Seguro Social, incorporando os subsídios e as prestações por doença, por maternidade, acidentes de trabalho, invalidez, velhice e por sobrevivência⁵⁴.

Na Suíça, o regime também foi alterado através de leis federais, nomeadamente criando o seguro por invalidez, velhice e sobrevivência em 1946, o seguro de desemprego, em 1951 e o abono de família para os trabalhadores agrícolas em 1952. O sistema de seguro-pensões, uns anos mais tarde, em meados de 1956, também foi ainda ampliado e melhorado relativamente às pensões de velhice e sobrevivência e, em 1959, foi aprovada uma nova lei sobre o seguro de invalidez, que entrou em vigor no ano seguinte. Este consagrava a readaptação dos inválidos⁵⁵.

No sistema de organização de protecção contra os riscos sociais pelo mundo, no tempo da Segunda Guerra Mundial, de acordo com o Ministério das Corporações e Previdência Social, 1961, existem duas formas gerais de organização, designadamente distinguindo os países latinos e os países anglo-saxões⁵⁶.

Na grande parte dos países latinos, o sistema de protecção contra os riscos sociais, nesta época, eram os sistemas de seguro social obrigatório, completados pela assistência social e pelo seguro facultativo. Neste sistema, existia uma limitação do seguro obrigatório, apenas destinado aos trabalhadores por conta de outrem, cuja fixação regulamentar da prestação era analisada, de acordo com os riscos nas condições específicas, na ligação entre as contribuições pagas e os seus benefícios, com o limite de duração das prestações temporários. Era o caso de doença e de desemprego, e ainda, na impossibilidade de revisão das prestações vitalícias. Relativamente à sua estrutura ou gestão administrativa, esta era realizada através

⁵³ MINISTÉRIO DAS CORPORACÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL. (1961). *Op. cit.*, p.76.

⁵⁴ *Idem, ibidem.*, *Op. cit.*, p.77.

⁵⁵ *Idem, ibidem.*, p. 78.

⁵⁶ *Idem, ibidem.*, pp. 66-68.

de uma multiplicidade de instituições de base económica, empresarial ou profissional⁵⁷.

Nos países anglo-saxões, os sistemas de protecção vigente eram, em regra, a assistência pública e ainda, o seguro voluntário. Neste, não existia qualquer limitação na protecção a determinados “grupos sociais”, mas apenas a pessoas necessitadas, mediante comprovativo da sua real situação de carência. As prestações não possuíam uma fixação regulamentar, mas indeterminadas, sendo aplicadas face às necessidades do assistido e às possibilidades financeiras da assistência. O equilíbrio financeiro era realizado através da repartição dos encargos por toda a população mediante impostos, e a sua gestão era feita pelos serviços de assistência pública pelo Estado e pelas suas autarquias⁵⁸.

III- As Caixas de Reforma e de Previdência

A legislação publicada em 1919, já anteriormente mencionada, sobre os seguros sociais obrigatórios em Portugal, levou à criação do ISSOPG, que garantia a concessão de pensões ou prestações nas eventualidades de invalidez, velhice, desemprego, doença, sobrevivência e acidentes de trabalho.

No entanto, esta Lei não chegou a entrar em vigor em 1919, por falta de condições políticas, mas sim em 1935 com a promulgação da Lei n.º 1.884, de 16 de Maio de 1935. Ora, foi com essa mesma Lei n.º 1.884, de 16 de Maio de 1935 que se deu início à Legislação relativa ao Instituto de Segurança Social em Portugal, baseada fundamentalmente em caixas sindicais de previdência, reconhecendo as Instituições de Previdência Social e distinguindo-as em quatro categorias.⁵⁹ Na primeira categoria, foram reconhecidas as Instituições de Previdência dos Organismos Corporativos; na segunda, as Caixas de Reforma e de Previdência; na terceira categoria as Associações de Socorros Mútuos e ainda, na quarta categoria, as Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos administrativos.

⁵⁷ MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL. (1961). *Op. cit.*, pp. 66-68.

⁵⁸ *Idem, ibidem.*, pp. 66-68.

⁵⁹ OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores 1947, A Origem e a História*. Lisboa: Jotafrafe- Artes Gráficas, Lda. p.5.

As Caixas de Reforma ou de Previdência, pertencentes à segunda categoria, eram as instituições que restringiam a admissão das pessoas que exercessem determinada profissão, actividade diferenciada, ou serviço especializado⁶⁰.

De acordo com o art.º 10.º da Lei supra mencionada, as Caixas de Reforma ou de Previdência tinham como objectivo proteger os seus beneficiários contra eventuais riscos, tais como nos casos da doença ou invalidez e garantir-lhes pensões de reforma.

As Caixas de Reforma ou de Previdência eram geridas pela Direcção, designada pelos próprios beneficiários, constituída pelo Presidente, por um secretário e um tesoureiro. Nas situações em que a organização não interviesse ou não tivessem intervindo entidades patronais contribuintes, era a Direcção designada pelos beneficiários (art.º 12.º da Lei n.º 1.884 de 16 de Março de 1935). Competia ao Governo publicar todos os Regulamentos necessários para o cumprimento e boa execução da Lei e das suas categorias.

Face ao exposto, as bases do sistema de Previdência Social foram instituídas pela Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, que vigorou até ao ano de 1962 e foi através desta Lei que a CPAS foi tipificada como uma “instituição de previdência”. É, ainda, com base nesta Lei que a CPAS pertence à segunda categoria indicada na Base I da aludida Lei. Por conseguinte, é intitulada como uma “Caixa de reforma ou de previdência”.

Citando ILIDIO NEVES (2001), este autor classifica as “caixas de reforma ou de previdência” e refere que existiram dois sistemas de previdência:

“a) no domínio do 1.º sistema de previdência social (Lei 1884, de 16-3-1935), as caixas de reforma ou de previdência eram instituições de enquadramento obrigatório, não constituídas mediante convenção colectiva de trabalho (no que se distinguem das caixas sindicais de previdência), destinadas a proteger os trabalhadores por conta de outrem que exercessem determinadas profissões ou actividades na indústria, no comércio ou nos serviços ou estivessem ao serviço de uma empresa, em-

⁶⁰ OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Op. cit.*, p.5.

bora excepcionalmente pudessem também abranger trabalhadores independentes. Estas instituições tinham âmbito nacional e asseguraram a concessão de prestações na doença, na velhice, na invalidez e morte e, a partir de 1946, também nos encargos familiares.

b) no âmbito do 2.º sistema de providência social (Lei 2115, de 18-6-1962), as instituições com esta denominação visavam apenas a protecção das pessoas que, sem dependência de entidades patronais, exercessem determinadas profissões, serviços ou actividades. Eram, assim, caixas de reforma dos trabalhadores independentes, a quem asseguravam protecção nas eventualidades de velhice, invalidez e morte”⁶¹.

O Decreto n.º 28.321, de 27 de Dezembro de 1937, promulgou o Regulamento das Caixas de Reforma ou de Previdência, estabelecendo a sua denominação, constituição e fins; as isenções e regalias; a sua organização e funcionamento; as receitas e os fundos especiais; os encargos e benefícios sociais; a administração e fiscalização; a união, federação, mudança de categoria e dissolução; o fundo de assistência e as penalidades.

Por conseguinte, a originária “Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados” passou a ser denominada “Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores”⁶².

A actual CPAS foi criada pelo Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de Outubro de 1947, afastando-se da primitiva denominação de “Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados”, de acordo com o disposto no Art.º 1.º do mencionado Decreto-Lei e foi tipificada e reconhecida como uma instituição de previdência, pertencente à segunda categoria de Caixas de Reforma ou de Previdência, de acordo com o art.º 2.º da Lei n.º 1.884 de 16 de Março de 1935.

A CPAS tinha como finalidade conceder pensões de reforma por invalidez ou por velhice aos beneficiários e subsídios, por morte, às respectivas famílias, pelo que era considerada como uma instituição de inscrição obrigatória de todos os membros da

⁶¹ NEVES, I. das (2001). *Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social*. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora, pp. 132-133.

⁶² OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Op. cit.*, p.7.

Ordem dos Advogados que exercessem a profissão e não possuíssem mais do que 50 anos de idade (art.º 7.º da Lei n.º 1.884 de 16 de Março de 1935). Actualmente, a CPAS continua a ser de inscrição obrigatória para todos os membros da Ordem dos Advogados, no entanto já não existe qualquer limitação de idade.

A Lei n.º 2.115, de 18 de Junho de 1962, reformulou e revogou a Lei n.º 1.884, de 16 de Março de 1935, promulgando as Bases Gerais da Reforma da Previdência Social. Esta nova Lei levou à criação da Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais⁶³, a Caixa Nacional de Pensões⁶⁴ e Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes⁶⁵.

De acordo com esta Lei n.º 2.115, de 18 de Junho de 1962, foram reconhecidas quatro categorias de instituições de previdência social (Base III, n.º 1). A primeira categoria pertencia às instituições de previdência de inscrição obrigatória, por forma a proteger os trabalhadores por conta de outrem. Eram classificadas por Caixas Sindicais de Previdência (Base III, n.º 2, al. a), Casas do Povo (Base III, n.º 2, al. b) e Casas dos Pescadores (Base III, n.º 2, al. c).

À segunda categoria, pertenciam as Caixas de Reforma ou de Previdência, considerando as instituições de inscrição obrigatória, específica para pessoas com determinadas profissões, serviços ou actividades, sem dependência de entidades patronais.

À terceira categoria pertenciam as associações de socorros mútuos, considerando-se as instituições de previdência de inscrição facultativa, com um capital indeterminado, de duração indefinida e um número ilimitado de sócios, tendo por alicerce o auxílio recíproco.

À quarta categoria, pertenciam as instituições de previdência do funcionalismo público, civil ou militar, e demais pessoas ao serviço do Estado e dos corpos administrativos, face a diplomas especiais.

Ora, as caixas de Reforma ou de Previdência tinham como fim proteger os beneficiários e os seus familiares, nos casos de invalidez, velhice ou morte (Base XXI).

⁶³ Decreto-Lei n.º 44.307, de 27 de Abril de 1962.

⁶⁴ Portaria n.º 21.546, de 23 de Setembro de 1965.

⁶⁵ Decreto-Lei n.º 46.813, de 30 de Dezembro de 1965.

Quanto à gerência, ela era confiada à Direção, assistida pelo Conselho Geral, cujos representantes eram designados pelos seus beneficiários ou pelos organismos corporativos que os representassem.

De acordo com ILIDIO NEVES (2001), uma caixa de previdência é a

“a) designação genérica de algumas categorias de instituições, de enquadramento obrigatório, que geriam os regimes de previdência social instituídos no âmbito dos sistemas de previdência social regulados pela Lei 1884, de 16-3-1935 (1.º sistema), e pela Lei 2115, de 18-6-1962 (2.º sistema). b) designação de outras instituições de protecção social com fins previdenciais, algumas com estrutura e finalidades mutualistas, constituídas fora do sistema público de previdência social”⁶⁶.

O novo Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou de Previdência, pertencente à segunda categoria das instituições de previdência, foi aprovado pelo Decreto n.º 46.548, de 23 de Setembro de 1965.

PEDRO GONÇALVES GRADE (1973) refere que a “A <<segurança social>> é um terceiro estágio de desenvolvimento subsequente aos dois anteriores conceitos, e procura no seu significado mais amplo abrangê-los no seu conjunto”⁶⁷.

CAPÍTULO II- A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

I- Enquadramento Histórico

A Associação dos Advogados de Lisboa, em 1838, tinha como objectivo a organização definitiva da Ordem dos Advogados, mas foi apenas em 1857 que SILVA FERRÃO, através de um relatório, sugeriu as bases para a criação da Ordem dos Advogados.⁶⁸

⁶⁶ NEVES, I. das (2001). *Op. cit.*, p. 131.

⁶⁷ GRADE, G. P. (1973). *Op. cit.*, p. 21.

⁶⁸ OLIVEIRA, A. S. de (2003). *Referência histórica da Segurança Social dos Advogados e Solicitadores*. [Artigo da Web] Disponível em

Em meados de 1880, VEIGA BEIRÃO⁶⁹ apresentou no Parlamento um projecto de Lei sobre a criação da Ordem dos Advogados que, eventualmente, veio criar a actual Ordem dos Advogados.

Após vários anos, e através de várias iniciativas de políticos que fizeram história na “Ordem dos Advogados”, em 1926, foi, então, criada a “Ordem dos Advogados Portugueses”, através do Decreto n.º 11.715, de 12 de Junho de 1926 e, mais tarde, revogado e substituído pelo Decreto n.º 12.334, de 18 de Setembro de 1926⁷⁰.

De acordo com o art.º 77.º, do Decreto de Lei supra mencionado⁷¹, os advogados eram “obrigados” a contribuir para a Ordem, todos os meses, através de uma cota mínima mensal fixada pelo Conselho Superior da Ordem. Assim, um terço da mencionada quota constituiria um Fundo Permanente de Assistência Profissional, administrado pelo Conselho Geral da Ordem.

Posteriormente, através desse fundo, nasceu a CPAS. Em 6 de Junho de 1952, foi transferido o valor daquele Fundo como “capital fundeiro” ou “capital fundacional”, da Caixa de Previdência⁷².

A. Antes da promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976

A Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, doravante designada por Caixa, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 12.334, de 18 de Setembro de 1926⁷³. A sua primeira denominação era “Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados”⁷⁴, sendo apenas e exclusivamente destinada a Advogados, assim como a própria Ordem.

A Caixa, como instituição de previdência, como já referido anteriormente, foi reconhecida pela Lei n.º 1.884, de 16 de Março de 1935⁷⁵, pertencendo à segunda cate-

https://cpas.org.pt/CPAS/docs/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf. [Consultado em 03 de Agosto de 2020].

⁶⁹ Francisco António da Veiga Beirão, ou apenas VEIGA BEIRÃO, foi um político português do tempo da Monarquia Constitucional que presidiu ao penúltimo governo antes da implantação da República (governando de 22 de Dezembro de 1909 a 26 de Junho de 1910).

⁷⁰ Publicado no Diário do Governo n.º 208.

⁷¹ Decreto n.º 12.334, de 18 de Setembro de 1926.

⁷² OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Op. cit.*, p. 3.

⁷³ *Idem, ibidem*.

⁷⁴ Art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de Outubro de 1947.

⁷⁵ OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Op. cit.*, p. 3.

goria, mencionada no art.º 1.º e 2.º da Lei n.º 1.884, como Caixa de Reforma ou de Previdência.

A Caixa, na qualidade de Instituição de Previdência⁷⁶, foi criada pelo Ministro da Justiça, CAVALEIRO DE FERREIRA⁷⁷, através do Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de Outubro de 1947.

A Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, actual CPAS, desde os seus primórdios, é uma caixa de reformas que visa conceder pensões de reforma aos beneficiários e subsídios, por morte aos seus parentes.

O primeiro Regulamento da Caixa surgiu em 1952, pela Portaria n.º 13.872, de 8 de Março de 1952. Considera-se esta a data da sua constituição definitiva e o início da sua actividade. A primeira Direcção seria designada nos quinze dias subsequentes à data da referida Portaria, de acordo com o disposto no art.º 69.º da mencionada Portaria. A Direcção era designada pelo Conselho Geral da Ordem de entre os beneficiários inscritos na Caixa e constituída entre três a cinco membros, face aos arts.º 58.º e 61.º da Portaria supra referenciada.

Para além dos benefícios acima descritos, a Caixa tinha igualmente uma acção de assistência. Esta acção de assistência era realizada pela concessão de auxílio extraordinário a Advogados, antigos Advogados e/ou aos seus parentes, pela entrega de alimentos. No entanto, à semelhança dos dias de hoje, a situação de carência teria de ser comprovada e actual (art.º 45.º da Portaria n.º 13.872, de 8 de Março de 1952).

Assim como nos dias de hoje, a inscrição na Caixa era obrigatória em simultâneo com a inscrição na Ordem para todos os Advogados que exercessem a sua profissão. Porém, destinava-se apenas a Advogados que ainda não tivessem completado 50 anos de idade - limitação esta que já não está prevista no actual Regulamento da CPAS.

No primeiro Regulamento, foram ainda criadas duas categorias de beneficiários, ainda em vigor no actual Regulamento: os beneficiários ordinários e os beneficiários extraordinários.

⁷⁶ Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935.

⁷⁷ COSTA, G. O. (2015). *Direito Profissional do Advogado*. (8.ª ed. Revista e actualizada). Portugal: Almedina, p. 48.

Relativamente às quotas mensais, estas eram obrigatórias, a todos os inscritos, sendo a quota fixa em 65\$00 e efectuada à Ordem dos Advogados. A esta, acrescia uma contribuição anual equivalente a 10% da verba principal do imposto profissional, sendo o mínimo 200\$00 por ano. Ora, o suporte financeiro da Caixa era em regime de “auto-financiamento”, sem comparticipação do Orçamento da Segurança Social ou até mesmo do Orçamento do Estado⁷⁸.

A idade de reforma, por velhice, situava-se nos 70 anos de idade, e existia um valor fixo para os subsídios, por morte, de 5.000\$00.

Depois desta Portaria, ainda surgiram a Portaria n.º 15.616, de 23 de Novembro de 1955 e o Decreto-Lei n.º 41.219, de 6 de Agosto de 1957. Estes, na sua génese, vieram alterar e aumentar o valor dos subsídios atribuídos por morte, para 10.000\$00 e fixar subsídios complementares por morte.

O Decreto-Lei n.º 43.274, de 28 de Outubro de 1960, incluiu uma nova categoria profissional: os Solicitadores.

Com esta alteração, a Caixa passou também a acolher todos os membros inscritos na Câmara dos Solicitadores que, efectivamente, exercessem a profissão e que não tivessem mais de 60 anos de idade - diferente da idade estipulada para os Advogados - , face ao art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 43.274, de 28 de Outubro de 1960. A contribuição anual dos Solicitadores foi fixada num valor mais reduzido, face aos Advogados, em apenas 100\$00.

O segundo regulamento da Caixa foi aprovado pela Portaria n.º 18 022, de 22 de Outubro de 1960. Este manteve o fim de conceder pensões de reforma aos seus beneficiários, Advogados e Solicitadores, os subsídios por morte aos seus parentes com direito a alimentos e a sua acção de assistência (art.º 3.º)⁷⁹.

No entanto, foram criadas duas classes de beneficiários ordinários, a classe A, destinada aos beneficiários que, até ao momento, já se encontravam inscritos e os Advogados que se inscrevessem na Ordem dos Advogados, na data em que, legalmen-

⁷⁸ OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Op. cit.*, p. 15.

⁷⁹ Art.º 3.º, n.º 1 da Portaria n.º 18.022, de 22 de Outubro de 1969: “A Caixa tem por fim conceder pensões de reforma aos beneficiários e subsídios por morte aos seus parentes com direito a alimentos, e outros benefícios que a direcção, com autorização do Ministro da Justiça, venha a conceder.”

te, lhes cumprisse pagar a primeira quota à Ordem e não tivessem mais de 50 anos de idade. A classe B, destinada a todos os Solicitadores, encartados ou provisionários, na data em que, legalmente, lhes cumprisse o pagamento da primeira quota à Câmara dos Solicitadores e que não possuíssem mais de 60 anos de idade e, ainda, aos solicitadores já inscritos na Câmara dos Solicitadores, no entanto, com mais de 60 anos, e que requeressem a sua inscrição na Caixa, num prazo de 60 dias⁸⁰. As duas categorias de beneficiários, ordinários e extraordinários, continuavam em vigor.

As quotas e demais contribuições à Caixa eram pagas, conjuntamente, com as quotas para a Ordem dos Advogados e para a Câmara dos Solicitadores, sendo a cobrança efectuada pela Ordem dos Advogados e pela Câmara dos Solicitadores. Quanto ao Regime de suporte financeiro, manteve-se inalterado.

Em 1961, surgiu a Portaria de 1 de Março de 1961 que aprovou o Regulamento da Acção de Assistência da Caixa e permitiu a concessão, a quem estivesse inválido para o exercício da profissão, por acidente ou doença, de um auxílio extraordinário através do Fundo de Assistência. No entanto, os beneficiários teriam que o comprovar e possuir mais de 10 anos de inscrição/profissão, até ao máximo de 70 anos de idade; aos antigos beneficiários, não inscritos, que se encontrassem em estado de necessidade, comprovada; aos parentes, com direito a alimentos, de beneficiários falecidos que se encontrassem em estado de comprovada necessidade; e ainda, aos filhos de beneficiários que se encontrassem a estudar, com um bom aproveitamento escolar e que, por falta de recursos, não pudessem prosseguir com os estudos.

Este auxílio extraordinário, nos casos supra elencados, consistia numa concessão de subsídios de carácter eventual ou permanente (art.º2.º), sendo que o valor máximo de carácter eventual era de 5.000\$00, e só poderia ser atribuído um valor superior por decisão do Conselho Geral (art.º3.º).

A Lei n.º 2.115, de 18 de Junho de 1962, promulgou as Bases Gerais da Reforma da Previdência Social⁸¹ e revogou a Lei n.º 1.884, de 16 de Março de 1935. Esta Lei reconheceu as quatro categorias de instituições de previdência social, pertencentes à

⁸⁰ Art.º 4º a 7.º e 66.º da Portaria n.º 18.022, de 28 de Outubro de 1960.

⁸¹ OLIVEIRA, A. S. de (2010). *Op. cit.*, p.26.

segunda categoria das Caixas de Reforma e de Previdência. Regiam-se pelas disposições da Lei n.º 2.115 e pelos regulamentos publicados na sua execução.

Como já anteriormente mencionado, as Caixas de Reforma e de Previdência tinham como objectivo proteger os beneficiários e os seus familiares na velhice, invalidez e doença. Estas caixas teriam uma reserva matemática, destinada a garantir os seus compromissos e, ainda, um fundo de garantia para prevenção de emergências imprevistas (Base XXII).

As Caixas de Reforma e de Previdência eram geridas pela Direcção, assistidas pelo Conselho Geral, cujos membros eram designados pelos beneficiários ou pelos organismos corporativos que os representassem. Relativamente às receitas, eram constituídas por contribuições realizadas pelos beneficiários e sancionadas ou estabelecidas pelo próprio Estado.

Após esta Lei, surgiram novas portarias nos anos subsequentes, tais como a Portaria n.º 19.274, de 14 de Julho de 1962, cuja única alteração relevante foi nos valores dos subsídios normais por morte; a Portaria n.º 19.785, de 29 de Março de 1963, que determinou que os beneficiários ordinários com mais de 60 anos de idade e exercido a profissão durante 40 anos, seguidos ou interpolados, tivessem igualmente direito a uma pensão de reforma. Estipulou também que a pensão, aos 60 anos, seria de 33% da pensão que depois se alcançaria aos 70 anos de idade.

A Portaria n.º 46.548, de 23 de Setembro de 1965, aprovou o novo Regulamento Geral das Caixas de Reforma e de Previdência, em cumprimento do disposto na Lei n.º 2.115, de 18 de Junho de 1962, definindo, quanto às Caixas de Reforma e de Previdência os seus fins, constituição e âmbito. Fixou, como fim, a protecção dos seus beneficiários e dos seus familiares na invalidez, velhice e morte (art.º 1.º), atribuiu personalidade jurídica às Caixas de Reforma e de Previdência (art.º 6.º), estabeleceu o princípio da obrigatoriedade de inscrição (art.º 16.º), estabeleceu a sua administração à Direcção, constituída por um presidente e dois ou quatro vogais, designados pelos beneficiários (arts.º 86.º a 88.º) e ao Conselho Geral, constituído por um presidente e, pelo menos, por quatro vogais (art.º 99.º).

Posteriormente, surgiu a Portaria n.º 22.444, de 12 de Janeiro de 1967, com alterações nos valores das pensões por reforma e a Portaria n.º 693/72, de 28 de Novembro.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, surgiu a Portaria n.º 603/75 de 13 de Outubro, marcada pela instalação da Democracia em Portugal. Esta Portaria instituiu que a administração da Caixa seria exercida por uma Direcção constituída por cinco membros, quatro deles Advogados e um Solicitador encartado. Por sua vez, os quatro Advogados passaram a ser eleitos por sufrágio directo de todos os beneficiários ordinários e o Solicitador passou a ser eleito por sufrágio directo de todos os beneficiários ordinários da classe B. Estabeleceu, também, que o voto passasse a ser secreto e obrigatório; as candidaturas dos Advogados seriam apresentadas ao Bastonários da Ordem dos Advogados e as candidaturas dos Solicitadores apresentadas ao Presidente da Câmara dos Solicitadores; a Assembleia eleitoral dos Advogados seria presidida pelo próprio Bastonário da Ordem dos Advogados e, por fim, a Assembleia eleitoral dos Solicitadores seria presidida pelo Presidente da Câmara dos Solicitadores.

O primeiro regime geral da Segurança Social dos trabalhadores independentes ou profissões liberais surgiu no ano seguinte, com a Portaria n.º 115/77, de 9 de Março. O art.º 2.º, n.º 1.º, al. c) desta Portaria veio alterar e dar a opção aos Advogados e Solicitadores na inscrição, ou não, nas caixas de reforma ou de previdência constituídas pela Lei n.º 1.884, de 16 de Março de 1935, tal como na Caixa Privativa dos Advogados e Solicitadores.

B. Depois da Constituição da República Portuguesa de 1976

Após a aprovação da Constituição da República Portuguesa, surgiu, na Caixa, o Decreto-Lei n.º 402/78, de 15 de Dezembro. Este alterou a denominação de “Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados”, passando a denominar-se “Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores” (CPAS), até aos dias de hoje. Para além da alteração na denominação, este Decreto-Lei também veio alterar o limite de idade, quer para os Advogados, quer para os Solicitadores, fixando-o em 60 anos; alterou a constituição da Direcção da CPAS, passando a ser constituída por cinco membros, sendo quatro Advogados e um Solicitador, eleitos por três anos por sufrágio directo dos beneficiários das

respectivas classes; e o Regulamento da CPAS, continuaria a ser aprovado por Portaria do Ministro da Justiça (arts.º 1.º, 3.º e 5.º).

Com a Portaria n.º 402/79, de 7 de Agosto, surgiu o terceiro Regulamento da CPAS, consagrando a sua autonomia, relativamente aos organismos profissionais, Ordem dos Advogados e Câmara dos Solicitadores, e aperfeiçoou a organização e o funcionamento da instituição⁸². Ora, o seu fim estatutário não sofreu qualquer alteração, sendo essencialmente a atribuição de pensões de reforma aos seus beneficiários e subsídios, por morte, aos familiares dos falecidos beneficiários.

Nesta Portaria, a CPAS dividiu os beneficiários em duas categorias: os ordinários e extraordinários (art.º 4 a 7.º). Os beneficiários ordinários passariam a ser todos os Advogados e Solicitadores que exercessem a sua profissão e estivessem inscritos ou na Ordem dos Advogados ou na Câmara dos Solicitadores, respectivamente, e não tivessem mais de 60 anos à data em que a inscrição devesse começar a produzir os seus efeitos; e os beneficiários extraordinários passariam a ser todos os Advogados e Solicitadores com a inscrição suspensa no respectivo organismo profissional (Ordem dos Advogados ou Câmara dos Solicitadores) que tivessem, pelo menos, 10 anos de inscrição na CPAS, e que requeressem a manutenção da sua inscrição⁸³.

Foi ainda através desta Portaria que foi estabelecida a figura de reconversão da inscrição extraordinária em inscrição ordinária para os beneficiários que requeressem a manutenção da sua inscrição voltando a exercer a sua profissão (art.º 7.º, n.º 3); que passou a ser permitida a inscrição facultativa aos Advogados e Solicitadores estagiários (art.º 5.º, n.º 1); que foi criada a figura da transferência da inscrição, podendo os Advogados e Solicitadores inscritos noutras caixas de previdência alterar a sua inscrição e transferi-la para a CPAS (art.º 8); criou-se, também, a figura do cancelamento da ins-

⁸² Art.º 59.º da Portaria n.º 402/79, de 7 de Agosto “1- Incumbe à direcção administrar a Caixa e, em geral, praticar todos os actos necessários à consecução dos seus objectivos e à execução das leis e regulamentos, sem prejuízo da competência dos demais órgãos da Caixa e da tutela do Governo; 2-No exercício da sua competência, poderá a direcção elaborar os regulamentos internos que se mostrarem necessários; 3- Quando os regulamentos a que se refere o número anterior se referirem à execução dos benefícios ou à situação dos beneficiários, a sua aprovação deve ser precedida de parecer do conselho geral.”

⁸³ De acordo com o n.º 2 do art.º 7.º da Portaria n.º 402/79, de 7 de Agosto, a inscrição como beneficiários extraordinários assegurava os mesmos direitos que decorriam da inscrição como beneficiários ordinários.

crição, a faculdade de resgate das quotas pagas (art.º 10.º n.º 2 e art.º 13.º); foi estabelecido ainda o regime de reinscrição obrigatória para todos os antigos beneficiários que voltassem a exercer a sua profissão (art.º 14.º); e estipulado que o pagamento das contribuições fosse obrigatório, bem como os seus montantes (art.º 40.º).

Os benefícios atribuídos nesta Portaria consistiam na reforma, na invalidez, no subsídio por morte e na assistência. A pensão de reforma era atribuída apenas aos beneficiários com mais de 70 anos de idade, com pelo menos 10 anos de inscrição ou aos beneficiários com mais de 60 anos, mas com pelo menos 40 anos de exercício de profissão. A pensão de invalidez era atribuída aos beneficiários, com pelo menos 10 anos de inscrição, com comprovativo de junta médica que os tornassem definitivamente incapazes para o exercício pleno da respectiva profissão forense (art.º 29.º). O subsídio por morte era atribuído por falecimentos de beneficiários, com pelo menos 5 anos de inscrição, às pessoas para o efeito indicadas, conforme o regime previsto na previdência social (art.º 22.º e 23.º). O subsídio por morte para os Advogados era de 35.000\$00 e para os Solicitadores de 25.000\$00. Quanto aos subsídios atribuídos pela acção de assistência da CPAS, continuam a existir dois tipos: os subsídios normais de assistência e os subsídios eventuais de assistência (art.º 33.º).

Esta Portaria também criou a pensão de reforma reduzida, prevista no art.º 20.º; estabeleceu a possibilidade de subscrição de pensões complementares de reforma e morte, mediante pagamentos de quotas mensais adicionais (arts.º 25.º e 26.º).

O valor da pensão de reforma para os Advogados com mais de 70 anos foi fixado, de acordo com o número de anos completos de inscrição x 100\$00, acrescidos das subvenções autorizadas; para os Solicitadores, o cálculo era o número de anos completos de inscrição x 40\$00, acrescidos das subvenções autorizadas. O valor da pensão de reforma para os beneficiários com 60 anos de idade eram os valores determinados pela aplicação da Tabela n.º 1 anexa ao Regulamento. O regime de suporte financeiro manteve-se o mesmo, em autofinanciamento, sem participação da Segurança Social ou do Estado, no entanto, a gestão da Direcção era controlada através da elaboração de relatório e das contas que seria remetido ao Conselho Geral para parecer e sujeito à aprovação do Ministro da Justiça, face ao disposto nos arts.º 52.º e 53.º. A inspecção dos serviços da CPAS seria efectuada pelos organismos competentes da previ-

dência social (art.º 54.º). Relativamente aos órgãos da CPAS, foram estabelecidos três órgãos: a Direcção, o Conselho Geral e as Assembleias de Classes (Arts.º 55 a 63.º).

No ano seguinte, foram promulgadas a Portaria n.º 157/80, de 5 de Abril e a Portaria n.º 754/80, de 30 de Setembro. Estas alteraram e aditaram alguns artigos, considerando a experiência acolhida na aplicação do terceiro Regulamento da CPAS. Em 1981, surgiu, também, a Portaria n.º 463/81 de 5 de Junho, que veio alterar apenas um artigo e a Portaria n.º 837/81, de 24 de Setembro, que também alterou alguns artigos.

Em 1982, com o Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de Janeiro, foi estabelecido o Regime Geral da Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, no qual, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 26.º, os Advogados e Solicitadores poderiam inscrever-se no Regime Geral da Segurança Social dos Trabalhadores Independentes se possuíssem, pelo menos, 55 anos de idade e o requeressem no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do DL n.º 8/82, de 18 de Janeiro, ou no início do exercício da respectiva actividade. Salienta-se que esta opção era facultativa e não desvinculava os Advogados e Solicitadores da inscrição obrigatória na CPAS.

O Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de Abril deu uma nova redacção ao Artigo 26.º do DL n.º 8/82, de 18 de Janeiro, determinando que o regime da Segurança Social dos Advogados e Solicitadores seria gerido pela CPAS, cujo Regulamento seria aprovado por Portaria dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Sociais⁸⁴. Ou seja, embora a CPAS fosse independente dentro da sua organização, estava sempre subordinada à fiscalização indirecta do Estado.

Na portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, foi aprovado o quarto regulamento da CPAS.

De acordo com o n.º 1 do art.º 1 da Portaria supra mencionada, foi tipificada a natureza da CPAS como instituição de previdência, reconhecida pela Lei n.º 2.115, de 18 de Junho de 1962, pertencente à segunda categoria, Caixa de Reforma ou de Previdência. Mantendo o seu carácter obrigatório (Lei n.º 2.115, Base III, n.º 3) e o seu fim estatutário (art.º 3.º, n.º 1). A concessão dos subsídios por invalidez, de sobrevivência, doença e assistência aos beneficiários e respectivos familiares estavam penderes da

⁸⁴ Nova redacção do art.º 26.º, n.º 3 do DL n.º 8/82, de 18 de Janeiro.

disponibilidade anual do Fundo de Assistência, de acordo com o disposto no art.º 3, n.º2.

Foi, pois, através desta Portaria que a CPAS começou a promover instituições de seguro de contractos de grupo (art.º 3.º, n.º 3); manteve as duas categorias de beneficiários, ordinários e extraordinários. No entanto, houve uma alteração na designação dos beneficiários extraordinários, passando estes a ser os Advogados e Solicitadores com a inscrição suspensa no respectivo organismo profissional - Ordem dos Advogados e Câmara dos Solicitadores-, desde que requeressem a manutenção da sua inscrição na CPAS, ou optassem pela inscrição no regime geral de previdência dos trabalhadores independentes (art.º 7); permitiu-se a inscrição facultativa aos estagiários (art.º 5.º, n.º 3); foram alterados os valores das contribuições mensais pagas pelos beneficiários; consignou-se a faculdade de antecipação do direito à reforma e do subsídio por morte (passou a ser três vezes o salário mínimo nacional); foi criado e regulamentado que quem atingisse a idade regulamentar para a reforma, a pensão de invalidez era convertida em pensão de reforma.

Os benefícios atribuídos pela CPAS, neste quarto regulamento, foram alargados para seis, sendo estes: a pensão de reforma, a pensão por invalidez, o subsídio por morte, o subsídio de sobrevivência, o subsídio de doença e ainda, o subsídio de assistência.

Posteriormente, surgiu a Portaria n.º 431/83, de 13 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 221/84, de 4 de Julho, que deu uma nova redacção ao art.º 26.º do DL n.º 8/82, de 18 de Janeiro, consagrando que *“O regime de segurança social dos advogados e solicitadores é gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos do regulamento aprovado por portaria do Ministro da Justiça e do Trabalho e Segurança Social”* (art.º 26.º, n.º5) e manteve a inscrição facultativa dos Advogados e Solicitadores no Regime Geral de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, aprovado pelo DL n.º 8/82, de 18 de Janeiro, aos beneficiários com menos de 55 anos, se o requeressem no prazo de um ano a contar da entrada em vigor do DL n.º 221/84, de 4 de Julho, ou do início do exercício da respectiva actividade.

Nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. Esta definiu as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social Português e a acção social prosseguida

pelas instituições de segurança social. Foi através desta Lei que o sistema de segurança social passou a compreender os regimes e as instituições de segurança social, face ao disposto no n.º 1, do art.º 4 da mencionada Lei.

De acordo com o n.º 2 do art.º 4, competia às instituições de segurança social gerir os regimes de segurança social e exercer a acção social destinada a completar e suprir a protecção garantida. Sendo que, em termos administrativos, a Segurança Social era composta por serviços integrados na administração directa do Estado e de instituições de segurança social⁸⁵.

As instituições de segurança social, face ao art.º 7.º e 8.º, eram qualificadas como pessoas colectivas de direito público e eram financiadas basicamente por contribuições dos seus beneficiários, das entidades empregadoras e por transferências do próprio Estado.

Estas instituições de segurança social consistiam, a nível nacional, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Centro Nacional de Pensões, o Centro de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social e o Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais. A nível distrital, os Centros Regionais de Segurança Social.⁸⁶

Ora, as Leis de Bases de Segurança Social evidenciam a autonomia das instituições de previdência, através dos seus regimes jurídicos e da sua gestão privativa. Não obstante, subsidiariamente sujeita às disposições da lei geral e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações.

Posteriormente, surgiu a Portaria n.º 623/88, de 8 de Setembro, com alterações na atribuição dos subsídios de sobrevivência.

Em 1991, foi promulgado o DL n.º 141/91, de 10 de Abril. Definiu os critérios da acumulação de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência (art.º 1.º) e ainda, na alínea b) do art.º 2 vem mencionar, expressamente, que o regime dos Advogados e Solicitadores é um regime especial do sistema de Segurança Social Português. Nesse mesmo ano, foi proferido um despacho conjunto, em 4 de Junho, no qual ficou consignado que os jovens Advogados e Solicitadores tinham a faculdade de, nos primeiros

⁸⁵ Art.º 7.º, n.º 1 da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto.

⁸⁶ Art.º 57.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto.

três anos de actividade, a contribuição mensal poder ser calculada pela aplicação da taxa de 11%, no entanto, apenas sobre um salário mínimo nacional.

O Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de Setembro, veio integrar no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem os membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas, bem como as entidades equiparadas; excluiu da sua aplicação os sócios gerentes de sociedades constituídas exclusivamente por profissionais incluídos, na mesma lista, anexo ao Código de IRS e cujo fim social fosse o exercício daquela profissão, como por exemplo as Sociedades de Advogados (art.º 1 a 6.º).

No mesmo ano, foi aprovado o novo Regime Geral de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, através do DL n.º 328/93 de 25 de Setembro, que excluiu expressamente no seu art.º 13.º os Advogados e Solicitadores⁸⁷.

O DL n.º 103/94, de 20 de Abril, excluiu do DL n.º 327/93, de 25 de Setembro, os membros de órgãos estatutários de pessoas colectivas com fins lucrativos que não recebessem, pelo exercício da respectiva actividade, qualquer tipo de remuneração e se encontrassem abrangidos por um regime obrigatório de protecção social, em função do exercício de uma outra actividade em acumulação com aquela, e atribuiu como regime obrigatório de protecção social o regime que abrange os Advogados e Solicitadores (art.º 1).

O quinto Regulamento da CPAS surgiu com a Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, apresentando diversas alterações ao quarto Regulamento. Neste novo Regulamento, foi acrescentada mais uma categoria de beneficiários, os beneficiários honorários (art.º 4), bem como actualizados diversos artigos, nomeadamente, no que concerne às carreiras contributivas e aos valores das pensões e subsídios. Desta forma, foi criada uma nova fórmula de cálculo que revogou outros artigos, a saber, o subsídio por morte reduzido ou o regime de subscrição de subsídios complementares por morte.

⁸⁷ Art.º 13.º do DL n.º 328/93, de 25 de Setembro, estatuiu expressamente que *“Os advogados e solicitadores que, em função do exercício de 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 6.º, são excluídos do regime dos trabalhadores independentes.”*

O Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, aprovou o Código das Custas Judiciais. Este consagrava, no seu art.º 42.º, que à procuradoria que a Lei não lhe desse um destino, 40% seriam consignados à CPAS, sendo a entrega feita directamente pelo Tribunal.

O Decreto-Lei n.º 240/96, de 14 de Dezembro, actualizou e alterou o Regime Geral da Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, consagrando e reiterando que o regime que abrange os Advogados e Solicitadores constitui um regime especial obrigatório de protecção social.

Em 1998, surgiu a Portaria n.º 340/98, de 3 de Junho, que alargou o âmbito da CPAS aos Advogados inscritos na Associação dos Advogados de Macau, em regime facultativo (arts.º 1.º e 2). A Portaria n.º 928/98, de 29 de Outubro, determinou o regime de senhas de presença para os membros da Direcção da CPAS.

A Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, aprovou as Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, estatuidando a autonomia das previdências criadas anteriormente (art.º 114.º), como é o caso da CPAS, com os seus regimes jurídicos e formas de gestão privativa. No mesmo ano, surgiu a Lei n.º 320-B/2000, de 15 de Dezembro, que veio alterar o Código das Custas Judiciais, nomeadamente, a redacção do art.º 42.º, onde passou a constar que a parte das verbas da procuradoria a que a CPAS tinha direito passava a ser remetida, mensalmente, à CPAS pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial do Ministério da Justiça.

ILIDIO NEVES (2001) refere que a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores é um “*regime especial de segurança social dos advogados e solicitadores*”, defendendo que,

“(...) Embora não esteja integrada no sistema de segurança social, é tutelada pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade conjuntamente com o Ministério da Justiça. Trata-se basicamente de uma caixa de reformas, que visa cobrir as eventualidades velhice (pensão de reforma) invalidez (subsídio de invalidez), morte (subsídios por morte e de sobrevivência) e doença (subsídio até ao limite de 1095 dias aos beneficiários com mais de 65 anos), com algumas particularidades no cálculo das

*prestações. Este esquema de benefícios, de base actuarial, é completado com subsídios de natureza assistencial. (...)*⁸⁸.

E ainda afirma que a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores “*gere um verdadeiro regime de segurança social de trabalhadores independentes, embora de natureza especial*”⁸⁹. Na perspectiva legal do sistema de segurança social, a CPAS tem subsistido como instituição de previdência autónoma.

Os Advogados estão abrangidos por um regime especial de protecção⁹⁰, em matéria de segurança social, no entanto, contrariamente aos trabalhadores independentes⁹¹, estão excluídos do regime geral da Segurança Social.

Em 2002, surgiu a Lei n.º 2011/2002, de 17 de Outubro e a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro. No ano seguinte, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril que aprovou o Estatuto da Câmara dos Solicitadores, determinando no art.º 113.º que “*A segurança social dos solicitadores é assegurada pela Caixa de previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.*” e o Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro.

A Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro, aprovou o Estatuto da Ordem dos Advogados, estatuidando no seu art.º 4 que “*a previdência social dos advogados é realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis*”.

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, aprovou as bases gerais da Segurança Social, reconhecendo a CPAS, no art.º 106.º, como uma instituição de previdência autónoma, com um regime jurídico próprio e de gestão privativa. Mais tarde, foi alterada pela Lei n.º 83 -A/2013, de 30 de Dezembro.

O Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de Junho, aprovou o novo Regulamento da CPAS. Introduziu muitas alterações, nomeadamente, uma nova fórmula de cálculo referente ao pagamento das contribuições, a monotorização da Direcção com um Conse-

⁸⁸ NEVES. I. (2001). *Op. cit.*, pp. 605-606.

⁸⁹ *Idem, ibidem.*, pp. 131-132.

⁹⁰ *Idem, ibidem.*, p. 63.

⁹¹ Art.º 13.º do DL n.º 328/93, de 25 de Setembro.

lho de Fiscalização e medidas de controlo efectivo associadas às dívidas das contribuições e aos benefícios dos subsídios.

O Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de Dezembro, surgiu na sequência das alterações realizadas em 2015, no tocante à sustentabilidade da CPAS e ao impacto que teve nos beneficiários. Este Decreto-Lei dispunha de um duplo propósito, conforme enunciado no próprio diploma: o objectivo social e o de sustentabilidade financeira. Neste DL, foram efectuadas diversas alterações, a saber, a eliminação da obrigatoriedade da contribuição mensal pelos beneficiários Advogados e Solicitadores estagiários. Por via do referido DL, estes podiam contribuir facultativamente, alterada a forma de apuramento da base de incidência contributiva e alterados os escalões de incapacidade temporária.

De acordo com ILIDIO NEVES (1996),

*“Parece não haver dúvidas de que estamos no caso perante um verdadeiro regime de segurança social, embora de natureza especial, a confirmar a convicção, já salientada noutro momento, de que a Lei das Bases não impede a existência destes regimes, sem serem fechados, como são os que expressamente refere no artigo 74.º”*⁹².

De acordo com MARQUES GUEDES, citado pelo Diário de Notícias, 2011, a CPAS

"não tem nenhuma ligação ao Estado e não foi manifestado nenhum interesse em haver qualquer tipo de negociação com o Estado" e ainda sublinha que "a Caixa de Previdência dos Advogados é uma caixa completamente autónoma, que não tem nenhuma relação com o Sis-

⁹² NEVES, I. das (1996). *Direito da Segurança Social*, Princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora, p. 775.

tema de Segurança Social, é completamente privada" e "distingue-se, por esta razão, de todas as demais"⁹³.

Veja-se que, desde os seus primórdios, a CPAS não é financiada com dinheiros públicos, sejam oriundos do Orçamento do Estado ou do Orçamento da Segurança Social.

Pelo exposto, verifica-se, portanto que a evolução da instituição, hoje conhecida por CPAS, tem sido constante ao longo das últimas décadas actualizando-se quanto aos compromissos com os seus beneficiários. Não obstante estas evoluções, a CPAS não conseguiu assumir os seus compromissos que a Segurança Social tem vindo a alargar aos seus beneficiários, subsistindo, ainda, uma grave lacuna no que concerne à efectiva protecção de situações de quebra abrupta de rendimentos dos Advogados, seja por razão for. Ainda assim, a CPAS tem vindo a evoluir e, nos últimos anos, temos vindo a verificar que a CPAS tem tentado alargar as suas atribuições a fim de corresponder ao propósito da verdadeira Segurança Social, nos termos constitucionalmente necessários.

II- O actual Regulamento da CPAS

O Decreto-Lei n.º 119/2015 de 29 de Junho (DR 1.ª Série, n.º 124, de 29/06), actualizado pelo Decreto-Lei n.º 116/2018 de 21 de Dezembro (DR 1.ª Série, n.º 246, de 21/12) é o actual Regulamento da CPAS.

De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º do Regulamento supra mencionado, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores é uma instituição de previdência autónoma, com personalidade jurídica, regime próprio e gestão privativa, tendo como fins a previdência e a protecção social dos seus beneficiários - Advogados e Solicitadores.

⁹³ Diário de Noticias (2011) *Aprovada extinção de caixas de previdência*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/aprovada-extincao-de-caixas-de-previdencia-2211939.html>. [Consultado em 03 de Agosto de 2020].

Face ao n.º 2 do mesmo artigo, a CPAS rege-se pelo presente Regulamento, pese embora, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pelas Leis dela decorrentes.

Em matéria de organização e de cadastro, de acordo com o n.º 2 do art.º 2.º do actual Regulamento da CPAS, a CPAS colabora directamente com a Ordem dos Advogados e com a Câmara dos Solicitadores, podendo estabelecer acordos com as mesmas.

As finalidades da CPAS estão previstas no art.º 3.º do actual RCPAS: conceder pensões de reforma e subsídios por invalidez aos seus beneficiários, subsídios por morte e de sobrevivência aos familiares dos seus beneficiários e outros géneros de subsídios e, ainda, promover a celebração, com instituições de seguro, de contratos de grupo, com vista à cobertura de riscos dos seus beneficiários.

A CPAS é constituída, actualmente, por quatro órgãos, a saber, a Direcção, o Conselho Geral, o Conselho de Fiscalização e as Assembleias dos Advogados e dos Associados da Câmara dos Solicitadores (art.º 4 do RCPAS).

A direcção da CPAS é constituída por cinco membros, quatro Advogados e um associado da Câmara dos Solicitadores. Cada mandato de direcção tem a duração de três anos, mantendo-se os seus membros até ao mandato seguinte, face ao disposto no art.º 5 do presente Regulamento. Os membros da direcção são eleitos pelas assembleias dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores (art.º 6.º), e não podem ser eleitos os beneficiários ordinários que preencham alguma das alíneas presentes no n.º 2 do art.º 6 do RCPA.

O presidente da direcção é o Advogado cujo nome figure da lista vencedora (n.º 1 do art.º 7.º RCPAS) e é a direcção que elege, de entre todos os membros, um vice-presidente, um secretário e um tesoureiro (n.º 2 do art.º 7.º RCPAS). Os membros eleitos para a direcção têm direito a compensação pecuniária, decorrente do exercício das suas funções, a serem fixadas pela comissão de remunerações, após ouvido o Conselho Geral (art.º 8.º RCPAS).

É à direcção que incumbe administrar e praticar todos os actos decorrentes e necessários à prossecução dos objectivos da CPAS e à execução da Lei e dos seus Regulamentos, sem prejuízo dos demais órgãos, sendo também da sua competência a ela-

boração dos Regulamentos internos que se mostrem necessários (n.º 1 e 2 do art.º 10.º do RCPAS).

Todas as decisões da direcção são tomadas por maioria, lavradas em acta, sendo que a direcção se reúne, pelo menos, três vezes por semana, face ao estabelecido no art.º 11.º do RCPAS.

A representação da CPAS é realizada pelo Presidente, em juízo e fora dele, salvo deliberação da direcção noutro sentido e, tratando-se de cobranças de dívidas, pelo tesoureiro, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 12 do RCPAS.

Quanto à forma de obrigar a CPAS, o regulamento exige a assinatura do seu presidente e vice-presidente ou, em alternativa, pelo presidente ou vice-presidente e qualquer outro vogal (n.º 2 do art.º 12.º do RCPAS).

Quanto à emissão de certidões de dívida, estas são exclusivamente subscritas pelo tesoureiro ou secretário, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo. Estas certidões constituem uma novidade ao funcionamento da CPAS, sendo que as mesmas, actualmente já são título executivo, por via do n.º 5 do art.º 81.º do RCPAS.

O Conselho Geral é constituído pelo Bastonário da Ordem dos Advogados, que preside, com um voto de qualidade, e pelos vogais elencados nas alíneas do n.º 1 do art.º 13.º do RCPAS. Compete ao Conselho Geral apreciar anualmente e emitir parecer sobre o relatório e contas da direcção (al. a), n.º 1 do art.º 14.º RCPAS); pronunciar-se sobre a criação de novos benefícios ou alteração dos existentes quando implique um encargo acrescido para a Caixa (al. b), n.º 1 do art.º 14.º RCPAS); mediante deliberação tomada por maioria de dois terços dos seus membros em efectividade de funções, destituir qualquer membro da direcção (al. c), n.º 1 do art.º 14.º RCPAS); pronunciar-se sobre quaisquer questões que lhe sejam submetidas por força do presente Regulamento ou por iniciativa da Direcção (al. d), n.º 1 do art.º 14.º RCPAS); e, designar a comissão de remunerações referidas nos artigos 8.º, 15.º e 19.º (al. e), n.º 1 do art.º 14.º RCPAS).

O Conselho de Fiscalização é composto por três membros efectivos e três suplentes, sendo, em ambos os casos, um Advogado, um associado da Câmara dos Solicitadores e um revisor oficial de contas ou uma sociedade de revisores oficiais de contas, conforme previsto no n.º 1 do art.º 16.º RCPAS.

Assim, como o mandato da direcção, o mandato do conselho de fiscalização tem a duração de três anos, coincidindo, mantendo-se os seus membros até à tomada de posse do conselho seguinte (n.º 2 do art.º 16.º RCPAS). O Presidente do conselho de fiscalização é o advogado eleito como membro efectivo do conselho de fiscalização. O conselho de fiscalização é competente para fiscalizar a administração da Caixa; zelar pelo cumprimento da lei e dos regulamentos em vigor; verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e dos documentos que lhe servem de suporte; verificar a exactidão dos documentos de prestação de contas; verificar se as políticas contabilísticas e os critérios valorimétricos adoptados pela Caixa conduzem a uma correcta avaliação do património e dos resultados; elaborar anualmente relatório sobre a acção fiscalizadora e dar parecer sobre o relatório e contas e propostas apresentadas pela direcção; e fiscalizar a eficácia do sistema de gestão de riscos e do sistema de controlo interno - *vide* n.º 1 do Art.º 18.º RCPAS.

As assembleias dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores são constituídas, como o próprio nome indica, pelos advogados e pelos associados da Câmara dos Solicitadores que, como beneficiários ordinários, extraordinários, reformados ou titulares de subsídios de invalidez, não apresentem, no dia 31 de Outubro do ano de sufrágio, dívida de contribuições à Caixa e se encontrem no pleno gozo dos seus direitos (n.º 1 do art.º 20 RCPAS). Cabe às assembleias eleger os membros da direcção e do conselho de fiscalização e pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para os advogados ou associados da Câmara dos Solicitadores (n.º 1 do art.º 22.º do RCPAS).

Os beneficiários da Caixa podem ter duas categorias - a categoria de ordinários ou extraordinários, face ao n.º 1 do art.º 28 RCPAS.

Os beneficiários ordinários são todos os advogados e advogados estagiários inscritos na Ordem dos Advogados e todos os associados e associados estagiários inscritos na Câmara dos Solicitadores (n.º 1 do art.º 29.º RCPAS).

Os beneficiários extraordinários são os beneficiários que tenham a sua inscrição suspensa ou cancelada, desde que requeiram a manutenção da sua inscrição na Caixa e/ ou os Advogados e Solicitadores de qualquer nacionalidade que não estejam inscritos na Ordem dos Advogados nem na Câmara dos Solicitadores e os profissionais de

outras profissões jurídicas, sejam nacionais ou estrangeiros, desde que o requeiram à Caixa (n.º 1 do art.º 36.º RCPAS).

As inscrições extraordinárias, de acordo com o n.º 2 do art.º 36.º do RCPAS, conferem o direito à pensão de reforma, subsídio de invalidez, subsídio de sobrevivência e subsídio por morte.

O regime previdencial da CPAS assenta no princípio da solidariedade intergeracional, através de métodos de financiamento em regime de repartição, por forma a garantir aos seus beneficiários e respectivos familiares o direito às prestações e demais benefícios (art.º 38.º RCPAS).

O Direito à Reforma está consagrado no art.º 40.º do RCPAS e apenas é reconhecido aos beneficiários que preencham os seguintes requisitos, cumulativamente: tenham completado 65 anos de idade, tenham, pelo menos, 15 anos de carreira contributiva e, não tenham dívidas em contribuições à CPAS (al. a), b) e c) do n.º 1).

O direito à reforma extingue-se por renúncia, prescrição ou óbito do beneficiário, face ao art.º 48.º do RCPAS.

O subsídio de invalidez, previsto no art.º 50.º do RCPAS, só poderá ser atribuído a beneficiários com, pelo menos, dez anos de carreira contributiva e que não tenham contribuições em dívida e que por motivo de doença ou acidente, sejam julgados definitivamente incapazes para o exercício da profissão através de comprovativo de junta médica.

O direito ao subsídio de morte é atribuído nos termos do art.º 58.º do RCPAS, quando o beneficiário tenha, pelo menos, cinco anos de carreira contributiva e não tenha, igualmente, dívida de contribuições, sendo requerida pelo cônjuge sobrevivente ou, na sua falta, pelos filhos.

O valor do subsídio por morte é equivalente a seis vezes o valor da retribuição mínima mensal garantida à data do óbito e é pago numa só vez, face ao disposto no art.º 59.º do RCPAS.

O subsídio de sobrevivência pode ser requerido, por morte do beneficiário, reformado ou não, que tenha completado 70 anos de idade ou tenha, pelo menos, 10 anos de carreira contributiva e sem dívida de contribuições, pelo seu cônjuge e pelos filhos, face ao art.º 61.º RCPAS.

A assistência prevista nos arts.º 71.º e seguintes, só é concebida aos beneficiários que se encontrem em estado de carência económica e esgotada a opção prevista no n.º 1 do art.º 2009.º do Código Civil.

As contribuições pagas mensalmente pelos beneficiários são calculadas pela aplicação da taxa referida no n.º 2 do art.º 79.º do RCPAS e de acordo com os escalões contributivos, que constam do disposto no art.º 80.º do RCPAS.

As receitas da CPAS são constituídas, de acordo com o art.º 84.º, n.º1 do RCPAS, pelas contribuições dos beneficiários; pelo produto das sanções pecuniárias aplicadas pelas instâncias disciplinares da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores; pelos juros e outros rendimentos dos valores e bens próprios; pelos subsídios, donativos, legados ou heranças estabelecidos a seu favor; pelas pensões e subsídios prescritos; e por outros valores pagos ou entregues pelos beneficiários.

As despesas da CPAS podem ser classificadas de previdência, provenientes do pagamento de pensões de reforma, de assistência ou de administração (art.º 86.º, n.º 1 do RCPAS).

Relativamente à tesouraria, a CPAS tem três fundos estatutários próprios, face ao n.º 1 do art.º 90 da RCPAS, o fundo de garantia, de reserva e de assistência. Sendo que, de acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, a CPAS poderá constituir outros fundos, caso se mostrem necessários para o exercício da sua missão.

O fundo de garantia está previsto na alínea a), do n.º 1 do art.º 90.º e no art.º 91, e tem como objectivo assegurar a cobertura actuarial das pensões de reforma em pagamento.

O fundo de reserva tem por fim garantir uma segurança financeira contra qualquer emergência imprevista (art.º 92.º do RCPAS).

O fundo de assistência, de acordo com o art.º 93.º do RCPAS, assegura a satisfação da acção de assistência com os subsídios de invalidez, de sobrevivência, subsídios de assistência e outros benefícios.

A CPAS está sujeita, face ao art.º 97.º do RCPAS, à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e da Segurança Social. Goza, ainda, das isenções e regalias previstas na lei para as instituições de segurança social e de previdência e das estabelecidas na alínea c) do n.º 1 do art.º 9.º do CIRPC (art.º 98.º do RCPAS).

Relativamente ao serviço social prestado pela CPAS, nomeadamente no âmbito das prestações de assistência, a Caixa pode dispor de um serviço social especializado previsto no art.º 99.º RCPAS.

III- A Importância Social do Advogado

No que concerne ao papel do próprio Advogado na sociedade, importa referir que o objecto da presente dissertação não recai sobre a posição e importância social do Advogado ou do Solicitador, mas sim dissertar sobre a verdadeira natureza da CPAS. Porém, não podemos deixar de o mencionar, pois o Advogado, assim como o Solicitador, são verdadeiros sujeitos afectados pelas normas e jurisprudência que regulam a CPAS.

Nesse sentido, importa, ainda que de forma ligeira, reflectir sobre a substância daquilo que é, efectivamente, a profissão do Advogado e integrar as características específicas deste na necessidade da existência da CPAS, enquanto instituição de previdência específica destes sujeitos.

A palavra “Advogado” surge do latim “*ad vocatus*” que significa, literalmente, “aquele que foi chamado” que, no Direito Romano, designava a terceira pessoa que o litigante chamava perante o juízo para falar a seu favor ou para defender os seus interesses.

A profissão do Advogado é uma profissão independente, de génese liberal, praticada no interesse de terceiros, com vista à defesa dos seus direitos, sejam estes evocáveis contra terceiros, ou ainda evocáveis contra o Estado⁹⁴.

A Advocacia é uma profissão regulada através da Ordem dos Advogados, enquanto associação pública profissional, instituição com bastante relevo e interesse público.

⁹⁴ De acordo com o artigo *O Advogado e a Sociedade*, da Ordem dos advogados, de 18 de Maio de 2009: “*O advogado foi sempre, desde os alvares da humanidade, um defensor e um protector (patrono), designação que ainda hoje se mantém. A sua função é tanto mais indispensável quanto mais frágil for a pessoa defendida. A matriz primordial do advogado é a de defensor e, por razões históricas, defensor dos fracos e dos oprimidos.*”.

Considera-se que sobre a profissão de “Advogado” recaem especiais deveres e direitos, do mesmo modo que estão previstas especiais prerrogativas e garantias no exercício da sua actividade. Veja-se, a este respeito, o previsto na Lei da Organização do Sistema Judiciário, no art.º 12.º sob a epígrafe “Advogados”⁹⁵, no art.º 13.º, sob a epígrafe “Imunidade do mandato conferido a advogados”⁹⁶ e no art.º 14.º, sob a epígrafe “Ordem dos Advogados”⁹⁷.

Os Advogados devem obedecer a regras bastante rigorosas, no exercício da sua profissão, estando a sua actuação deontologicamente regulada pelo Estatuto da Ordem dos Advogados, de acordo com o disposto nos arts.º 88.º a 89.º do EOA, de onde ressaltam, desde logo, os princípios gerais, da integridade (art.º 88.º EOA), e da independência (art.º 89.º EOA).

ORLANDO GUEDES DA COSTA (2015), a este respeito, afirma o seguinte:

“ O Código da Deontologia dos Advogados da União Europeia dispõe que, numa sociedade baseada no respeito pela Justiça, o Advogado

⁹⁵De acordo com o disposto no artigo 12.º da LOSJ:

“1. O patrocínio forense por advogado constitui um elemento essencial na administração da justiça e é admissível em qualquer processo, não podendo ser impedido perante qualquer jurisdição, autoridade ou entidade pública ou privada.

2. Para defesa de direitos, interesses ou garantias individuais que lhes sejam confiados, os advogados podem requerer a intervenção dos órgãos jurisdicionais competentes, cabendo-lhes, sem prejuízo do disposto nas leis do processo, praticar os atos próprios previstos na lei, nomeadamente exercer o mandato forense e a consulta jurídica.

3- No exercício da sua actividade, os advogados devem agir com total independência e autonomia técnica e de forma isenta e responsável, encontrando-se apenas vinculados a critérios de legalidade e às regras deontológicas próprias da profissão.”

⁹⁶ De acordo com o art.º 13.º da LOSJ: “ 1- A lei assegura aos advogados as imunidades necessárias ao exercício dos atos próprios de forma isenta, independente e responsável, regulando-os como elemento indispensável à administração da justiça.

2- Para garantir o exercício livre e independente de mandato que lhes seja confiado, a lei assegura aos advogados as imunidades necessárias a um desempenho eficaz, designadamente: a) O direito à protecção do segredo profissional; b) O direito ao livre exercício do patrocínio e ao não sancionamento pela prática de atos conformes ao estatuto da profissão; c) O direito à especial protecção das comunicações com o cliente e à preservação do sigilo da documentação relativa ao exercício da defesa; d) O direito a regimes específicos de imposição de selos, arrolamentos e buscas em escritórios de advogados, bem como de apreensão de documentos.

⁹⁷ De acordo com o art.º 14.º da LOSJ: “A Ordem dos Advogados é a associação pública representativa dos advogados, que goza de independência relativamente aos órgãos do Estado e é livre e autónoma nas suas regras, nos termos da lei.”

desempenha um papel proeminente, não se limitando a sua missão à precisa execução de um mandato, no âmbito da lei, mas devendo o Advogado servir o propósito de uma boa administração da justiça ao mesmo tempo que serve os interesses daqueles que lhe confiam a defesa e afirmação dos direitos e liberdades, não devendo apenas defender a causa do cliente mas também ser conselheiro deste, e sendo o respeito pela função do Advogado uma condição essencial para a garantia do estado de direito democrático; por isso a sua função impõe-lhe uma multiplicidade de obrigações legais e morais, muitas vezes conflituantes, perante o cliente, os tribunais e outras autoridades junto das quais o Advogado assiste ou representa o cliente, a advocacia em geral ou qualquer colega em particular, e o público, para o qual a existência duma profissão livre e independente, autorregulada por normas vinculativas que ela própria criou, é um elemento essencial para a defesa dos direitos humanos, face ao poder do Estado e outros instalados na sociedade.”⁹⁸

Veja-se que, uma das características fundamentais da própria advocacia é a auto-regulação da própria profissão através da fiscalização indirecta pela Ordem dos Advogados. Essa fiscalização é realizada através de medidas disciplinares (arts.º 114.º e seguintes do EOA), que visam analisar a actuação dos próprios Advogados, para que lhe possam ser aplicadas, aquando da violação das normas deontológicas a que estão adstritos. Neste sentido, referimo-nos, genericamente, ao Título IV do Estatuto da Ordem dos Advogados que tem a epígrafe “Acção Disciplinar”.

De acordo com a opinião de ANA SOFIA DE SÁ PEREIRA (2012), Advogada, a Ordem dos Advogados desempenha um papel crucial e inalienável no que respeita à auto-regulação, à acreditação de profissionais de elevada qualidade ética, deontológica e técnica, com títulos académicos que permitem o acesso à Advocacia⁹⁹.

⁹⁸ COSTA, Orlando Guedes (2015). *Op. cit*, p. 6.

⁹⁹ PEREIRA, A. S. de S. (2012). *Da Importância da Ordem dos Advogados para o exercício da Advocacia, Tema 2: A Ordem dos Advogados como Associação Pública- Implicações no Exercício da Profissão*. Disponível em [https://portal.oa.pt/media/118815/10-comunicacao-de-ana-](https://portal.oa.pt/media/118815/10-comunicacao-de-ana)

ANA SOFIA DE SÁ PEREIRA (2012) menciona, ainda, que existem duas grandes posições, relativamente à necessidade e legitimidade da existência da Ordem dos Advogados. Por um lado, há quem defenda que a transferência de poderes públicos, usualmente atribuídos e exercidos pelo Estado, podem ser postos ao serviço dos interesses corporativistas dos Advogados; por outro lado, em oposição, há quem entenda que a existência da Ordem dos Advogados se prende com razões de ordem externa e de defesa dos cidadãos, de forma geral, extravasando a mera auto-regulamentação e garantia do cumprimento do Estatuto da Ordem dos Advogados¹⁰⁰.

Note-se que a Ordem dos Advogados não se inclui na categoria de associação sindical, mas sim, de acordo com as suas raízes históricas, na categoria das corporações profissionais.

Em matéria de Segurança Social, os Advogados estão abrangidos pela CPAS, um regime especial de protecção, que determinou a exclusão dos Advogados e Solicitadores do regime geral de Segurança Social¹⁰¹.

O Advogado é um profissional que exerce o mandato forense através da sua argúcia e capacidade jurídica, tomando decisões com total autonomia, independência e isenta de qualquer pressão.

Em Portugal, a profissão de Advogado prevê garantias constitucionais, previstas na Constituição da República Portuguesa, tais como nos arts.º 20.º, n.º 2¹⁰², e 208.º¹⁰³, que atribuem o direito de qualquer pessoa se fazer acompanhar por Advogado perante qualquer autoridade e asseguram aos Advogados as imunidades necessárias ao exercício do mandato, catalogando o patrocínio forense como elemento essencial à administração da justiça.

[sofia-sa-pereira-da-importancia-da-oo-para-o-exercicio-da-advocacia.pdf](#) [Consultado em 02 de Dezembro de 2019], p.1.

¹⁰⁰ PEREIRA, A. S. de S. (2012). *Op. cit.*, p.2.

¹⁰¹ NEVES. I. (2001). *Op. cit.*, p. 63.

¹⁰² Art.º 20.º, n.º 2 CRP: “*Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.*”

¹⁰³ Art.º 208 da CRP: “*A lei assegura aos advogados as imunidades necessárias ao exercício do mandato e regula o patrocínio forense como elemento essencial à administração da justiça.*”

A Lei de Organização do Sistema Judiciário dispõe no capítulo III, um capítulo próprio para os “Advogados e Solicitadores”¹⁰⁴. O n.º 1 do art.º 12.º dispõe que “o *patrocínio forense por advogado constitui um elemento essencial na administração da justiça e é admissível em qualquer processo, não podendo ser impedido perante qualquer jurisdição, autoridade ou entidade pública ou privada*”.

O n.º 2 do art.º 12 da LOSJ menciona que

“para defesa de direitos, interesses ou garantias individuais que lhes sejam confiados, os advogados podem requerer a intervenção dos órgãos jurisdicionais competentes, cabendo-lhes, sem prejuízo do disposto nas leis do processo, praticar os atos próprios previstos na lei, nomeadamente exercer o mandato forense e a consulta jurídica”, e ainda no n.º3 é referido que: “no exercício da sua actividade, os advogados devem agir com total independência e autonomia técnica e de forma isenta e responsável, encontrando-se apenas vinculados a critérios de legalidade e às regras deontológicas próprias da profissão”.

E o n.º 1 do art.º 13.º da LOSJ

“assegura aos advogados as imunidades necessárias ao exercício dos atos próprios de forma isenta, independente e responsável, regulando-os como elemento indispensável à administração da justiça”, e estabelece no n.º 2 que “para garantir o exercício livre e independente de mandato que lhes seja confiado, a lei assegura aos advogados as imunidades necessárias a um desempenho eficaz, designadamente: a) o direito à protecção do segredo profissional; b) o direito ao livre exercício do patrocínio e ao não sancionamento pela prática de atos conformes ao estatuto da profissão; c) o direito à especial protecção das comunicações com o cliente e à preservação do sigilo da documentação relativa ao

¹⁰⁴ Art.º 12 a 17.º da LOSJ.

exercício da defesa; d) o direito a regimes específicos de imposição de selos, arrolamentos e buscas em escritórios de advogados, bem como de apreensão de documentos”.

A Ordem dos Advogados também surge no art.º 14 da LOSJ, como a associação pública representativa dos advogados, que goza de independência relativamente aos órgãos do Estado e é livre e autónoma das suas próprias regras. Ainda no art.º 3.º do EOA estão enumeradas as atribuições da Ordem dos Advogados. Estas visam defender o Estado de Direito e os direitos liberdades e garantias dos cidadãos e colaborar na administração da justiça (Art.º 3, alínea a) do EOA); assegurar o acesso ao direito, nos termos da Constituição (Art.º 3, alínea b) do EOA); atribuir o título profissional de advogado e certificar a qualidade de advogado estagiário, bem como regulamentar o acesso e o exercício da respectiva profissão (Art.º 3, alínea c) do EOA); zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão de advogado, promovendo a formação inicial e permanente dos advogados e respeito pelos valores e princípios deontológicos (Art.º 3, alínea d) do EOA); representar a profissão de advogado e defender os interesses, direitos, prerrogativas e imunidades dos seus membros, denunciando perante as instâncias nacionais e internacionais os actos que atentem contra aqueles (Art.º 3, alínea e) do EOA); reforçar a solidariedade entre os advogados (Art.º 3, alínea f) do EOA); exercer, em exclusivo, poder disciplinar sobre os advogados e advogados estagiários (Art.º 3, alínea g) do EOA); promover o acesso ao conhecimento e aplicação do direito (Art.º 3, alínea h) do EOA); contribuir para o desenvolvimento da cultura jurídica e aperfeiçoamento da elaboração do Direito (Art.º 3, alínea i) do EOA); ser ouvida sobre os projectos de diplomas legislativos que interessem ao exercício da advocacia e ao patrocínio judiciário em geral e propor as alterações legislativas que se entendam convenientes (Art.º 3, alínea j) do EOA); contribuir para o estreitamento das ligações com organismos congéneres estrangeiros (Art.º 3, alínea k) do EOA); e, exercer as demais atribuições que resultem das disposições do presente Estatuto ou de outros diplomas legais, designadamente do artigo 5.º da Lei n.º 2/2012, de 10 de Janeiro.

Pelo exposto, de acordo com o Estatuto profissional da Ordem dos Advogados, a deontologia profissional do Advogado reveste-se de uma importância capital.

De acordo com ORLANDO GUEDES DA COSTA (2015),

“o direito profissional do Advogado pode definir-se como o conjunto de normas jurídicas que regulam o acesso e o exercício da profissão de Advogado (...) trata-se de um conjunto de normas autónomas que proíbem ou impõem condutas quanto ao acesso e ao exercício de uma profissão com interesse público, tendo em vista a protecção de valores jurídicos que são impostos às pessoas que acedem à profissão e a exercem e que estão adstritas a especiais deveres perante outras pessoas no quadro dessa profissão”¹⁰⁵.

Podemos, assim, afirmar que a profissão de Advogado é uma profissão com bastante relevância social, com direitos e deveres muito específicos.

A previdência dos Advogados foi criada, como já mencionado, em 27 de Dezembro de 1947, com a denominação de “Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados”, constituída pela Portaria n.º 13.872, de 8 de Março de 1952, autonomamente da Ordem dos Advogados. Sendo que, decorridos 8 anos, o seu âmbito foi alargado, com o DL n.º 43/274, de 28 de Outubro de 1970, vindo o DL n.º 402/78, de 15 de Dezembro alterar a sua denominação para o termo actual de “Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores”. A previdência social dos Advogados é realizada, então, pela própria CPAS, de acordo com o disposto no art.º 4.º do EOA.

A CPAS é uma instituição que surgiu da necessidade de proteger o Advogado na velhice e nos casos de doença ou incapacidade. E, actualmente, tem por fim conceder pensões de reforma por velhice e por invalidez aos seus beneficiários, assim como subsídios por morte e pensões de sobrevivência às suas respectivas famílias.¹⁰⁶ Em função das disponibilidades anuais do Fundo de Assistência, complementarmente, a CPAS poderá ainda atribuir outros benefícios de acção social ou de natureza assistencial.

¹⁰⁵ COSTA, O. G. da (2015). *Op. cit.*, p.10.

¹⁰⁶ *Idem, ibidem.*, p. 458.

IV- A importância da CPAS do ponto de vista dos beneficiários

Os beneficiários da CPAS que, ao longo dos anos, contemplaram com interesse todo o crescimento desta instituição, reconhecendo-lhe valor e potencial¹⁰⁷, constituem um potencial para ajudar, não só os Advogados e Solicitadores, como também as suas famílias, em situações difíceis, tais como as situações de carência, invalidez ou velhice.

No entanto, as opiniões dos beneficiários, Advogados e Solicitadores, divergem quando se questiona a real importância e eficácia da CPAS nos dias de hoje, comparativamente com o instituto de segurança social, que assegura estes mesmos benefícios a outras profissões liberais.

Nos últimos anos, têm vindo a surgir diversos protestos contra a CPAS, realizados pelos próprios beneficiários da CPAS, através de manifestações, petições públicas, entre outros, pedindo a extinção da CPAS e a integração da profissão na Segurança Social¹⁰⁸. Um exemplo do descontentamento dos beneficiários contra CPAS e o seu Regulamento, são as petições públicas, cada vez mais frequentes, realizadas por estes.

Veja-se, apenas a título de exemplo, a petição pública datada de 18 de Janeiro de 2020, disponível online, através do url <https://peticaopublica.com/?pi=PT95242>, (consultado em 02 de Maio de 2020), com o título “Pela Integração da CPAS na Segurança Social”, que contou com mais de 7.782 assinaturas, só nesta petição.

O motivo primordial desta petição pública era o de proporcionar aos beneficiários uma velhice condigna e proporcional ao seu percurso de trabalho o que, actualmente, parece não suceder.

A petição pública critica ainda a CPAS pela falta de apoio na saúde, em situações de carências económicas, a falta de sustentabilidade da CPAS para fazer face aos encargos de cariz assistencial e alega ainda que, *“a geração actual encontra-se a pagar as pensões de reforma das gerações passadas, na esperança que também pague as pen-*

¹⁰⁷ GRADE, P. G. (1973). *Op. cit.*, p.3.

¹⁰⁸ SOUSA, F. A. De (2019) *Advogados querem passar para regime geral da Segurança Social*. [Artigo da Web] Disponível em <https://eco.sapo.pt/2019/12/05/advogados-querem-passar-para-regime-geral-da-seguranca-social/>. [Consultado em 04 de Agosto de 2020].

*sões das gerações actuais e vindouras*¹⁰⁹, através do princípio da solidariedade intergeracional.

A petição levanta ainda outro grande problema que tem vindo a surgir na CPAS, relativamente às contribuições: as contribuições mensais mínimas a descontar para a CPAS são de 230,00€ (duzentos e trinta euros), quer o beneficiário (Advogado e/ou Solicitador) aufera mensalmente 600€ (seiscentos euros) ou 10.000€ (dez mil euros). Por conseguinte, as contribuições não são fixadas de acordo com os rendimentos do beneficiário, mas sim de acordo com a tabela fixa prevista no Regulamento da CPAS com valores substancialmente altos, comparativamente com o ordenado mínimo nacional. Verifica-se, assim, uma pesada carga contributiva do beneficiário sem que esta esteja de acordo com os seus reais rendimentos. É, pois, esta discrepância de contribuições obrigatórias que faz com que os seus beneficiários, cada vez mais, implorem pela integração da CPAS na Segurança Social.

Nesta petição pública, menciona-se, ainda, que o Regulamento da CPAS é inconstitucional, uma vez que a própria Constituição da República Portuguesa proíbe que a determinação da matéria colectável nos rendimentos empresariais seja assente num rendimento presumido. Estando, desta forma, a ser violado o princípio previsto no art.º 104.º, n.º 2 da CRP, o princípio da capacidade contributiva.

Desta forma, a CPAS através da tabela fixa de renumerações, faz presunções de rendimentos sobre os seus beneficiários, pese embora possam ser afastadas ou ilididas face ao disposto no art.º 73.º da Lei Geral Tributária. E, ao padronizar, de acordo com uma escala, os rendimentos comuns dos seus beneficiários em escalões contributivos está a agir contra a Lei e ainda a distanciar-se de uma opção no qual as contribuições são baseadas no rendimento real, de cada um.

Na petição pública supra mencionada, é ainda referido que a CPAS, no seu actual Regulamento, “impõe aos seus beneficiários”, a violação de um dos direitos fundamentais mais importantes, previstos constitucionalmente, tal como, o Direito ao Emprego e o Direito à dignidade da pessoa humana, previstos no art.º 58.º e no art.º 1 da CRP.

¹⁰⁹ PETIÇÃO PÚBLICA (2019) Pela integração da CPAS na Segurança Social. [Artigo Web] Disponível em <https://peticaopublica.com/?pi=PT95242>. [Consultado em 19 de Maio de 2020].

Ora, como já mencionado anteriormente, a CPAS foi criada como uma instituição singular com o objectivo simultâneo de assistência, previdência e segurança social ¹¹⁰.

Do nosso ponto de vista, actualmente, verificam-se diversas lacunas, tal como a falta de um subsídio de maternidade ou de parentalidade para os seus beneficiários.

No entanto, não se pode deixar de referir que a CPAS tem e teve uma grande importância do ponto de vista prático, ao longo dos anos, para assegurar subsídios e benefícios de apoio de índole social.

Note-se que, em tempos de pandemia, como os que vivemos actualmente, as lacunas da CPAS foram bastante evidentes, principalmente porque os Advogados e Solicitadores durante o confinamento, ficaram, na sua maioria, impedidos de exercer a sua profissão e não tiveram direito ao apoio do Estado, tal como ao *Lay-Off* ou ao subsídio de desemprego¹¹¹. Acresce que essas lacunas não passaram despercebidas aos beneficiários, o que causou bastante consternação social, pois foram criadas condições de apoio através do sistema da Segurança Social a outras profissões, ou a outros trabalhadores independentes, sem que os Advogados e Solicitadores tivessem acesso a estas medidas em condições de paridade.

Esta situação afigura-se-nos contraditória na medida em que reconhecemos a necessidade e a importância da profissão dos Advogados e dos Solicitadores, profissões liberais, individuais, com acesso e obrigatoriedade de inscrição num sistema previdencial único e exclusivo, e verificamos a desigualdade de direitos e/ou privilégios em relação às restantes profissões, sejam elas liberais ou subordinadas.

A realidade pandémica veio intensificar, consideravelmente, a desigualdade que neste momento está a ser gerada pela existência e restrição que a CPAS impõe sobre os seus beneficiários. Importa salientar que este “problema” já foi reconhecido pela própria Ministra da Justiça, FRANCISCA VAN DUNEN, em Abril de 2020 no Parlamento, em que reconheceu a necessidade de uma reflexão sobre o sistema de protecção social dos Advogados e Solicitadores. Acrescentou também que, actualmente, os Advogados e Solicitadores pagam as contribuições fixas e obrigatórias, mas admitiu a possibi-

¹¹⁰ GRADE, P. G. (1973). *Op. cit.*, p.5.

¹¹¹ PDR (2020) *O PDR apoia a integração da CPAS na Segurança Social*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.pdr.pt/o-pdr-apoia-a-integracao-da-cpas-na-seguranca-social/>. [Consultado em 06 de Agosto de 2020].

lidade de, no futuro, os beneficiários da CPAS optarem pela CPAS ou pela Segurança Social.

FRANCISCA VAN DUNEN (citado por LANÇA, F, 2020),

«A questão da integração da CPAS no sistema de Segurança Social não é consensual na classe. Percebo que os mais jovens e mais desprotegidos o querem, os mais prósperos e com mais idade não querem. Vamos ter aqui alguma dificuldade ao nível dos entendimentos. Mas cá estaremos para decidir.»¹¹²

Em Maio de 2020, foi requerido ao Bastonário da Ordem dos Advogados, a convocação de um referendo, através de um abaixo-assinado que contou com 130 assinaturas, para que os beneficiários da CPAS pudessem ser ouvidos sobre o futuro da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores ¹¹³. Os subscritores consideram que a CPAS é um mero fundo de pensões e tencionam que seja estudada a possibilidade de um referendo sobre o futuro e reestruturação da CPAS, incluindo a integração da CPAS na Segurança Social.

Ora, analisada a história da CPAS, parece-nos que a Caixa já teve uma grande importância para os seus beneficiários, os quais sentiam que existia uma instituição a protegê-los de forma “única”. No entanto, o Regulamento actual apresenta demasiadas lacunas e falhas substanciais na protecção dos interesses dos seus beneficiários, nomeadamente, a falta do direito ao subsídio de desemprego, ou subsídio por baixa, ou por maternidade, entre outros direitos previstos na Segurança Social, que abran-

¹¹² LANÇA, F. (2020) Governo quer rever protecção social para os advogados mas não tem respostas no imediato. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/justica/detalhe/governo-quer-rever-protecao-social-para-os-advogados-mas-nao-tem-respostas-no-imediato>. [Consultado em 07 de Agosto de 2020].

¹¹³ EXPRESSO (2020). *Mais de cem advogados pedem à Ordem referendo sobre o futuro da Caixa de Previdência*. [Artigo da Web] Disponível em <https://expresso.pt/sociedade/2020-05-07-Mais-de-cem-advogados-pedem-a-Ordem-referendo-sobre-o-futuro-da-Caixa-de-Previdencia>. [Consultado em 07 de Agosto de 2020].

gem a maioria das profissões e aos quais os beneficiários da CPAS não têm direito ou acesso.

De frisar ainda que, se os beneficiários da CPAS deixarem de pagar as suas contribuições ficarão inibidos de exercer a sua profissão, o que não acontece no regime da Segurança Social.

Pelo exposto, parece-nos que, aquando da criação da CPAS, os beneficiários mostraram-se agradecidos e bastante satisfeitos com a criação de uma instituição de previdência específica que salvaguardaria os interesses dos seus beneficiários. Porém, actualmente, na globalidade dos beneficiários da CPAS, especialmente os mais recentes, encontram-se bastante descontentes pela existência e pelas normas que regem a CPAS quando comparadas com os direitos e vantagens que outros trabalhadores auferem com a Segurança Social.

V- Análise comparativa entre a CPAS e a Segurança Social

Nos capítulos anteriores deste estudo, já analisámos o enquadramento da CPAS, desde o momento da sua criação, até aos dias de hoje e procurámos clarificar a posição da CPAS em relação à Segurança Social.

Todavia, neste sub-capítulo, iremos analisar e comparar, de uma forma mais aprofundada, as diferenças que caracterizam estas duas entidades.

Assim, para iniciarmos a referida análise comparativa, importa esclarecer que os Advogados e Solicitadores, em conformidade com o Regime dos Trabalhadores Independentes, não são considerados trabalhadores independentes¹¹⁴.

De acordo com o Instituto de Segurança Social, os trabalhadores independentes são as pessoas singulares que exercem uma determinada actividade profissional, sem a sujeição de um contrato de trabalho ou um contrato similar, ou que estejam sujeitos a prestar a outrem os resultados da sua actividade e não se encontrem incluídos no

¹¹⁴ ISS (2020) *Guia prático: Novo Regime dos Trabalhadores Independentes*. [versão electrónica] Disponível em <http://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a>. [Consultado em 10 de Janeiro de 2020].

Regime Geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem. Ora, pese embora, à primeira vista, os Advogados e Solicitadores, preencham os requisitos dos trabalhadores independentes, estes foram excluídos desse regime. Acresce que descontam única e exclusivamente para a CPAS e não para o Instituto de Segurança Social.

A CPAS rege-se pelo seu próprio Regulamento, o Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema da Segurança Social, face ao disposto no n.º 2 do art.º 1.º, do actual RCPAS e ao art.º 106.º da Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, a Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

De acordo com ILIDIO NEVES (1996),

“Parece não haver dúvidas de que estamos no caso perante um verdadeiro regime de segurança social, embora de natureza especial, a confirmar a convicção, já salientada noutro momento, de que a Lei das Bases não impede a existência destes regimes (...) Trata-se basicamente de uma caixa de reformas, que visa cobrir as eventualidades de velhice, invalidez e morte; no entanto, este esquema de benefícios, de base actuarial, é completado com uma importante acção de assistência, o que contribui para dar à instituição características mistas (previdenciais e assistenciais)”¹¹⁵.

Conclui-se, assim, que a CPAS tem por fim conceder pensões de reforma, subsídios por invalidez, subsídios por morte e de sobrevivência e, ainda, outros tipos de subsídios de carácter assistencial, pelo que, efectivamente, é uma instituição com características mistas, de previdência e assistência.

O Instituto de Segurança Social é um instituto de natureza pública, de regime especial, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, e com um património próprio, prossequindo atribuições do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sob a superintendência e tutela do

¹¹⁵ NEVES, I. das (1996). *Op. cit.*, p. 775.

respectivo Ministro. A Segurança Social é uma instituição que pretende assegurar direitos básicos a todos os cidadãos e a igualdade de oportunidades, principalmente no que concerne ao emprego, bem como, promover o bem-estar e a coesão social para os cidadãos de nacionalidade portuguesa ou para os estrangeiros que residam em Portugal ou exerçam a sua actividade profissional em território português¹¹⁶.

Os objectivos da Segurança Social, face ao disposto no art.º 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, actualizada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30/12 (Bases Gerais da Segurança Social) constam da garantia da concretização do direito à segurança social, da promoção da melhoria sustentada das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade e da promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

De acordo com as Bases Gerais da Segurança Social, o sistema de protecção social da Segurança Social está dividido em subsistemas: o subsistema da acção social, o subsistema da solidariedade e o subsistema de protecção familiar.

O sistema de protecção social da Segurança Social intitula-se como um “sistema de protecção social de cidadania” visa garantir os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover a coesão social e o bem-estar, face ao art.º 26.º das Bases Gerais da Segurança Social.

A acção social, ou o chamado “subsistema de acção social”, tem como objectivos a prevenção e reparação de situações de carência, situações de desigualdade sócio-económica, de dependência, exclusão e/ou vulnerabilidades sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades, assegurando uma especial protecção para os grupos mais vulneráveis, tais como as crianças, os jovens, pessoas com deficiências e idosos, assim como a pessoas com mais carências económicas ou sociais, de acordo com o disposto no art.º 29.º das Bases Gerais da Segurança Social.

O subsistema de solidariedade dedica-se a assegurar direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir

¹¹⁶ SEGURANÇA SOCIAL (2019) *Instituto da Segurança Social. Quem somos*. [Versão Electrónica] Disponível em <http://www.seg-social.pt/quem-somos3>. [Consultado em 06 de Agosto de 2020].

prestações em situações de comprovada necessidade familiar ou pessoal, com base na solidariedade de toda a comunidade, não incluídas no sistema previdencial - art.º 36.º das Bases Gerais da Segurança Social.

Quanto ao subsistema de protecção familiar, este destina-se a garantir a compensação de encargos familiares acrescidos, quando ocorram eventualidades de encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência, face à conjugação dos arts.º 45.º e 46.º das Bases Gerais da Segurança Social.

O sistema previdencial da Segurança Social está previsto no art.º 50.º e seguintes das Bases Gerais da Segurança Social e confere garantir, de acordo com o princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos, por via das eventualidades de doença, maternidade, paternidade, adopção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

De acordo com o Ministério das Corporações e Previdência Social (1961),

“A «Segurança Social» define-se pelo seu fundamento (ético-político), pelos seus fins (sociais) e pelos meios (técnicos) adequados à realização desses fins. O fundamento ético-político da segurança social assenta, como escreve Venturi, no reconhecimento do dever que incumbe à sociedade de intervir, a favor do indivíduo e da família, quando se verifique desequilíbrio grave entre as necessidades individuais e familiares e os meios de as satisfazer”¹¹⁷.

Assim, o sistema previdencial da Segurança Social, comparativamente com o sistema da CPAS, é muito mais extenso e assegura o direito às prestações pecuniárias num leque maior de eventualidades que possam vir a surgir no decorrer da vida pessoal e profissional dos seus beneficiários.

¹¹⁷ MINISTÉRIO DAS CORPORações E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Op. cit.*, p. 83.

Analisemos, então, as contribuições pagas, mensalmente, por um Advogado ou Solicitador à CPAS e os descontos de um profissional independente de outra categoria profissional, à Segurança Social.

As contribuições pagas à CPAS obedecem a escalões e regras contributivas. As contribuições à CPAS são mensais e são calculadas pela aplicação da taxa de 24% a uma remuneração convencional, tendo como referência o Indexante Contributivo, que se cifra em 581,90€ para o ano de 2020, ajustado por um factor de correcção, de pelo menos 10%¹¹⁸.

A remuneração convencional é, assim, distribuída por 26 escalões, que variam entre 25% do Indexante Contributivo e 17 vezes o Indexante Contributivo.

Assim sendo, os Advogados e Solicitadores estagiários fazem parte do 1.º escalão, no qual a contribuição mensal, como já mencionado supra, é opcional, e de apenas 31,42€.

No primeiro ano de profissão, ou seja, no primeiro ano civil após inscrição como Advogado ou Associado da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, o escalão é o 2.º e o valor mensal a ser pago à CPAS é de 62,85€.

Do 3.º escalão, fazem parte os beneficiários, Advogados e Solicitadores, até ao segundo ano civil após inscrição na CPAS cujo valor é de 94,27€.

No 4.º escalão, posicionam-se os beneficiários até ao terceiro ano de profissão, para os beneficiários extraordinários e, quando aplicável, aos beneficiários titulares de pensão de reforma, a contribuição mensal paga à CPAS é de 125,69€.

Após o quarto ano de inscrição na CPAS, ou seja, de profissão, como Advogado ou Solicitador, o escalão mínimo é de 251,38€, referente ao 5.º escalão.

Por conseguinte, sem contar com os valores mais reduzidos, nos primeiros anos de profissão, o valor mínimo de contribuições a pagar à CPAS, mensalmente, é de 251,38€ (5.º escalão), sendo que os beneficiários podem alterar o escalão contributivo, até à contribuição máxima de 2.136,74€ (26.º escalão), mensalmente.

¹¹⁸ CPAS (n.d). *Escalões e Regras Contributivas*. (Artigo da Web] Disponível em <https://cpas.org.pt/escal%C3%B5es-e-regras-contributivas.aspx>. [Consultado em 05 de Agosto de 2020].

Em conclusão, um Advogado ou Solicitador que esteja a conseguir auferir de um salário mínimo mensal de 635,00€, terá, obrigatoriamente, salvas as excepções, de contribuir com 251,38€ para a CPAS. No entanto, veja-se que, tanto o Advogado, como o Solicitador, são profissionais independentes, em princípio, trabalhando por conta própria e podem não auferir sequer de um ordenado mínimo.

Contrariamente, através da Segurança Social, os descontos mensais são calculados com base no valor da declaração de rendimentos, sendo a taxa contributiva a cargo dos trabalhadores independentes de 21,4%. Ora, tudo o que é descontado para a Segurança Social é realizado através do valor da renumeração efectiva de cada trabalhador, e não através de uma tabela com escalões, de uma presunção de remuneração.

A pensão de reforma na CPAS, de acordo com o art.º 40.º do RCPAS, é atribuída aos beneficiários que tenham completado 65 anos de idade, que tenham, pelo menos, 15 anos de carreira contributiva à CPAS e que não possuam dívidas de contribuições à mesma. A pensão de reforma depende de requerimento do interessado, face ao n.º 2 do art.º 40.º do RCPAS.

O cálculo da pensão de reforma é calculado de acordo com o disposto no art.º 42.º do RCPAS, da seguinte forma: Pensão de Reforma mensal= (2% x número de anos completos de inscrição com integral pagamento de contribuições) X (Total das renumerações convencionais anuais de toda a carreira contributiva (14 x número de anos completos de inscrição com integral pagamento de contribuições)).

No que concerne à Segurança Social, a pensão de velhice é atribuída a pessoas com idade superior a 66 anos e 5 meses e procedido aos descontos, pelo menos 15 anos, para a Segurança Social¹¹⁹.

Relativamente ao cálculo da pensão de velhice, este também é diferente do cálculo efectuado pela CPAS: o cálculo da pensão de velhice é igual à remuneração de referência x taxa global de formação - a este valor podem ser aplicadas bonificações, penalizações e o factor de sustentabilidade.

¹¹⁹ ISS (2020) *Guia prático: Pensão de Velhice*. [Versão Electrónica] Disponível em http://www.seg-social.pt/documents/10152/14521673/7001_pensao_velhice.pdf/003416f8-5c4e-44e6-a502-844a423a9396. [Consultado em 06 de Agosto de 2020].

Por conseguinte, a Segurança Social e a CPAS têm semelhanças, no facto de serem ambas sistemas de previdência social e na atribuição de pensões, tal como a pensão de reforma/velhice. No entanto, são bastante distintas, não só na sua forma de actuação, nos seus objectivos e fins, como também na sua própria natureza.

CAPÍTULO III - Distinção entre Direito Público e Privado

A divisão entre o Direito Público e o Direito Privado remonta à época dos Romanos, aparecendo, primeiramente, formulada na compilação de Justiniano.

“Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet.”: duas são as formas do estudo jurídico: público e privado. O Direito Público é o que respeita ao Estado, o Privado o que respeita à utilidade dos particulares¹²⁰.

De acordo com GALVÃO TELLES (2010a)¹²¹ e MOTA PINTO (2012)¹²², existe um critério clássico que consiste na ideia ou *“teoria do interesse”*, no qual as normas de Direito Público se destinam a proteger o interesse geral, enquanto as normas de Direito Privado se destinam a proteger os interesses particulares. No entanto, o autor supra mencionado afirma que este critério é *“discutível e que pode conduzir a ideias erradas”*, uma vez que existem normas de Direito Privado que se inspiram num interesse geral. O autor alude ainda a outra doutrina, de igual relevância e que se funda na posição dos sujeitos da situação ou relação, objecto da norma jurídica. De acordo com esta ideia, considera-se que o Direito Público é o Direito do Estado e das pessoas colectivas, e o Direito Privado é o Direito dos Particulares.¹²³

GALVÃO TELLES (2010) defende que

“O Estado é o detentor do poder político, está revestido de autoridade, possui o “imperium” ou “potestas”, à sombra do qual ocupa uma

¹²⁰ TELLES, I. G. (2010a). *Introdução ao Estudo do Direito*. (10ª ed., Vol. II,). Coimbra. Portugal: Coimbra Editora, pp. 165-166.

¹²¹ *Idem, ibidem.*, p. 166.

¹²² PINTO, C. A. Da M. P. (2012). *Teoria Geral do Direito Civil*. (4.ª ed.), Coimbra Editora, p. 36.

¹²³ TELLES, I. G. (2010). *Op. cit.*, p. 167.

situação de supremacia que lhe permite dar ordens aos cidadãos. Ora, se o Estado se apresenta nessa qualidade, investido nas suas prerrogativas de soberania, a actividade que desenvolve entra na órbita do “ius publicum”.

Ficam abandonadas ao Direito Privado todas as relações em que intervêm apenas particulares ou em que intervém o próprio Estado, mas despedido da sua condição de ente soberano, isto é, em que o Estado figura também como particular.”¹²⁴

Nesta sede, teremos de analisar se a CPAS é administrada de forma soberana pelo próprio Estado ou pela intervenção deste, por forma a podermos afirmar a sua natureza pública.

Ora, a distinção entre o Direito Privado e o Direito Público tem vindo a ser alterada ao longo dos anos, principalmente no que concerne às fronteiras limite entre as duas zonas.

GALVÃO TELLES (2010) afirma que:

“o Direito Público é o Direito regulador da organização e funcionamento do Estado e demais ente públicos, e das relações entre eles, como titulares do poder público, e os particulares; o Direito Privado é o regulador das relações entre particulares, ou entre entes públicos e particulares, mas despidos os primeiros de prerrogativas de autoridade.”¹²⁵

Ao Direito Público correspondem vários ramos distintos, tais como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Penal, o Direito das Contra-Ordenações, o Direito Fiscal, o Direito Processual, entre outros.

O Direito Privado abarca outros ramos, tais como o Direito Civil, o Direito Comercial, o Direito das Empresas e o Direito Cooperativo.

¹²⁴ TELLES, I. G. (2010). *Op. cit.*, p. 167.

¹²⁵ *Idem, ibidem.*, p. 170.

No entanto, existem ainda outros ramos jurídicos que se repartem entre o Direito Público e o Direito Privado. Trata-se do Direito do Trabalho, do Direito Económico e do Direito da Segurança Social.¹²⁶

A respeito do Direito da Segurança Social TELLES (2010) menciona que esta

“(...) representa uma ampliação do antigo Direito da Previdência Social, pois visa aos cidadãos em geral e não apenas ao trabalhador. A sua missão fundamental consiste em assegurar, de forma organizada, a protecção dos cidadãos contra determinados riscos da existência, a protecção dos cidadãos contra determinados riscos da existência, por se entender que a efectivação desses riscos não interessa apenas às pessoas individualmente consideradas mas à sociedade no seu conjunto, protecção que não deve excluir nem diminuir a que cada um pode procurar, complementarmente, em formas privadas como, entre outras, os seguros. O Direito da Segurança Social é Direito Público enquanto se traduz, largamente, na intervenção de órgãos administrativos; Direito Privado na medida em que regula os direitos e obrigações dos particulares relativamente às prestações a que têm jus e aos encargos a que se encontram sujeitos.”

JOÃO CAUPERS (2013) entende que a administração pública é um instrumento do poder político e que *“(...) as organizações públicas se encontram, de uma forma ou outra forma, em maior ou menor medida, dependentes da vontade política dos representantes da colectividade, tanto para a sua criação, como para a sua sobrevivência.”*¹²⁷ E ainda menciona que, *“(...) as organizações públicas enfrentam usualmente restrições financeiras resultantes da falta ou insuficiência de autofinanciamento. Na verdade, uma parte mais ou menos substancial dos seus recursos financeiros não é*

¹²⁶ TELLES, I. G. (2010). *Op. cit.*, p. 190.

¹²⁷ CAUPERS, João (2013). *Op. cit.*, p. 24.

*gerada pela actividade das próprias organizações, resultando de dotações orçamentais.*¹²⁸

De acordo com a opinião de PAULO PEDROSO, antigo Ministro do Trabalho e da Segurança Social, a CPAS não é privada, mas sim pública, tendo surgido do sistema público fascista, no âmbito das instituições de previdência.¹²⁹

De facto, a CPAS surgiu no âmbito das instituições de previdência, como analisado supra, na história do surgimento da CPAS. Todavia, MARQUES GUEDES, actual Ministro de Presidência e Desenvolvimento Regional de Portugal, antigo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (2011-2013), em meados de 2012, extinguiu as caixas de previdência e afirmou que a CPAS é privada, deixando-a de fora da Segurança Social.¹³⁰

A CPAS autoqualifica-se como uma pessoa colectiva de Direito Público.

Conforme TELLES (2010a), *“Dizem-se pessoas colectivas as organizações de base pessoal ou patrimonial, votadas à satisfação de determinados interesses comuns, que o Direito trata como sujeitos de direito e, portanto, como centros de imputação jurídica.”*¹³¹

Em conformidade com o autor supra mencionado, as pessoas colectivas públicas têm por fim a prossecução de fins públicos, são constituídas por iniciativa pública, ou seja, pelo próprio Estado e, em regra, são detentoras de poderes de autoridade exercidos em nome próprio.¹³²

Por conseguinte, as pessoas colectivas podem dividir-se em pessoas colectivas de direito público ou privado. E essa distinção deverá ser efectuada conforme o respectivo fim, se é de interesse público ou de interesse particular, qual o regime aplicável, se é aplicável o Direito Administrativo ou o Direito Privado e ainda analisar-se o modo como foi criado, se pelo poder público ou se por um particular.

¹²⁸ CAUPERS, João (2013). *Op. cit.*, p. 25.

¹²⁹ ESQUERDA (2020). *Milhares de Advogados e Solicitadores sem protecção social*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.esquerda.net/artigo/milhares-de-advogados-e-solicitadores-sem-protacao-social/67826>. [Consultado em 08 de Agosto de 2020].

¹³⁰ ESQUERDA (2020). *op cit.*

¹³¹ TELLES, Inocência Galvão (2010a). *Op. cit.*, p. 178.

¹³² *Idem, ibidem.*, p. 179.

Pelo exposto, entendemos que a CPAS não se enquadra totalmente na definição de uma pessoa colectiva de Direito Público.

Relativamente às pessoas colectivas privadas, estas podem ser associações, sociedades comerciais, ou sociedades civis sob forma comercial e/ou fundações.¹³³

Destarte, no nosso entender, a CPAS também não é uma associação, uma sociedade civil ou uma fundação.

A CPAS é, efectivamente, uma entidade *sui generis*, única e independente. No nosso entender, não terá uma natureza totalmente pública e muito menos será uma entidade totalmente privada. Pelo que, consideramos a sua natureza exclusiva e diferenciada.

Tendo em conta o referido anteriormente, a CPAS persegue um interesse público que lhe está constitucionalmente atribuído, mas esta entidade, de acordo com a sua evolução histórica, não é criada num verdadeiro interesse público, mas sim no interesse de um grupo bastante restrito de sujeitos, i.e., Advogados e Solicitadores, a fim de lhes garantir não só uma verdadeira rede de previdência, mas também uma medida de defesa do poder Estatal. Em virtude disso, na ausência de qualquer intervenção estatal, a CPAS encontra verdadeiramente a posição *tertium genus*.

I- Formas públicas de personalidade colectiva

Como concluído anteriormente, distinguir pessoas colectivas de direito público e pessoas colectivas de direito privado é uma tarefa tradicionalmente complexa, longe de um entendimento pacífico e que tem suscitado diversas divergências e opiniões doutrinárias.

Ora, uma vez que a CPAS se arroga uma pessoa colectiva de direito público faremos uma análise mais aprofundada sobre quais as formas públicas de personalidade colectiva.

JOÃO CAUPERS (2013) menciona que “a organização pública é um grupo humano estruturado pelos representantes de uma comunidade com vista à satisfação de neces-

¹³³ TELLES, Inocência Galvão (2010a). *Op. cit.*, p. 185.

*sidades colectivas predeterminadas desta.*¹³⁴ E ainda que “ *A administração pública, enquanto actividade, é prosseguida por três tipos de elementos: as pessoas colectivas; os órgãos; os serviços públicos.*”¹³⁵

A Administração Pública é constituída, tradicionalmente, por pessoas colectivas públicas submetidas a um regime de direito administrativo. Como já mencionado, as pessoas colectivas foram criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos e, por isso, dotadas, em nome próprio de prerrogativas de autoridade, isto é, com poderes e deveres públicos¹³⁶.

VITAL MOREIRA (1997) refere que

“ Uma das grandes questões da doutrina administrativa continua a ser a distinção entre pessoas colectivas públicas e pessoas colectivas privadas. (...) *Não se trata de critérios de definição da pessoa colectiva pública mas sim de critérios de identificação. Com efeito há duas questões basicamente distintas: uma consiste em saber o que é um ente público, o que é que o define, qual é a sua razão de ser, o fundamento do regime de direito público; outra cuida de saber como reconhecer um ente público, quais os índices, sintomas, sinais ou marcas decisivas para proceder à sua identificação. À partida, pressupõe-se uma certa correspondência entre pessoas colectivas públicas e regime de direito público e entre pessoas colectivas privadas e regime de direito privado. O que importa saber é que factor ou factores é que só por si poderão explicar o regime próprio das entidades públicas e que por isso, uma vez presentes, arrastam consigo esse regime, salvo indicação legal em contrário*”¹³⁷.

M. CAETANO, citado por VITAL MOREIRA, 1997, afirma que “*são pessoas colectivas de direito público as que sendo criadas por acto do poder público, existem para a*

¹³⁴ CAUPERS, João (2013). *Op. cit.*, p. 111.

¹³⁵ *Idem, ibidem.*, p.112.

¹³⁶ *Idem, ibidem*, p.113.

¹³⁷ MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra Editora. pp. 265-266.

*prosecução necessária de interesses públicos e exercem em nome próprio poderes de autoridade.*¹³⁸

Por conseguinte, as pessoas colectivas de direito público são o Estado, as Regiões Autónomas, as Autarquias Locais, os Institutos Públicos, as entidades públicas empresariais, as Associações Públicas e outras corporações públicas e ainda, as entidades administrativas independentes¹³⁹.

De acordo com VITAL MOREIRA (1997), as pessoas colectivas de direito público podem ser institucionais, corporacionais ou híbridas. Sendo que, as pessoas colectivas públicas institucionais são os institutos públicos - serviços personalizados, estabelecimentos públicos e/ou fundações públicas - e as empresas públicas; as pessoas colectivas públicas corporacionais são as corporações territoriais, “consórcios públicos e as associações públicas; as pessoas colectivas públicas híbridas são os institutos paracorporacionais e as corporações para-institucionais¹⁴⁰.

A. As Associações Públicas

FREITAS DO AMARAL, (citado por VITAL MOREIRA, 1997, define que as associações públicas são as “pessoas colectivas públicas, de tipo associativo, criadas para assegurar a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas, que se organizam para a sua prossecução”¹⁴¹.

De acordo com VITAL MOREIRA (1997),

“a associação pública é uma pessoa colectiva de direito público, de natureza associativa, criada como tal por acto do poder público, que desempenha tarefas administrativas próprias, relacionadas com os interesses dos seus próprios membros, e que, em princípio, se governa a si

¹³⁸ MOREIRA, Vital (1997). *Op. Cit.* p. 268.

¹³⁹ *Idem, ibidem*, p. 269.

¹⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 327.

¹⁴¹ *Idem, ibidem.*, p. 382.

*mesma mediante órgãos próprios que emanam da colectividade dos seus membros, embora normalmente sujeitos a uma tutela estadual*¹⁴².

As associações públicas, como o próprio nome indica, sendo entidades públicas têm por finalidade a prossecução de interesses públicos e, na sua generalidade, interesses colectivos¹⁴³.

VITAL MOREIRA (1997) menciona que *“o que mais caracteriza as associações públicas stricto sensu é a dialéctica entre o interesse colectivo do grupo ou formação social e o interesse público que motiva a criação da associação como entidade pública.*¹⁴⁴

VITAL MOREIRA (1997), quanto à distinção entre associações públicas e associações privadas refere que

“ (...) são associações públicas as que sejam como tais qualificadas pela lei ou que tenham sido criadas por acto de autoridade do Estado para exercer poderes públicos; e são associações privadas as criadas pelos particulares ou pelas entidades públicas enquanto particulares. Na verdade, por princípio, o Estado não pode criar associações privadas por acto de autoridade; as associações privadas relevam da liberdade de associação, não podendo o Estado impor uma associação privada aos particulares. Por outro lado, os particulares, só por si, não podem criar associações públicas, pois só o Estado pode conferir status público a qualquer entidade.”

Existem várias diferenças entre as associações públicas e as associações privadas: as associações privadas são criadas, de forma livre, por vontade colectiva dos interessados; com autodissolução livre; com fins livremente escolhidos; liberdade de prossecução de funções; autonomia disciplinar; responsabilidade civil privada; independência face ao Estado. Contrariamente, as associações públicas são criadas por um acto do

¹⁴² MOREIRA, Vital (1997). *Op. Cit.*, p. 382.

¹⁴³ *Idem, ibidem.*, p. 388.

¹⁴⁴ *Idem, ibidem.*

Estado; com impossibilidade de autodissolução; com fins heterodefinidos; com obrigação de prossecução de funções; com reserva de lei em matéria sancionatória; com responsabilidade civil pública; e tutela pública.¹⁴⁵

Após esta análise comparativa, entendemos que a CPAS, sendo considerada uma associação, mais se assemelha a uma associação privada do que a uma associação pública.

Em relação à Ordem dos Advogados, esta apresenta-se como uma associação pública profissional. Relativamente a este assunto, VITAL MOREIRA (1997) afirma que

“As associações públicas profissionais apresentam as mais das vezes uma vertente de “grupo de interesse” ou “sindicato” públicos. Elas são grupos de interesse na medida em que se apresentam também como organismos de representação e de promoção dos interesses colectivos da certa “profissão” ou de certo sector ou ramo da economia”¹⁴⁶.

Tendo em conta a análise já efectuada anteriormente, impõe-se um estudo comparativo e correlativo entre o que se entende pela Ordem dos Advogados e o que se entende pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

A primeira entidade, no nosso entendimento e pela leitura realizada por VITAL MOREIRA, tem por objecto a tutela, não só dos interesses dos profissionais que a integram, os Advogados, mas também a tutela dos interesses dos representados por esses profissionais, i.e., os seus constituintes. Daí que, no seio da própria Ordem dos Advogados existam vários órgãos, sobre os quais não nos alongaremos, que perseguem diversos objectivos. Referimo-nos, por exemplo, aos Conselhos de Deontologia, aos Conselhos Regionais, ao Conselho Geral e à Assembleia Geral que, dentro das atribuições específicas de cada um, acabam por zelar por interesses públicos e, bem assim, pelos interesses particulares dos Advogados.

¹⁴⁵ MOREIRA, Vital (1997). *Op. Cit.* p. 399.

¹⁴⁶ *Idem, ibidem.*, p. 409.

Por outro lado, a CPAS, apesar de perseguir um interesse público, a previdência social apenas o faz dentro dos limites subjectivos que lhe são legalmente atribuídos, i.e., a previdência social dos Advogados e Solicitadores.

Ora, apesar das associações públicas terem, em regra, uma dupla função, nomeadamente, o desempenho de funções públicas de regulação e ainda, a função de representação e defesa dos interesses colectivos de profissão¹⁴⁷, tal não obsta a que estas persigam interesses privatísticos.

Face ao exposto, a CPAS não se poderá confundir com a associação pública Ordem dos Advogados, estando, no nosso entendimento, mais perto de ser uma pessoa colectiva privada, de utilidade pública.

PARTE II

CAPITULO IV- Problemas em processos executivos

A problemática subjacente ao presente trabalho, natureza jurídica da CPAS, gerou, recentemente, várias dúvidas e divergências de opiniões jurisprudenciais.

Tal discussão teve lugar a partir do momento em que a CPAS intentou acções executivas em Tribunais Comuns contra beneficiários, Advogados e Solicitadores, devedores, que tinham deixado de pagar as suas contribuições mensais, pretendendo a cobrança coerciva das mesmas, decorrentes das qualidades de Advogado ou Solicitador e da obrigatória inscrição na CPAS.

No seguimento das acções executivas, a maioria dos beneficiários devedores apresentou embargos de executado, arguindo a excepção de incompetência material do Tribunal judicial para apreciação da presente causa. Os executados/beneficiários, nos embargos de executado, alegaram que as contribuições pagas, mensalmente, à CPAS não tinham uma natureza civil, mas sim tributária, da qual discordamos profundamente.

A CPAS, não concordando, apresentou diversas contestações às arguições da excepção aludida, referindo que esta não pode ser qualificada como uma entidade públi-

¹⁴⁷ MOREIRA, Vital (1997). *Op. Cit.*, p. 414.

ca, mas sim como uma entidade de natureza mista, pugnando pela competência dos tribunais comuns.

Afirmou, também, que as contribuições da CPAS não têm natureza tributária, uma vez que, tradicionalmente, à semelhança dos impostos, as prestações de natureza tributária apresentam as seguintes características: constituem uma fonte de financiamento do Estado ou de entidades públicas e destinam-se a cobrir as despesas de carácter geral do Estado ou das entidades públicas; são fixados unilateralmente pelo Estado ou pela entidade pública e sem qualquer contrapartida individualizada; são prestações coactivas porque a obrigação de pagar se impõe ao particular e é independente da sua vontade na medida em que não resulta de um qualquer acordo ou contrato entre o particular e o Estado ou a entidade pública; e, por fim, as prestações de natureza tributária são caracterizadas pela ausência de qualquer objectivo punitivo.

A CPAS não possui as três primeiras características de impostos.

Nas contestações apresentadas, a CPAS caracteriza-se como uma entidade de natureza *sui generis*, de natureza mista e nunca por “*mera entidade pública*”.

Acontece que, os Tribunais Comuns, maioritariamente, se declararam materialmente incompetentes para tramitarem com os processos executivos, sugerindo a remessa dos processos para os Tribunais Administrativos e Fiscais.

No entanto, a CPAS insatisfeita com as decisões proferidas, interpôs diversos Recursos contra a decisão de incompetência dos Tribunais Comuns, alegando que as decisões dos tribunais judiciais não tinham em conta a particularidade e regime jurídico da própria CPAS.

Ora, os processos executivos em massa, resultantes das inovações do RCPAS de 2018 a que já nos referimos, assim como os Recursos, foram impulsionados pela falta de pacificidade na nossa jurisprudência, uma vez que existiu, igualmente, jurisprudência que partilhou do mesmo entendimento da CPAS e, por conseguinte, decretaram que os Tribunais Comuns eram competentes em razão da matéria para tramitar as execuções intentadas.

Entendemos, portanto, que a jurisprudência não é unânime e consideramos que a questão primordial é, efectivamente, a natureza jurídica da CPAS, por forma a aferir-

se qual o Tribunal competente para interpor um processo executivo da CPAS, por falta de pagamentos de contribuições, contra um beneficiário devedor.

I- Modalidades de competência dos tribunais

A maioria dos Tribunais Comuns declarou-se incompetente materialmente para apreciar e julgar as presentes acções executivas. A fim de aclarmos este problema jurisprudencial, iremos fazer uma breve análise sobre as modalidades de incompetência existentes.

Vejamos: quando se propõe uma acção em Tribunal, o Autor deverá procurar saber qual é o tribunal competente para intentar a acção, de acordo com as regras da competência dos Tribunais.

Em primeiro lugar, deve averiguar qual é o tribunal de 1.ª instância territorialmente competente, de acordo com o disposto no art.º 70.º e seguintes do CPC.

Ora, as incompetências podem ser consideradas absolutas ou relativas, de acordo com o disposto no art.º 96.º e seguintes do CPC.

PAIS DE AMARAL (2015) distingue a incompetência absoluta e a incompetência relativa referindo que *“A incompetência absoluta corresponde à violação de meras normas de interesse e ordem pública e a incompetência relativa à violação de meras normas de interesse e ordem particular”*¹⁴⁸.

A. Incompetência absoluta

A incompetência absoluta do Tribunal determina a infracção das regras de competência, em razão da matéria da hierarquia e das regras de competência internacional e ainda, a preterição de tribunal arbitral, de acordo com o disposto no art.º 96.º do CPC.

A incompetência absoluta pode ser arguida pelas partes e, excepto se decorrer da violação de pacto privativo de jurisdição ou de preterição de tribunal arbitral volun-

¹⁴⁸ AMARAL, J. A. P. (2015). *Direito Processual Civil*. (12.ª ed.), Almedina, p.169.

tário, deve ser suscitada oficiosamente, pelo tribunal, enquanto não houver sentença com trânsito em julgado proferida sobre o fundo da causa - n.º 1 do art.º 97.º do CPC.

A violação das regras da competência em razão da matéria que apenas respeitem aos tribunais judiciais só pode ser arguida, ou oficiosamente conhecida, até ser proferido despacho saneador ou, não havendo lugar a este, até ao início da audiência final -n.º 2 do art.º 97.º do CPC.

Em conformidade com o n.º 1 do art.º 99.º do CPC, os efeitos da verificação de incompetência absoluta implicam a absolvição do réu da instância ou o indeferimento em despacho liminar, quando o processo o comportar.

No caso de a incompetência ser arguida antes de ser proferido despacho saneador, face ao disposto no art.º 98.º do CPC, pode conhecer-se dela imediatamente ou reservar-se a apreciação para esse despacho; se arguida posteriormente ao despacho, deve conhecer-se logo da arguição.

Conforme dispõe o n.º 2 do art.º 99.º do CPC, se a incompetência só for decretada depois de findos os articulados, podem estes aproveitar-se, desde que o Autor requeira, no prazo de dez dias a contar do trânsito em julgado da decisão, a remessa do processo ao tribunal em que a acção deveria ter sido proposta, não oferecendo o réu oposição justificada.

Ora, no presente caso, estamos perante uma incompetência absoluta do Tribunal, em razão da matéria, no qual, nos termos do n.º 2 do art.º 99.º do CPC, o Autor, neste caso, a CPAS, podia requerer, no prazo de 10 dias a remessa do processo para o Tribunal declarado competente.

No caso de o Autor não requerer a remessa do processo para o Tribunal onde a acção devia ter sido proposta, a incompetência absoluta leva a que sejam inutilizados todos os actos praticados.

A decisão sobre incompetência absoluta do tribunal, embora transite em julgado, tem apenas valor de caso julgado formal, só valendo, portanto, no respectivo processo, face ao art.º 100.º do CPC. Conforme AMARAL (2015),

“Por outras palavras, o caso julgado que se forme sobre o despacho que determinou a incompetência absoluta do tribunal, não tem o al-

cance de caso julgado material, o que significa que não tem valor fora do processo (cfr. Artigos 619.º e 620.º). É uma forma de garantir a liberdade de julgamento de cada juiz. Na verdade, sendo proposta outra acção no tribunal tido por competente, nada impede que o juiz deste tribunal o considere incompetente”¹⁴⁹.

No entanto, a lei estabelece uma excepção, em que o Supremo Tribunal de Justiça ou o Tribunal de Conflitos, dependendo dos casos, decidem, de forma definitiva, através de um recurso interposto do acórdão do Tribunal da Relação, qual é o tribunal competente em razão da matéria ou da hierarquia, para julgar a acção. O que também sucedeu no caso em análise e que analisaremos mais à frente.

Competência em razão da matéria

Uma vez que, no caso em análise, estamos perante uma incompetência absoluta em razão da matéria, faremos também um breve enquadramento legal das competências em razão da matéria.

De acordo com o art.º 64.º do CPC, são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

É através das leis de organização judiciária que estão determinadas as causas que, em razão da matéria, são da competência dos tribunais e das secções de competência especializada, face ao art.º 65.º do CPC.

Neste sentido, o n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 62/2013 determina que os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.

Ou seja, se as causas não forem atribuídas especificamente por lei a uma determinada jurisdição especial, entende-se que são da competência dos Tribunais Judiciais¹⁵⁰.

¹⁴⁹ AMARAL, J. A. P. (2015). *Op. cit.*, p. 171.

¹⁵⁰ *Idem, ibidem.*, p. 154.

Como refere o Prof. ANTUNES VARELA (1976)¹⁵¹ e PAIS DE AMARAL (2015)¹⁵², a competência em razão da matéria é baseada no princípio da especialização, com o reconhecimento da vantagem de reservar para órgãos judiciais diferentes o conhecimento de certos sectores do Direito, pela vastidão e pela especialidade das normas que o integram. Assim, os tribunais judiciais são, consoante a matéria das causas que lhe são atribuídas, tribunais de competência genérica ou de competência especializada.

Face ao disposto no n.º 2 do art.º 80.º do CPC, os tribunais de comarca são de competência genérica e igualmente de competência especializada.

E os tribunais judiciais desdobram-se em juízos, de acordo com o n.º 1 do art.º 81.º da mencionada Lei, que podem ser de competência especializada, de competência genérica e de proximidade, em conjugação com o art.º 130.º.

Os juízos de competência especializada podem ser os previstos nas alíneas do n.º 3, do art.º 81.º da mesma Lei: central cível (al. a) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); local cível (al. b) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); central criminal (al. c) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); local criminal (al. d) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); local de pequena criminalidade (al. e) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); instrução criminal (al. f) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); família e menores (al. g) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); trabalho (al. h) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); comércio (al. i) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC); execução (al. j) do n.º 3, do art.º 81.º do CPC).

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, no art.º 202.º, n.º1, os tribunais judiciais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo e de acordo com o n.º 2 do art.º 205.º, as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

O Prof. MANUEL DE ANDRADE (1993), menciona que

“A competência do tribunal – ensina Redenti – «afere-se pelo quid disputatum (quid decidendum, em antítese com aquilo que será mais

¹⁵¹ VARELA, A. (1976). *Manual de Processo Civil*, Coimbra Editora, p. 197.

¹⁵² AMARAL, J. A. P. (2015). *Op. cit*, p. 155.

tarde o quid decisum)»; é o que tradicionalmente se costuma exprimir dizendo que a competência se determina pelo pedido do Autor. E o que está certo para os elementos objectivos da acção está certo ainda para a pessoa dos litigantes.

A competência do tribunal não depende, pois, da legitimidade das partes nem da procedência da acção. É ponto a resolver de acordo com a identidade das partes e com os termos da pretensão do Autor (compreendidos aí os respectivos fundamentos), não importando averiguar quais deviam ser as partes e os termos dessa pretensão. Mesmo quando a lei, não se atendo pura e simplesmente aos termos em que a acção está deduzida, requer a indagação duma circunstância extrínseca (valor ou situação dos bens pleiteados, domicílio do Réu, lugar do contrato ou do facto ilícito, etc.), é através desses termos que há-de saber-se qual o ponto a indagar”¹⁵³.

Pelo exposto, podemos concluir que, para determinarmos a competência de um tribunal, há primeiro que analisar o pedido do Autor, por forma e de acordo com as normas reguladoras da competência dos tribunais, se poder averiguar qual é a matéria do litígio em causa.

B. Incompetência relativa

A incompetência relativa está prevista no art.º 102.º do CPC, corresponde à fracção de regras de competência fundadas no valor da causa, na divisão judicial do território ou decorrentes do estipulado na convenção prevista no art.º 95 do CPC.

De acordo com o n.º 1 do art.º 103.º do CPC a incompetência relativa pode ser arguida pelo réu, sendo o prazo de arguição o fixado para a contestação, oposição ou resposta ou, não havendo lugar a estas, para outro meio de defesa que tenha a faculdade de deduzir.

¹⁵³ ANDRADE, M. A. D. (1993). *Noções Elementares de Processo Civil*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 90.

Quando a arguição é realizada pelo réu, o autor pode responder no articulado subsequente da acção ou, não havendo lugar a este, em articulado próprio, dentro de dez dias após a notificação da entrega do articulado do réu, face ao disposto no n.º 2 do art.º 103.º do CPC.

No entanto, o art.º 104.º do CPC estabelece a excepção nos casos de incompetência em razão do território, podendo ser oficiosamente conhecida pelo tribunal, sempre que os autos fornecerem os elementos necessários previstos nas alíneas do n.º 1 do mencionado artigo.

A incompetência relativa é sempre de conhecimento oficioso quando resultar da infracção das regras da competência que dizem respeito ao valor da causa, seja qual for a acção que se suscite, *vide* o n.º 2 do art.º 104.º do CPC.

Nos casos em que a competência relativa é arguida pelo réu, é o juiz quem decide qual é o tribunal competente para a acção, de acordo com o n.º 1 do art.º 105.º do CPC, e no caso de a excepção ser julgada procedente, o processo é remetido para o tribunal competente, onde continuará os seus termos, visto que a instância não é julgada extinta, face ao n.º 3 e 4 do art.º 105.º do CPC.

PAIS DE AMARAL (2015) refere que *“Ao conhecimento da competência são aplicáveis as mesmas regras que se utilizam para os conflitos de competência. A reclamação para o presidente do Tribunal da Relação constitui uma solução administrativa que é mais célere e pragmática”*¹⁵⁴.

Ora, a decisão transitada em julgado, de acordo com o n.º 2 do art.º 105.º do CPC, resolve definitivamente a questão da competência, mesmo que tenha sido oficiosamente suscitada. PAIS DE AMARAL (2015) menciona o seguinte:

“Significa isto que, se a excepção for julgada improcedente, não mais pode vir a ser discutida esta questão no processo. Se a excepção da incompetência relativa for julgada procedente, o processo é remetido para o tribunal competente (art.º 105.º, n.º 3), que fica deste modo vinculado à decisão do juiz que ordenou a remessa do processo, isto é, o

¹⁵⁴ AMARAL, J. A. P. (2015). *Op. cit.*, p. 174.

*juiz do tribunal ad quem, ao receber o processo, não poderá declarar-se incompetente*¹⁵⁵.

II- Análise Jurisprudencial

A. Tribunais Comuns

Como mencionado supra, nem todos os Acórdãos dos Tribunais Judiciais, de 2.ª Instância, foram unânimes, no que concerne à competência ou incompetência material dos Tribunais comuns para tramitar e julgar as acções executivas interpostas pela CPAS contra beneficiários devedores.

De seguida, iremos analisar o conteúdo de alguns desses acórdãos, por forma a evidenciarmos as opiniões que sustentaram estas díspares decisões.

Vejamos, de acordo com o disposto no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 16976/17.6T8SNT.L1-8, de 22 de Março de 2018, em que é relator Ilídio Sacarrão Martins:

*“ A CPAS é uma pessoa colectiva de direito público (...) As relações jurídicas que se estabelecem entre ela e os seus associados, no âmbito do respectivo regulamento, assumem natureza administrativa e, por isso, nos termos da al. o) do nº 1, do artigo 4º, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a «Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores», como é o caso em apreço*¹⁵⁶.

¹⁵⁵ AMARAL, J. A. P. (2015). *Op. cit.*, p.174.

¹⁵⁶ Ac. TRL, proc. n.º 16976/17.6T8SNT.L1-8, de 22 de Março de 2018, em que é relator Ilídio Sacarrão Martins. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/104106fe94eea56e80258294002d0a2b?OpenDocument&Highlight=0,16976%2F17.6T8SNT.L1-8>. [Consultado em 17 de Agosto de 2020].

O Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 19570/17.8T8LSB.L1-6, de 28-03-2019, em que é relator ou relatora Maria Teresa Pardal, também sustentou que *“A cobrança das dívidas à Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores por contribuições não pagas pelos beneficiários é da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais, sendo incompetentes para o efeito os Tribunais Comuns”*¹⁵⁷.

No entendimento do Ac. TRL, proc. n.º 9354-16.6T8LSB.L1-8, de 02-11-2017, em que é relatora Teresa Prazeres Pais, *“As relações jurídicas estabelecidas entre a CPAS e os seus associados são relações de natureza administrativa e cabem na competência geral mencionada na al. o) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF”*¹⁵⁸.

E de acordo com o Ac. TRL, proc. n.º 17398/15.9T8LRS.L1-2, de 09-03-2017, em que é relatora Maria Teresa Albuquerque,

“A remissão para os «requisitos previstos no CPPT», constante do n.º 5 do art.º 81 do Regulamento aprovado pelo DL 119/2015 de 29/06, não pode deixar de implicar a expressa previsão para a utilização do processo de execução fiscal a que alude o n.º 2 do art.º 148.º do CPPT, não se afigurando curial o entendimento da Autoridade Tributária e Aduaneira de que há falta de norma habilitante para propor execuções para cobrança das contribuições em dívida à CPAS (...) a CPAS tem traços de entidade pública, desde logo por ter sido criada pelo Estado - pelo Decreto-Lei nº 36.550, de 22/10/1947 - como constituindo uma instituição de previdência, sendo que a L 4/2007, de 16/1/ (Bases Gerais do Sistema de Segurança Social), a manteve em actividade, referindo no seu art 106º que, «mantêm-se autónomas as instituições de previdência cri-

¹⁵⁷ Ac. TRL, proc. n.º 19570/17.8T8LSB.L1-6, de 28-03-2019, em que é relatora Maria Teresa Pardal. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/dab305ce14314ae5802583d1003504b9?OpenDocument&Highlight=0,cpas>. [Consultado em 17 de Agosto de 2020]

¹⁵⁸ Ac. TRL, proc. n.º 9354-16.6T8LSB.L1-8, de 02-11-2017, em que é relatora Teresa Prazeres Pais. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/740be499f98dcb15802581ed0056837e?OpenDocument&Highlight=0,cpas> [Consultado em 17 de Abril de 2020]

adas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de Dezembro, com os seus regimes jurídicos e formas de gestão privadas, ficando subsidiariamente sujeitas às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações». É indiscutível, e isso mesmo resulta expresso do art 1º do Regulamento da Caixa de Previdência dos CPAS publicado em anexo ao DL 119/2015, que a CPAS visa «fins de previdência e de protecção social», e embora autónoma, se rege, nos termos do nº 2 dessa norma, «pelo presente Regulamento e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações». Não deixa de estar sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da segurança social – artigo 97º do respectivo Regulamento – e goza das isenções e regalias previstas na lei para as instituições de segurança social e de previdência social e de previdência estabelecidas na alínea c) do nº 1 do art 9º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – artigo 98º do seu Regulamento”

159

O n.º 3 do art.º 212.º da CRP dispõe que compete aos Tribunais Administrativos e Fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais. Em concordância com o disposto no n.º 1 do art.º 1.º do ETAF, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

Assim, o entendimento destes Tribunais é de que as relações jurídicas estabelecidas entre a CPAS e os seus beneficiários são de natureza administrativa.

¹⁵⁹ Ac. TRL, proc. n.º 17398/15.9T8LRS.L1-2, de 09-03-2017, em que é relatora Maria Teresa Albuquerque. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/98bb757d3e46c1c6802580fa004639a3?OpenDocument&Highlight=0,cpas> [Consultado em 19 de Dezembro de 2019]

Também num Ac. do Tribunal da Relação do Porto, no proc. n.º 2076/17.2T8AGD.P1, de 11-07-2018, em que é relatora Ana Lucinda Cabral, foi mencionado que

“A Caixa de Previdência ..., como outras instituições de previdência, foi integrada no sistema de segurança social.

(...) As sucessivas leis sobre o sistema da segurança social sempre dispuseram que a cobrança coerciva dos valores relativos às quotizações era efectuada através de execução fiscal, cabendo aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal conhecer das impugnações judiciais.

(...) Actualmente o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, cujo âmbito de aplicação são todos os regimes abrangidos pelo sistema previdencial, no artigo 3º, estabelece, nomeadamente, que são subsidiariamente aplicáveis quanto à relação jurídica contributiva as disposições da Lei Geral Tributária.

(...) Se à relação jurídica contributiva se aplica a Lei Geral Tributária (LGT) então é porque estão em causa relações jurídico tributárias. - (artigo 1º da LGT).

(...) São as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social as competentes para presente execução, competindo ao tribunal tributário de 1.ª instância da área onde corre a execução decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, a graduação e a verificação de créditos e as reclamações dos actos materialmente administrativos praticados pelos órgãos de execução. (artigo 5º do mencionado Decreto-Lei n.º 42/2001)”¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Ac. do Tribunal da Relação do Porto, no proc. n.º 2076/17.2T8AGD.P1, de 11-07-2018, em que é relatora Ana Lucinda Cabral. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/8e423cb250fc88ad8025830b0046ab64?OpenDocument&Highlight=0,CPAS> [Consultado em 17 de Agosto de 2020]

O Ac. do TRP, proc. n.º 1789/16.OT8MAI.P1, de 11-04-2018, em que é relator Augusto de Carvalho, dispõe que

“Está em causa a cobrança coerciva de contribuições obrigatórias para um regime de segurança social que, dada a natureza da exequente como pessoa coletiva pública emerge de uma relação jurídica administrativa e fiscal. Como tal, no âmbito das contribuições exigidas nesta execução, a exequente atua na veste de autoridade pública, com vista à realização do interesse público legalmente definido, o que determina a competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal”¹⁶¹.

Em suma, o entendimento da maioria dos Acórdãos dos Tribunais Comuns assenta no pressuposto de que a CPAS é uma pessoa colectiva de direito público e que as acções deveriam ser interpostas nos Tribunais Administrativos e Fiscais.

No entanto, foram interpostos pela CPAS vários recursos para Relação e, pese embora, maioritariamente, a jurisprudência seja unânime na decisão de que os Tribunais Comuns seriam incompetentes para julgar as acções executivas interpostas pela CPAS, e que os Tribunais Administrativos e Fiscais seriam os competentes para julgar estes processos, existe ainda jurisprudência que afirma que os tribunais comuns são competentes, em razão da matéria para julgar e tramitar os processos executivos propostos pela CPAS.

Este entendimento é reiterado no Ac. proferido pelo Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 3930/17.7T80ER.L1, de 13 de Julho de 2018, no qual e a respeito das relações entre a CPAS e os seus Beneficiários, entende que

“(...) estas relações assemelham-se muito mais às que são típicas dos contratos com as seguradoras denominados "planos poupança re-

¹⁶¹ Ac. do TRP, proc. n.º 1789/16.OT8MAI.P1, de 11-04-2018, em que é relator Augusto de Carvalho. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/fbeb44a89a836def80258271002cf160?OpenDocument&Highlight=0,CPAS> [Consultado em 17 de Agosto de 2020]

forma" ou com os "Fundos de Pensões" que existem em certas empresas, relações jurídicas essas que são puramente de natureza privada. E sendo essas relações jurídicas de caráter privado (alias, os Advogados e os Solicitadores são, no essencial, profissionais liberais), apesar da especial natureza institucional da CPAS, não são os Tribunais Administrativos e Fiscais os competentes para tramitar e julgar as execuções como aquela a que se reporta o presente processo."

Sendo que, o Ac. supra mencionado, concluiu julgando

"procedente a apelação e, em consequência, revoga-se a decisão recorrida, decretando em sua substituição que os Tribunais Comuns e nomeadamente os Juízos de Execução, são competentes em razão da matéria para tramitar as execuções em que, como a presente, e exequente a CPAS."

Por conseguinte, os acórdãos não são unânimes ainda que, na sua grande maioria, o entendimento seja que a CPAS tem uma natureza pública. No entanto, existe ainda jurisprudência que considera que tal não é verdade.

Após múltiplas discordâncias jurisprudenciais, o conflito de jurisdição foi apreciado e julgado pelo Tribunal Superior, o Tribunal de Conflitos, ao abrigo do disposto no art.º 101.º, n.º 2 do CPC.

B. Tribunal de Conflitos

Uma vez que a jurisprudência nos Tribunais de 2.ª instância não era unânime, a CPAS, para dirimir este conflito de jurisdição, recorreu ao Tribunal de Conflitos, de acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 101.º do CPC¹⁶².

¹⁶² De acordo com o n.º 2 do art.º 101.º do CPC, "Se a Relação tiver julgado incompetente o tribunal judicial por a causa pertencer ao âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, o recurso destinado a fixar o tribunal competente é interposto para o Tribunal de Conflitos."

Em 27 de Abril de 2017 surgiu o primeiro acórdão do Tribunal de Conflitos, com o proc. N.º 037/16, em que foi relator Fonseca Da Paz, de modo a solucionar a competência para a cobrança coerciva das dívidas das contribuições à CPAS¹⁶³.

O Recurso ao Tribunal de Conflitos surgiu da decisão do Tribunal da Relação do Porto (Ac. de 20/06/2016). Este confirmou a decisão de primeira instância que indeferiu liminarmente a acção executiva, pelo facto de ter julgado o tribunal judicial como materialmente incompetente para a decisão e tramitação do processo executivo.

No recurso interposto ao Tribunal de Conflitos, a CPAS alegou que a decisão não tomou em conta as particularidades da natureza e do regime jurídico da própria CPAS, assim como o acórdão recorrido não considerou a comunicação junta ao processo da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), em que esta entidade se mostrou indisponível para propor os processos executivos para cobrança das contribuições em dívida à CPAS, por falta de uma norma habilitante para o efeito.

A CPAS afirma no Recurso *sub judice* que, não obstante prosseguir fins de interesse público, tem uma forte componente privatística e não está sujeita a um poder de superintendência do Governo, mas a um mero poder de tutela¹⁶⁴, sendo a tutela meramente inspectiva e a CPAS não faz parte da administração directa ou indirecta do Estado.

A CPAS ressalva, igualmente, que os seus membros directivos não são designados pelo Governo, mas sim eleitos pelas assembleias dos Advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores e que a CPAS não é financiada com dinheiros públicos, sejam oriundos do Orçamento do Estado ou do Orçamento da Segurança Social.

Relativamente às contribuições, a CPAS afirma ainda que estas não têm natureza tributária, mais se assemelhando a contribuições de um fundo de pensões, assentando numa verdadeira relação sinalagmática entre o montante das contribuições pagas e a futura pensão de reforma a ser percebida pelo beneficiário. A este facto acresce que, de acordo com o disposto no art.º 80.º, n.º 4, do regulamento aprovado pelo DL n.º

¹⁶³ Ac. Tribunal de Conflitos, proc. n.º 037/16, 27-04-2017, em que é relator Fonseca Da Paz. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5305f9366735b527802581160030b8bb?OpenDocument&Highlight=0,CPAS> [Consultado em 17 de Agosto de 2020]

¹⁶⁴ Art.º 97.º do regulamento aprovado pelo DL n.º 119/2015, de 29/6.

119/2015, o montante das contribuições depende única e exclusivamente da opção e da vontade do beneficiário. Contrariamente ao que acontece com a Segurança Social, que as quotizações dos trabalhadores, seja por conta de outrem ou por conta própria, estão directamente dependentes da renumeração auferida e rendimento obtido.

Ora, de acordo com o acórdão recorrido, os tribunais competentes seriam os tribunais administrativos e fiscais. Porém, a CPAS entende que não deve ser qualificada como uma mera pessoa colectiva pública, mas antes como uma entidade *suis generis* de natureza mista. Todavia, de acordo com o n.º2 do art.º 148.º do CPPT, para que se possa fazer uso do processo de execução fiscal, no caso de dívidas a pessoas colectivas de direito público que devam ser pagas por força de acto administrativo, a lei é bastante clara estipulando, expressamente, os casos e nos termos em que se pode fazer. A CPAS, no recurso, menciona que no novo regulamento da CPAS não existe uma norma que de forma expressa determine que as dívidas devam ser cobradas através de um processo de execução fiscal a correr nos serviços de finanças e que tal foi confirmado no comunicado da AT.

A CPAS alega que o Acórdão recorrido não se demoveu perante a impossibilidade de prática enfrentada para cobrar as contribuições em dívida pelos seus beneficiários. No entendimento do TRP, a CPAS deveria intentar a acção nos Tribunais Administrativos e Fiscais, local onde deveria discutir a referida dívida. No entanto, a CPAS não concorda com tal solução, uma vez que considera que a propositura da acção administrativa com vista a obter uma sentença para executar, seria um acto inútil, prática que está processualmente vedada. Acrescenta, também, que mesmo que esteja em causa o pagamento de quantias a entidades de direito público segue-se, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal, conforme disposto no n.º 1 do art.º 179.º do CPA. No entanto, no processo administrativo não existe uma forma de “processo de execução para pagamento de quantia certa”, com excepção do previsto nos artigos 170.º a 172.º do CPTA, mas esta só ao alcance dos particulares. Ora, desta forma, a CPAS afirma que as quantias devidas a entidades públicas cobradas em sede de execução fiscal se mostram impossíveis de concretizar em face da posição transmitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

A CPAS destacou, ainda, que “não há direito sem acção” e que não restou outro caminho senão recorrer aos tribunais judiciais, tendo em conta o disposto no art.º 64.º do CPC dado que são da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional. Conclui, assim, que o acórdão recorrido violou o art.º 179.º, n.ºs 1 e 2 do NCPA, o art.º 148.º, n.º 2 do CPPT e o art.º 20.º, n.º 1 da CRP.

O Tribunal proferiu despacho mencionando que

“ (...) reportando-se o litígio à cobrança coerciva de contribuições não pagas por beneficiário da CPAS (pessoa colectiva de direito público), ele emerge de uma relação jurídica administrativa e fiscal e não de uma relação de direito privado, dado que nela a Caixa intervém no exercício de um poder de autoridade que lhe é conferido directamente pela lei sendo, em consequência, competentes os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, nos termos dos artºs. 212.º, n.º 3, da CRP e 1.º, n.º 1 e 4.º, n.º 1, al. o), ambos do ETAF. E estando em causa contribuições para um regime de segurança social, embora de natureza especial, são aqui aplicáveis, por força dos artºs. 106.º, da Lei n.º 4/2007 e 1.º, do regulamento anexo ao DL n.º 119/2015, o disposto no art.º 60.º, da Lei n.º 4/2007 e, com as necessárias adaptações, no DL n.º 42/2001, pelo que será através do processo de execução fiscal nos termos que ficaram referidos para a cobrança coerciva das dívidas à segurança social que o direito da CPAS terá de ser exercido.”

Face ao exposto, o Tribunal de Conflitos negou provimento ao recurso, julgando competentes para a presente execução, nos termos supra mencionados, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal.

A mesma questão foi analisada pelo Tribunal de Conflitos num acórdão proferido no proc. n.º 044/17, de 01 de Fevereiro de 2018, em que é relator José Rainho, no qual o Tribunal menciona que

“I - A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), pessoa colectiva pública que tem por fim estatutário conceder pensões de reforma aos seus beneficiários e subsídios por morte às respectivas famílias, prossegue finalidades de previdência e, conseqüentemente, realiza uma função de segurança social, estando incluída na organização desta e sujeita desde sempre à legislação que a regula, ainda que de forma subsidiária.

II - Reportando-se o litígio à cobrança coerciva de contribuições não pagas por beneficiário da CPAS, ele emerge de uma relação jurídica administrativa e fiscal e não de uma relação de direito privado, para cuja apreciação são competentes os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, nos termos dos art.ºs. 212.º, n.º 3, da CRP e 1.º, n.º 1 e 4.º, n.º 1, al, o), ambos do ETAF.

III - Estando em causa contribuições para um regime de segurança social, embora de natureza especial, são aplicáveis, por força dos art.ºs. 106.º, da Lei n.º 4/2007, de 16/1 e 1.º, do regulamento anexo ao DL n.º 119/2015, de 29/6, disposto no art.º 60.º dessa Lei e, com as necessárias adaptações, no DL n.º 42/2001, de 9/2, pelo que será através do processo de execução fiscal nos mesmos termos que são estabelecidos para a cobrança coerciva das dívidas à segurança social que o direito da CPAS terá de ser exercido”¹⁶⁵.

Acresce ainda um terceiro acórdão do Tribunal de Conflitos com o mesmo entendimento, proferido no proc. n.º 03/18, em 05 de Julho de 2018, em que é relator Costa Reis¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Ac. Tribunal de Conflitos, proc. n.º 044/17, de 01-02-2018, em que é relator José Rainho. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/49263028bce7f6768025822e003b548d?OpenDocument&Highlight=0,CPAS> [Consultado em 16 de Agosto de 2020]

¹⁶⁶ Ac. Tribunal de Conflitos, proc. n.º 03/18, em 05 de Julho de 2018, em que é relator Costa Reis. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bf01e8676fd43eb8802582c7004d8842?OpenDocument&Highlight=0,CPAS> [Consultado em 19 de Julho de 2020]

Por conseguinte, é unânime a decisão do Tribunal de Conflitos de que o Tribunal competente para julgar estas acções são os Tribunais Administrativos e Fiscais.

III- Breve análise jurídico-constitucional da natureza jurídica da CPAS

Conforme anteriormente referido, a CPAS intitula-se como uma pessoa colectiva de natureza pública. No entanto, a verdade é que a mesma emergiu e emerge da vontade dos próprios Advogados, dos seus associados e não de uma vontade estritamente pública, apesar de a mesma perseguir um interesse eminentemente público.

A destrição jurisprudencial entre aquilo que é a CPAS enquanto entidade de previdência social e os seus beneficiários, entra, a nosso ver, directamente em contradição com a liberdade de associação privada, constante no art.º 41.º da CRP.

Parece-nos que a natureza da CPAS está muito mais embrenhada dentro daquilo que são os seus associados, i.e., beneficiários, do que propriamente nas atribuições que lhes estão legalmente incumbidas.

Ora, se e quando, conforme se tem vindo a verificar junto das entidades jurisprudenciais, temos Tribunais que entendem que a CPAS tem uma natureza exclusivamente pública, por outro lado, esquecem que, ao contrário de uma verdadeira entidade de Direito Público, a CPAS não se encontra submissa a uma qualquer instituição pública e, bem assim, não merece qualquer apoio estatal, e a mesma é totalmente dependente da vontade dos seus beneficiários já que estes votam para os seus órgãos e estes estão vedados a não-beneficiários.

Assim sendo, parece-nos que a interpretação maioritária dos Tribunais está em directa violação com o disposto no art.º 41.º da CRP.

Neste sentido, há que fazer passar pelo crivo constitucional deste artigo os vários acórdãos que se debruçam sobre o tema e, com os quais, tendemos a respeitosamente a discordar.

Como temos vindo a verificar, a CPAS não actua como uma entidade de Direito Público, mas antes, como uma associação emergente da vontade dos seus associados, eminentemente privatística na sua natureza.

O art.º 46.º da CRP determina a *“liberdade de associação”*, estipulando no n.º 1 que *“os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal”*, e no n.º 2 que *“as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial”*.

Veja-se que, contrariamente à Ordem dos Advogados, que é uma associação pública, a CPAS parece-nos estar mais perto de ser uma associação privada.

Pois bem, figura-nos existir uma interpretação inconstitucional, por violação do n.º 1 do artigo 46.º da CRP, da liberdade associativa dos Advogados, uma vez que a própria CPAS é uma manifestação dessa mesma liberdade. Ora, foi a necessidade dos Advogados terem uma Segurança Social que levou à criação da CPAS, e não por criação ou por ato público/político que a CPAS veio a existir.

Nesta vertente, que temos verificado ao longo do trabalho, a própria CPAS está mais perto de ser qualificada como uma pessoa colectiva privada de utilidade pública, do que de uma pessoa colectiva de direito público e, portanto, como pessoa pública que pratica actos sujeitos ao Direito Administrativo.

As pessoas privadas de utilidade pública são as pessoas privadas sem fins lucrativos, tais como as associações, certas cooperativas ou fundações, que prossigam fins de interesse geral em cooperação com a Administração Central ou local, em termos de merecerem da parte da Administração a declaração de utilidade pública, face ao n.º 1 do art.º 1 do DL n.º 460/77, de 7 de Novembro.

Veja-se, meramente a título de exemplo, novamente o Ac. TRL, proc. n.º 17398/15.9T8LRS.L1-2, de 09-03-2017, em que é relatora Maria Teresa Albuquerque, em que esta afirma que *“(...) a CPAS tem traços de entidade pública desde logo por ter sido criada pelo Estado”*, o que não é verdade pelo que já analisámos.

Repare-se o quão redutora esta interpretação é: uma empresa, uma sociedade por quotas também não é, na sua essência, criada pelo Estado? Sujeita a formalismos de natureza pública e, ainda, sujeita a registo público? Então porque é que um acto

praticado por uma empresa/sociedade por quotas não é um acto administrativo e é um acto privatístico ou um acto entre privados?

Portanto, existe aqui uma intervenção pública, mas que reflecte a vontade de agentes os privados. E que obrigatoriamente, necessita de uma intervenção pública, uma intervenção do Estado.

Por conseguinte, a interpretação deste Tribunal, em específico, é uma interpretação altamente genérica, e se assim entendermos tudo será considerado um acto administrativo, e tudo deveria tramitar dentro dos Tribunais Administrativos, o que não acontece.

Se entendermos que a CPAS é uma entidade de Direito Público, que persegue um interesse público, chegamos à conclusão, comparando com outras entidades de Direito Público que esta não está nem sujeita, nem subordinada àquilo que é o Estado. Salienta-se de que, a CPAS não surgiu do “contexto” em que foi o próprio Estado que sentiu necessidade de criar estas atribuições a uma determinada classe dos cidadãos, mas sim da vontade e criação dos próprios Advogados em ter uma previdência social.

Para além disto, não nos podemos esquecer que a CPAS não tem apoios públicos; nem é subordinada pelo Estado; o Estado tem um mero poder de tutela; as únicas pessoas que podem fazer parte dos seus órgãos são os seus beneficiários, i.e. Advogados e Solicitadores; são os próprios beneficiários que votam para essa administração.

Portanto, a CPAS está mais perto de ser considerada uma entidade de Direito Privado, que persegue um interesse público i.e., a previdência social, na qual, todos os seus associados, i.e. os beneficiários, participam activamente na administração e nos “fundos”, existindo verdadeiramente uma relação sinalagmática entre aquilo que são as contribuições e as reformas.

Em conclusão, os Tribunais fazem uma interpretação redutora de uma entidade que serve interesses públicos como se isso fosse suficiente para demonstrar a sua natureza. A solução será a de considerar a CPAS como uma entidade *quasi* privada, dirigida por privados, mas que age no âmbito público. A CPAS, a nosso ver, também não está munida daquilo que é o *ius imperi*, e assim, falta-lhe uma das principais características de uma entidade de Direito Público. Caso contrário a cobrança das suas contribuições teria de passar pelos normativos fiscais, o que não acontece.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação versa sobre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e pretende apresentar respostas às questões e problemas jurídicos que surgiram acerca da sua verdadeira natureza. Após a investigação realizada ao longo do estudo, bem como a legislação que nos norteou, verificamos que as conclusões a que chegamos são distintas das conclusões jurisprudenciais que sustentaram o nosso trabalho.

O estado da arte referente a este tema não é vasto, pelo que a dificuldade subjacente a esta constatação reflecte-se no presente trabalho. No entanto, a pesquisa exaustiva realizada, ainda que com a consciência da parca literatura existente, não obstou a que tenhamos conseguido uma conclusão sólida sobre a verdadeira natureza da entidade Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e apresentando uma base para a análise académica de sistemas previdenciais alternativos à clássica segurança social.

Conscientes, também, de que a análise realizada não pode ser dissociada dos seus beneficiários, i.e., os Advogados e Solicitadores, nem da necessidade destas classes na defesa dos Direitos, Liberdades e Garantias dos Cidadãos, a verdade é que as próprias limitações deste tipo de dissertação não se coadunam com a análise de questões paralelas ao próprio objecto do trabalho, ainda que o mesmo possa perder o sentido se não for observado pela lente das atribuições próprias destas classes.

Nesse sentido, há que considerar que a CPAS sofreu várias alterações nucleares, ao longo da sua existência, que foram modificando, não só as suas atribuições base, bem assim como as suas atribuições conexas, sendo que, na sua inceptção, a CPAS foi uma entidade inovadora. Não esquecemos, no entanto, que, actualmente, esta entidade tem causado bastante contenção entre os seus beneficiários.

Não obstante as considerações atuais das classes que devem ser servidas pela CPAS, a verdade é que o presente trabalho não é uma crítica subjectiva à disparidade entre a Segurança Social e esta, mas antes uma verdadeira análise de fundo sobre o que a CPAS foi, é e, eventualmente, deverá ser.

Ora, na prática, a CPAS tem vindo a intitular-se como uma entidade de natureza mista e, academicamente, teremos de concordar com esta posição.

Não só porque a maioria da jurisprudência não tem levado em conta a natureza sinalagmática da contribuição, que a distingue de um verdadeiro imposto, como também não tem levado em conta a falta daquilo que, na nossa opinião, torna a CPAS verdadeiramente única.

Temos presente que a CPAS não só não é objecto de participações financeiras por parte do Estado, como também, os próprios titulares de cargos dentro da Instituição são sempre elementos das classes que são servidas pela CPAS.

Nesse sentido, e aquando da propositura das acções executivas contra os beneficiários devedores, as problemáticas subjacentes à colecta coerciva das contribuições em falta, verificamos que os Tribunais, efectivamente, declararam um direito que, na prática, passou a não ter como ser exercido.

Por outro lado, este trabalho revela que a CPAS tem também um objectivo que não se revela em primeira instância: o de proteger a própria classe das intervenções abusivas do próprio Estado.

Assim, o enquadramento jurídico da CPAS terá de ser sempre um que exponha as suas verdadeiras atribuições e atributos, sem colocar em crise aquilo que são as classes servidas por esta entidade.

Em contrapartida, em dissonância com aquilo que é o actual Instituto Público de Segurança Social, são os Advogados e Solicitadores quem vota na administração da CPAS e, assim, directamente na administração das suas próprias reformas e na sua previdência.

Apesar do enquadramento da CPAS como uma entidade de Direito Público ser realmente a mais fácil em primeira linha, quando colocamos em crise a natureza das prestações realizadas pelos beneficiários da CPAS e a natureza das contribuições fiscais, verifica-se que as mesmas estão bastante distantes uma da outra.

Há ainda que ter em consideração que, apesar de a CPAS ter sido criada por um acto legislativo, a realidade é que esta entidade nasceu de um desejo de uma classe em ser protegida por uma instituição de cariz estrito e que servisse os seus propósitos, com uma gestão privatística e sem qualquer intervenção Estatal.

Conforme analisado, a CPAS foi criada pelo DL n.º 36.550, de 22/10/47, como instituição de previdência reconhecida pela Lei n.º 1884, de 16/3/35 e pertencente à categoria “caixas de reforma ou de previdência”. Quanto às instituições de previdência, estas foram criadas ao abrigo da Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, que não eram entidades exclusivamente públicas, uma vez que ganhavam especial relevo as características de natureza não publicista, designadamente os aspectos fundacional e associativo ou mutualista, embora gozassem de certos poderes outorgados pelo Estado, como, por exemplo, o poder de exigir o pagamento das contribuições, o que as transformava em entidades de natureza mista.

Apesar de a CPAS ser uma instituição de previdência autónoma, esta subordinava-se a um regime jurídico misto, entre uma associação mutualista privada e uma entidade pública administrativa. A interpretação de que o Governo apenas exerce sobre a CPAS um poder de tutela e de que a mesma não constitui um instituto público, é a teoria que melhor se harmoniza com os princípios e as regras jurídicas em vigor no ordenamento jurídico nacional.

A Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, é bastante clara ao definir o seu âmbito de aplicação, estabelecendo nos arts.º 2 e 3 que se consideram institutos públicos, independentemente da sua designação, os serviços e fundos do Estado e das Regiões Autónomas, quando dotados de personalidade jurídica.

E o Decreto-Lei n.º 126/2011 que visa a “harmonização do universo da Segurança Social” reconhece a complexidade da matéria e remete-a para os termos a definir em diploma próprio, abrindo a possibilidade da adopção de soluções diferenciadas para o universo de caixas de previdência social, atenta a sua diversidade.

Assim, não se pode afirmar que as caixas de previdência social e, em particular a CPAS, podem ser integradas na categoria de institutos públicos ou a eles equiparados.

Destarte, a CPAS constitui uma instituição de previdência autónoma, com natureza corporativa, não integrada no sistema unificado de segurança social. Essa autonomia não invalida, porém, que o Estado, através do Ministério da Segurança Social, exerça sobre aquela entidade determinados poderes de controlo, o poder de tutela administrativa. No entanto, a CPAS não está integrada na administração indirecta do Estado, nem do sistema da segurança social.

Podemos concluir que o sistema de pensões da CPAS assenta num fundo financiado exclusivamente pelas contribuições dos Advogados e Solicitadores, no quadro de um sistema de base essencialmente retributiva, face ao disposto no artigo 74º do Regulamento da CPAS, pelo que não podemos deixar de afirmar que a CPAS é uma entidade “*sui generis*”, que não se reconduz à categoria de instituto público ou a um fundo do Estado, estando sujeita apenas a um poder de tutela e não de superintendência do Governo.

Pelo exposto, é possível concluir que a CPAS é uma instituição de previdência autónoma, de gestão privativa e com um regime próprio. A CPAS tem personalidade jurídica e não está sujeita a um poder de superintendência do Governo, mas sim a um mero poder de tutela meramente inspectivo. Assim sendo, a CPAS não faz parte da administração directa ou indirecta do Estado, uma vez que os seus membros directivos são eleitos “pelas assembleias dos Advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores, e não pelo Governo. Em termos financeiros, a CPAS também não é financiada por dinheiros públicos, sejam oriundos do Orçamento do Estado e/ou do Orçamento da Segurança Social. Assim, a CPAS é uma instituição com um regime jurídico muito próprio e específico, o que nos permite concluir pela autonomia do regime privativo de previdência.

Como pudemos averiguar, o entendimento da jurisprudência relativamente às contribuições da CPAS é que estas têm uma natureza tributária, contrariamente à nossa opinião e ao entendimento da própria CPAS, que aquando da instauração das acções executivas se intitula como uma entidade *suis generis*, de natureza mista.

Na nossa perspectiva e tendo em conta toda a história, desde a criação das Caixas de Previdência, da CPAS e da própria Segurança Social, consideramos que as contribuições para a CPAS não têm natureza tributária, na medida em que assentam na personalidade, pois emergem do facto de o sujeito passivo ser Advogado ou Solicitador, resultam da vontade do beneficiário, que opta pelo montante da contribuição a pagar, para além do escalão mínimo, são estabelecidas com base numa relação sinalagmática, consubstanciada entre o montante das contribuições pagas e a futura pensão de reforma a ser recebida pelo beneficiário e, ainda, não se destinam a garantir a satisfação de um encargo público do Estado.

Nestas considerações finais, é-nos permitido, ainda, uma certa capacidade crítica da actualidade, conquanto a mesma esteja inserida no objecto da presente dissertação.

Assim, cabe lembrar que a CPAS é uma entidade inteiramente gerida pela colectividade dos Advogados e Solicitadores que, através do voto obrigatório, devem definir a melhor administração para zelar pelos seus interesses.

A verdade é que os Advogados e Solicitadores que hoje tanto discordam da CPAS, tenham eles bastantes anos de exercício, ou poucos anos de exercício, devem ter presente que foram estas mesmas classes que votaram a CPAS ao esquecimento.

A fraca participação eleitoral e o generalizado desinteresse na cobrança coerciva das contribuições levaram a que, hoje, a CPAS esteja numa situação económica de alguma dificuldade, sendo que uma participação mais activa das próprias classes teria, a nosso ver, evitado os problemas que hoje se verificam com esta tão necessária Entidade e, bem assim, teria alargado muito mais as garantias que são da responsabilidade da CPAS, como sejam a defesa da maternidade e paternidade, o apoio em caso de perda substancial de rendimentos ou até mesmo a previdência em caso de doença prolongada.

Referências Bibliográficas

I- Doutrina

AMARAL, J. A. P. (2015). *Direito Processual Civil*. (12.ª ed.). Portugal: Almedina.

ANDRADE, M. A. D. (1993). *Noções Elementares de Processo Civil*. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

CANOTILHO, Gomes & MOREIRA, Vital. (1993). *Constituição da República Portuguesa, Anotada*. (3.ª ed. Revista). Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

- CARDOSO, L. J., & ROCHA, M. M. (2009). *O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928)*. Acção e limites de um Estado previdente. Anál. Social. (n.192), Lisboa: Portugal.
- CAUPERS, J. (2013). *Introdução ao Direito Administrativo*. (11ª ed.), Portugal: Âncora Editora.
- COSTA, G. O. (2015). *Direito Profissional do Advogado*. (8.ª ed. Revista e actualizada). Portugal: Almedina.
- GRADE, G. P. (1973). *Reforma de Previdência dos Advogados e Solicitadores*. Lisboa: Portugal.
- MINISTÉRIO DAS CORPORAÇÕES E PREVIDÊNCIA SOCIAL (1961). *Reforma da Previdência Social: Parecer da Câmara Corporativa n.º 39/VII*, plano de formação social e corporativa, «biblioteca social e corporativa». (Publicação n.º 20, col. III, série A, n.º 11). Lisboa. Portugal: Editora gráfica portuguesa, Lda.
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra Editora.
- NETO, A. A. (1961). *Curso de Previdência Social, Programa da Cátedra de Direito do Trabalho da Universidade do Brasil*. Rio de Janeiro. Brasil: Depos. Record Editora.
- NEVES, I. das (1996). *Direito da Segurança Social, Princípios fundamentais numa análise prospectiva*. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.
- NEVES, I. das (2001). *Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social*. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

OLIVEIRA, A. S. de (2010). *CPAS 1947 Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, A Origem e a História*. Lisboa. Portugal: Jotagrafe- Artes Gráficas, Lda.

PINTO, C. A. da M., MONTEIRO, A. P. & PINTO, P. M (2012). *Teoria Geral do Direito Civil* (4.ª ed., 2.ª reimpressão), Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

VARELA, A. (1976). *Manual de Processo Civil*. Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

TELLES, I. G. (2010). *Introdução ao Estudo do Direito*. (11ª ed., Vol. I). Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

TELLES, I. G. (2010a). *Introdução ao Estudo do Direito*. (10ª ed., Vol. II.). Coimbra. Portugal: Coimbra Editora.

II- Jurisprudência

- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 16976/17.6T8SNT.L1-8, de 22 de Março de 2018, em que é relator Ilídio Sacarrão Martins.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 19570/17.8T8LSB.L1-6, de 28 de Março de 2019, em que é relatora Maria Teresa Pardal.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 9354-16.6T8LSB.L1-8, de 02 de Novembro de 2017, em que é relatora Teresa Prazeres Pais.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 17398/15.9T8LRS.L1-2, de 09 de Março de 2017, em que é relatora Maria Teresa Albuquerque.
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, proc. n.º 2076/17.2T8AGD.P1, de 11 de Julho de 2018, em que é relatora Ana Lucinda Cabral.
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, proc. n.º 1789/16.0T8MAI.P1, de 11 de Abril de 2018, em que é relator Augusto de Carvalho.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proc. n.º 3930/17.7T80ER.L1, de 13 de Julho de 2018.
- Acórdão do Tribunal de Conflitos, proc. n.º 037/16, de 27 Abril de 2017, em que é relator Fonseca Da Paz.

- Acórdão do Tribunal de Conflitos, proc. n.º 044/17, de 01 de Fevereiro de 2018, em que é relator José Rainho.
- Acórdão do Tribunal de Conflitos, proc. n.º 03/18, em 05 de Julho de 2018, em que é relator Costa Reis.

III- Páginas electrónicas

- BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. (n.d) *Carta do Atlântico – 1941*. [Artigo da Web]
Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>. [Consultado em 16 de Abril de 2020].
- CPAS (n.d) *Escalões e Regras Contributivas*. (Artigo da Web)
Disponível em <https://cpas.org.pt/escal%C3%B5es-e-regras-contributivas.aspx>. [Consultado em 05 de Agosto de 2020].
- CPAS. (n.d). *Instituição. Natureza e Fim*. [Artigo da Web]
Disponível em https://cpas.org.pt/instituicao_natureza-e-fim.aspx. [Consultado em 15 de Agosto de 2020].
- DGERT. (2019) *Declaração de Filadélfia, 1944: Declaração relativa aos fins e objectivos da organização internacional do trabalho*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://www.dgert.gov.pt/declaracao-de-filadelfia>. [Consultado em 09 de Maio de 2020].
- Diário de Notícias (2011) *Aprovada extinção de caixas de previdência*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/aprovada-extincao-de-caixas-de-previdencia-2211939.html>. [Consultado em 03 de Agosto de 2020].
- ESQUERDA (2020). *Milhares de Advogados e Solicitadores sem protecção social*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://www.esquerda.net/artigo/milhares-de-advogados-e-solicitadores-sem-protecao-social/67826>. [Consultado em 08 de Agosto de 2020].

- EXPRESSO (2020). *Mais de cem advogados pedem à Ordem referendo sobre o futuro da Caixa de Previdência*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://expresso.pt/sociedade/2020-05-07-Mais-de-cem-advogados-pedem-a-Ordem-referendo-sobre-o-futuro-da-Caixa-de-Previdencia>. [Consultado em 07 de Agosto de 2020].
- HISTORY EDITORS. (2019) *Franklin D. Roosevelt speaks of Four Freedoms*. [Artigo da Web] Disponível em <https://www.history.com/this-day-in-history/franklin-d-roosevelt-speaks-of-four-freedoms> [Consultado em 03 de Março de 2020].
- HISTORY EDITORS. (2018) *Social Security Act*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://www.history.com/topics/great-depression/social-security-act>. [Consultado em 03 de Março de 2020].
- ISS (2020) *Guia prático: Novo Regime dos Trabalhadores Independentes*. [versão electrónica]
Disponível em <http://www.seg-social.pt/documents/10152/15974914/1009%20Trabalhador%20independente%20-%20novo%20regime/87b6e00c-523d-4718-8a88-942ea804c18a>. [Consultado em 10 de Janeiro de 2020].
- ISS (2020a) *Guia prático: Pensão de Velhice*. [Versão Electrónica]
Disponível em http://www.seg-social.pt/documents/10152/14521673/7001_pensao_velhice.pdf/003416f8-5c4e-44e6-a502-844a423a9396. [Consultado em 06 de Agosto de 2020].
- LANÇA, F. (2020) *Governo quer rever protecção social para os advogados mas não tem respostas no imediato*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/justica/detalhe/governo-quer-rever-protecao-social-para-os-advogados-mas-nao-tem-respostas-no-imediato>. [Consultado em 07 de Agosto de 2020].
- OLIVEIRA, A. S. de (2003). *Referência histórica da Segurança Social dos Advogados e Solicitadores*. [Artigo da Web]

- Disponível em https://cpas.org.pt/CPAS/docs/CPAS_ReferenciaHistorica.pdf. [Consultado em 03 de Agosto de 2020].
- PDR (2020) *O PDR apoia a integração da CPAS na Segurança Social*. [Artigo da Web]
Disponível em <https://www.pdr.pt/o-pdr-apoia-a-integracao-da-cpas-na-seguranca-social/>. [Consultado em 06 de Agosto de 2020].
 - PEREIRA, A. S. de S. (2012). *Da Importância da Ordem dos Advogados para o exercício da Advocacia, Tema 2: A Ordem dos Advogados como Associação Pública- Implicações no Exercício da Profissão*.
Disponível em <https://portal.oa.pt/media/118815/10-comunicacao-de-ana-sofia-sa-pereira-da-importancia-da-oa-para-o-exercicio-da-advocacia.pdf> [Consultado em 02 de Dezembro de 2019].
 - PEREIRINHA, J. A. & CAROLO, D. F., (2006). *Construção do Estado-Providência em Portugal no Período do Estado Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social*. [versão electrónica].
Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/7032269.pdf>. [consultado em 01 de Agosto de 2020].
 - PETIÇÃO PÚBLICA (2019) *Pela integração da CPAS na Segurança Social*. [Artigo Web]
Disponível em <https://peticaopublica.com/?pi=PT95242>. [Consultado em 19 de Maio de 2020].
 - PRATES, D. (2019) *Beveridge, Bismarck e a urgência pediátrica do Hospital Garcia de Orta* [Artigo de Web].
Disponível em <https://observador.pt/opiniao/beveridge-bismarck-e-a-urgencia-pediatria-do-hospital-garcia-de-orta/>. [Consultado em 06 de Abril de 2020].
 - SEGURANÇA SOCIAL (2019) *Instituto da Segurança Social. Quem somos*. [Versão Electrónica]
Disponível em <http://www.seg-social.pt/quem-somos3>. [Consultado em 06 de Agosto de 2020].
 - SOUSA, F. A. De (2019) *Advogados querem passar para regime geral da Segurança Social*. [Artigo da Web]

Disponível em <https://eco.sapo.pt/2019/12/05/advogados-querem-passar-para-regime-geral-da-seguranca-social/>. [Consultado em 04 de Agosto de 2020].

- VIEGAS, V., FRADA J. & MIGUEL, P. J. (2006). *A Direcção-Geral da Saúde. Notas Históricas*, [versão electrónica].

Disponível em <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/a-direccao-geral-da-saude-notas-historicas-pdf.aspx>. [Consultado em 29 de Julho de 2020].

ⁱ Por escolha da Autora, toda a dissertação será redigida de acordo com o antigo acordo ortográfico.