

15 ABR. 2016

A Sua Excelência  
A Ministra da Justiça  
Praça do Comércio  
1149-019 Lisboa

Por protocolo

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2016/6843

Q/3885/2015

*Assunto: Queixas dirigidas ao Provedor de Justiça sobre o regime de proteção social dos Advogados e Solicitadores (CPAS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho.*

Na sequência da publicação do novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (adiante designado Novo Regulamento), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho, foram recebidas pelo Provedor de Justiça várias queixas apresentadas por advogados e solicitadores, quer estagiários, quer no exercício efetivo das respetivas profissões, através das quais contestam algumas das profundas alterações introduzidas no Novo Regulamento da CPAS, sem que tenham sido ponderados e salvaguardados devidamente os respetivos interesses.

É certo que não compete ao Provedor de Justiça pronunciar-se sobre as opções de política legislativa, social e financeira. Todavia, em face de uma afirmada necessidade de reequilíbrio do sistema e considerando, por um lado, que há situações de justiça na transição de regimes que importa acautelar e, por outro, que a CPAS está sujeita à tutela partilhada do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social e do Ministério da Justiça, permito-me trazer ao conhecimento de V. Exa um conjunto de observações que resultam da análise e estudo destas queixas.

No momento presente em que se encontra pendente para análise no Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça e nos diversos Grupos Parlamentares, para eventual



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

adoção de medida legislativa, a Petição n.º 549/XII74<sup>1</sup>, apresentada por um conjunto de 4383 peticionantes, através da qual «solicitam a suspensão da aplicação do novo regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS)» as observações que seguidamente se apresentam devem ser compreendidas como um contributo para a discussão em torno da necessária revisão do Novo Regulamento da CPAS.

Assim:

*I. Inscrição obrigatória na CPAS, nos termos em que a mesma foi imposta aos advogados estagiários inscritos na Ordem dos Advogados e aos associados estagiários inscritos na Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução*

Uma das principais questões suscitadas nas queixas prende-se com a obrigatoriedade da inscrição dos estagiários neste regime, bem como a conseqüente obrigatoriedade de contribuírem para o mesmo a partir da segunda metade do período programático do estágio e desde que tenham dado início à sua atividade nas finanças.

Com efeito, contestam os queixosos a eliminação da possibilidade de inscrição facultativa, reconhecida no anterior Regulamento da CPAS<sup>2</sup>, e a consagração da obrigatoriedade de inscrição, por força do disposto no artigo 29.º do Novo Regulamento, sem que tenha sido devidamente acautelada a situação dos jovens estagiários e solicitadores com menores rendimentos e sem capacidade contributiva, à semelhança do que sucede no regime geral da segurança social para os trabalhadores independentes, o que pode comprometer o exercício futuro da própria profissão de advogado.

Ora, não se desconhece, naturalmente, que o regime da CPAS é distinto do regime dos trabalhadores independentes, embora seja possível estabelecer entre os dois algum paralelismo pela natureza liberal/independente inerente à atividade exercida pelos respetivos beneficiários.

Na verdade, atenta a especificidade das profissões de advogado e solicitador, o legislador, através do Decreto-Lei n.º 36 550, de 22 de outubro de 1947, criou a CPAS, uma instituição de âmbito nacional, tendo como âmbito pessoal de abrangência os advogados e solicitadores.

<sup>1</sup> A apreciação da Petição e o relatório final podem ser consultados no sítio da internet da Assembleia da República: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetallePeticao.aspx?BID=12675>

<sup>2</sup> Aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de abril, alterada pelas Portarias n.ºs 623/88, de 8 de setembro e 884/94, de 1 de outubro.



Com a aprovação do Regulamento da CPAS, através da Portaria n.º 402/79, de 7 de agosto, os advogados e solicitadores estagiários passaram a ter a faculdade de requerer a respetiva inscrição naquela Caixa.

A publicação do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de janeiro, que criou o Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes (TI), veio reconhecer o regime de segurança social próprio para os advogados e solicitadores, admitindo que estes se encontravam integrados – obrigatoriamente abrangidos – pela respetiva Caixa privativa, mas assegurando-lhes complementarmente a opção de se poderem inscrever facultativamente naquele regime geral (cfr. artigos 26.º, n.ºs 3 e 4).

Mas, se alguma dúvida houvesse quanto à autonomia dos dois regimes, o Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro (que revogou o Decreto-Lei n.º 8/82 e instituiu um novo Regime de Segurança Social dos TI) veio consagrar expressamente, no respetivo artigo 13.º, a exclusão dos advogados e solicitadores do regime dos trabalhadores independentes, estabelecendo o seguinte: «Os advogados e solicitadores que, em função do exercício de atividade profissional, estejam integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respetiva caixa de previdência, mesmo quando a atividade 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».

Entretanto, o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social<sup>3</sup> (adiante designado Código Contributivo), reforçou ainda mais o princípio da autonomia dos dois regimes, reconhecendo o regime da CPAS como um regime obrigatório de proteção social (cfr. artigo 64.º, n.º 2).

Nesse sentido, o artigo 139.º, n.º 1, alínea a), do Código Contributivo, manteve a exclusão, do âmbito pessoal do regime dos TI, os advogados e os solicitadores que, em função do exercício da sua atividade profissional, estivessem integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respetiva Caixa de Previdência.

A este propósito, importa ter presente a distinção que o legislador faz entre integração e inscrição num regime de proteção social. A cada um destes termos correspondem

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

conceitos que se não confundem. O legislador conhecendo ambos os conceitos, não os confundiu, utilizando um e outro termo para situações diferenciadas.

Assim sendo, determinou-se no anterior Regulamento da CPAS que os advogados e solicitadores (*lato sensu*) estavam obrigatoriamente integrados (abrangidos) no (pelo) regime da CPAS, mas a inscrição na respetiva Caixa podia ser obrigatória (advogado e solicitador) ou facultativa (advogado e solicitador estagiário). Ou seja, a integração definia o regime legal aplicável à inscrição dos interessados.

Efetivamente, nos termos do Regulamento anteriormente em vigor, os advogados e solicitadores estagiários encontravam-se obrigatoriamente integrados no âmbito pessoal da CPAS. Porém, a respetiva “inscrição ordinária” naquela Caixa era facultativa (vd. artigo 4.º, n.º 1, e artigo 5.º, n.º 3, do anterior Regulamento da CPAS). Ou seja, o facto de os advogados e solicitadores estagiários disporem da faculdade de optar ou não, durante o período de estágio, pela inscrição na CPAS, tal não queria significar que não se encontrassem integrados no regime privativo de proteção social dos advogados e solicitadores, isto é, que não estivessem abrangidos pelo âmbito pessoal da CPAS<sup>4</sup>.

A prova complementar de que assim era, decorria também do facto de os beneficiários da CPAS poderem requerer, em qualquer momento da sua vida profissional (inclusive durante o período de estágio), o pagamento das contribuições correspondentes ao tempo de estágio, assim como o pagamento das contribuições correspondentes ao tempo em que se tivesse verificado a suspensão provisória (já numa fase de inscrição obrigatória) – cfr. artigo 5.º-A, n.º 1, do anterior Regulamento da CPAS.

Faz-se notar que, subjacente a esta faculdade de os advogados e solicitadores optarem pela não inscrição na CPAS durante o período de estágio, estava o facto de se encontrarem num período de aprendizagem e início de carreira, permitindo-se-lhes, deste modo, a isenção de contribuições. Ora, é precisamente a insensibilidade a esta circunstância que os advogados e solicitadores estagiários contestam, não aceitando que incida sobre eles, de forma que consideram particularmente gravosa, a responsabilidade imediata do pagamento de contribuições numa fase tão preliminar da sua atividade profissional e tão

<sup>4</sup> Sobre esta matéria importa fazer notar que a clarificação da exclusão dos advogados estagiários do regime dos trabalhadores independentes foi feita pelo Instituto da Segurança Social, IP, através da Orientação Técnica n.º 6/2012, na sequência de uma intervenção do Provedor de Justiça.



incerta quanto à sua futura inscrição como advogado ou solicitador nas respetivas ordens profissionais.

Note-se também que o regime estabelecido, neste âmbito, pelo Novo Regulamento da CPAS é mais exigente do que aquele que se acha previsto para os trabalhadores independentes da segurança social.

Efetivamente, a partir de janeiro de 2011, o regime previdencial dos trabalhadores independentes, regulado no Código Contributivo, passou a prever que, no caso do primeiro enquadramento no regime dos trabalhadores independentes, o mesmo apenas produz efeitos quando o rendimento relevante anual do trabalhador ultrapasse seis vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS)<sup>5</sup> e após o decurso de, pelo menos, 12 meses (artigo 145.º). Para além disso, a partir do momento em que o trabalhador independente (TI) passa a ter a obrigação de contribuir para o regime e enquanto tiver a atividade aberta, prevê-se também a possibilidade, nos casos em que o rendimento relevante anual seja inferior a 12 vezes o IAS, de lhe ser fixado € 209,61 como base de incidência contributiva, ou seja, 50% do valor do IAS, vulgarmente designado como “escalão zero”, cabendo-lhe, assim, o pagamento de uma contribuição mensal correspondente a € 62,04, o valor mais baixo de contribuição que é permitido pagar a quem não está isento.

A este propósito, permito-me ainda fazer notar que, com a entrada em vigor da Lei de Orçamento de Estado para 2014, foram alteradas as regras relativas à isenção de contribuir por baixos rendimentos, prevendo-se que o TI, logo após um ano a contribuir sobre 50% do IAS, resultante de um rendimento relevante igual ou inferior a 6 vezes o IAS, possa requerer a isenção de contribuir [artigo 157.º, n.º 1, alínea d), do Código Contributivo].

Do exposto resulta que não há dúvida que, no regime previdencial dos TI, o legislador foi mais sensível às dificuldades associadas ao início de atividade profissional dos trabalhadores, bem assim como ao valor efetivo dos rendimentos obtidos, sendo estes determinantes no que respeita ao início da obrigatoriedade de contribuição para o respetivo regime. Condescendendo-se na autonomia dos dois regimes (segurança social dos TI e

---

<sup>5</sup> O valor do IAS foi fixado em € 419,22, pela Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro, encontrando-se congelado desde então.



proteção social dos advogados e solicitadores), crê-se que idêntica preocupação deveria perpassar este último regime.

Acresce ainda referir que o regime obrigatório ora introduzido no Novo Regulamento da CPAS também não terá ponderado devidamente a eventualidade de alguns destes estagiários nunca virem a exercer a profissão de advogado ou solicitador. Ou seja, o facto de se completar o estágio não tem como consequência direta e necessária a passagem do interessado ao exercício da advocacia ou da solicitação, o que significa que alguns estagiários poderão nunca vir a beneficiar do regime da CPAS. O mesmo ocorrerá se, por hipótese, o estágio não for concluído com sucesso. Tais situações serão tanto mais significativas quanto é certo que no Novo Regulamento da CPAS ficou agora estabelecida a impossibilidade de os advogados e solicitadores poderem pedir o resgate das contribuições pagas, situação sobre a qual nos debruçaremos mais adiante, uma vez que afeta tanto os estagiários como os advogados e solicitadores efetivos.

*II. Correção da taxa contributiva, introdução de novos escalões contributivos e escalão mínimo obrigatório.*

Quanto a esta matéria, foi feito notar junto do Provedor de Justiça a desrazoabilidade e intensidade do esforço decorrente da correção da taxa contributiva (artigo 79.º), bem assim como a introdução de novos escalões contributivos (artigo 80.º), fixados pelo novo Regulamento da CPAS, o qual prevê o aumento gradual da taxa contributiva (atualmente fixada em 17%) no seguintes termos:

- a) No ano de 2017, 19%;
- b) No ano de 2018, 21%;
- c) No ano de 2019, 23%;
- d) No ano de 2020 e seguintes, 24%.

Na origem deste aumento está a necessidade de aproximar a taxa contributiva ainda em vigor, até ao final do ano de 2016, ao custo técnico de formação da pensão, uma vez que, conforme decorre do próprio preâmbulo do Decreto-Lei nº 119/2015, «a atual taxa de 17%, fixada em janeiro de 1997, é manifestamente insuficiente face ao valor das pensões e subsídios de invalidez em pagamento e àqueles que prospectivamente são requeridos nos próximos anos.»



Simultaneamente, o Novo Regulamento da CPAS, aumentou o número de escalões contributivos, passando de 10 para 18, tendo sido criados para os três primeiros anos de atividade profissional de advogados e solicitadores – incluindo o período do estágio – três novos escalões de contribuições reduzidas, correspondentes a 25%, 50% e 75% do valor do atual 1º escalão.

No fundo, o atual 4º escalão – cuja base de incidência é equivalente ao valor da remuneração mínima mensal garantida (RMMG), atualmente fixada em € 530,00)<sup>6</sup>, e conduz ao pagamento de uma contribuição mensal de € 90,10 –, que vigora até ao fim do terceiro ano civil após a inscrição com o advogado, corresponde ao anterior 1º escalão.

A partir daí, os beneficiários passam a estar abrangidos pelo 5º escalão (escalão mínimo obrigatório), cuja base de incidência é a correspondente a duas vezes a remuneração mínima mensal garantida. Entendem os interessados que a contribuição decorrente da aplicação deste escalão – que ascende, até ao final de 2016, a € 180,20 –, é ainda muito onerosa, considerando que os advogados e solicitadores no 4º ano de atividade ainda estão numa fase que se pode qualificar como sendo de início de carreira.

Neste âmbito, o que se questiona é o facto de os escalões contributivos não terem em consideração o rendimento real dos advogados e solicitadores, sendo fixados por referência à qualidade de estagiário ou de advogado/solicitador (nestes últimos casos, cingindo-se ao número de anos de inscrição, respetivamente na Ordem dos Advogados ou na Câmara dos Solicitadores) e respetiva indexação a uma percentagem da RMMG, dando lugar ao apuramento de uma remuneração convencional (ou base de incidência) sobre a qual incide a taxa contributiva fixada no n.º 2 do artigo 79.º do novo Regulamento da CPAS. De acordo com os escalões ora fixados, a remuneração convencional varia entre 1/4 e 15 retribuições mínimas mensais garantidas, distribuídas pelos referidos 18 escalões.

Faz-se notar que o valor resultante da aplicação do escalão mínimo obrigatório (5º escalão: contribuição mensal de € 180,20), após o início do quarto ano de atividade como advogado ou solicitador, para além de duplicar relativamente ao valor da contribuição no escalão anterior, é também muito elevado se comparado, mais uma vez, com o valor do 1º

---

<sup>6</sup> Por força da atualização determinada pelo Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro.



## O PROVEDOR DE JUSTIÇA

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

escalão de contribuições vigente no regime da segurança social dos trabalhadores independentes. Verifica-se que, sobretudo em situações de oscilação de rendimentos numa fase de início de atividade profissional, a imposição de um escalão obrigatório pode acarretar uma onerosidade excessiva para os advogados e solicitadores com menores rendimentos.

Para além disso, é de assinalar também que, em virtude das alterações introduzidas ao nível da taxa contributiva, plasmadas no n.º 2 do artigo 79.º do Novo Regulamento e já referidas, aquela contribuição mínima obrigatória terá, em quatro anos, um acréscimo de mais de 40%. Ou seja, fazendo um paralelismo da questão aqui apresentada com aquilo que se passa atualmente no regime da segurança social dos trabalhadores independentes, importa ter presente o seguinte:

- a) A taxa contributiva que incide sobre a base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes é de 29,6% (artigo 168.º do Código Contributivo).
- b) Há uma aproximação da base de incidência contributiva às remunerações reais destes profissionais: o rendimento relevante é apurado com base nos valores comunicados pela Administração Tributária, declarados e sujeitos a tributação no âmbito da categoria B, e os escalões fixados por referência ao valor do indigente de apoios sociais (IAS).
- c) Feito o apuramento respetivo, o valor das contribuições a pagar é o seguinte:

| Escalões | IAS       | Base de incidência contributiva | Taxa: 29,6% |
|----------|-----------|---------------------------------|-------------|
| 1º       | 1 x IAS   | € 419,22                        | € 124,09    |
| 2º       | 1,5 x IAS | € 628,83                        | € 186,13    |
| 3º       | 2 x IAS   | € 838,44                        | € 248,18    |
| 4º       | 2,5 x IAS | € 1.048,05                      | € 310,22    |
| 5º       | 3 x IAS   | € 1.257,66                      | € 372,27    |
| 6º       | 4 x IAS   | € 1.676,88                      | € 496,36    |
| 7º       | 5 x IAS   | € 2.096,10                      | € 620,45    |
| 8º       | 6 x IAS   | € 2.515,32                      | € 744,53    |
| 9º       | 8 x IAS   | € 3.353,76                      | € 992,71    |
| 10º      | 10 x IAS  | € 4.192,20                      | € 1.240,89  |
| 11º      | 12 x IAS  | € 5.030,64                      | € 1.489,07  |

Neste contexto, estou em crer que seria da maior justiça a introdução de uma cláusula/escalão de salvaguarda para os advogados e solicitadores que não atinjam deter-



minado nível de rendimento ou cujo rendimento regrida, sendo de ponderar, nomeadamente, a possibilidade de tal escalão contributivo ser fixado não apenas em função do número de anos de inscrição, mas também de determinado montante dos rendimentos efetivamente auferidos, à semelhança do que é feito para os trabalhadores independentes no regime da segurança social.

*III. Eliminação da faculdade de suspensão provisória dos efeitos da inscrição*

Na senda das preocupações que antecedem, a possibilidade anteriormente concedida aos recém-advogados e solicitadores de requererem, uma única vez, a suspensão provisória dos efeitos da sua inscrição por início de atividade, até três anos a contar dessa sua inscrição inicial (artigo 5.º, nº 4, do anterior Regulamento da CPAS), era bem acolhida por todos aqueles que não tinham capacidade de auferir, nessa fase da sua vida, rendimentos suficientes que lhes permitissem pagar, em paralelo, a contribuição mínima.

A eliminação desta possibilidade, de forma abrupta, e em simultâneo com a introdução da obrigatoriedade de inscrição dos advogados e solicitadores estagiários neste regime e com a impossibilidade de fixação dos escalões por referência ao rendimento real dos mesmos, surge como uma medida demasiado onerosa e injusta, face aos trabalhadores independentes do regime da segurança social. Também por esta razão a proposta avançada no ponto II ganha ainda maior acuidade e relevância.

*IV. Impossibilidade de totalização de períodos contributivos na CPAS com períodos abrangidos por outros regimes de proteção social obrigatória*

O Novo Regulamento da CPAS, à semelhança, aliás, do que já sucedia com o anterior, é totalmente omissivo relativamente a esta matéria. Em causa está a impossibilidade de totalizar o período de contribuições obrigatórias para o regime da CPAS com os períodos contributivos verificados noutros regimes de proteção social obrigatórios, na parte em que não se sobreponham, nomeadamente para efeitos de preenchimento de prazos de garantia ou mesmo para efeitos de atribuição de uma única pensão no âmbito do regime da pensão unificada.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

*Na defesa do Cidadão: perceber para prover.*

A este propósito, permito-me informar que sobre este último ponto em concreto – a eventual alteração do regime da pensão unificada e do próprio regulamento da CPAS de modo a que os interessados possam requerer, voluntariamente, a atribuição de uma única pensão mediante a totalização dos períodos contributivos da CPAS com os do regime geral da segurança social e os do regime de proteção social convergente – foi já auscultado o anterior Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social<sup>7</sup>, não tendo o mesmo demonstrado abertura para uma análise mais aprofundada da questão<sup>8</sup>.

De todo o modo, ainda que a opção do legislador seja a de não se seguir pela via da pensão unificada, a verdade é que a questão da totalização dos períodos contributivos obrigatórios no regime da CPAS com os demais regimes de proteção social para efeitos de preenchimento de prazos de garantia não pode, em meu entender, ficar omissa e deve merecer a especial atenção do legislador, sob pena de se criarem situações de enriquecimento sem causa daquele regime. Como adiante melhor se evidenciará, esta injustiça assume contornos mais gravosos quando conjugada com a eliminação no Novo Regulamento da CPAS da possibilidade do resgate de contribuições, nomeadamente nos casos em que os beneficiários não preencham o prazo de garantia necessário para aceder a uma pensão pelo regime da CPAS

Note-se que esta dimensão do princípio da totalização é algo a que a própria Constituição da República não é alheia, conforme resulta do disposto no respetivo n.º 4 do artigo 63.º. Aliás, atente-se no que sobre esta matéria foi salientado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 862/2013<sup>9</sup>:

«A Constituição não fixa, com caráter de regra suscetível de aplicação direta e imediata, o sistema de pensões e demais prestações do sistema de segurança social, assim como os critérios da sua concessão e valor pecuniário. Caberá assim ao legislador ordinário, em função das disponibilidades financeiras e das margens de avaliação e opções políticas decorrentes do princípio democrático, modelar especificamente esses elementos de conteúdo das pensões. É -lhe deixada uma grande margem de manobra no que toca “às modalidades e técnicas de proteção a instituir” (Luísa Andias Gonçalves, “Reflexões em torno da Reforma das Prestações Sociais”, in AA.VV. org. Fernando Ribeiro Mendes; Nazaré Costa Cabral, Por Onde vai o Estado Social em Portugal?, no prelo). Também aqui a liberdade de decisão do legislador é variável, consoante a maior ou menor determinabilidade das regras constitucionais.

<sup>7</sup> No âmbito do processo Q-2792/2015 (UT 3), através do ofício com a referência S-PdJ/2015/1262.

<sup>8</sup> Ofício n.º 3541, de 23 de setembro 2015, Ent. 4777/SESSS/2015, Proc. 2393-14/301.

<sup>9</sup> Publicado no Diário da República, I.ª Série, n.º 4, de 7.01.2014.



Em certas situações, a margem de conformação do legislador será necessariamente menor. É o que se verifica com a norma do n.º 4 do artigo 63.º, que garante o princípio – conhecido na doutrina italiana como “princípio da totalização” – que impõe a contagem de todo tempo de trabalho realizado para o cálculo do montante das prestações: “todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do setor de atividade em que tiver sido prestado”. O Tribunal Constitucional considerou que esse direito possuía natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (cf. Acórdãos n.º 411/99 e n.º 432/2007)».

Neste alinhamento, estou em crer que seria de toda a conveniência que fosse repensada a possibilidade de totalização de períodos contributivos na CPAS com períodos abrangidos por outros regimes de proteção social obrigatórios, nos casos em que os interessados não perfaçam o tempo mínimo para preencherem o prazo de garantia e, desse modo, poderem aceder a uma pensão de velhice ou invalidez, ainda que reduzida, naturalmente, à fração correspondente à relação entre o período contributivo cumprido no regime da CPAS e o prazo de garantia legalmente exigido.

#### *V. Eliminação do direito ao resgate de contribuições*

O anterior Regulamento da CPAS estabelecia, no artigo 10.º, n.º 3, que os beneficiários que cancelassem a sua inscrição nas respetivas ordens profissionais, tinham a possibilidade de requerer, a todo o tempo, o resgate das contribuições pagas<sup>10</sup>, deduzidas dos benefícios entretanto recebidos, faculdade esta que veio a ser totalmente eliminada pelo novo Regulamento.

A eliminação desta possibilidade abrange tanto os advogados e solicitadores estagiários como os demais advogados e solicitadores, sendo a injustiça mais evidente no caso dos primeiros, se atentarmos no facto, já antes referido, de estes poderem não prosseguir com o exercício da advocacia ou da solicitadoria, após concluído o respetivo estágio, ou mesmo poderem reprovar no exame final do estágio e não serem efetivamente admitidos nas respetivas ordens profissionais. Nestes casos, pode mesmo afirmar-se que o pagamento obrigatório de contribuições para a CPAS funcionou como um verdadeiro pagamento a

---

<sup>10</sup> Exceto daquelas destinadas à ação de assistência e da percentagem afeta a despesas de administração.



fundo perdido, quando é certo que o legislador perspetivou a obrigatoriedade de inscrição na CPAS numa lógica de continuidade da carreira, ao referir no preâmbulo do Decreto-Lei nº 119/2015, de 29 de junho «(...) possibilitando-lhes a construção, de forma gradual e desde o momento em que iniciam o estágio, de uma carreira contributiva no seu sistema privativo de segurança social.»

Todavia, para os demais advogados e solicitadores, a eliminação da possibilidade do resgate também pode criar situações de manifesta iniquidade, nomeadamente nos casos em que não preenchem o prazo de garantia necessário para aceder a uma pensão pelo regime da CPAS.

Compreende-se, naturalmente, a enorme preocupação de salvaguardar a sustentabilidade financeira do regime da CPAS, mas não se compreende que o direito ao resgate seja eliminado, sem mais, prejudicando irremediavelmente quem, por qualquer circunstância, se veja constringido a abandonar a profissão antes de cumprido o prazo de garantia. Note-se que estes beneficiários, não só não acedem ao benefício de qualquer pensão, como também não podem reaver as contribuições que fizeram para a CPAS, o que acaba por se traduzir, a final, num enriquecimento sem causa da própria CPAS.

Esta situação de injustiça torna-se ainda mais gravosa se pensarmos na impossibilidade, hoje vigente, de totalização dos períodos contributivos da CPAS com os períodos contributivos registados noutros regimes de proteção social obrigatórios, conforme tive a oportunidade de evidenciar supra (ponto IV).

Ora, sobre o direito ao resgate, permito-me evidenciar o que se encontra estabelecido no regime geral da segurança social, concretamente no artigo 262.º do Código Contributivo, que estabelece o seguinte:

«Têm direito ao reembolso de quotizações os beneficiários que:

- a) Se invalidem com incapacidade total permanente para o trabalho sem que tenham preenchido o prazo de garantia para a atribuição da pensão;
- b) Tenham completado 70 anos de idade e não preencham o prazo de garantia para a atribuição da pensão por velhice.»

Neste contexto, parece ser de toda a conveniência e justiça a introdução de uma norma deste teor (ou similar), uma vez que só por esta via se poderá reestabelecer o equi-



líbrio dos interesses em confronto e, deste modo, evitar que se criem situações de enriquecimento sem causa da CPAS.

*VI. Eliminação do direito ao pagamento retroativo de contribuições relativamente ao tempo, quer de estágio, quer de suspensão provisória dos efeitos da inscrição*

O artigo 5.º-A do anterior regulamento da CPAS previa a possibilidade de pagamento retroativo de contribuições relativamente ao tempo de estágio em que os interessados não tivessem estado inscritos na CPAS e relativamente ao tempo em que se tivesse verificado a suspensão provisória dos efeitos da inscrição.

O Novo Regulamento da CPAS, ao eliminar este direito, introduziu uma norma transitória (artigo 106.º), através da qual estabeleceu a possibilidade de exercício dos direitos previstos no anterior artigo 5º-A até 60 dias a contar da data da entrada em vigor do Novo Regulamento.

Este prazo, entretanto ultrapassado, afigura-se ser também, no entender dos interessados, manifestamente insuficiente, tendo em conta, nomeadamente, o facto de o pagamento retroativo de contribuições ter de ser efetuado de uma só vez, no prazo de um mês, e sem possibilidade de pagamento em prestações.

Neste âmbito, afigura-se ser de toda a razoabilidade não só a fixação de um novo prazo, mais justo e adequado, mas também a possibilidade do pagamento em prestações, de modo a que o direito consagrado possa ser exequível e tenha o efeito útil efetivamente pretendido.

*VII. Situação dos advogados que são obrigados a contribuir para dois regimes de proteção social.*

Está em causa a situação daqueles advogados, nomeadamente advogados de empresa, que se vêem obrigados a contribuir para dois regimes de proteção social – regime geral da segurança social (trabalhadores por conta de outrem) e regime da CPAS – e o acrescido esforço contributivo que lhes está agora a ser exigido, decorrente do aumento das taxas contributivas estabelecidas no Novo Regulamento.



Neste âmbito, crê-se que esta matéria deve merecer a atenção do legislador no sentido de equacionar soluções que permitam atenuar este esforço contributivo, enquadrando-se esta realidade em termos normativamente distintos e ponderando-se, inclusivamente, a eventual eliminação desta obrigatoriedade de manutenção da inscrição na CPAS, por opção do interessado, sempre que se verifique que o mesmo auferir remuneração exclusivamente a cargo da sua entidade patronal, o que poderá ser anualmente comprovado pela apresentação da declaração de rendimentos entregue para efeitos de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

### *VIII. Proteção na Parentalidade*

As questões relativas à maternidade e à paternidade não mereceram nesta reforma consagração legal, sendo que a atribuição de benefícios a este título, no âmbito da CPAS, foi consagrada através de um regulamento *ad hoc*, ainda hoje em vigor, denominado “Regulamento do benefício de maternidade/nascimento”<sup>11</sup>. Sem descurar o facto de estarmos perante um regime especial de segurança social, gerido por uma Caixa de reforma própria, com a natureza de instituição de previdência e regulamento privativo<sup>12</sup>, vocacionado, em conformidade, para a cobertura de pensões de reforma e por invalidez e de subsídios por morte e de sobrevivência, tendo os restantes subsídios natureza meramente facultativa e complementar, afigura-se manifesto que o Regulamento da CPAS não consagra um regime obrigatório de proteção social que assegure prestações pecuniárias de proteção na parentalidade.

Com efeito, daquele regulamento “ad hoc” resulta claro que são muitas as limitações dos beneficiários da CPAS no acesso às prestações de parentalidade, desde logo, no que diz respeito às modalidades dos subsídios atribuídos, passando pela exigência de um prazo de garantia mais alargado para acesso ao subsídio de maternidade (2 anos) até à inexistência de previsão de um regime de equivalência do período de licença parental à entrada de contribuições para efeitos das eventualidades invalidez, velhice e morte, o que parece confi-

<sup>11</sup> Deliberações da Direção da CPAS de 18 de fevereiro de 1987 e de 15 de setembro de 2015.

<sup>12</sup> Como decorre do diploma da sua criação (Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de outubro de 1947), a CPAS é uma instituição de Previdência reconhecida pela Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, pertencendo à 2.ª categoria das indicadas na Base I: Caixa de Reforma ou de Previdência (vide igualmente artigo 1.º do Regulamento da CPAS). Ora, nos termos do Decreto-Lei n.º 46 548, de 23.09.65, as Caixas de Reforma ou de Previdência são instituições de inscrição obrigatória que abrangem pessoas que, sem dependência de entidade patronal, exercem determinadas profissões, serviços ou atividades, tendo tais instituições por fim proteger os beneficiários e os seus familiares na invalidez, velhice e por morte.



gurar uma violação dos princípios da igualdade e da não discriminação relativamente ao que se encontra previsto para os beneficiários dos sistemas públicos de previdência social.

Acresce ainda assinalar que os benefícios ali previstos só contemplam as beneficiárias, i.e. as mães, ignorando toda a recente evolução no tratamento das questões relativas à maternidade/paternidade, bem como a legislação em vigor na matéria<sup>13</sup>, nomeadamente no que concerne ao reconhecimento do papel do progenitor e à atribuição de direitos neste âmbito ao pai.

Não quer isto significar que a CPAS não esteja a dar cumprimento ao que se encontra estabelecido no “Regulamento do Benefício de Maternidade/Nascimento”, mas importa assegurar que o faça sempre, de forma obrigatória, e não deixá-lo à mercê de eventuais disponibilidades financeiras do “fundo de assistência”.

De facto, em termos de direito constituído e face à inexistência de um regime obrigatório de proteção social que assegure prestações pecuniárias de proteção na parentalidade, não é possível aos beneficiários da CPAS ver assegurada esta eventualidade, em termos similares aos garantidos para a generalidade dos cidadãos.

Sobrepesando que uma eventual alteração do Novo Regulamento da CPAS, no sentido de o fazer aproximar e/ou eventualmente convergir com o que neste âmbito se acha regulado para os outros regimes públicos de proteção social, reveste contornos, sobretudo do ponto de vista financeiro, que exigem ponderação, não posso deixar de fazer notar que, cabendo ao Estado a tutela dos regimes de proteção social, não pode o mesmo ficar à margem das questões da proteção na parentalidade, matéria que, dada a sua primordial importância, encontra consagração expressa no artigo 68.º da Constituição da República, ao dispor nomeadamente que «a maternidade e paternidade constituem valores sociais eminentes».

---

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de abril, que regulamenta a proteção na parentalidade no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção, no regime de proteção social convergente, alterado pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho e pela Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro; e Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, que regulamenta a proteção na parentalidade no âmbito da eventualidade maternidade, paternidade e adoção do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 70/2010, de 16 de junho e 133/2012, de 27 de junho, bem como pela Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro.



Neste contexto, a não inclusão desta matéria no Novo Regulamento da CPAS poderá mesmo configurar uma situação de inconstitucionalidade por omissão.

### *IX. Conclusões*

Em conclusão, permito-me solicitar a melhor atenção de V. Exa para, em conjunto com a Direção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, reequacionarem e reverem, à luz das considerações supra, as seguintes questões:

- a) A obrigatoriedade de contribuição dos advogados e solicitadores estagiários para o regime da CPAS, nos termos em que a mesma foi imposta pelo Novo Regulamento, atendendo nomeadamente à circunstância, por um lado, de estes poderem não vir a exercer no futuro a profissão (seja por opção, seja por insucesso ou por desistência) e, por outro, de ter sido eliminada a possibilidade de exercício do direito de resgate das contribuições;
- b) A introdução de uma cláusula/escalão de salvaguarda para os advogados e solicitadores que não atinjam determinado nível de rendimento ou cujo rendimento venha a regredir, ponderando-se, nomeadamente, a possibilidade de tal escalão contributivo ser fixado não apenas em função do número de anos de inscrição, mas também de determinado montante dos rendimentos efetivamente auferidos, à semelhança do que é feito para os trabalhadores independentes no regime da segurança social;
- c) A totalização de períodos contributivos na CPAS com períodos abrangidos por outros regimes de proteção social obrigatórios, nos casos em que os interessados não perfaçam o tempo mínimo para preencherem o prazo de garantia;
- d) A introdução de uma solução similar àquela que consta do artigo 262º do Código Contributivo, no sentido de permitir o reembolso de contribuições aos beneficiários que atinjam determinada idade sem que tenham conseguido preencher o prazo de garantia necessário para acederem à pensão de velhice ou invalidez;
- e) A fixação de um novo prazo mais justo e adequado para o exercício dos direitos previstos no artigo 5.º do anterior Regulamento - pagamento retroativo de



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

*Na defesa do Cidadão: perceber para prover.*

contribuições relativamente ao tempo de estágio em que os interessados não tenham estado inscritos na CPAS e relativamente ao tempo em que se tenha verificado a suspensão provisória dos efeitos da inscrição - , bem assim como ser estabelecida a possibilidade do pagamento em prestações, de modo a que o exercício deste direito possa ser exequível pelos potenciais interessados;

- f) Adoção de uma norma que acautele a situação dos advogados (nomeadamente, advogados de empresa) que são obrigados a contribuir para dois sistemas de proteção social obrigatórios, ponderando-se a eventual eliminação desta obrigatoriedade de manutenção da inscrição na CPAS, por opção do interessado, por forma a evitar o acrescido esforço contributivo que lhes está a ser exigido;
- g) E, por último, a consagração expressa no Regulamento da CPAS dos direitos às prestações sociais inerentes à parentalidade.

Atenta a tutela partilhada, prevista no artigo 97º do Regulamento da CPAS, com o responsável pela pasta da segurança social, enderecei nesta data idêntico ofício a Sua Excelência o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Queira aceitar, Senhora Ministra da Justiça, os meus melhores cumprimentos.

O Provedor de Justiça,

*(José de Faria Costa)*