



N.º 19/2022

JA

Senhor Presidente da Assembleia da República
Excelência:

Dignou-se Vossa Excelência solicitar à Procuradoria-Geral da República a emissão de parecer do Conselho Consultivo, ao abrigo do artigo 44º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público¹,

«quanto à interpretação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 18 do Estatuto dos Deputados, na sua atual redação, designadamente, quanto ao dever de a Assembleia da República assegurar a contribuição para a CPAS dos Deputados beneficiários e, caso se conclua que esse dever existe, como se calculará a contribuição devida».

Pedido de parecer que ancora no «entendimento divergente que os Serviços da Assembleia da República (SAR) e alguns Deputados beneficiários da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) têm sobre a interpretação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 18 do Estatuto dos Deputados».

Concretizando a razão do pedido de parecer, vem, no mesmo, expendido que:

«A Auditora Jurídica pronunciou-se, em 28 de março de 2022, através do parecer com a referência AJAR 228-1/2022 (o Parecer), que se anexa, em sentido idêntico ao dos SAR, concluindo que “a opção dos deputados pelo regime de proteção social conferido pelo regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores não faz impender sobre a

¹ Aprovado pela Lei 68/2019, de 27 de agosto, alterado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

Assembleia da República, direta ou indiretamente, a obrigação de assumir o pagamento das contribuições a que ficam sujeitos enquanto beneficiários da CPAS, com os fundamentos explanados no Parecer.

Enviado o Parecer aos exponentes, veio a, agora, antiga Deputada Ana Miguel Santos contraditar os argumentos apresentados pela Auditora Jurídica, quer quanto à sua sustentação jurídico-legal, quer quanto à sua conclusão, e reiterando os inicialmente avançados (resposta ao Parecer, em anexo).

Em síntese, a antiga Deputada conclui que à luz do princípio da igualdade “nada justifica o tratamento diferenciado dos deputados advogados que optem por manter o seu dever de descontar para o regime previdencial da CPAS, diante dos deputados advogados que optem por descontar para a segurança social, por se traduzir numa decisão manifestamente arbitrária e sem fundamento legal”.

A divergência exposta pela antiga Deputada (...), que também é acompanhada por outros Deputados em funções, justifica a consulta ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República para clarificar definitivamente a questão em apreço e remover todas as dúvidas que persistem entre alguns Deputados (ou ex-Deputados) subscritores da CPAS»².

Dos referidos elementos juntos evidencia-se que o entendimento dos Serviços da Assembleia da República se consubstancia no seguinte:

- Os Deputados, que são beneficiários da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, no caso de optarem, no início de funções, pelo regime de previdência da sua atividade profissional, como permite o n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, declaram que se responsabilizam por pagar as quotizações para essa Caixa de Previdência, ficando responsáveis pelas inerentes

² O pedido de parecer vinha acompanhado, para além do Parecer da Sra. Auditora Jurídica (Parecer nº AJAR228-1/2022), de 28 de março de 2022, do parecer (resposta ao Parecer da Sra. Auditora Jurídica) de uma antiga Deputada.

contribuições, e recebem a remuneração sem qualquer desconto para a Segurança Social nem para a CPAS (continuando os Deputados a pagar as contribuições na medida que entendam desde que em conformidade com o determinado nessa mesma Caixa de Previdência); e

- Relativamente aos demais deputados, é aplicado o regime geral da Segurança Social, pelo que os serviços da Assembleia da República procedem ao desconto de 11% da remuneração e contribuem para a Segurança Social, satisfazendo os encargos que corresponderiam à entidade patronal.

Face a esta prática dos Serviços da Assembleia da República, temos, de um lado, o entendimento, em sinopse, concordante da Sra. Auditora Jurídica (junto da Assembleia da República), considerando-o legítimo, porquanto «na aplicação dos artigos 18.º e 19º do Estatuto dos Deputados observa as disposições regulamentares», em virtude de os deputados terem «ao seu alcance a opção entre o regime de segurança social e aquele em que estavam inscritos, embora para efeitos de assunção de encargos por parte da Assembleia da República apenas relevem as obrigações legais (v.g., contributivas) de base laborista, ou seja, as que decorrem da relação trabalhador/entidade patronal ou equivalente e da relação entidade patronal ou equivalente/instituição de segurança social». É que

«o tratamento que a específica situação dos deputados em causa vem merecendo por parte da Assembleia da República não advém de uma qualquer interpretação discriminatória ou espúria do quadro legal aplicável, mas (...) da livre opção dos deputados por um regime de proteção social que têm por mais favorável».

E, por outro lado, temos o entendimento discordante dessa prática e dos fundamentos do parecer da Senhora Auditora Jurídica, porque «em suma, deverá a Assembleia da República tratar todos os deputados de igual forma, procedendo ao pagamento da obrigação contributiva que lhe cabe de forma igual a todos os deputados, apenas com a seguinte nuance: no caso em que os deputados optem pelo regime de previdência da sua profissão de origem, no caso, a CPAS, será o deputado a entregar diretamente o pagamento da contribuição que lhe é exigido,

como a lei lhe possibilita», evitando-se, assim, que: «os deputados que optem por contribuir para o sistema da segurança social auferirão mais rendimento no final do mês, concretamente mais 12,75%, já que uma parte da sua contribuição para a segurança social é paga pela AR» e, dessarte, «uma clara violação do princípio previsto expressamente no artigo 50.º, n.º2 da CRP de que *ninguém pode ser prejudicado nos seus benefícios sociais a que tenha direito em virtude do exercício dos cargos políticos*, decursivo do princípio da igualdade prescrito no artigo 13.º da CRP».

Ainda segundo este entendimento, a «linguagem utilizada pelo legislador no artigo 18.º [do Estatuto dos deputados] é clara»: «os deputados têm direito ao regime da segurança social, os deputados têm direito de opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, e no que respeita ao regime de previdência é a Assembleia da República que tem de suportar estes encargos mesmo para as situações em que o deputado opte pelo regime de previdência da sua atividade profissional».

A resposta às questões colocadas sobre a interpretação do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados³ impõe que se veja, em traços gerais, o regime da Caixa da Previdência dos Advogados e Solicitadores, a sua relação com a Lei de Bases da Segurança Social e o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, bem como o regime previdencial geral dos trabalhadores por conta de outrem e o regime dos trabalhadores independentes. Igualmente, exige que se aprecie a natureza jurídica das contribuições de trabalhadores e entidades empregadoras (ou equiparadas) para a segurança social, o regime jurídico decorrente do mandato dos deputados à Assembleia da República no que concerne à segurança social e direitos sociais e patrimoniais, e

³ Estatuto dos Deputados, que foi aprovado pelas Leis n.º 7/93, de 1 de março, e objeto de alterações introduzidas pelas seguintes Leis: n.º: 24/95, de 18 de agosto, 55/98, de 18 de agosto, 8/99, de 10 de fevereiro, 45/99, de 16 de junho, 3/2001, de 23 de fevereiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março), 24/2003, de 4 de julho, 52-A/2005, de 10 de outubro, 44/2006, de 25 de agosto, 45/2006, de 25 de agosto, 43/2007, de 24 de agosto, 16/2009, de 1 de abril, 44/2019, de 21 de junho, 60/2019, de 13 de agosto, 53/2021, de 12 de agosto, e 58/2021, de 18 de agosto.

se considerem também os princípios consignados nos artigos 50.º, n.º 2, e 13.º da Constituição da República Portuguesa.

Cumpra, assim, emitir parecer.

I

Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

1 - A previdência social dos advogados e advogados estagiários⁴ (bem como dos solicitadores e agentes de execução⁵) vem sendo realizada pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Caixa de Previdência, que foi criada por iniciativa estadual e por ato normativo (Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947, sob a Lei n.º 1.884, de 16 de março de 1935⁶), como Caixa de Previdência dos Advogados⁷, sucedendo ao Cofre de Previdência dos Advogados, denominada posteriormente de Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores⁸ é, como expressamente se estabelece no n.º 1 do artigo 1.º do (novo) Regulamento da CPAS aprovado

⁴ Cf. artigo 4.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro; estatuto que foi objeto de alterações introduzidas pelas Leis n.º 23/2020, de 6 de julho, e 79/2021, de 24 de novembro.

⁵ Cf. artigo 5º do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro; estatuto que foi objeto de alterações introduzidas pela indicada Lei n.º 79/2021.

⁶ A Lei n.º 1.884 de 16 de março de 1935 (Lei de Bases de Organização da Previdência) veio a ser regulamentada, essencialmente, pelo Decreto n.º 28 321, de 27 de dezembro de 1937, na medida em que promulga o regulamento das Caixas de Reforma ou de Previdência.

⁷ Caixa da Previdência dos Advogados que iniciou o seu funcionamento em 1952 e o respetivo regulamento foi aprovado primeiramente pela Portaria n.º 13.872, de 8 de março de 1952. O Decreto-Lei n.º 36.550 que, no seu artigo 2º estabelecia a Caixa de Previdência dos Advogados como uma das instituições de previdência reconhecidas pela referida Lei n.º 1884, considerando-a pertencente à segunda categoria - «caixas de reforma ou de previdência» - das quatro categorias de instituições da previdência social indicadas no artigo 1.º desta Lei de Bases.

⁸ O que aconteceu a 16 de dezembro de 1978 (cf. artigos 1º e 6º do Decreto-Lei n.º 402/78 de 15 de dezembro), em virtude de, pelo Decreto-Lei n.º 43.274, de 28 de outubro de 1960, a Caixa ter sido alargada aos solicitadores («encartados e provisionários»), com as restrições que indicava (cf. artigo 2.º), e, atentas as alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de Outubro de 1947, pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 43.274, foi aprovado um novo regulamento, pela Portaria n.º 18.022 de 28 de outubro de 1960.

pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho⁹, e se narra no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 163/2019, de 25 de outubro, uma instituição de previdência autónoma, com personalidade jurídica, regime próprio e gestão privativa, que visa fins de previdência e de proteção social dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores e, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do antedito novo regulamento¹⁰, se rege por esse regulamento e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações¹¹, integrando-se na administração autónoma¹².

Norma idêntica ao artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores atualmente vigente e, assim, de remissão para a legislação atinente às caixas de previdência ou de reforma,

⁹ O Decreto-Lei n.º 119/2015, para além de aprovar o novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (artigo 1º), revogou a 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, e pelo Despacho n.º 22.665/2007, de 28 de setembro (conforme artigos 1.º, 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 119/2015).

Aliás, o regime contributivo e prestacional da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores vem sendo regulado por sucessivos regulamentos. Com efeito, depois do referido regulamento de 1952, a que sucedeu o regulamento de 1960, foi aprovado, nos termos dos artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 36.550, de 22 de outubro de 1947, e 5.º do Decreto-Lei n.º 402/78, de 15 de dezembro, pela Portaria n.º 402/79, de 7 de agosto, o Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (vindo a ser alterado pelas Portarias n.º 157/80, de 5 de abril, 754/80, de 30 de setembro, e 837/81, de 24 de setembro). E a este Regulamento sucedeu o aprovado pela já referida Portaria n.º 487/83, de 27 de abril, que antecedeu o atualmente vigente aprovado em 2015.

¹⁰ Preceito que, com a epígrafe «Natureza e regime aplicável», estipula:

«1 - A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, adiante designada por Caixa, é uma instituição de previdência autónoma, com personalidade jurídica, regime próprio e gestão privativa, e visa fins de previdência e de proteção social dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores.

2 - A Caixa rege-se pelo presente Regulamento e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações».

¹¹ Já o Decreto-Lei n.º 36.550 dispunha, no artigo 3º, que, em tudo quanto não fosse previsto expressamente (no próprio diploma e no regulamento atinente à Caixa de Previdência dos Advogados) se aplicaria o Decreto n.º 28.321, de 27 de fevereiro de 1937 (que aprovou o Regulamento das caixas de reforma ou previdência) e demais legislação aplicável às caixas de reforma ou previdência. E no artigo 6.º prescrevia que a Caixa de Previdência dos Advogados gozava das isenções e regalias próprias das demais instituições de previdência social previstas nos artigos 10.º e 11.º do Regulamento das caixas de reforma ou previdência.

¹² Cf. Acórdão do Tribunal de Conflitos de 11 de abril de 2018, processo n.º 1789/16.0T8MAI.P1. Este acórdão, e os infra indicados acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (bem como do Tribunal Central Administrativo Norte e do Tribunal Central Administrativo Sul), do Supremo Tribunal de Justiça, assim como dos Tribunais da Relação (Guimarães, Porto, Coimbra, Lisboa e Évora), e do Tribunal de Conflitos) estão acessíveis in «www.dgsi.pt».

constava de anteriores regulamentos (artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de abril ¹³, artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento da CPAS, aprovado pela Portaria n.º 402/79, de 7 de agosto¹⁴, artigo 1.º do Regulamento da Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados aprovado pela Portaria n.º 18.022, de 28 de outubro de 1960 ¹⁵. E o Decreto-Lei n.º 36.550, no artigo 3.º, já dispunha que se aplicava subsidiariamente o Decreto n.º 28.321, de 27 de dezembro de 1937, que promulgara o Regulamento das Caixas de Reforma ou de Previdência, e demais legislação aplicável às caixas de reforma e previdência.

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores é reconhecida pela Lei de Bases da Segurança Social atualmente em vigor, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro ¹⁶, no artigo 106.º, que, sob a epígrafe «Aplicação às instituições de previdência», prescreve:

«Mantêm-se autónomas as instituições de previdência criadas 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 privativas, ficando subsidiariamente sujeitas às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações»¹⁷.

A regra de preservar a personalidade jurídica, a autonomia, o regime jurídico e a forma de gestão privativa das instituições de previdência criadas

¹³ Que dispunha: «A Caixa rege-se pelo presente diploma e, na parte em que este for omissa, pelas disposições em vigor do Decreto 46.548, de 23 de Setembro de 1965, e demais legislação aplicável às caixas de reforma ou de previdência».

¹⁴ Que prescrevia: «A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores rege-se, nos termos do Decreto-Lei 36 550, de 22 de Outubro de 1947, com as alterações do Decreto-Lei 43 274, de 28 de Outubro de 1960, e do Decreto-Lei 402/78, de 15 de Dezembro, pelo presente regulamento e, na falta deste, pelas disposições legais aplicáveis a instituições da mesma categoria».

¹⁵ Que preceituava: «A Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados rege-se-á pelas disposições do Decreto-Lei n.º 36550, de 22 de Outubro de 1947, e do Decreto-Lei n.º 43 274, de 28 de Outubro de 1960, e ainda pela demais legislação relativa a caixas de previdência e pelo presente regulamento».

¹⁶ E alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

¹⁷ De anotar que o Decreto-Lei n.º 549/77 procedeu à criação do sistema de segurança social, preconizada pelo artigo 63º da Constituição, e da sua estrutura orgânica, com os seus órgãos e serviços, centrais ou desconcentrados, assentando a mesma no «princípio de unificação» no sentido de uniformização do sistema de segurança social, corporizado no princípio de integração (cf. Preâmbulo e artigos 1.º e 2.º, n.ºs 1 e 2).

anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro¹⁸, provém das revogadas Leis n.º 28/84, de 14 de agosto (primeira Lei de Bases do Sistema de Segurança Social)¹⁹, n.º 17/2000, de 8 de agosto (que aprovara as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social) e n.º 32/2002 (que aprovara as bases da Segurança Social), conforme, respetivamente, artigos 79º²⁰, 114.º e 126.º²¹).

Também a Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que aprovou o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social²²,

¹⁸ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 28/2018, acessível, como, por regra, os demais pareceres do Conselho Consultivo, no sítio «<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr>» (com exceção dos pareceres «inéditos»/«a aguardar edição»).

E ainda segundo este parecer:

«De há muito que este Conselho Consultivo vem considerando serem as instituições de previdência social conservadas sem integração pelo Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro, e legislação subsequente, pessoas coletivas públicas, desempenhando funções análogas às do Centro Nacional de Pensões, I.P., ou da Caixa Geral de Aposentações, I.P.

Afirmou-o, nomeadamente no Parecer n.º 63/94, de 10 de maio de 1995 (...), a respeito da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, e, mais recentemente, no Parecer n.º 10/2019, de 10 de julho de 2019 (...), a propósito do Montepio da Polícia de Segurança Pública».

¹⁹ Lei de Bases que, atento o constante mormente dos artigos 10.º, 18.º e 28.º, veio «sedimentar a natureza mista do novo sistema de Segurança Social, universalista ou beveridgeano (regime não contributivo) por um lado e laborista ou bismarckiano (regime contributivo) por outro» (CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes - Notas Práticas sobre Sistemas Contributivos e Prestações Diferidas*, Almedina, 2021, página 32).

²⁰ Normativo que, sob a epígrafe «Aplicação às instituições de previdência anteriores», dispunha: «Até à sua integração no sistema de segurança social as instituições de previdência criadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de Dezembro, ficam sujeitas, com as adaptações necessárias, às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente». E, assim, manteve afastadas dessa convergência as caixas de previdência e reforma (como a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores), as caixas sindicais de previdência e as caixas de abono de família ainda subsistentes.

²¹ Preceito que, tal-qualmente o referido artigo 114º da Lei de Bases Gerais de 2000, com o título «Aplicação às instituições de previdência» estabelecia que: «Mantêm-se autónomas as instituições de previdência criadas 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 privativas, ficando subsidiariamente sujeitas às disposições da presente lei e à legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações».

²² Código que, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, foi objeto das alterações introduzidas por: Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 140-B/2010 de 30 de dezembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 23/2015, de 17 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro (com Declaração de Retificação n.º 9/2018, de 9 de março), Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro, Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro, e Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

publicado em anexo, no artigo 2.º, sob a epígrafe «Aplicação às instituições de previdência», estabelece que:

«O disposto no Código é aplicável, com as necessárias adaptações, às instituições de previdência criadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro».

Preceito este que deve ser lido e interpretado à luz do disposto no artigo 106.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e, assim, «sendo a CPAS uma instituição de previdência criada antes do DL 549/77, nos termos do disposto no artº 106.º da LBSS, a CPAS mantém-se autónoma, com o seu regime jurídico e forma de gestão privativa, só ficando sujeita às disposições da referida Lei de Bases e da legislação dela decorrente, como é o caso do Código Contributivo, com as necessárias adaptações, se o regime jurídico da CPAS tiver lacunas que seja necessário integrar. Tal equivale a dizer que a Lei de Bases da Segurança Social e demais legislação dela decorrente (ex. o Código Contributivo) só se aplica à CPAS a título subsidiário»²³.

Mas o mesmo Código dos Regimes Contributivos, dado o enquadramento obrigatório dos advogados, solicitadores e agentes de execução na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e tendo em conta os objetivos prosseguidos por este regime especial de segurança social, continuou a manter no artigo 139.º, n.º 1, alínea a)²⁴, a exclusão destes grupos

Foi objeto de regulamentação (Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro de 2011, o qual foi objeto de várias alterações - Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Decreto Regulamentar n.º 50/2012, de 25 de setembro, Decreto Regulamentar n.º 6/2013, de 15 de outubro, Decreto Regulamentar n.º 2/2017, de 22 de março, Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto, Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e Decreto Regulamentar n.º 6/2018, de 2 de julho.

²³ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 13 de setembro de 2013, processo n.º 45/13.0BEPRT-A.

²⁴ Aliás, o artigo 139.º do Código dos Regimes Contributivos com a epígrafe «Situações excluídas» dispõe:

«1 - São excluídos do âmbito pessoal do regime dos trabalhadores independentes:

a) Os advogados e os solicitadores que, em função do exercício da sua actividade profissional, estejam integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respectiva Caixa de Previdência, mesmo quando a actividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades referidas na alínea b) do artigo 133.º;

b) Os titulares de direitos sobre explorações agrícolas ou equiparadas, ainda que nelas desenvolvam alguma atividade, desde que da área, do tipo e da organização da exploração se deva concluir que os produtos se destinam predominantemente ao consumo dos seus

socioprofissionais do âmbito pessoal do regime dos trabalhadores independentes (mesmo quando a atividade em causa seja exercida na qualidade de sócios ou membros das sociedades profissionais de advogados, e de solicitadores e agentes de execução), mas tão só no que concerne aos rendimentos produzidos no âmbito da atividade de advocacia e solicitadoria, apresentando redação similar ao regime legal que lhe antecedeu - o Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro²⁵ – continha no artigo 13.º²⁶.

titulares e dos respetivos agregados familiares e os rendimentos de atividade não ultrapassem o montante anual de quatro vezes o valor do IAS;

c) Os trabalhadores que exerçam em Portugal, com carácter temporário, actividade por conta própria e que provem o seu enquadramento em regime de protecção social obrigatório de outro país.

d) Os proprietários de embarcações de pesca local e costeira, que integrem o rol de tripulação e exerçam efectiva actividade profissional nestas embarcações;

e) Os apanhadores de espécies marinhas e os pescadores apeados.

f) Os titulares de rendimentos da categoria B resultantes exclusivamente de:

i) Produção de eletricidade para autoconsumo ou através de unidades de pequena produção a partir de energias renováveis, nos termos previstos no regime jurídico próprio;

ii) Contratos de arrendamento e de arrendamento urbano para alojamento local em moradia ou apartamento, nos termos previstos no regime jurídico próprio.

g) Os agricultores que recebam subsídios ou subvenções no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) de montante anual inferior a quatro vezes o valor do IAS e que não tenham quaisquer outros rendimentos suscetíveis de os enquadrar no regime dos trabalhadores independentes.

2 - Para efeitos da exclusão prevista na alínea c) do número anterior apenas relevam os regimes de protecção social estrangeiros cujo âmbito material integre, pelo menos, as eventualidades de invalidez, velhice e morte, sendo ainda aplicável, com as devidas adequações, o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior.

3 - Os sujeitos previstos nas alíneas d) e e) do n.º 1 são excluídos do regime dos trabalhadores independentes atendendo à especificidade de apuramento da base contributiva da sua atividade, estando sujeitos ao regime previsto nos artigos 97.º a 99.º»

²⁵ Diploma que, no desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, reviu o regime de segurança social dos trabalhadores independentes criado pelo Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de janeiro

²⁶ Artigo 13º que dispunha: «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».

Situação que foi sucessivamente mantida mormente pelo Decreto-Lei n.º 240/96, de 14 de dezembro (que procedeu à alteração do Decreto-Lei n.º 328/93) e pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de outubro (que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social do XVII Governo Constitucional), não obstante ter determinado no n.º 4 do artigo 36º que «as caixas de previdência social são progressivamente extintas, nos termos a definir em programa legislativo próprio».

O Código dos Regimes Contributivos, dessarte, ao manter a exclusão no âmbito pessoal do regime dos trabalhadores independentes, «dos advogados e solicitadores que, em função da sua atividade profissional, estivessem integrados obrigatoriamente no âmbito pessoal da respetiva Caixa de Previdência», «reforçou ainda mais o princípio da autonomia dos dois regimes [regime da CPAS e dos Trabalhadores independentes], reconhecendo o regime da CPAS como um regime obrigatório de proteção social (cfr. artigo 64.º, n.º 2)»²⁷.

Daí que, diferentemente do que aconteceu com as demais «caixas de reforma e previdência privativas de outras profissões liberais», criadas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935, e do Decreto n.º 28.321, que a regulamentou (ou da Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962)²⁸, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, foi, não obstante as oscilações verificadas²⁹, excetuada pelos sucessivos regimes contributivos dos

²⁷ Provedor de Justiça, in ofícios de 15 de abril de 2016 dirigidos aos Ministros da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, tendo por 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*», ambos disponíveis no seguinte sítio da internet «http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Q-3885-2015-RegimedeProteaaaoSocialdosAdvogadoseSolicitadores_MM_0.pdf».

²⁸ Como, por exemplo, as caixas de previdências dos médicos portugueses [instituída pelo Decreto-Lei n.º 11 487, de 8 de Março de 1926, integrada, no regime do Decreto n.º 28.321, de 27 de Dezembro de 1937, pelo Decreto-Lei n.º 35513, de 23 de fevereiro de 1946, foi extinta pelo Decreto-Lei 27/88, de 30 de Janeiro (artigo 2º, n.º1) e da Câmara dos Despachantes Oficiais (criada pelo Decreto-Lei n.º 39 959, de 9 de dezembro de 1954 e dissolvida por fusão com a Caixa Nacional de Pensões através do DL n.º 297/77 ,de 20 de junho).

²⁹ De acordo com a Portaria n.º 115/77, de 9 de março (que criou o regime transitório de previdência dos trabalhadores independentes e, assim, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, dos trabalhadores que exerçam a sua atividade não vinculados por contrato de trabalho, contrato legalmente equiparado ou situação profissional idêntica), foi fixado, no artigo 2.º, n.º 1, alínea c), o direito de opção de inscrição dos trabalhadores inscritos em caixas de reforma ou de previdência constituídas ao abrigo da Lei n.º 1.884, de 16 de março de 1935 (e, deste modo, dos advogados e solicitadores) no regime transitório dos trabalhadores independentes, apesar de, segundo o n.º 2 do mesmo preceito, essa opção não significar, no caso dos advogados e solicitadores, do regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, a sua desvinculação das respetivas caixas de previdência.

Aliás, no referido preâmbulo, consignava-se, quanto, designadamente, à previdência dos advogados e solicitadores que:

«impõe-se, como passo prévio, uma tomada de decisão sobre o futuro das caixas que os abrangem, perante a estrutura em mutação que conduzirá à estrutura definitiva de suporte do sistema unificado de segurança social.

Apontam-se, designadamente, a este propósito, as situações das caixas de previdência dos advogados, dos despachantes oficiais, dos engenheiros e dos médicos, cada uma com seus

trabalhadores independentes, sendo, atualmente, a única daquelas que se mantém como instituição de previdência autónoma³⁰, tendo designadamente os médicos e engenheiros que exerciam atividade por conta própria, passado a ser abrangidos pelo Regime de Segurança Social dos Trabalhadores independentes (cf. artigo 2.º, alínea g), do Regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de janeiro).

Através dessa exclusão, que necessariamente resulta do enquadramento obrigatório na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e em atenção aos objetivos desta instituição³¹, pretendeu-se, na expressão do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 36/1996, de 26 de setembro de 1996 (publicado no *Diário da República*, II Série, de 25 de agosto de 1997), «salvaguardar para os advogados e solicitadores um regime próprio, materializado na respectiva CPAS».

1.1 – A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores está sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da

condicionalismos específicos, e que devem ser objecto de solução numa perspectiva integrada e participada».

Através do Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 de janeiro (que substituiu o regime aprovado pela Portaria n.º 115/77), foi aprovado o regime de segurança social dos trabalhadores independentes, foi mantido o direito de opção de inscrição dos advogados e solicitadores, com menos de 55 anos de idade, no regime de segurança social dos trabalhadores independentes, subsistindo, contudo, a vinculação cumulativa à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores; e foi sinalizado que o regime dos trabalhadores independentes se aplicaria aos advogados e solicitadores a partir da plena integração no sistema de segurança social da referida caixa, bem como a transformação da mesma caixa num sistema complementar de prestações sociais para advogados e solicitadores, conforme artigo 26.º, n.ºs 3 a 6 (cf. CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes* ..., 2021, página 31). Todavia, o Decreto-Lei n.º 163/83, de 27 de abril, considerando «necessário garantir a existência e o funcionamento da segurança social dos advogados e solicitadores», veio dar nova redação ao artigo 26.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 8/82, que passou a preceituar:

«O regime de segurança social dos advogados e solicitadores será gerido pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, cujo regulamento será aprovado por portaria dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Sociais», tendo retirado do sistema jurídico os anteriores n.ºs 3 a 6 do Decreto-Lei alterado».

³⁰ Cf. Parecer do Conselho Consultivo n.º 20/2018; e APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*, 11.ª edição, Ed. Almedina, Coimbra, 2019, página 595.

³¹ Cf. ILÍDIO DAS NEVES, *Direito da Segurança Social – Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996, página 775, e Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 28/2018.

segurança social (artigo 97.º), gozando das isenções e regalias (ou vantagens) previstas na lei para as instituições de segurança social e previdência, bem como de isenção de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (artigo 98.º³²)³³.

Efetivamente, de acordo com o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 119/2015, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores tem

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

Por isso, ILÍDIO DAS NEVES referia, em 1996, que parecia não haver dúvidas de que se estava perante um verdadeiro regime de segurança social, embora de natureza especial. E acrescentava:

«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 atuarial, é completado com uma importante ação de assistência, o que contribui para dar à instituição características mistas (previdenciais e assistenciais)»³⁴.

A Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores, como, em síntese, aduz o Tribunal de Conflitos, por Acórdão 27 de abril de 2017, processo n.º 037/16³⁵,

³² Que preceitua: «A Caixa goza das isenções e regalias previstas na lei para as instituições de segurança social e de previdência e das estabelecidas no artigo 9.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas».

³³ Cf., designadamente, os acórdãos da Relação de Coimbra, de 18 de setembro de 2018, processo n.º 2880/17.1T8CBR.C1, e de 16 de janeiro de 2018, processo n.º 6611/17.8T8CBR.C2, da Relação de Lisboa, de 9 de março de 2017, processo n.º 17398/15.9T8LRS.L1-2, e da Relação do Porto, de 20 de junho de 2016, processo n.º 6988/16.2T8PRT.P1.

³⁴ *Direito da Segurança Social - Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva...*, página 775. Cf., em igual sentido, do mesmo autor, *Dicionário Técnico e Jurídico de Proteção Social*, Coimbra Editora, 2001, páginas 605 e 606.

³⁵ Cf. em sentido similar, entre outros, acórdão do Tribunal de Conflitos, de 1 de fevereiro de 2018, processo n.º 044/17, e da Relação do Porto de 5 de fevereiro de 2018, processo n.º 785/17.5T8OVR.P1.

«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. Com a sua criação foi, pois, instituído, para os advogados e solicitadores, um verdadeiro regime de segurança social, embora de natureza especial, que ainda perdura. Independentemente da sua qualificação como uma verdadeira instituição de segurança social, tanto a doutrina (cf. Freitas do Amaral in “Curso de Direito Administrativo”, 2012, págs. 370/371 e Mário Esteves de Oliveira in “Direito Administrativo”, Vol. I, 1984, pág. 213), como a jurisprudência deste Tribunal (cf. Ac. de 2/10/2008, proferido no Conflito n.º 010/08) tem entendido que se trata de uma pessoa colectiva pública. E, efectivamente, cremos que não pode deixar de assim ser qualificada, atendendo a que foi criada por acto normativo e iniciativa estadual, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, na vertente da previdência, em benefício de um determinado universo delimitado funcionalmente, sendo dotada de prerrogativas de direito público, isto é, exorbitantes de direito privado».

2 - Atualmente, as bases gerais em que assenta o sistema de segurança social (bem como as iniciativas particulares de fins análogos) foram aprovadas pela referida Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, da mesma Lei de Bases da Segurança Social, reiterando o preceituado no artigo 63.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, todos têm direito à segurança Social, direito que é efetivado pelo sistema de segurança social e exercido nos termos estabelecidos na Constituição, nos instrumentos internacionais aplicáveis e nessa lei (n.º 2 do referido artigo 2.º).

2.1 - O artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa³⁶ ao instituir que todos têm direito à segurança social (n.º 1), veio consagrar que o direito à segurança social constitui um direito subjetivo universal, que incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários (n.º 2), e que é objetivo do sistema proteger «os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho» (n.º 3), não podendo, assim, nenhum cidadão ficar excluído do sistema de segurança social.³⁷

E o n.º 4 do mesmo artigo 63.º institui o princípio de aproveitamento total do tempo de trabalho ao determinar que todo o tempo de trabalho contribui,

³⁶ Preceito que, na redação vigente, resultante das alterações introduzidas pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro de 1997, e sob a epígrafe «Segurança social e solidariedade», expressamente preceitua:

«1. Todos têm direito à segurança social.

2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.

3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

4. Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado.

5. O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º»

Este dispositivo havia sido objeto de duas anteriores alterações - Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de setembro de 1982, e Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho de 1989, tendo mantido até à redação vigente a mesma epígrafe: «Segurança Social».

³⁷ A vontade de um sistema público e integrado de segurança social teve referência legal no Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio, que, de acordo com princípios basilares programáticos do Movimento das Forças Armadas e da Junta de Salvação Nacional, definiu como grande linha de orientação no âmbito da política social do (então) Governo Provisório, conforme ponto 5, alínea h), a «[s]ubstituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social».

nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de atividade em que tiver sido prestado³⁸.

O artigo 63.º da Constituição da República define, assim, os princípios orientadores do direito à segurança social no que concerne à obrigação de «facere» na adoção de medidas ajustadas ao texto constitucional pelo legislador, juridicamente vinculado pelas normas e princípios constitucionais aplicáveis.

Convém não olvidar que a segurança social é, como se expende no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 328/94 (processo n.º 641/92) de 13 de abril de 1994, além de um direito,

«um dever social (cfr. artº 63º da Constituição), incluído, tal como o direito de propriedade privada, no mesmo Título da Lei Fundamental e cujos objectivos de prossecução, radicados na dignidade social e da pessoa humana, podem permitir ao Estado social democrático a imposição de contribuições por parte de quem as possa prestar.

(...)

E se é verdade que se tal sistema deve ser subsidiado pelo Estado, como resulta daquele preceito constitucional, isso não significa que ao respectivo financiamento devam ser alheios os particulares, designadamente aqueles que são potenciais beneficiários do sistema ou os empregadores que retiram benefícios da força de trabalho de outrem».

Deste modo,

«no quadro de um *sistema de segurança social unificado* imposto constitucionalmente, tem manifesto relevo para a generalidade dos cidadãos a determinação das receitas globais da Segurança Social e do futuro esforço financeiro nacional no pagamento das respectivas

³⁸ Com a consagração deste princípio pretendeu-se «promover um aproveitamento total do tempo de serviço prestado pelo trabalhador, independentemente do sistema de segurança social a que ele tenha aderido, e desde que tenha efectuado os descontos legalmente previstos» [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 411/1999 (processo n.º 1089/98), de 29 de novembro de 1999, disponível, como os demais acórdãos do mesmo Tribunal (que serão indicados), no sítio da internet «<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>»].

pensões, pelo que, não se excluindo a possibilidade de existência de regimes diferenciados (inclusivamente de âmbito regional), essa ponderação, dados os reflexos nacionais da decisão, deve ser tomada pelos órgãos de soberania com competência legislativa»³⁹.

Não é, deste modo, incompatível com a universalidade do direito à segurança social a «previsão, ao lado de um regime público geral, de um regime público específico de segurança social de base profissional (sistema previdencial)»⁴⁰.

2.1.1 – A Constituição da República Portuguesa, para além de não definir nem concretizar o conteúdo do direito à Segurança Social, também não estabelece prazos para a sua concretização, limitando-se, na norma programática do artigo 63.º n.º 2, a encarregar o Estado da tarefa de «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado»⁴¹.

Na sequência da Constituição da República Portuguesa de 1976, procurou criar-se um sistema unificado de Segurança Social, quando anteriormente vigorava um sistema de origem corporativa, que se iniciou com o Estatuto do Trabalho Nacional (Decreto n.º 23048, de 23 de setembro de 1933), onde se previa a organização das caixas e instituições de previdência, e se desenvolveu com a Lei n.º 1.884, de 16 de maio de 1935, e com a Lei n.º 2.115 de 18 de junho de 1962 (que revogou a Lei n.º 1.884), destacando-se as caixas sindicais de previdência, as casas do povo e as casas dos pescadores (fundamentalmente destinadas aos trabalhadores por conta de outrem), que constituíam a 1.ª categoria de instituições da previdência (cf. artigos 1º., § 1.º da Lei n.º 1.884 e Base III, n.º 2, da Lei n.º 2115); e previam-se ainda as caixas de

³⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 491/04 (processo n.º 308/01), de 07 de julho de 2004.

⁴⁰ *Constituição Portuguesa Anotada*, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Volume I, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, 2017, página 933 (anotação VII ao artigo 63.º por RUI MEDEIROS).

⁴¹ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 2 de fevereiro de 2006, processo n.º 05S2447.

reforma e previdência, destinadas designadamente a profissões liberais (advogados, despachantes oficiais, médicos portugueses e engenheiros) serviços ou atividades, garantindo, em geral, a proteção na doença, invalidez e velhice, conforme artigo 1.º, § 2.º, e 10.º da Lei n.º 1.884 e Bases III, n.º 3, e XXI da Lei 2.115)⁴².

A concretização desse objetivo começou sequentemente a ser feito e foi sendo concretizado, o que mormente acarretou o prolongamento no tempo de regimes previdenciais especiais existentes anteriores à Constituição de 1976, conforme disposto no artigo 69.º da Lei de Bases de 1984 e artigo 109.º da Lei nº 17/2000, tendo este preceito transitado para as Leis de Bases subsequentes (nº 32/2002 e 4/2007), com a mesma redação (respetivamente, artigos 123.º e 103.º).

Não obstante os recuos verificados, se, das caixas de previdência atinentes a profissões liberais, apenas a dos advogados e solicitadores se manteve autónoma, as respeitantes a trabalhadores por conta de outrem, que

⁴² Referindo-se às “caixas de reforma ou de previdência” ILÍDIO DAS NEVES, *Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social*. Coimbra, Coimbra Editora, 2001, página 132 a 133, refere que:

«a) no domínio do 1.º sistema de previdência social (Lei n.º 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 distinguiam 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, embora 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 previdência 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».

Quanto às denominadas «caixas de previdência e reforma», que não tinham origem corporativa, abrangiam «determinadas profissões ou serviços especializados» e colaboradores de uma só empresa. No primeiro caso, são exemplos conhecidos de instituições desta natureza as que, na altura, foram criadas pelos trabalhadores da indústria do arroz e dos profissionais dos seguros ou mesmo de profissões liberais como advogados, médicos, engenheiros e despachantes de Alfândega; e como “pessoal de uma só empresa”, temos como exemplos os casos dos trabalhadores da CUF, dos empregados do Banco de Angola e dos empregados da Companhia das Águas de Lisboa» (cf. ANTÓNIO RAFAEL AMARO, in «O modelo de Previdência do Estado Novo», *Estados Autoritários e Totalitários e suas representações*, coordenação de Luís Reis Torgal e Heloísa Paulo, 2008, Imprensa da Universidade de Coimbra, página 72, acessível em «URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/32194>»).

se mantinham à margem do sistema público de previdência social, passaram a integrar a segurança social, como aconteceu, por exemplo, quanto aos trabalhadores do setor bancário, pois este mantivera-se à margem desse sistema público até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 54/2009, de 2 de março⁴³.

Ainda no que concerne aos trabalhadores por conta de outrem, o Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, veio extinguir a Caixa de Previdência do Pessoal da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A.⁴⁴, a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade⁴⁵, a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto⁴⁶, da «Cimentos» - Federação de Caixas de Previdência, a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia de Cimento Tejo, a Caixa de Previdência da Secil - Companhia Geral de Cal e Cimento e a Caixa de Previdência da Empresa de Cimentos de Leiria⁴⁷ (cf. artigo 2.º). Extinção que foi efetivada por integração no Instituto da Segurança Social, I. P., que, assim, sucedeu àquelas instituições nas respetivas atribuições, sendo os beneficiários e contribuintes integrados total e definitivamente no Sistema de Segurança Social (cf. artigos 3.º e 4.º).

2.2 - O sistema de segurança social, cujos princípios gerais se encontram indicados no artigo 5.º da Lei de Bases da Segurança Social em vigor⁴⁸, é

⁴³ Diploma que iniciou o processo de concretização da integração no sistema previdencial dos trabalhadores do sector bancário no regime geral de segurança social (cf., ainda, os Decretos-Leis n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril). Segundo o referido diploma de 2 de março de 2009, os trabalhadores contratados pelas instituições bancárias após 3 de março de 2009 passaram a ser obrigatoriamente abrangidos pelo sistema de segurança social no âmbito do respetivo regime geral e os contratados até 2 de março de 2009, aos quais fosse aplicável o regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho vigente no sector, enquanto prestassem serviço em instituição em que vigorasse regime substitutivo, passou a ser aplicável o regime substitutivo vigente nessa instituição (ver artigos 1.º, 2.º e 4.º).

⁴⁴ Criada por alvará de 14 de fevereiro de 1940, e regendo-se aquando da extinção pelo regulamento aprovado por alvará de 9 de outubro de 1961.

⁴⁵ Criada por alvará de 30 de julho de 1957.

⁴⁶ Criada por alvará de 18 de outubro de 1943, e regendo-se aquando da extinção pelo regulamento aprovado por alvará de 1 de abril de 1955.

⁴⁷ Tais Caixas de Cimentos, que foram criadas por alvará de 29 de abril de 1939, regiam-se, aquando da extinção, pelo regulamento aprovado por alvará de 14 de setembro de 1949.

⁴⁸ E que são: o princípio da universalidade (artigo 6.º), da igualdade (artigo 7.º), da solidariedade (artigo 8.º), da equidade social (artigo 9.º), da diferenciação positiva (artigo 10.º), da

composto, como estabelece o artigo 23.º do mesmo diploma, de três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar.

E o sistema previdencial, segundo o artigo 50.º da mesma Lei de Bases, visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas (doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez; velhice; e morte) conforme os artigos 63.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa e 52.º da referida Lei de Bases), sendo abrangidos obrigatoriamente pelo sistema previdencial, atento o artigo 51.º, n.º 1, da mesma Lei de Bases, como beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e os trabalhadores independentes.

De acordo com o artigo 53.º da vigente Lei de Bases da Segurança Social (que tem por epígrafe «Regimes Abrangidos»), o sistema previdencial social inclui o regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais, que compreendem designadamente o caso da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (conforme expressamente se refere no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 6 de junho de 2013, processo n.º 05440/09), e os regimes de inscrição facultativa abrangidos pelo n.º 2 do artigo 51.º ⁴⁹, regra que o artigo 31.º, n.º 1, da Lei de Bases da Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 32/2002, consignava.

E os regimes abrangidos pelo sistema previdencial aplicáveis aos trabalhadores por conta de outrem ou em situação legalmente equiparada para

subsidiariedade (artigo 11.º), da inserção social (artigo 12.º), da coesão intergeracional (artigo 13.º), do primado da responsabilidade pública (artigo 14.º), da complementaridade (artigo 15.º), da unidade (artigo 16.º), da descentralização (artigo 17.º), da participação (artigo 18.º), da eficácia (artigo 19.º), da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação (artigo 20.º), da garantia judiciária (artigo 21.º) e da informação (artigo 22.º).

⁴⁹ N.º 2 do artigo 51.º da Lei de Bases da Segurança Social que estipula:

«As pessoas que não exerçam actividade profissional ou que, exercendo-a, não sejam, por esse facto, enquadradas obrigatoriamente nos termos do número anterior, podem aderir à protecção social definida no presente capítulo, nas condições previstas na lei».

efeitos de segurança social, aos trabalhadores independentes, bem como o regime de inscrição facultativa, encontram-se regulados no indicado Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Assim, o sistema previdencial engloba os regimes obrigatórios - o regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem (artigos 53.º da vigente Lei de Bases da Segurança Social, 5.º e 24.º a 131.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social)⁵⁰, o regime de segurança social aplicável aos trabalhadores independentes (artigos 53.º da Lei de Bases e 132.º a 154.º-A do mesmo Código dos Regimes Contributivos) e regimes especiais, entre os quais, o de proteção social convergente (artigos 11.º a 23.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro⁵¹) e a Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores (artigos 139.º, n.º 1, alínea a), do mesmo Código e 1.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores) - e os regimes de inscrição facultativa (seguro social voluntário), abrangidos pelo n.º 2 do artigo 51.º da Lei de Bases da Segurança Social (artigos 53.º da Lei de Bases e 169.º a 184.º do antedito Código dos Regimes Contributivos).

3 - O regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, no que respeita a eventualidades e benefícios, beneficiários, contribuições e receitas, encontra-se previsto e regulado pelo regulamento vigente. E, desde já se adianta, em termos próprios e autónomos, relativamente aos regimes expressamente previstos e diretamente regulados na Lei de Bases da Segurança Social e no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (atinentes aos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes).

⁵⁰ Pois, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, do mesmo Código são excluídos do âmbito de aplicação do regime geral (dos trabalhadores por conta de outrem) os trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente dos trabalhadores que exercem funções públicas ou que nos termos da lei tenham optado pelo regime de proteção social pelo qual estão abrangidos, desde que este seja de inscrição obrigatória.

⁵¹ Lei que foi alterada pela Lei n.º 10/2009 de 10 de março.

3.1 - Atento o disposto nos artigos 29.^{o52} e 37.^o do novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, são obrigatoriamente inscritos como beneficiários ordinários todos os advogados e advogados estagiários inscritos na Ordem dos Advogados e todos os associados e associados estagiários inscritos na Ordem dos Solicitadores (n.^o 1), contando-se a inscrição na Caixa, para todos os efeitos, a partir do primeiro dia do mês seguinte àquele em que se verifique a inscrição na respectiva associação pública profissional (n.^o 2)⁵³.

Por força dos artigos 29.^o, n.^o 1, e 37.^o do atual Regulamento da CPAS, emerge automaticamente da inscrição de advogado ou de solicitador (e do agente de execução) na respectiva associação pública profissional a inscrição na Caixa de Previdência como beneficiário ordinário, a partir do primeiro dia útil do mês seguinte àquele em que se verifique a inscrição no organismo profissional, sendo as contribuições devidas a partir do início do mês seguinte ao da sua inscrição na respectiva Ordem e vencem-se no primeiro dia do mês a que disserem respeito, havendo lugar a juros de mora a partir do dia um do mês seguinte ao do vencimento das contribuições (cf. artigos 79.^o, n.^o 2, e 81.^o n.^{os} 1 e 2, do mesmo regulamento).

Deste modo, essa inscrição na Caixa de Previdência assoma, direta e necessariamente, da sua inscrição obrigatória na respectiva associação pública independentemente de exercerem a profissão em regime liberal, em regime de contrato de trabalho ou em acumulação de regimes e, em qualquer destas situações devem proceder obrigatoriamente ao pagamento das contribuições nos termos do Regulamento da CPAS.

⁵² Que corresponde aos artigos 5.^o, n.^o 1, do Regulamento da Caixa, aprovado pela Portaria n.^o 487/83.

⁵³ Já o artigo 7.^o, corpo, do Decreto-Lei n.^o 36.550 prescrevia que seriam obrigatoriamente inscritos na Caixa da Previdência todos os advogados da Ordem que exercessem a profissão de advogado e não tivessem mais de cinquenta anos. Obrigatoriedade e simultaneidade de inscrição na Caixa com a inscrição na Ordem que o Regulamento de 1952 veio a estabelecer (artigos 5.^o e 8.^o).

Obrigações de contribuir para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores que, no que concerne aos advogados⁵⁴ e aos solicitadores⁵⁵, provém do Estatuto Judiciário.

A relação contributiva para com a Caixa de Previdência tem por facto constitutivo o ato administrativo de inscrição na respetiva ordem profissional⁵⁶, como ainda decorre do referido regime legal que, sendo obrigatória a inscrição na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores para os advogados inscritos na Ordem dos Advogados (e para os solicitadores e agentes de execução inscritos na Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução), como dispõem os artigos 29.º e 31.º do Regulamento dessa Caixa, não é possível a dispensa de pagamento das contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, independentemente de o advogado (ou solicitador) «já estar abrangido por outro sistema de saúde, mantendo-se, nesse caso, a obrigatoriedade de pagamento das mesmas»⁵⁷.

⁵⁴Cf. sucessivos Estatutos Judiciários aprovados pelo Decreto n.º 15344, de 12 de Abril de 1928, pelo Decreto-Lei n.º 33.547, de 23 de fevereiro de 1944, e pelo Decreto-Lei n.º 44.278, de 14 de abril de 1962 (respetivamente, artigos 729.º, 520.º e 542.º) e sucessivos Estatutos da Ordem dos Advogados aprovados pelas Leis n.º 84/84, de 16 de março, 15/2005, de 26 de janeiro, 145/2015, de 9 de setembro (respetivamente artigos 53.º, n.º 1, 61.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1). De realçar que com o Estatuto de 2005 (artigo 198.º) e com o de 2015 (artigo 205.º) a prestação ocasional de serviços profissionais de advocacia em Portugal por advogados da União Europeia não exige a inscrição na Ordem dos Advogados mas impõe que se dê prévio conhecimento desse facto à Ordem dos Advogados (atualmente, ao abrigo da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pelas Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto, 25/2014, de 2 de maio, 26/2017, de 30 de junho, e 31/2021, de 24 de maio).

⁵⁵A profissão de solicitador era exercida por quem como tal se encontrasse inscrito na Câmara dos Solicitadores (cf. o Estatuto Judiciário de 1944 e o de 1962 (respetivamente, artigos 707.º e 677.º), os Estatutos da Câmara dos Solicitadores aprovados sucessivamente pelos Decretos-Leis n.º 483/76, de 19 de junho, 8/99, de 8 de janeiro, e 88/2003, de 26 de abril (respetivamente, artigos n.º 63.º, n.º 1, 77.º, n.º 1, e 75.º, n.º 1) e segundo o referido artigo 77.º n.º 1, do Estatuto de 1999 também por advogados. Finalmente, de acordo com o artigo 89.º do vigente Estatuto da Ordem dos solicitadores e dos agentes de execução Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro, o exercício profissional das atividades de solicitador ou de agente de execução depende de inscrição como associado efetivo no colégio profissional respetivo da Ordem.

⁵⁶ CLÁUDIO CARDOSO, *Considerações sobre a vinculação ao regime geral dos trabalhadores independentes e ao regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores*. Universidade do Minho, «Working papers TributariUM(21)», acessível no sítio «https://tributarium.net/wp-content/uploads/2021/12/claudio_cardoso.pdf», página 10.

⁵⁷ Cf. Parecer do Conselho Regional de Coimbra da Ordem dos Advogados n.º 35/PP/2018-C, de 09 de novembro de 2018, integralmente disponível no seguinte sítio da internet «http://www.oa.pt/cd/Conteudos/Pareceres/detalhe_parecer.aspx?sidc=31690&idc=5&idsc=116053&ida=156389»

Os beneficiários desta Caixa de Previdência que exerçam simultânea ou exclusivamente a sua atividade ao abrigo de uma relação laboral (ou que exerçam a advocacia ou solicitadoria cumulativamente com outra atividade independente ou com subordinação jurídica), encontram-se vinculados, em qualquer dos casos, a ambos os regimes e adstritos, em consequência, a uma dupla obrigação contributiva como dimana do artigo 31.º do Regulamento da CPAS, que, sob a epígrafe «Cumulação de inscrições e de benefícios», estabelece:

«1 - Mantém-se obrigatória a inscrição na Caixa nos casos de vinculação simultânea a outro regime de inscrição obrigatória ou facultativa, subsistindo as respetivas situações autonomizadas.

2 - Os benefícios referidos no presente Regulamento são cumuláveis com os recebidos de outros regimes de segurança social pelos quais os beneficiários estejam, também, abrangidos.»⁵⁸

Por outras palavras, a relação jurídica contributiva com a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores permanece autónoma e paralela com a relação contributiva constituída no âmbito de outros regimes de proteção social obrigatórios (ou facultativos), daí podendo surgir situações de dupla vinculação e obrigação contributiva, mormente quando se exerce a atividade de advocacia (ou solicitadoria) em acumulação com outra atividade em regime de vínculo laboral ou independente se nestes últimos regimes inexistirem normas de isenção ou não sujeição da obrigação contributiva para com a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores⁵⁹.

Ou seja, «o artigo 31.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores estatui a manutenção da obrigação contributiva (e cumulação dos respetivos benefícios) nos casos de vinculação simultânea a outros regimes de proteção social, de inscrição obrigatória ou facultativa»⁶⁰,

⁵⁸O Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores de 1983 também previa a cumulação de inscrições obrigatórias e de benefícios (artigos 8.º e 111.º).

⁵⁹ Cf. artigos 24.º, 132.º, 133.º e 137.º e 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

⁶⁰ CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime da CPAS e ...*, 2021, página 83.

como sendo o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem ou o regime dos trabalhadores independentes.

Há ainda a categoria de beneficiários extraordinários (n.º 1 do artigo 28.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores)⁶¹: são inscritos na Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores como beneficiários extraordinários os que tenham a sua inscrição suspensa ou cancelada nas respetivas ordens profissionais, desde que requeiram a manutenção da sua inscrição [alínea a) do n.º 1 do artigo 36.º do mesmo Regulamento] e os advogados e solicitadores de qualquer nacionalidade (que não estejam inscritos na Ordem dos Advogados nem na Ordem dos Solicitadores) e os profissionais de outras profissões jurídicas, sejam nacionais ou estrangeiros, desde que o requeiram à Caixa [alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do RCPAS], que ficam também obrigados a pagar-lhe uma contribuição conforme artigo 80.º, n.º 5, do mesmo Regulamento.

O beneficiário da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, no caso de suspender (ou cancelar) a sua inscrição na respetiva associação pública profissional, se não requerer a manutenção da sua inscrição, vê suspensa (ou cancelada) a inscrição como beneficiário, deixando, conseqüentemente, de ser emitidas as contribuições para essa Caixa (ver artigos 32.º e 34.º do Regulamento da Caixa de Previdência)⁶².

3.2 - De acordo com o artigo 79.º, n.º 1, alínea d), do vigente Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, os beneficiários (Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução)⁶³, desde 2019, efetuam o

⁶¹ A existência das categorias de beneficiários ordinários e extraordinários surgiu no Regulamento da Caixa de Previdência de 1960 (ver artigo 4.º), sendo beneficiários extraordinários os indicados no artigo 7.º do mesmo regulamento.

⁶² Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 20 de setembro de 2018, processo n.º 938/17.6BEALM-A.

⁶³ De anotar que os advogados estagiários e os associados estagiários da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução estão isentos do pagamento de contribuições durante o estágio, podendo, facultativamente, iniciar o pagamento de contribuições em qualquer altura do estágio e beneficiar da proteção social assegurada pela Caixa (n.º 3 do artigo 79.º do Regulamento da CPAS); e que no termos do n.º 4 do mesmo preceito, não são sujeitos a obrigação contributiva

pagamento das contribuições, calculadas, pela aplicação da taxa de 24% à remuneração convencional⁶⁴, correspondente ao escalão escolhido de entre os escalões contributivos previstos no artigo 80.º⁶⁵.

os beneficiários pensionistas que deixem de estar inscritos na respetiva associação pública profissional [alínea a)], os pensionistas a partir dos 70 anos de idade, ainda que inscritos na respetiva associação pública profissional ou a partir da data em que completem o primeiro grupo de 12 meses de pagamento de contribuições após aquela idade [alínea b)], e os Beneficiários do subsídio de invalidez [alínea c)].

⁶⁴ Taxa que, no ano de 2017, foi de 19 %; no ano de 2018, foi de 21 %; e, no ano de 2019, foi de 23% [artigo 79.º, nº 2, alíneas a) a c)].

Por sua vez, o anterior Regulamento, aprovado pela Portaria n.º 487/83, estabelecia, na redação originária, que os beneficiários ordinários pagariam mensalmente contribuição calculada pela aplicação da taxa de 11% ao duodécimo do rendimento coletável auferido no exercício da profissão liberal por conta própria, referente ao ano civil anterior, com o limite máximo correspondente a oito vezes o valor da remuneração mínima garantida à generalidade dos trabalhadores e com o limite mínimo correspondente ao dobro do valor daquela remuneração mínima; e os advogados e solicitadores que exercessem funções públicas ou outras sujeitas a contribuições para a Previdência só deviam declarar à Caixa, em cada ano, o montante que excedesse a soma das remunerações recebidas pelo desempenho daquelas funções e até ao limite global de oito vezes o salário mínimo nacional, por forma que o total das remunerações consideradas, incluindo as do exercício da profissão liberal, nunca pudesse exceder aquele limite global (artigo 72.º). No que concerne aos beneficiários extraordinários pagariam mensalmente uma percentagem (11%, 12% ou 13%) do salário mínimo nacional, variável em função do tempo de inscrição (artigo 73.º).

Todavia, a Portaria n.º 884/94, de 1 de outubro, alterou designadamente tais normativos do regulamento de 1983, passando os beneficiários ordinários a pagar contribuições calculadas pela aplicação da taxa de 17% a uma remuneração convencional, escolhida pelo beneficiário de entre os 10 escalões indexados à remuneração mínima mensal mais elevada garantida por lei, enquanto os beneficiários extraordinários deveriam declarar o escalão de remuneração convencional escolhido, do 1.º ao 10.º, tendo em conta as limitações aí indicadas (cf. redações dadas aos artigos 72.º e 73.º).

⁶⁵ De acordo com a tabela de escalões constante no artigo 80.º, n.º 1, preceituando o n.º 2 do mesmo artigo quanto aos escalões que:

«2 - O escalão mínimo da remuneração convencional é fixado de acordo com as seguintes regras:

- a) O 1.º escalão, para os advogados estagiários e para associados estagiários da Câmara dos Solicitadores;
- b) O 2.º escalão até ao fim do primeiro ano civil após a inscrição como advogado ou associado da Câmara dos Solicitadores;
- c) O 3.º escalão até ao fim do segundo ano civil após a inscrição como advogado ou associado da Câmara dos Solicitadores;
- d) O 4.º escalão até ao fim do terceiro ano civil após a inscrição como advogado ou associado da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, para os beneficiários extraordinários e, quando aplicável, para os beneficiários titulares de pensão de reforma;
- e) O 5.º escalão, nos restantes casos, salvo se já tiver vigorado escalão superior no ano anterior, caso em que continua a ser este.»

Os escalões contributivos, face ao disposto no artigo 79.º-A do RCPAS, têm como referência o Indexante Contributivo (n.º 1), que é atualizado em 1 de janeiro de cada ano (no mínimo de zero e no valor máximo de cinco pontos percentuais) por aplicação do índice de preços ao consumidor, sem habitação, publicitado pelo Instituto Nacional de Estatística até ao dia 1 de outubro do ano

Na verdade, cabe aos beneficiários escolher qual o escalão da remuneração convencional com observância dos escalões mínimos estabelecidos no n.º 2 do artigo 80.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, bem como alterar o escalão contributivo em que deverá ser enquadrado para o ano civil seguinte, sendo que, caso pretendam manter o escalão contributivo, estão dispensados de o comunicar à Caixa (n.ºs 4, 7 e 8 do artigo 80.º do mesmo Regulamento da CPAS).

E no caso de não o indicarem (nos termos e prazo aí discriminados), o escalão da remuneração convencional é oficiosamente estabelecido de acordo com as regras de fixação do escalão mínimo consignadas no n.º 2 do mesmo preceito (artigo 80.º, n.º 9, do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores)⁶⁶.

Se os beneficiários pretenderem alterar o escalão contributivo, devem declarar o escalão de remuneração convencional escolhido para base de incidência das suas contribuições nos prazos que o n.º 8 do artigo 80.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores aponta, havendo, assim, confiança plena nos beneficiários de indicarem o escalão contributivo mais adequado e, nessa medida, também mais próximo possível da

anterior (n.ºs 2 e 3); indexante que é divulgado pela Caixa no seu portal institucional conforme n.º 4 do mesmo preceito.

Assim, em 2022, o indexante contributivo (590,69€) foi atualizado para 2023, passando a ser de 620,22€ (conforme sítio da internet «<https://www.cpas.org.pt/contribuicoes/escaloes-e-regras-contributivas/>»)

Por isso, atenta a tabela (atual) de 26 escalões contributivos prevista no artigo 80.º, n.º 1 do RCPAS, considerando o fator de correção previsto na Portaria n.º 327-A/2021, de 30 de Dezembro (ex vi artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de dezembro), em 2022 o valor de contribuições variava entre o mínimo 31,90€ (1.º escalão mínimo da remuneração convencional) e 2169,01€ (26.º escalão), correspondendo ao 5.º escalão o valor de 255,18€, enquanto que, em 2023, face à Portaria n.º 30/2023, de 13 de janeiro, varia entre 33,49€ (1.º escalão) e 2.277,46€ (26.º escalão) sendo 267,94€ o valor do 5.º escalão (Cf. quadros de escalões divulgados pela Caixa no mesmo portal institucional).

⁶⁶ Algo de similar acontece no que respeita aos beneficiários extraordinários (e aos beneficiários titulares de pensão de reforma que nos termos do disposto no artigo 79.º procedam ao pagamento de contribuições), na medida em que devem, no prazo de 30 dias a contar da respetiva situação, declarar à Caixa o escalão de remuneração convencional escolhido, com observância dos escalões mínimos estabelecidos no n.º 2 do artigo 80º, consignando-se que o não fizerem nos termos e prazo referidos no número anterior, o escalão da remuneração convencional é fixado segundo as regras do referido n.º 2 (cf. artigo 80º, n.ºs 5 e 6, do mesmo Regulamento).

remuneração real ou efetiva (atentas as obrigações profissionais de honestidade, probidade, retidão, lealdade, cortesia e sinceridade por que os advogados, solicitadores e agentes de execução devem pautar a sua conduta, atento o preceituado no artigo 88.º, n.º 2, do Estatuto da Ordem dos Advogados e 121.º, n.º 2, do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução)⁶⁷.

Considerando o disposto no artigo 80.º, n.º 2, do mesmo regulamento, a partir do 4.º ano de atividade como advogado ou solicitador, os beneficiários ordinários da CPAS encontram-se, independentemente do seu nível de rendimentos, vinculados ao 5.º escalão de contribuição, enquanto escalão mínimo, sendo cada um dos 21 escalões de contribuição superiores meramente optativos⁶⁸ podendo, sim, «ser encarados como uma decisão de investimento pessoal na pensão de reforma»⁶⁹, enquanto os beneficiários extraordinários, conforme alínea d), do n.º 2 do artigo 80.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, se encontram vinculados ao 4.º escalão como escalão mínimo⁷⁰.

⁶⁷ No preâmbulo do Decreto-Lei nº 116/2018, de 21 de dezembro, em que designadamente se procedeu ao aumento do número de escalões (de 18 para 26), expende-se, como justificação desse aumento: «Também de modo a permitir uma maior flexibilização dos valores das contribuições e, concomitantemente, uma maior liberdade de escolha dos escalões contributivos e, por referência, das futuras pensões de reforma, é aumentado o número de escalões para 26, fazendo diminuir, ao nível dos escalões mínimos e dos escalões máximos, o intervalo de valores».

⁶⁸ Já o Decreto-Lei n.º 36.550 previa que os advogados inscritos tinham que pagar uma quota mensal e uma contribuição anual (para terem direito a pensões mínimas e a subsídios mínimos), pois o pagamento das contribuições mínimas tão só garantia o direito a pensões mínimas, e se pretendessem habilitar-se a pensões e subsídios superiores aos mínimos regulamentares, teriam de pagar umas taxas, correspondentes aos acréscimos pretendidos nos termos de tabela (artigos 9.º, 12.º e 13.º corpo), não podendo, todavia, exorbitar o limite máximo que o regulamento previa (§ único do artigo 13.º do referido Decreto-Lei e 25.º a 27.º e 32.º a 34.º da Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados aprovada pela Portaria 18.022).

⁶⁹ Cf. CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes* – Notas práticas sobre sistemas contributivos e prestações diferidas, Almedina, 2021, página 40.

Autor que, de seguida, na mesma página, acrescenta: «Por esta ordem de razão, e considerando que cerca de 62% dos beneficiários posicionam-se no 5.º escalão contributivo, e que se excluirmos os beneficiários posicionados até ao 4.º escalão contributivo esta razão ascende a cerca de 81%», precisando que não se considerou a sujeição à obrigação contributiva por parte dos beneficiários estagiários em virtude de a mesma ser facultativa desde finais de 2018.

⁷⁰ E cada um dos vinte e dois escalões de contribuição superiores são meramente optativos, devendo os beneficiários extraordinários (ou os beneficiários titulares de pensão de reforma que, nos termos do disposto no artigo 79.º procedam ao pagamento de contribuições), no prazo de 30

A obrigação contributiva está, assim, distribuída por escalões de remuneração convencionais, abstratamente fixados e optativos, a partir do 5.º escalão contributivo, não sendo considerado numa ótica de tributação proporcional, mas de tributo de quota fixa mínima em que inexistem quaisquer «concessões ao princípio da capacidade contributiva e ao princípio do rendimento real por um lado (todos são chamados a uma obrigação contributiva mínima quantitativamente igual, mas qualitativamente diferente), e, no sistema de seguro social, pela ausência de mecanismos de solidariedade intrageracional, ou seja, canais de redistribuição de rendimentos entre indivíduos de uma mesma geração)»⁷¹.

Em todo o caso, o regime de previdência desta Caixa de Previdência é, de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 119/2015, «de repartição intergeracional, ou seja, a geração atual encontra-se a pagar as pensões da geração passada, esperando-se que também a geração vindoura pague as pensões dos atuais contribuintes» (cf. também artigo 38.º do RCPAS⁷²). Dessarte, como se refere no dito preâmbulo, «a sustentabilidade do regime a médio e longo prazo» constituiu «principal objetivo do novo Regulamento da CPAS» e «foram ainda consideradas outras medidas visando uma maior equidade entre

dias, a contar da respetiva situação, declarar à Caixa o escalão de remuneração convencional escolhido, com observância dos escalões mínimos estabelecidos no n.º 2 do mesmo ao artigo 80.º e quando o não indiquem, nos termos e prazo referidos, o escalão da remuneração convencional é fixado de acordo com as regras do n.º 2. (cf. n.ºs 5 e 6 do artigo 80.º do RCPAS).

⁷¹ CLÁUDIO CARDOSO, *CPAS ou Segurança Social: breves subsídios conceptuais para uma possível resposta...*, acessível in «<https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/01/05/cpas-ou-seguranca-social-breves-subsidios-conceptuais-para-uma-possivel-resposta/>», janeiro de 2021.

O autor, por sua vez, quanto aos contribuintes do previdencial estadual refere que se encontram «adstritos a participar no esforço de correção de desigualdades na distribuição de riqueza e do rendimento postulado no artigo 81.º, al. a) e b) da Constituição, através de contribuições tendencialmente proporcionais ao seu rendimento, mas cujas taxas de formação das prestações são regressivas relativamente aos rendimentos registados na carreira contributiva».

⁷² Preceito que, inserido no Capítulo «Eventualidades e benefícios» (artigos 38.º a 78.º), dispõe: «Princípio geral

O regime previdencial da Caixa assenta no princípio da solidariedade intergeracional, através de métodos de financiamento em regime de repartição, e visa garantir aos seus beneficiários e respetivos familiares o direito às prestações reguladas no presente Regulamento e aos demais benefícios autónomos que sejam aprovados pela direção, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º».

as contribuições efetuadas e as prestações concedidas, contribuindo, por isso, significativamente para aquele objetivo»⁷³.

Face a este sistema, como CLÁUDIO CARDOSO observa⁷⁴,
«para alguns grupos de beneficiários poderá revelar-se interessante a permanência no atual regime da CPAS, na medida em que a sua condição socioeconómica permite-lhes, por um lado, beneficiar de uma verdadeira liberdade de escolha no que concerne ao escalão de obrigação contributiva mensal e correspondente investimento da pensão de reforma e/ou a livre e individual gestão do excedente do rendimento disponível sobre a obrigação contributiva. Isto é, configura uma verdadeira liberdade de gestão da carreira contributiva se, e na medida em que, possuam um nível de rendimentos substancialmente superior ao correspondente à remuneração convencional do 5.º escalão contributivo».

A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores mantém, assim, um sistema de incidência contributiva apoiado em remunerações convencionais, que, na redação originária do artigo 79.º, n.º 1, do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores de 2015, foram indexadas à retribuição mínima garantida e, desde 2019 (face às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2018), nos termos do artigo 79.º-A do antedito

⁷³ Porventura, também por esta razão, o novo Regulamento deixou de consagrar o direito de resgate das contribuições pagas para a Caixa de Previdência aos beneficiários admissível em (determinados) casos de cancelamento da inscrição, que havia sido instituído no Regulamento aprovado pela Portaria n.º 18.022 de 28 de outubro de 1960 (artigo 16.º) e foi mantido nos Regulamentos aprovados pelas Portarias n.º 402/79 (artigos 12.º, 13.º e 10.º, n.º 2) e n.º 487/83 (artigo 10.º, n.º 3). Resgate das contribuições que excetuava as destinadas à ação de assistência e a percentagem afeta a despesas de administração, deduzidas dos benefícios recebidos.

De reparar que, nos termos do artigo 262.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, têm direito ao reembolso de quotizações pagas os beneficiários que fiquem com incapacidade total permanente para o trabalho sem que tenham preenchido o prazo de garantia para a atribuição da pensão [alínea a)] ou que tenham completado 70 anos de idade e não preencham o prazo de garantia para atribuição da pensão por velhice [alínea b)].

⁷⁴ In *CPAS ou Segurança Social: breves subsídios conceptuais para uma possível resposta...*, janeiro de 2022.

Regulamento⁷⁵, têm por referência o indexante contributivo positivamente atualizado a cada ano.

Como «a obrigação contributiva da CPAS assenta em remunerações convencionais (quotas fixas)»⁷⁶, e, assim, por quotização, em que cada beneficiário escolhe o escalão de referência (tendo em conta ou não a sua retribuição e procede ao pagamento na íntegra das contribuições devidas⁷⁷, pressupõe-se, para este efeito, que, sendo o beneficiário advogado, que necessariamente não é, nem pode ser, contribuinte a entidade patronal e mostra-se, por outro lado, que o enquadramento fiscal em sede do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares se mostra irrelevante para o apuramento da obrigação contributiva no âmbito do Regulamento da CPAS⁷⁸.

3.3.1 – Atento o preceituado no artigo 132.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, são obrigatoriamente abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes, as pessoas singulares que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado, ou se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem.

No artigo 133.º do mesmo Código, indicam-se, no nº 1, a título exemplificativo, as categorias de trabalhadores abrangidos pelo regime de

⁷⁵ CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes* – Notas práticas sobre sistemas contributivos e prestações diferidas, Almedina, 2021, página 40.

⁷⁶ Cf. CLÁUDIO CARDOSO, *obra citada*, 2021, página 39.

⁷⁷ E como o tipo de contribuição para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, na medida em que fixa ao beneficiário um rendimento com base num rendimento convencional, na presunção de rendimentos por parte de contribuintes que podem ter uma capacidade maior ou menor, é suscetível de consubstanciar «uma violação inequívoca do princípio da capacidade contributiva» (ver João Pilão, «Das Contribuições aos impostos: a vis expansiva da aplicabilidade do princípio da capacidade contributiva», in *Segurança Social – Sistema, Proteção, Solidariedade e Sustentabilidade*, Coordenação de Jorge Campino, Nuno Monteiro Amaro e Suzana Fernandes da Costa, AAFDUL, 2020, página 544).

⁷⁸ Cf. CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime do CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes*, 2021, página 67.

trabalhadores independentes⁷⁹ e, no artigo 134.º, n.º 1, as categorias de trabalhadores obrigatoriamente abrangidos pelo regime de trabalhadores independentes [os produtores agrícolas que exerçam efetiva atividade profissional na exploração agrícola ou equiparada, bem como os respetivos cônjuges que exerçam efetiva e regularmente atividade profissional na exploração; e os empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício de qualquer atividade comercial ou industrial, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Código do IRS, e os titulares de Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada, bem como os respetivos cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e de permanência].

O rendimento do trabalhador independente é apurado pela instituição de segurança social competente com base nos valores declarados pelo trabalhador, bem como nos valores declarados para efeitos fiscais (artigo 162.º, n.º 5, do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social), cabendo à administração tributária comunicar oficiosamente à instituição de segurança social competente, por via eletrónica, os rendimentos dos trabalhadores independentes declarados (artigo 162.º, n.º 6, do mesmo Código)⁸⁰.

⁷⁹ Dispõe o nº1 do artigo 133º:

«1 - São, designadamente, abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes:

a) As pessoas que exerçam atividade profissional por conta própria geradora de rendimentos a que se reportam os artigos 3.º e 4.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares;

b) Os sócios ou membros das sociedades de profissionais definidas na alínea a) do n.º 4 do artigo 6.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas;

c) Os cônjuges dos trabalhadores referidos na alínea a) que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e de permanência;

d) Os sócios de sociedades de agricultura de grupo ainda que nelas exerçam atividade integrados nos respetivos órgãos estatutários;

e) Os titulares de direitos sobre explorações agrícolas ou equiparadas, ainda que a atividade nelas exercida se traduza apenas em atos de gestão, desde que tais atos sejam exercidos diretamente, de forma reiterada e com caráter de permanência».

⁸⁰ Cruzamento de dados que inexistia no regime consignado no Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, dada a taxa contributiva ser fixada tendo em conta a remuneração convencional indicada pelo beneficiário, considerados os escalões mínimos fixos constantes do n.º 2 do artigo 80.º do RCPAS, a qual pode, assim, ser ou não relativamente conforme ou mais ou menos próxima da retribuição real (cf. artigo 80.º do Regulamento da CPAS).

O rendimento relevante de trabalhador independente, que não esteja abrangido pelo regime de contabilidade organizada, é determinado com base nos rendimentos obtidos nos três meses imediatamente anteriores ao mês da entrega da referida declaração trimestral, correspondendo a 70% do valor total de prestações de serviços ou 20% dos rendimentos associados à produção e venda de bens (artigo 162.º, n.º 1, do referido Código); se o trabalhador estiver abrangido pelo regime de contabilidade organizada, o rendimento relevante corresponde ao valor do lucro tributável apurado no ano civil anterior, conforme n.º 3 do mesmo artigo 162º, pressupondo, em qualquer dos casos, a base de incidência da taxa contributiva o rendimento auferido.

Assim, no regime dos trabalhadores independentes, a efetiva aproximação da obrigação contributiva à remuneração real constitui o desenvolvimento verificado que o Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, ilustra, na «revisão das regras para determinação do montante de contribuições a pagar pelos trabalhadores independentes de modo a que estas contribuições tenham como referencial os meses mais recentes de rendimento» e, assim, «uma maior aproximação temporal da contribuição a pagar aos rendimentos relevantes recentemente auferidos» (cf. respetivo Preâmbulo).

Daí que as contribuições dos trabalhadores independentes para a segurança social tenham como base as remunerações reais e não remunerações convencionais.

Estes têm a obrigação de pagar as suas contribuições, apresentar declaração trimestral referente aos valores correspondentes à atividade exercida e declaração anual de atividade, respetivamente nos termos dos artigos 151.º, 151.º-A, 152.º e 154.º, n.º1, do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, enquanto às entidades contratantes (pessoas coletivas e pessoas singulares com atividade empresarial, que, de acordo com o artigo 140.º, n.º 1, do Código dos Regimes Contributivos, no mesmo ano civil beneficiem de mais de 50% do valor total da atividade de trabalhador

independente)⁸¹ cabe a obrigação de pagamento das respetivas contribuições (artigo 151.º, n.º 2, e 154.º, n.º 2, do mesmo Código).

Aliás, a obrigação contributiva dos trabalhadores independentes constitui-se com o início dos efeitos do enquadramento (do trabalhador independente e cônjuges) e efetiva-se com o pagamento de contribuições (artigos 143.º a 146.º e 150.º, n.º 1, do dito Código dos Regimes Contributivos⁸²).

Efetivamente, no Regime dos Trabalhadores Independentes, a relação vinculativa constitui-se com a comunicação oficiosa, por via eletrónica, do início, ou reinício, de atividade dos trabalhadores independentes à instituição de segurança social competente nos termos do disposto no artigo 143.º, n.º 1 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social⁸³, o qual «é tributário, em boa parte, do modelo de incidência pessoal de IRS»⁸⁴.

A taxa contributiva dos trabalhadores independentes é, face ao disposto no artigo 168.º, n.º 1, do Código dos Regimes Contributivos do Sistema

⁸¹ Artigo 140.º que dispõe ainda:

«2 - A qualidade de entidade contratante é apurada apenas relativamente aos trabalhadores independentes que se encontrem sujeitos ao cumprimento da obrigação de contribuir e tenham um rendimento anual obtido com prestação de serviços igual ou superior a seis vezes o valor do IAS. (Redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)

3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se como prestados à mesma entidade contratante os serviços prestados a empresas do mesmo agrupamento empresarial».

⁸² Artigo 150.º que, na sua completude, atualmente dispõe:

«Facto constitutivo da obrigação contributiva

1 - A obrigação contributiva dos trabalhadores independentes constitui-se com o início dos efeitos do enquadramento e efetiva-se com o pagamento de contribuições, nos termos regulados no presente capítulo.

2 - Os trabalhadores independentes são, no que se refere à qualidade de contribuintes, equiparados às entidades empregadoras.

3 - A obrigação contributiva das entidades contratantes constitui-se no momento em que a instituição de segurança social apura oficiosamente o valor dos serviços que lhe foram prestados e efetiva-se com o pagamento da respetiva contribuição. (Redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro)

4 - (Revogado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)

5 - Sempre que se verifique a situação prevista no n.º 3, são notificados os serviços de inspeção da Autoridade para as Condições do Trabalho ou os serviços de fiscalização do Instituto da Segurança Social, I. P., com vista à averiguação da legalidade da situação.»

Consigna-se que o n.º 5 foi aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

⁸³ CLÁUDIO CARDOSO, *Considerações sobre a vinculação ao regime geral dos trabalhadores independentes e ...*, página 8.

⁸⁴ Cf. CLÁUDIO CARDOSO, "A Segurança Social dos Trabalhadores Independentes e dos Advogados e Solicitadores - algumas reflexões", in *Segurança Social — Sistema, Proteção, Solidariedade e Sustentabilidade*, Coordenação de Jorge Campinos, Nuno Monteiro Amaro e Suzana Fernandes da Costa, AAFDL Editora, 2021, páginas 453 a 473.

Previdencial da Segurança Social (na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro), de 21,4% e no caso de empresários em nome individual e dos titulares de estabelecimento de responsabilidade limitada e respetivos cônjuges a taxa já é de 25,2% (artigo 168.º, n.º 4, do antedito Código, também na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 2/2018).

Por sua vez, as entidades contratantes também têm a seu cargo uma taxa contributiva devida à segurança Social, incidente sobre o valor total dos serviços prestados por trabalhador independente em cada ano civil (artigo 167.º de tal Código), que pode ser de 10% (se a dependência económica do trabalhador independente for superior a 80%) ou de 7% (no caso de ser inferior conforme artigo 168.º, n.º 7, de igual Código, na redação dada pelo dito Decreto-Lei n.º 2/2018).

Se, porventura, o trabalhador independente não tiver obtido qualquer rendimento ou se o valor da contribuição (por apuramento do rendimento relevante) for inferior a 20,00€ deverá este último montante ser igual ao da contribuição à Segurança Social (artigo 163.º, n.º 2, desse Código dos Regimes Contributivos). Há também, no caso das contribuições para a Segurança Social pelo trabalhador independente, um valor máximo a considerar [12 vezes o valor do IAS (Indexante dos Apoios Sociais)], conforme n.º 5 do artigo 163.º do mesmo Código.

Os trabalhadores independentes, conforme disposto nos artigos 1.º, 2.º e 53.º da Lei de Bases da Segurança Social e 3.º, 4.º e 132.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, relativamente à Segurança Social, revestem a qualidade de beneficiários e de contribuintes e, nesta última qualidade são equiparados por lei, no âmbito da relação jurídica contributiva, às entidades empregadoras (150.º, n.º 2, do mesmo Código⁸⁵).

Destarte, como se refere no Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 10 de abril de 2012, processo n.º 178258/08.6YIPRT-B.G1, «os

⁸⁵ Normativo que corresponde ao n.º 2 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 328/93, revogado pelo artigo 5.º, n.º 1, alínea m), da Lei n.º 110/2009, que aprovou o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

trabalhadores independentes têm ou encarnam em si uma dupla qualidade: a de (directa e simultaneamente) contribuintes e beneficiários da segurança social» e « nessa qualidade de contribuintes, (..) são equiparados às entidades (...) patronais do regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem»⁸⁶.

3.3.2 - Os trabalhadores em regime de acumulação (isto é, trabalhadores que acumulem trabalho por conta de outrem com atividade independente para a mesma entidade empregadora ou para empresas do mesmo agrupamento empresarial), atento o disposto no artigo 129.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, são abrangidos pelo Regime Geral (regime dos trabalhadores por conta de outrem) com as especificidades previstas nos artigos 130.º e 131.º do mesmo Código (ou seja, respeitantes respetivamente à Base de incidência contributiva e à taxa contributiva).

Especificidades que se consubstanciam em a base de incidência contributiva corresponder ao montante ilíquido dos honorários devidos pelo seu exercício e em a taxa contributiva ser a mesma que for aplicável ao respetivo contrato de trabalho por conta de outrem.

Deste modo, a verificação dos pressupostos para o enquadramento neste regime⁸⁷ implica o afastamento do regime dos trabalhadores independentes, previsto nos artigos 132.º e seguintes do Código dos Regimes Contributivos e o regime das entidades contratantes; já a não verificação desses pressupostos acarreta a aplicação das regras do regime dos trabalhadores independentes (designadamente quanto) aos honorários relativos à atividade independente de prestação de serviços.

⁸⁶ Cf. igualmente acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 10 de janeiro de 2006, processo n.º3441/05.

⁸⁷ Para maior desenvolvimento acerca dos pressupostos exigidos para este (sub)regime ver anotação ao artigo 129º por CLÁUDIO CARDOSO/TÂNIA LIMA DA MOTA em *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, Anotado e Comentado*, 2022, Almedina, sendo Coordenadores Ana Celeste Carvalho, Filipe Cassiano dos Santos e outros, páginas 323 a 328.

Igualmente se mostram afastados do regime dos trabalhadores independentes, sendo dele mesmo excluídos, os proprietários de embarcações de pesca local e costeira, que integrem o rol de tripulação e exerçam efectiva actividade profissional nestas embarcações e os apanhadores de espécies marinhas e os pescadores apeados, atendendo à especificidade de apuramento da base contributiva da sua actividade, estando sujeitos ao regime dos trabalhadores da pesca local e costeira, apanhadores de espécies marinhas e pescadores apeados [artigos 139.º, n.ºs 1, alíneas d) e e), e 3, e 97.º a 99.º do Código dos Regimes Contributivos], que, como vimos, se inserem na categoria de trabalhadores de actividades economicamente débeis dos regimes atinentes a trabalhadores integrados em categorias ou situações específicas do regime geral previdencial dos trabalhadores por conta de outrem.

3.3.3 – Segundo o artigo 13.º do Código dos Regimes Contributivos, quanto ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, o montante das contribuições e das quotizações é determinado pela aplicação da taxa contributiva às remunerações que constituem base de incidência contributiva, nos termos previstos no mesmo Código.

A taxa contributiva global do mesmo regime geral correspondente ao elenco das eventualidades protegidas (doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte, de acordo com o especificamente regulado para cada eventualidade), é de 34,75% [cabendo de modo diferenciado à entidade empregadora (23,75%) e ao trabalhador (11%)], sem prejuízo do princípio geral de adequação das taxas, sendo da entidade empregadora a responsabilidade pelo pagamento das quotizações dos trabalhadores ao seu serviço, através do mecanismo da substituição tributária, pelo que lhe incumbe proceder, no momento do pagamento das remunerações, à retenção na fonte dos valores correspondentes e remeter o valor descontado juntamente com a contribuição própria à instituição da segurança social competente (artigos 28.º, 53.º e 54.º do Código dos Regimes Contributivos do

Sistema Previdencial da Segurança Social, 56.º, n.º 1, e 59.º da Lei de Bases da Segurança Social e 75.º e 76.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011).

De acordo com o princípio geral de adequação das taxas, as taxas contributivas aplicáveis a categorias de trabalhadores ou a situações específicas são fixadas por referência ao custo de proteção social de cada uma das eventualidades garantidas (artigo 54.º do mesmo Código), pelo que a fixação de taxas contributivas mais favoráveis do que a estabelecida no referido artigo 53.º se concretiza na redução da taxa contributiva global na parte imputável à entidade empregadora, ao trabalhador ou a ambos, conforme o interesse que se visa proteger, e depende da verificação de cada uma das situações que o n.º 1 do artigo 56.º⁸⁸ de tal Código especifica⁸⁹.

Taxas contributivas mais favoráveis que igualmente são calculadas de harmonia com o custo das eventualidades protegidas e a relação custo/benefício das mesmas, conforme n.º 2 do mesmo artigo.

E para a determinação do concreto montante das contribuições das entidades empregadoras e das quotizações dos trabalhadores, a base de incidência contributiva considerada é a remuneração ilíquida devida em função do exercício da atividade profissional ou decorrente da cessação do contrato de trabalho, sem prejuízo da fixação de bases de incidência convencionais ou a sua sujeição a limites mínimos ou máximos conforme o disposto nos artigos 44.º a

⁸⁸ Artigo 56.º, n.º1, que dispõe:

«1 - A fixação de taxas contributivas mais favoráveis do que a estabelecida no artigo 53.º traduz-se na redução da taxa contributiva global na parte imputável à entidade empregadora, ao trabalhador ou a ambos, conforme o interesse que se visa proteger e depende da verificação de uma das seguintes situações:

- a) Redução do âmbito material do regime geral;
- b) Prossecução de atividades por entidades sem fins lucrativos;
- c) Setores de atividade economicamente débeis;
- d) Adoção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho;
- e) Adoção de medidas de estímulo ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade, incapacidade para o trabalho ou de inclusão social sejam objeto de menor procura no mercado de trabalho;
- f) Inexistência de entidade empregadora.»

⁸⁹ Cf. NAZARÉ DA COSTA CABRAL, «Especificidades da relação jurídica contributiva à luz dos vários regimes de segurança social», in *Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a Segurança Social*, dezembro de 2015, Centro de Estudos Judiciários, acessível para consulta em « <https://cej.justica.gov.pt> », página 68.

48.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

As taxas contributivas indicadas no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, sendo diferenciadas, têm (sempre) por base de incidência contributiva o valor das remunerações efetivamente auferidas⁹⁰.

Verifica-se, pois, a existência, no sistema previdencial da Segurança Social, de diferenças assinaláveis quanto ao esforço contributivo exigido aos sujeitos passivos da relação jurídica contributiva - beneficiários, por um lado, e, por outro, entidades empregadoras ou, quando aplicável (no caso de trabalhadores independentes), entidades contratantes.

3.4 - No que concerne a «eventualidades» e «benefícios», a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores tem por fim conceder o benefício de pensões de reforma⁹¹ e subsídios por invalidez⁹² aos seus beneficiários (artigo

⁹⁰ Como resulta, por exemplo, relativamente a membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas e entidades equiparadas (artigos 66º a 69º); a praticantes desportivos profissionais (artigos 77º a 79º); a trabalhadores em regime de contrato de trabalho de muito curta duração (artigos 82º e 83º); a jovens em férias escolares (artigos 83º-C e 83º-D); a trabalhadores em situação de pré-reforma (artigos 87º e 88º); a pensionistas em atividade, casos em que a taxa contributiva varia, dadas as eventualidades abrangidas, conforme se esteja perante pensionistas de invalidez, pensionistas de velhice, pensionistas de invalidez em exercício de funções públicas e pensionistas de velhice em exercício de funções públicas (artigos 90º e 91º); a trabalhadores que exerçam funções públicas, caso em que, de acordo com o artigo 91º-C, a taxa contributiva varia consoante se esteja perante trabalhadores com vínculo de contrato ou de nomeação (respetivamente, 34,75% - sendo 23,75% para as entidades empregadoras e 11% para os trabalhadores- e 29,6% - sendo 18,6% para as entidades empregadoras e 11% para os trabalhadores); a trabalhadores de atividades agrícolas (artigo 96º); a trabalhadores da pesca local e costeira, apanhadores de espécies marinhas e pescadores apeados (artigos 98º e 99º); e a trabalhadores ao serviço de entidades empregadoras sem fins lucrativos (artigo 112º).

E no que concerne ao regime aplicável às situações equiparadas a trabalho por conta de outrem, verifica-se que quanto aos membros das igrejas, associações e confissões religiosas, a taxa contributiva (para os beneficiários e para as entidades contribuintes) varia conforme o âmbito material de proteção (artigos 125º a 127º do mesmo Código).

⁹¹ Cf. artigos 40º a 49º do Regulamento da CPAS, em especial artigos 40º (com a epígrafe «Direito à reforma» e 41º (sob a epígrafe «Pensão de Reforma»).

⁹² Cf. artigos, 50º a 57º do Regulamento da CPAS, em especial artigos 50º, 51º e 56º (tendo respetivamente por epígrafe: «Regime de atribuição do subsídio de invalidez», «Valor do subsídio» e «Convolução do subsídio de invalidez em pensão de reforma».

3º, nº1), subsídios por morte⁹³ e de sobrevivência⁹⁴ aos familiares dos seus beneficiários. Consagra ainda a ação de assistência⁹⁵, concedendo outros subsídios (normais e eventuais) «de acordo com as disponibilidades anuais do fundo de assistência» (artigo 3º, nº2)⁹⁶ e, complementarmente a tais benefícios e subsídios, «promove a celebração, com instituições de seguro, de contratos de grupo, com vista à cobertura de riscos dos seus beneficiários» (artigo 3º, nº3)⁹⁷.

Na verdade, o Regime da CPAS constitui essencialmente um regime de reformas , ao qual vêm sendo agregados, ao longo dos anos, outros benefícios, não sendo, assim, um regime assistencial total.

⁹³ Cf. artigos 58.º a 60.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores , em especial artigos 58.º e 59.º (respetivamente com a epígrafe «Direito ao subsídio por morte» e «Regime de atribuição»).

⁹⁴ Cf. artigos 61.º a 70.º do Regulamento da CPAS, em especial artigos 61.º, 63.º, 65.º e 66.º (respetivamente tendo por epígrafe: «Regime de atribuição do subsídio de sobrevivência», « Titularidade do direito ao subsídio», «Pagamento do subsídio» e «Documentos para requerer o subsídio»).

⁹⁵ Cf. artigos 71.º a 78.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

⁹⁶ De anotar que, já, no Decreto-lei n.º 36.550, as atribuições da Caixa não se cingiam ao «seguro social», pois, para além do escopo primordial de atribuição de pensões de reforma por velhice ou invalidez aos beneficiários e subsídio por morte aos familiares (artigo 11.º, corpo), tinha integrado um fundo assistencial (provindo da Ordem dos Advogados) destinado a «conceder auxílio extraordinário, à margem de qualquer compromisso regulamentar, a advogados ou antigos advogados e suas famílias (...) em situação de comprovada necessidade» (artigo 10.º, § 1.º).

⁹⁷ Assim, a CPAS, que, designadamente, presta assistência a beneficiários, podendo prestar-lhes apoio em caso de carência económica, de comprovada emergência social ou de quebra muito acentuada na atividade, nos termos dos artigos 71.º, n.ºs 2 a 5, e 72.º do Regulamento da CPAS, atribui um benefício de apoio à recuperação em caso de internamento hospitalar por doença, para beneficiários com doze contribuições pagas e comparticipa nas despesas com internamento hospitalar, intervenção cirúrgica ou com maternidade, também subscreveu, sem encargos na contribuição mensal para os seus beneficiários, um seguro para a proteção de rendimentos em caso de doença ou acidente incapacitante para o exercício da profissão, cobrindo o risco de incapacidade temporária absoluta por doença ou acidente (cf., a propósito, os seguintes sítios da indicada Caixa de Previdência na internet: «<https://www.cpas.org.pt/beneficios/apoio-a-recuperacao/>»_DOE_CONDICOES.pdf).

E de acordo com o Regulamento do Benefício de Maternidade/Nascimento (aprovado por Deliberações da Direção de 18 de fevereiro de 1987, de 15 de setembro de 2015 e de 28 de dezembro 2020), a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores atribui, atentos os seus artigos 1.º e 2.º um benefício financeiro na eventualidade de maternidade e paternidade (nascimento de filho), desde que os beneficiários estejam a pagar as contribuições contempladas no Regulamento da CPAS e não tenham dívida de contribuições (cf. o seguinte sítio da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores na internet: «https://www.cpas.org.pt/wp-content/uploads/2021/02/CPAS_Regulamento_Mat_e_Nasc_2020_12.3.pdf »).

3.4.1 - Por sua vez, a proteção dos trabalhadores independentes, de acordo com o artigo 141.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, abrange as eventualidades de «doença, parentalidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte» (n.º1), a eventualidade de desemprego desde que dependam economicamente de uma única entidade contratante (n.º 2) ou que «sejam empresários em nome individual ou titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada» (n.º 3). E abarca igualmente, nos termos do artigo seguinte (142.º), o direito à proteção nas eventualidades de doença e parentalidade, nas situações de cessação ou suspensão do exercício da atividade de trabalhador independente nos termos dos preceitos legais do mesmo diploma.

No âmbito da proteção das eventualidades, constitui pressuposto indispensável em ambos os regimes (dos trabalhadores independentes e CPAS), a fim de as prestações (imediatas ou diferidas) aos beneficiários serem pagas, que a situação contributiva se encontre regularizada (cf. artigos 83.º do Regulamento do CPAS e 217.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social).

Verifica-se, assim, que a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores constitui uma instituição de segurança social, cujo escopo principal é o de assegurar rendimentos substitutivos do exercício da advocacia ou da solicitoria nas eventualidades de velhice e invalidez, concedendo igualmente subsídio por morte e dispondo de um fundo que, de acordo com as disponibilidades financeiras, pode atribuir prestações de carácter assistencial⁹⁸.

E, no que concerne à proteção social conferida pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, integra a proteção nas eventualidades de doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte, de acordo com o especificamente regulado para cada eventualidade, cujo custo é integrado na taxa contributiva conforme os artigos 28.º, 50º e 51º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

⁹⁸ Cf. parecer do Conselho Consultivo nº 28/2018.

3.5 - De acordo com o artigo 84.º, n.º 1, alíneas a) a f), do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, constituem receitas da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores as contribuições dos beneficiários; o produto das sanções pecuniárias aplicadas pelas instâncias disciplinares da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores; os juros e outros rendimentos dos valores e bens próprios; os subsídios, donativos, legados ou heranças estabelecidos a seu favor; as pensões e subsídios rescritos; outros valores pagos ou entregues pelos beneficiários; e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por disposição legal ou de natureza extraordinária.

Cabe aos beneficiários (advogados, solicitadores e agentes de execução), nos termos do artigo 79º, nº 1, do Regulamento da CPAS, a obrigação de proceder a autoliquidação da obrigação contributiva (contribuição), pois em qualquer dos sistemas de segurança social o legislador indicou a quem cabe a responsabilidade pelo pagamento da obrigação contributiva (v.g., artigos 59.º da Lei de Bases da Segurança Social e 39.º e 42.º, bem como 151.º, 151.º-A e 154.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social), inexistindo no Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores qualquer normativo que imponha, direta ou indiretamente, a obrigação legal de o Estado contribuir para essa Caixa de Previdência.

A obrigação de contribuir para a Caixa dos Advogados e Solicitadores constitui, «um dever jurídico exclusivo dos advogados e solicitadores pelo que, tratando-se de trabalhador por conta de outrem, a entidade empregadora não está legalmente obrigada a suportar a respetiva contribuição»⁹⁹.

Na verdade, como refere CLÁUDIO CARDOSO, resulta do estatuído no mesmo regulamento que «a obrigação de contribuir para a CPAS constitui um dever jurídico exclusivo dos advogados e solicitadores, uma vez que neste regime

⁹⁹ Cf. Parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Norte n.º «INF_DSAJAL_TR_9540/2019», de 22 de outubro de 2019, acessível in «https://www.ccd-r-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/reembolso_de_despesas_pagamento_de_quotas_relativas_a_ordem_dos_advogado.pdf», tendo por assunto «Reembolso do pagamento de quotas relativas à Ordem dos Advogados e CPAS».

não é prevista uma repartição do esforço contributivo entre a entidade empregadora e advogados e solicitadores seus subordinados.

Pelo lado do advogado ou solicitador, a assunção dessa obrigação por parte da entidade empregadora levanta outra questão, a de se indagar se estamos perante um rendimento em espécie do trabalhador (advogado ou solicitador) na aceção do artigo 24.º do Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares e, portanto, sujeito a tributação para efeitos de rendimentos da categoria A do IRS por força do artigo 1.º, n.º 2 do mesmo código»¹⁰⁰.

Sendo esta Caixa financiada por tais receitas, verifica-se que os apoios estatais estão excluídos, inexistindo, aliás, qualquer relação com a despesa do Estado¹⁰¹, pelo que, ao invés da Segurança Social (cf. mormente artigos 3º, alínea b), 14.º, n.ºs 1, alínea c), 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro), não recebe qualquer quantia oriunda do Orçamento do Estado.

Ademais, desde os seus primórdios, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores não é financiada com dinheiros públicos, provenientes do Orçamento do Estado ou do Orçamento da Segurança Social.

3.5.1 - O sistema previdencial da Segurança Social caracteriza-se, quanto à forma como se financia, pelo princípio da contributividade, segundo o qual, este sistema «deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma

¹⁰⁰ CLÁUDIO CARDOSO, *Considerações sobre a vinculação ao regime geral dos trabalhadores independentes e ao regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores*, acessível in «https://tributarium.net/wp-content/uploads/2021/12/claudio_cardoso.pdf», páginas 14 e 15.

¹⁰¹ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013 (processo n.º 2/2013), de 5 de abril de 2013.

Todavia, atentas as consequências da epidemia do «Coronavírus - COVID-19», o Governo aprovou um Apoio Extraordinário a Trabalhadores, incluindo os abrangidos pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, que foi regulado no âmbito do quadro legislativo pelo artigo 325.º-G, n.ºs 14 e 15, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e Portaria n.º 250-B/2020, de 23 de outubro (cf. mormente artigo 15.º), cujos encargos decorrentes da concessão do apoio pago pelo sistema de segurança social foram, atento o disposto no artigo 13.º desta Portaria, integralmente financiados por transferências do Orçamento do Estado.

relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações» (artigo 54.º da mesma Lei de Bases¹⁰²).

Com efeito, o financiamento do sistema previdencial é por quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, por contribuições das respetivas entidades empregadoras, por contribuições dos trabalhadores independentes (e das respetivas entidades contratantes), devidas no âmbito dos regimes gerais de segurança social, outras contribuições e receitas, bem como por transferências do Orçamento do Estado, conforme artigos 14.º, do Decreto-Lei n.º 367/2007 (v. ainda artigos 56.º e n.º 2 do artigo 90.º da Lei de Bases da Segurança Social¹⁰³ e

¹⁰² Princípio da contributividade que as Leis de Bases da Segurança Social anteriores à vigente já continham: artigos 24.º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto ; 50.º da Lei 17/2000, de 8 de agosto ; e 30.º da Lei 32/2002, de 20 de dezembro. Acresce que a Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962, revogada pela referida Lei n.º 28/84, que tinha por objeto as bases da reforma da previdência social , dispunha que as receitas normais das caixas sindicais de previdência seriam constituídas por contribuições dos beneficiários e das entidades patronais (Base IX, n.º 1) e que as receitas normais das caixas de reforma ou de previdência seriam constituídas por contribuições dos beneficiários (Base XXIV, n.º 2).

¹⁰³ N.º 2 que dispõe:

«As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas activas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras».

artigos 10.º ¹⁰⁴ e 11.º ¹⁰⁵ do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social¹⁰⁶).

Na verdade, a contributividade exigida por lei, que o pagamento obrigatório da contribuição à Segurança Social corporiza, está umbilicalmente associado ao financiamento de «despesas do sistema previdencial de segurança social e de outras, designadamente das políticas ativas de emprego e de formação profissional, pagas em favor de uma entidade de natureza pública, tendo em vista a realização de um fim público de proteção social»¹⁰⁷.

Ademais, «o facto de se tratar de contribuições de beneficiários de um serviço público destinado a financiar as suas prestações (...) torna-as numa espécie de contrapartida dos respetivos benefícios»¹⁰⁸. Aliás, «[e]m quase todas as formas de tutela previdencial foi abandonado o equilíbrio estrito entre prestações e contribuições. Está aqui em jogo a realização de um interesse

¹⁰⁴ Que, sob a epígrafe «Relação Jurídica Contributiva», preceitua:

«1 - A relação jurídica contributiva consubstancia-se no vínculo de natureza obrigacional que liga ao sistema previdencial:

a) Os trabalhadores e as respectivas entidades empregadoras;
b) Os trabalhadores independentes e quando aplicável as pessoas colectivas e as pessoas singulares com actividade empresarial que com eles contratam;
c) Os beneficiários do regime de seguro social voluntário.

2 - A relação jurídica contributiva mantém-se mesmo nos casos em que normas especiais determinem a dispensa temporária, total ou parcial, ou a redução do pagamento de contribuições».

¹⁰⁵ Que sob a epígrafe «Objecto da obrigação contributiva », estabelece:

«1 - A obrigação contributiva tem por objecto o pagamento regular de contribuições e de quotizações por parte das pessoas singulares e colectivas que se relacionam com o sistema previdencial de segurança social.

2 - As contribuições são da responsabilidade das entidades empregadoras, dos trabalhadores independentes, das entidades contratantes e dos beneficiários do seguro social voluntário, consoante os casos, e as quotizações são da responsabilidade dos trabalhadores, nos termos previstos no presente Código.

3 - As contribuições e quotizações destinam-se ao financiamento do sistema previdencial que tem por base uma relação sinalagmática directa entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.»

¹⁰⁶ Código dos Regimes Contributivos que, nos termos do artigo 2.º « define o âmbito pessoal, o âmbito material, a relação jurídica de vinculação e a relação jurídica contributiva dos regimes a que se refere o artigo anterior, regulando igualmente o respectivo quadro sancionatório» .

¹⁰⁷ Cf. NAZARÉ DA COSTA CABRAL, *Contribuições para a Segurança Social – Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Almedina, 2010, página 81.

¹⁰⁸ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição revista, 2007, Coimbra Editora, Revista e Ampliada, página 818 (Anotação VI ao artigo 63º).

público mediante o recurso a uma solidariedade estendida a toda a colectividade nacional»¹⁰⁹, não se estabelecendo, assim «uma relação directa entre as contribuições suportadas por um beneficiário e a prestação que posteriormente venha a receber»¹¹⁰.

O sistema previdencial da Segurança Social assenta, portanto, em mecanismos de repartição e não de capitalização, não existindo um «princípio da equivalência entre contribuições e montantes de prestações»¹¹¹, apesar do princípio da totalização (que impõe a contagem de todo tempo de trabalho realizado para o cálculo do montante das prestações), pelo que o legislador ordinário não se encontra constitucionalmente vinculado a garantir ao pensionista uma pensão rigorosamente correspondente ao valor das remunerações registadas durante o período contributivo.

4 – A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, vistas as linhas gerais do seu regulamento e do estatuído relativamente ao sistema da segurança social, incluindo o regime dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes, caracteriza-se, assim, por ser uma instituição de previdência autónoma, «reconhecidamente uma pessoa coletiva de direito público, de natureza associativa»¹¹², que se rege pelo respetivo Regulamento e, subsidiariamente, com as devidas adaptações, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente (ver artigo 1º do atual Regulamento da CPAS) .

Temos, por isso, que o regime jurídico especial e específico da Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores, no âmbito da matéria não

¹⁰⁹ Ver MARIA JOÃO VAZ TOMÉ, *O Direito à Pensão de Reforma Enquanto Bem Comum do Casal*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coleção Studia Juridica 27, Coimbra Editora, 1997, página 26.

¹¹⁰ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 448/2000, de 14.03.2002, publicado no DR, II série, de 22 de abril de 2003.

¹¹¹ Cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 99/99, 675/2005 (processo n.º 671/2004), de 6 de dezembro de 2005, e n.º 862/2013 (processo nº1260/13), de 19 de dezembro de 2013.

¹¹² Cf., designadamente, Parecer do Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 28/2018 e Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de outubro de 1996, Recurso n.º 39 924 (com sumário acessível in «www.dgsi.pt»), de 27 de maio de 2009, Processo n.º 878/07-11, de 22 de novembro de 2012, 1.ª Secção, Proc.º441/12.

expressamente prevista no respetivo regulamento, atende, por aplicação subsidiária, às bases gerais do sistema de segurança social e à legislação que daí advenha, como, por exemplo, o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, enquanto regime supletivamente aplicável com as devidas adaptações.

Anteriormente, no âmbito do regulamento da CPAS, aprovado pela Portaria n.º 487/83, quanto aos casos omissos era já de atender ao regime geral da Segurança Social e às normas dele decorrentes (ver mormente artigo 1.º, n.º 2, do mesmo regulamento). Com efeito, de acordo com o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 6 de junho de 2013, processo n.º 05440/09, «nos termos do artigo 53.º da (...) Lei n.º 4/2007, os regimes especiais, como é o caso da CPAS, estão abrangidos pelo sistema previdencial, aplicando-se-lhe o princípio da contributividade (artigo 54.º) e as condições de acesso à protecção social pelos regimes do sistema previdencial (artigo 55.º) que pressupõe o autofinanciamento do regime, bem como a inscrição e o cumprimento da obrigação contributiva».

Acerca da cobrança coerciva das contribuições não pagas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, emitida certidão da dívida de contribuições nos termos do artigo 81.º, n.º 5, do Regulamento da CPAS, são aplicáveis, desde 1 de abril de 2020, à execução da dívida já constituída e a constituir perante esta Caixa, nos termos dos artigos 2.º, n.º 4, e 18.º-A, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro (Introduzidos pelos artigos 415.º e 416.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março), as regras especiais do processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social que este mesmo Decreto-Lei contempla (cf. ainda o artigo 430.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março)¹¹³.

¹¹³ Esta alteração legislativa veio dar corpo ao entendimento jurisprudencial nesta matéria de que, estando em causa contribuições para um regime de segurança social, de natureza especial, como a Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores, eram aplicáveis, por força dos artigos 106.º da Lei de Bases da Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 4/2007, e 1.º, do Regulamento da Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho, o disposto no art.º 60.º dessa Lei e, com as necessárias adaptações, no Decreto-Lei n.º 42/2001, pelo que o direito da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores teria de ser exercido através do processo de execução fiscal nos mesmos termos que os estabelecidos para a cobrança coerciva das dívidas à segurança social (cf. Acórdãos do Tribunal de

Estas aplicações, designadamente a subsidiária, confirmam e mostram que o sistema específico de previdência exclusivamente para advogados, solicitadores e agentes de execução não constitui um sistema privado e integra o sistema de segurança social, já que «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»¹¹⁴.

Face a este entendimento, e considerando as eventualidades tuteladas, mostra-se acautelada, relativamente a esse grupo de beneficiários, a proteção na doença, na velhice, invalidez, na viuvez e na orfandade, bem como nas situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, tendo para o efeito, como receitas, a nível de contribuições, apenas as dos seus beneficiários (advogados e solicitadores, incluindo estagiários, e agentes de execução).

Na verdade, encontram-se reguladas no Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, de forma que se nos afigura completa e clara, a incidência material e pessoal, as eventualidades, as taxas e, bem assim acerca dos contribuintes, dos benefícios e beneficiários e das receitas, fazendo-o de modo diverso do regime da segurança social atinente aos trabalhadores independentes (ou em acumulação).

Destarte, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, intervém como instituição de previdência autónoma nos termos do seu regime específico, na organização do sistema da Segurança Social, sem afronta ao disposto no n.º 2 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (cf. artigos 94.º e 106.º da Lei de Bases da Segurança Social vigente e 1.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores).

O regime de previdência dos Trabalhadores independentes, previsto e regulado pela Lei de Bases da Segurança Social e pelo Código do Regime

Conflitos n.º 037/16, de 27 de abril de 2017, 044/2017 de 1 de fevereiro de 2018, e 03/2018, de 5 de julho de 2018).

¹¹⁴ Ver o referido Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 1 de fevereiro de 2018, processo n.º 044/17.

Contributivo dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, e o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores constituem regimes paralelos de repartição financeira «e assentam o respetivo esquema de prestações sociais contributivas no modelo do benefício definido»¹¹⁵.

Todavia, pode dizer-se que, não obstante ambos os regimes (Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e geral previdencial da Segurança Social) apresentarem uma matriz comum, no que concerne, em geral, à gestão financeira e modelo de benefícios diferidos, «subsistem, quer na formação da obrigação contributiva, quer no modelo de cálculo e financiamento das próprias prestações, importantes diferenças paramétricas e, até, sistémicas, que refletem a natureza mais ou menos previdencial e mais ou menos redistributiva de cada um dos sistemas»¹¹⁶.

Nesta conformidade, o Regulamento da Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores «constitui diploma especial que, relativamente a advogados e solicitadores, traça um regime próprio, específico, para esses profissionais no respeitante à Previdência»¹¹⁷.

II

Natureza das contribuições obrigatórias para a Segurança Social

1 - A natureza das contribuições obrigatórias para a Segurança Social, embora apresente diferenças relativamente aos impostos, também contém semelhanças por ambos serem imposições financeiras devidas a entidades de direito público e terem um carácter forçado e uma finalidade financeira coletiva

¹¹⁵ CLÁUDIO CARDOSO, *O Regime da CPAS e o Regime dos Trabalhadores Independentes* – Notas práticas sobre sistemas contributivos e prestações diferidas, Almedina, 2021, página 33.

¹¹⁶ *Ibidem*, Almedina, 2021, página 34.

¹¹⁷ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 06 de outubro de 1999, processo n.º 045006, com sumário acessível in «www.dgsi.pt», a propósito do Regulamento do CPAS de 1983.

(atribuição de prestações sociais). E as várias soluções do legislador desde 1976 vêm acentuando o carácter tributário das contribuições do regime geral da previdência¹¹⁸, pelo que se vem equacionando a aplicabilidade a essas contribuições dos princípios relativos à criação dos impostos, como o princípio da legalidade (que o n.º 2 do artigo 103.º da Constituição contempla).

Na verdade, a Constituição da República Portuguesa estabelece no artigo 103.º o princípio da legalidade fiscal: os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes, não podendo ninguém ser obrigado a pagar impostos que não tenham sido criados nos termos da Constituição e cuja liquidação e cobrança se não façam nas formas prescritas na lei (artigo 103.º, n.ºs 2 e 3). E o artigo 165º, n.º 1, alíneas f) e i), estabelece constituir reserva relativa da Assembleia da República legislar sobre as bases do sistema de segurança social e sobre a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas.

A consagração constitucional da parafiscalidade («contribuições financeiras a favor das entidades públicas»), apelada de *tertium genus*, que a quarta revisão constitucional introduziu, veio

«dar guarida a uma figura que, por falta de reconhecimento constitucional, era anteriormente equiparada pela doutrina e pela jurisprudência aos impostos com as inerentes consequências, sobretudo, em termos de criação e disciplina por via legislativa e de reserva parlamentar».¹¹⁹

Aliás, a caracterização de um tributo, há de resultar do concreto regime jurídico que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o *nomen juris* atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como

¹¹⁸ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 363/92 (processo n.º 283/91), de 12 de novembro de 1992.

¹¹⁹ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, página 1095 (anotação XIII ao artigo 103.º).

constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo¹²⁰.

1.1 - A doutrina, tradicionalmente, dividiu-se quanto à natureza jurídica das contribuições para a Segurança Social em duas posições fundamentais: a conceção monista e a conceção dualista.

A conceção monista ou unitária, que atribuía a mesma qualificação jurídica às contribuições devidas pelos trabalhadores (beneficiários) e às diretamente imponentes sobre as entidades empregadoras, concebia essas contribuições e quotizações como "prémios de seguro" de direito público (assim, PESSOA JORGE¹²¹ e ALBERTO XAVIER¹²²) ou como imposições tributárias (assim, SÉRVULO CORREIA¹²³, SOUSA FRANCO¹²⁴ e ILÍDIO DAS NEVES¹²⁵ que, aliás, as considerava como imposições financeiras sociais). Por sua vez, a conceção dualista, que conferia diferente natureza jurídica às contribuições dos empregadores e às quotizações dos trabalhadores, considerava estas como "prémios de seguro" e aquelas como "impostos" (assim, ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA¹²⁶ e NUNO SÁ GOMES¹²⁷).

Após a reforma constitucional de 1997, a nível doutrinário, parece prevalecer o entendimento de que as contribuições para a segurança social (em especial, aquelas a cargo das entidades patronais) devem ser consideradas como

¹²⁰ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 539/2015 (processo n.º 27/2015), de 21 de outubro de 2015.

¹²¹ In "Privilégio creditório a favor das instituições de previdência social", *Ciência e Técnica Fiscal*, jan./fev. 1973, páginas 169 a 170.

¹²² *Manual de Direito Fiscal*, vol. 1, Coleção Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, Livraria Petrony, 1974, páginas 66 e seguintes

¹²³ in "Teoria da Relação Jurídica do Seguro Social", *Estudos Sociais e Corporativos*, nº 27, Ano VII, 1968, páginas 300 e seguintes.

¹²⁴ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1986, páginas 501 e seguintes.

¹²⁵ *Direito da Segurança Social - Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora 1996, página 366.

¹²⁶ In «Natureza Jurídica das Contribuições para a Previdência», *Estudos Comemorativos do XX Aniversário do Centro de Estudos Fiscais*, Volume 1, Centro de Estudos Fiscais, 1983, páginas 53 e seguintes.

¹²⁷ *Curso de Direito Fiscal*, Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1980, página 254.

verdadeiros impostos, ou, não tendo tal natureza, como tributos sujeitos ao regime jurídico-constitucional dos impostos.

Assim, GLÓRIA TEIXEIRA¹²⁸ entende que as contribuições para a Segurança Social efetuadas quer pelos assalariados, quer pelos entes empregadores, apresentam uma natureza unitária, tendo para a entidade empregadora e para o trabalhador, o mesmo efeito que um imposto, pelo que, numa perspetiva fiscal, as contribuições obrigatórias para a segurança social se devem ter por verdadeiros impostos.

Também para MANUEL HENRIQUE DE FREITAS PEREIRA¹²⁹,

«não existirão dúvidas quanto ao tratamento das contribuições da Segurança Social, como autênticos impostos».

De acordo com MARIA EDUARDA AZEVEDO¹³⁰,

«no atual sistema de Segurança Social, que continua a ser basicamente um sistema público, é de assinalar que a disciplina jurídica das contribuições – das quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras – se revela cada vez mais próxima dos tributos unilaterais ou impostos».

NAZARÉ DA COSTA CABRAL sustenta que se

«a contribuição devida pela entidade empregadora pode ser considerada como verdadeiro imposto, como de resto entre nós o foi sempre pela doutrina dominante, deve reconduzir-se a ela a quotização do trabalhador, e não o contrário»¹³¹.

E refere igualmente:

«[A]s contribuições sociais podem ser, à luz do atual quadro legislativo, consideradas impostos, ainda que impostos dotados de algumas peculiaridades. A saber:

¹²⁸ *Manual de Direito Fiscal*, 6ª Edição, Revista e Ampliada, Almedina, 2019, páginas 183 e 184.

¹²⁹ *Fiscalidade*, Almedina, 2009, página 23.

¹³⁰ *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Quid Juris, 2018, páginas 265 e 266.

¹³¹ *Contribuições para a Segurança Social - Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Almedina, 2010, Cadernos do IDEFF, n.º12, páginas 44 a 45.

- a) Trata-se de impostos afetos a uma ampla categoria de despesas, ainda que num "universo" mais restrito do que o sector Estado – o subsector público da segurança social e, neste, no seu sistema previdencial (consignação imprópria). Para além disto, as contribuições sociais podem financiar ainda outras despesas fora do sistema previdencial, como de facto já financiam;
- b) Trata-se de tributos tradicionalmente fundados num princípio da equivalência, sendo certo, todavia, que este cede passo aqui à capacidade contributiva, pois que as contribuições sociais vão atendendo cada vez mais às necessidades socioeconómicas e à capacidade económica de um determinado grupo de trabalhadores integrados no sistema previdencial. Estaremos perante uma forma de capacidade contributiva *especial* [...];
- c) As contribuições sociais articulam hoje, com ousadia, o princípio tradicional do previdencialismo – o princípio da contributividade –, com as exigências, cada vez mais preponderantes, da solidariedade laboral e da redistribuição económica. Procurando promover, assim, não apenas um objetivo de igualdade horizontal, mas também de igualdade vertical.»¹³².

Ainda segundo a mesma Autora, existe evolução das contribuições sociais (dos empregadores e dos trabalhadores) em direção ao universo fiscal, atenta a progressiva diluição da natureza sinalagmática, mesmo da parte que é suportada pelo trabalhador; a «mitigação do princípio do benefício enquanto critério de tributação, porque “adulterado” por outros objetivos» como «os objetivos da redistribuição e da justiça social (enquanto justiça (re)distributiva)»; e a «superveniência, em suma, nas contribuições sociais, de um outro princípio informador de tributação, o princípio da capacidade contributiva»¹³³.

Daí, que as contribuições sociais, ainda de acordo com a mesma Autora, se caracterizam por ser

¹³² *Obra citada*, 2010, páginas 83 a 84.

¹³³ *Obra citada*, página 45.

«prestações monetárias de natureza tributária (fiscal) pagas pelos trabalhadores e, se for caso disso, pelas respetivas entidades empregadoras, destinadas a financiar a atribuição, pelo sistema público de segurança social, de um conjunto tipificado de prestações sociais, mas também a prossecução de políticas nas áreas laboral, emprego e formação profissional»¹³⁴.

E, assim, «são tributos assentes em taxas proporcionais, cuja base de incidência são os rendimentos do trabalho»¹³⁵.

Já JOSÉ CASALTA NABAIS qualifica essas contribuições como tributos (receitas ou contribuições) parafiscais de natureza social, considerando também que:

«se a segurança social for concebida como um direito de todos os cidadãos, abrangendo inclusivamente os que para ela não podem contribuir, como o faz o art. 63.º, n.º 1, da nossa Constituição, que assim a concebe como um “bem público por imposição constitucional”, então já não haverá obstáculos a considerar as contribuições para a segurança social impostos ou, pelo menos, para aceitar a sua equiparação aos impostos, como defende a generalidade da nossa doutrina e jurisprudência»¹³⁶.

Ainda para o mesmo Autor, no atual sistema de segurança social português, que continua a ser basicamente um sistema público, é

«de assinalar que a disciplina jurídica das contribuições (quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras) se revela cada vez mais próxima dos tributos unilaterais ou impostos»¹³⁷.

Por sua vez, DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, optando por uma posição dualista, observa que

¹³⁴ «Especificidades da relação jurídica contributiva à luz dos vários regimes de segurança social», in *TAXAS...* página 66.

¹³⁵ *Ibidem*, página 67.

¹³⁶ *Direito Fiscal*, 11.ª edição, Almedina, Coimbra, 2019 (reimpressão, 2022), páginas 622 e 623.

¹³⁷ «Sobre o regime jurídico das taxas», in *Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a Segurança Social*, dezembro de 2015, Centro de Estudos Judiciários, acessível para consulta em «<https://cej.justica.gov.pt>», página 21.

«as contribuições devidas pelas entidades patronais» , «posto que aí se verificam todos os respectivos requisitos, incluindo o da unilateralidade da prestação», «têm a natureza jurídica do imposto, ainda que sujeito a um regime jurídico especial, enquanto as contribuições devidas pelos trabalhadores se configuram como prémios de seguro obrigatório de direito público»¹³⁸.

E SÉRGIO VASQUES¹³⁹ sustenta ser de qualificar as contribuições para a segurança social a cargo dos trabalhadores como contribuições «tout court», sendo desacertado qualificá-las como taxas ou como impostos, e que:

«não custa admitir que as contribuições a cargo das entidades empregadoras - que a lei designa de *contribuições* - representem verdadeiros impostos, por lhes faltar contrapartida efetiva ou presumível», «só remotamente se podendo dizer que estas beneficiam das prestações que se atribuem aos trabalhadores».

1.2 - No que respeita à Jurisprudência, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 183/96 (processo n.º 438/92), de 14 de fevereiro de 1996, pronunciou-se sobre a natureza das contribuições para a segurança Social, na perspetiva da reserva da lei parlamentar e do princípio da legalidade fiscal, considerando que:

¹³⁸ In «Legalidade Tributária e Reserva de lei no Estado Social», *De Legibus*, n.º 3, Julho de 2022, Revista de Direito, Universidade Lusófona, acessível no sítio da internet «file:///C:/Users/MP00747/Downloads/8263-Texto%20do%20artigo-24415-1-10-20221109.pdf», página 84.

¹³⁹ *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributário*, Coleção Teses, Almedina, 2008, páginas 189 e 190, e *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, páginas 260 a 261 e nota 81. Aliás, expressamente refere nesta última obra (páginas 257 e 274) que as «demais contribuições» previstas no artigo 165º, nº2, alínea i), última parte, da Constituição da República Portuguesa, têm uma «natureza fugidia», sediada num «lugar intermédio» entre as contribuições e os impostos, integrando figuras tributárias díspares (como, por exemplo, as contribuições para a segurança social, os tributos ambientais ou tributos associativos devidos às ordens profissionais). Já SUZANA TAVARES DA SILVA (*As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Estudos Regionais e Locais, CEJUR, 2008, página 48, nota 121) considera que as contribuições para a Segurança Social ficam fora desta categorização, embora constituam «um tipo especial de contribuições especiais de solidariedade, incorporando no que respeita às contribuições a satisfazer pelas entidades empregadoras o princípio da responsabilidade social das empresas e da parte dos trabalhadores uma prestação para financiamento da segurança Social como serviço público de solidariedade».

«as contribuições para a segurança social que têm como sujeito passivo a entidade patronal - e são essas as únicas que aqui importa considerar - quer sejam havidas como verdadeiros impostos, quer sejam consideradas como uma figura contributiva de outra natureza, é seguro que sempre deverão estar sujeitas aos mesmos requisitos a que aqueles se acham constitucionalmente obrigados.

Esta sujeição às regras constitucionais decorre do facto de as prestações pecuniárias em que estas contribuições se traduzem, talqualmente os impostos, revestirem carácter definitivo e unilateral, uma vez que só podem ser restituídas quando indevidamente pagas, não admitindo reembolso e não implicando nenhuma contrapartida por parte das entidades que delas são credoras; serem estabelecidas por lei, e destinarem-se à realização de um fim inquestionavelmente público - o financiamento do sistema de segurança social (artigo 63.º da Constituição)».

Daí que, de acordo com o mesmo aresto, a determinação da incidência e da taxa das contribuições devidas para a Segurança Social constitui matéria inscrita no âmbito da reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República:

«[A] Constituição, depois da 2.ª revisão constitucional sendo explícita a referir que, no artigo 106.º [*atual artigo 103.º*] o sistema fiscal visa, ao lado da satisfação das necessidades financeiras do Estado, a de "outras entidades públicas", não dá guarida ao "equivoco conceito de parafiscalidade, que comporta figuras que são verdadeiros impostos, que como tais devem ser tratados para todos os efeitos (reserva de lei parlamentar, autorização anual da cobrança, inscrição orçamental, etc.) mesmo que cobradas em benefício de outras entidades que não o Estado ou outras colectividades territoriais"».

Entendimento este que foi renovado mormente nos Acórdãos n.º 1203/96 (processo n.º 270/90), de 27 de fevereiro de 1996, 342/97 (processo n.º

217/96), de 23 de abril de 1997, e n.º 246/2002 (processo n.º 762/2001), de 5 de junho de 2002.

Já no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 404/2016 (processo n.º 890/2015), de 21 de junho de 2016, sustentou-se que a contribuição para a segurança social constitui um encargo enquadrável no *tertium genus* das «demais contribuições financeiras a favor dos serviços públicos»¹⁴⁰, a que passou a fazer-se referência, a par dos impostos e das taxas, na alínea i) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição (em consequência da revisão constitucional introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro), tratando-se de «uma receita consignada por se destinar a satisfazer, de modo imediato, as necessidades específicas do subsistema contributivo da segurança social, distinguindo-se por isso dos impostos, que têm como finalidade imediata e genérica a obtenção de receitas para o Estado, em vista a uma afetação geral e indiscriminada à satisfação de encargos públicos»; e «não possui um caráter de completa unilateralidade, uma vez que os regimes contributivos não deixam de manter uma relação de proximidade com as prestações que se destinam a financiar e que a lei caracteriza como “uma relação sinalagmática entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações” - artigo 54.º da Lei de Bases da Segurança Social (cfr. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, n.º 74))»¹⁴¹.

Finalmente, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 255/2020 (processo n.º 358/2019) de 29 de abril de 2020, foi considerado que as contribuições da entidade empregadora para a Caixa Geral de Aposentações constituem imposto¹⁴².

¹⁴⁰ Expressão que, esclareceu o deputado Vital Moreira, aquando dos trabalhos parlamentares da Revisão Constitucional de 1997, «foi aquela que se encontrou para ser mais neutra, para não se falar em contribuições especiais, em contribuições para fiscais, que é aquilo a que a doutrina normalmente se refere» e «foi aquela que se encontrou mais neutra para que a doutrina continue livre para fazer as suas discussões teóricas doutrinárias» (cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, de 30 de outubro de 1996, p. 1381).

¹⁴¹ Ver ainda acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril de 2013.

¹⁴² Com um voto de vencido em que se considerou que «no quadro do atual desenho legislativo do sistema de segurança social – incluindo os diferentes regimes concomitantemente vigentes –, (...) a categoria que melhor enquadra as contribuições da entidade empregadora é, ainda, a das *contribuições financeiras a favor das entidades públicas*, ou tributos para fiscais, tendo em atenção quer a consagração da receita com elas obtida, quer a existência do elemento

Por seu turno, o Tribunal de Conflitos, por acórdãos de 27 de outubro de 2004 (processo n.º 2/2004), de 29 de junho de 2005 (processo n.º 1/2005), de 4 de outubro de 2006 (processo n.º 3/2006) e de 4 de outubro de 2007 (processo n.º 14/2007), entendeu que as contribuições para a segurança social (quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras) constituem obrigações parafiscais emergentes de uma relação jurídica contributiva, de natureza tributária, estabelecida entre o Estado-Segurança Social (enquanto sujeito ativo) e o trabalhador e respetiva entidade empregadora (como sujeitos passivos).

O Supremo Tribunal Administrativo (Pleno), por acórdão de 26 de fevereiro de 2014, processo n.º 01481/13, considerou que,

«(...)Em primeiro lugar, cumpre referir, como bem se nota no acórdão fundamento, que doutrinária e jurisprudencialmente, as contribuições para a Segurança Social são consideradas como impostos, ou pelo menos como equiparadas a impostos. (Neste sentido, e sobre a natureza das contribuições para a Segurança Social vide Casalta Nabais, Direito Fiscal, 6ª edição, Almedina, págs. 662 e segs., Nazaré da Costa Cabral, Contribuições para a Segurança Social - Natureza de Regime e de Técnicas e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza, Cadernos do IDEFF, nº 12, ed. Almedina, J. J. Teixeira Ribeiro, anotações ao Acórdão de 24 de Janeiro de 1996, revista de Legislação e Jurisprudência, 1 de Junho de 1996, Ano 129.º, nº 3863, e Nuno Sá Gomes, Manual de Direito Fiscal, vol. I, ed. Rei dos Livros, pág. 322.).

Como refere Casalta Nabais (ob. citada, pág. 663) trata-se de uma aceção que vem sendo admitida um pouco por toda a parte e que, no nosso regime jurídico, tem manifestações importantes traduzidas no seguinte: “1) na integração das contribuições para a segurança social no nível de fiscalidade ou carga fiscal, nomeadamente para efeitos da sua

sinalagmático (...), que creio permitir afirmar que as entidades empregadoras pertencem ao universo dos sujeitos que aproveita, em comum, do largo conjunto de prestações presumidas asseguradas pela segurança social».

comparação internacional; 2) na equiparação das contribuições para a segurança social aos impostos, ao menos para efeitos jurídico-constitucionais, que o mesmo é dizer em sede da constituição fiscal; 3) na aplicação às contribuições para a segurança social das normas do procedimento e processo tributários e do regime das infracções tributárias (v. o art. 1.º do CPPT e os arts. 1.º, n.º 1, al. d) e 106.º e 107.º do RGIT)”.
Também a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem considerado as contribuições para a Segurança Social como impostos, desde a Constituição de 1976, e como tal sujeitas ao princípio da legalidade tributária (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 183/96 e 621/99, publicados, respectivamente, no Diário da República, II Série, de 23/05/1996 e 23/02/2000).

No mesmo sentido se tem pronunciado a jurisprudência desta secção, de que destacamos, para além dos arestos citados no acórdão fundamento, os Acórdãos de 16.06.1999, recurso 23889 e de 23.05.2007, recurso 63/07, ambos in www.dgsi.pt¹⁴³.

Aliás, segundo o antedito Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 16 de junho de 1999, a partir da revisão constitucional de 1982, as contribuições devidas pelas entidades patronais para a segurança social devem considerar-se como verdadeiros impostos (para efeitos da sua plena sujeição às regras formais relativas à criação de impostos, ou seja, ao princípio da legalidade fiscal).

E de acordo com o Tribunal Central Administrativo Sul, por acórdão de 21 de maio de 2015, proc. n.º 5665/12, já se havia considerado, de modo similar, que :

«As contribuições para a segurança social podem definir-se, actualmente, como prestações pecuniárias de carácter obrigatório e definitivo, assim

¹⁴³ Cf. igualmente, no mesmo sentido, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de junho de 1997, proferido no processo n.º 019381, com sumário acessível in «www.dgsi.pt».

se configurando como verdadeiros impostos, afectas ao financiamento de uma ampla categoria de despesas do sistema previdencial de segurança social e de outras (designadamente das políticas activas de emprego e de formação profissional), pagas a favor de uma entidade de natureza pública e tendo em vista a realização de um fim público de protecção social. O montante das contribuições (da entidade empregadora em relação aos trabalhadores por conta de outrem) e quotizações (dos trabalhadores por conta de outrem) é determinado de acordo com a incidência da taxa contributiva na remuneração auferida pelo trabalhador, pertencendo a responsabilidade do seu pagamento à entidade empregadora, enquanto substituto tributário»¹⁴⁴.

O mesmo Tribunal, também na esteira de NAZARÉ DA COSTA CABRAL¹⁴⁵, por acórdão de 12 de julho de 2017, proferido no processo n.º 1305/14.9BELRA, após definir contribuições para a segurança social em termos idênticos, inferiu «que as contribuições ou quotizações para a segurança social, se devem considerar verdadeiros impostos»¹⁴⁶.

No acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 6 de junho de 2019, processo n.º 00470/10.9BEBRG, após citação e apreciação de doutrina e jurisprudência pertinentes, concluiu-se:

«Temos, pois por seguro que, em termos doutrinários e jurisprudenciais, as contribuições para a Segurança Social são consideradas, à luz do actual quadro legislativo, como impostos (pese embora com algumas peculiaridades)».

¹⁴⁴ Cf. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 04 de dezembro de 2019, proferido no processo n.º 01555/08.7BEBRG 01389/16, e do Tribunal Central Administrativo Sul, de 29 de setembro de 2016, processo n.º 9930/16; e NAZARÉ DA COSTA CABRAL, «Especificidades da relação jurídica contributiva à luz dos vários regimes de segurança social»,.....,CEJ, dezembro/2015, página 66, e em *Contribuições para a Segurança Social, Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Cadernos do IDEFF, n.º.12, 2010, pág.81 e seguintes.

¹⁴⁵ *Contribuições para a Segurança Social, Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Cadernos do IDEFF, n.º.12, 2010, página 81.

¹⁴⁶ Cf. em sentido similar, designadamente os Acórdãos do mesmo Tribunal de 23 de março de 2017, processo n.º 0240/13.2BEFUN, de 6 de novembro de 2012, processo n.º 5760/12, de 1 de fevereiro de 2011, processo n.º 4395/10, e de 8 de janeiro de 2008, processo n.º 02108/07.

1.3 - A Lei Geral Tributária, no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), classifica os tributos como fiscais e parafiscais, considerando no n.º 2 que «os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas»¹⁴⁷. E o artigo 4º, que tem por epígrafe «Pressupostos dos tributos», expressamente dispõe:

«1 - Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património.

2 - As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

3 - As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos.»

Tendo em consideração o disposto no n.º 3 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária e «seguindo a qualificação proposta pela doutrina italiana e espanhola», «uma parte da doutrina, na esteira da jurisprudência do Tribunal Constitucional (...) tem acentuado a ideia de que as contribuições especiais são impostos»¹⁴⁸.

Aliás, a terceira espécie prevista na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP (e no nº2 do artigo 3.º da Lei Geral Tributária) – «demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas» – não esgota, segundo JOSÉ CASALTA

¹⁴⁷ E o n.º 3 do mesmo artigo 3.º, dispõe que: «O regime geral das taxas e das contribuições financeiras referidas no número anterior consta de lei especial».

¹⁴⁸ SUZANA TAVARES DA SILVA, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*,..., página 46.

NABAIS, a classificação dos tributos¹⁴⁹, pelo que «o reconhecimento constitucional de três espécies de tributos parece não se revelar suficiente para a identificação das contribuições especiais como uma figura tributária verdadeiramente autónoma»¹⁵⁰.

1.4 - A doutrina (na generalidade) e a jurisprudência vêm, assim, entendendo as relações contributivas de Segurança Social como relações jurídico-tributárias, face à qualificação das contribuições como tributos (também denominados obrigações, imposições ou receitas) parafiscais [ou até como impostos (ou a tal equiparados)] e, assim, subsidiariamente regulados pela legislação tributária em geral, designadamente a Lei Geral Tributária ¹⁵¹[como, em especial, o artigo 3.º alíneas a) e d), do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social e o Decreto-Lei nº 42/2001, de 9 de fevereiro, impõem], pelo que é aplicável à relação jurídica contributiva, que se estabelece entre, por um lado, as instituições de segurança social, enquanto sujeitos ativos, e, por outro, o trabalhador subordinado e respetiva entidade empregadora (ou o trabalhador independente e a respetiva entidade contratante), de forma subsidiária, a Lei Geral Tributária (cf. ainda artigo 18.º da Lei Geral Tributária¹⁵²).

¹⁴⁹In «Sobre o regime jurídico das taxas», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3994, setembro-outubro de 2015, página 31; e *Direito Fiscal*, 11.ª edição..., , , páginas 51 e seguintes. Por sua vez, SUZANA TAVARES DA SILVA (*As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Estudos Regionais e Locais', CEJUR, 2008, página 48), considera que estes tributos se podem agrupar em três tipos fundamentais, considerando, na nota 121 da mesma página que: «Fora desta categorização ficariam as contribuições para a Segurança Social» por deverem «ser reconduzidas a um tipo especial de contribuições especiais de solidariedade».

¹⁵⁰ In «Sobre o regime jurídico das taxas» *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ..., página 30; e *Direito Fiscal*, ... 11.ª edição, páginas 51 e seguintes.

¹⁵¹ Cf. nomeadamente, APELLES J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social – Manual Prático*, 9.ª Edição, Almedina, 2014, págs. 99 e 100.

¹⁵² Preceito que, sob a epígrafe «Sujeitos», dispõe:

«1 - O sujeito activo da relação tributária é a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer directamente quer através de representante.

2 - Quando o sujeito activo da relação tributária não for o Estado, todos os documentos emitidos pela administração tributária mencionarão a denominação do sujeito activo.

1.4.1 - O princípio da legalidade fiscal, segundo J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, consagrado no art.º 103.º (n.ºs 2 e 3) da Constituição da República Portuguesa¹⁵³,

«traduz-se, desde logo, na regra da reserva de lei para a criação e definição dos elementos essenciais dos impostos, não podendo eles deixar de constar de diploma legislativo.(...)»

A reserva de lei deve abranger não somente os elementos intrusivos ou “agressivos” do imposto (criação, incidência, taxa), mas também os seus elementos favoráveis, como os benefícios fiscais dos contribuintes»¹⁵⁴.

Para estes autores, já as outras contribuições de carácter “bilateral” (e as taxas)

«como resulta do artigo 165º-1/i (...) só estão sujeitas a reserva parlamentar quanto ao seu regime geral, mas não quanto à sua criação individual e quanto ao regime em concreto, podendo portanto ser criadas por diploma legislativo governamental e reguladas por via regulamentar, observada a lei-quadro competente»¹⁵⁵.

3 - O sujeito passivo é a pessoa singular ou colectiva, o património ou a organização de facto ou de direito que, nos termos da lei, está vinculado ao cumprimento da prestação tributária, seja como contribuinte directo, substituto ou responsável.

4 - Não é sujeito passivo quem:

a) Suporte o encargo do imposto por repercussão legal, sem prejuízo do direito de reclamação, recurso, impugnação ou de pedido de pronúncia arbitral nos termos das leis tributárias;
b) Deva prestar informações sobre assuntos tributários de terceiros, exhibir documentos, emitir laudo em processo administrativo ou judicial ou permitir o acesso a imóveis ou locais de trabalho».

¹⁵³ Preceito que dispõe:

«1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

3. Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.»

¹⁵⁴ *Obra citada*, volume I, 2007, páginas 1090-1091, em anotação ao art.º 103.º).

¹⁵⁵ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, página 1095 (anotação XIII ao artigo 103º).

SOARES MARTINEZ¹⁵⁶, igualmente considera que a legalidade tributária, no sentido de reserva de lei formal não abrange todas as matérias tributárias, mas apenas as referidas no (atual) artigo 103.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

A legalidade tributária, segundo JORGE MIRANDA e CATARINA SANTOS BOTELHO¹⁵⁷ mostra-se, na verdade,

«inseparável da legitimidade representativa em três planos:

- a) A criação de qualquer imposto tem de fazer-se com determinação da sua taxa e da sua incidência, bem como dos respetivos benefícios;
- b) À lei cabe não apenas criar os impostos, mas também definir os seus elementos essenciais, e não apenas fixar os princípios gerais a eles atinentes (como no artigo 70.º da Constituição de 1933) mas também definir precisamente o conteúdo de todas as obrigações deles derivadas, sem margem de apreciação ou decisão dos órgãos e agentes administrativos;
- c) A tipificação dos impostos requer tipificação dos seus elementos essenciais, ou seja, a descrição completa dos pressupostos (em abstrato), de cuja verificação (em concreto) depende a relação jurídico-tributária».

Os mesmos autores consideram, de seguida que «[e]stes postulados valem no respeitante aos impostos do Estado como aos impostos das regiões autónomas [artigo 227.º, n.º 1, alínea i)] e das autarquias locais (artigo 238.º, n.º 4)», como valem «ainda no que se refere às contribuições financeiras em favor de outras entidades públicas (chamadas, por vezes, receitas parafiscais)».

DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA entende que a reserva material de lei formal, existente entre nós, quanto à matéria fiscal essencial «abrange também as chamadas receitas parafiscais, cujo alcance é o de reservar para a lei

¹⁵⁶ *Direito Fiscal*, Almedina Coimbra, 10ª edição, 2003, página 107.

¹⁵⁷ In *Constituição Portuguesa Anotada*, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Volume II, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, 2018, páginas 546 e 547 (anotação VI ao artigo 165.º).

parlamentar (ou diploma equiparado) o tratamento da parte principal do conteúdo dos impostos, excluindo aí qualquer discricionariedade ou margem de livre apreciação da administração»¹⁵⁸.

E JOSÉ CASALTA NABAIS, acerca dos tributos denominados «outras contribuições financeiras», expende que estes se bastariam com um princípio de legalidade menos exigente, idêntico ao princípio da legalidade das taxas, o qual se satisfaz com a exigência do seu regime geral constar de lei do Parlamento ou de decreto-lei parlamentarmente autorizado, pelo que a sua concreta criação e modelação pode ser levada a cabo quer por diploma legislativo ou por regulamento, em conformidade naturalmente com o que constar do referido regime geral ¹⁵⁹.

Destarte, atento o princípio da legalidade fiscal, na sua vertente de princípio de reserva de lei formal (ou parlamentar), cada imposto tem de ser criado (lançado) e determinado nos seus elementos essenciais por lei da Assembleia da República ou decreto-lei autorizado (cf. artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição da República Portuguesa) e, na sua vertente de princípio da reserva de lei (material), relativamente a cada contribuição, a lei que a cria, há de conter os referidos elementos essenciais - a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (cf. artigo 103.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

Cabe, pois, à lei desenhar cada imposto de forma suficientemente determinada, sem margem para qualquer discricionariedade administrativa quanto àqueles elementos essenciais (tipicidade legal), já que a imposição fiscal só pode ser determinada pelos próprios cidadãos através dos seus representantes no parlamento.

O princípio da legalidade fiscal engloba, assim, quer a exigência formal da reserva de lei parlamentar quer a exigência material de tipicidade fiscal,

¹⁵⁸ In «Legalidade Tributária e Reserva de lei no Estado Social», *De Legibus*, n.º 3, Julho de 2022, Revista de Direito, Universidade Lusófona, página 66, acessível na internet in «<file:///C:/Users/MP00747/Downloads/8263-Texto%20do%20artigo-24415-1-10-20221109.pdf>».

¹⁵⁹ “Sobre o regime jurídico das taxas”, in *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*, Volume IV, Almedina, 2015, página 213.

devendo o legislador manifestar claramente todos os pressupostos da obrigação tributária e formular, de modo preciso, cada um dos seus elementos, estando, destarte, sujeitas ao princípio da legalidade tributária matérias como a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, a liquidação e cobrança dos títulos, as regras de procedimento e processo tributário, definindo, assim, com precisão os elementos essenciais da obrigação tributária (v. artigo 8.º da Lei Geral Tributária¹⁶⁰).

Com efeito, da legalidade resulta a tipicidade dos impostos (fiscais ou extrafiscais), pois não há «imposto que não corresponda a uma definição legal, a um tipo legal»¹⁶¹. Tipicidade fiscal, «no sentido em que este princípio exige que os factos de que depende o tributo devem estar fixados, o mais rigorosamente possível, num tipo legal onde o legislador deixa expressos todos os pressupostos da obrigação tributária e formula, de modo preciso, cada um dos seus elementos»¹⁶², pois o princípio da legalidade traduz-se no dever de atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos poderes que lhe estejam confiados e em conformidade com os fins para que os mesmos lhe foram conferidos (artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo).

E, segundo NAZARÉ da COSTA CABRAL¹⁶³, o Tribunal Constitucional tem «defendido a aplicação às contribuições sociais, nos mesmos termos dos impostos, do *princípio da legalidade fiscal* [artigo 103.º, n.º 2, em articulação com a alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da

¹⁶⁰ Preceito que, sob a epígrafe «Princípio da legalidade tributária », preceitua:

«1 - Estão sujeitos ao princípio da legalidade tributária a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, a definição dos crimes fiscais e o regime geral das contraordenações fiscais.

2 - Estão ainda sujeitos ao princípio da legalidade tributária:

a) A liquidação e cobrança dos tributos, incluindo os prazos de prescrição e caducidade;
b) A regulamentação das figuras da substituição e responsabilidade tributárias;
c) A definição das obrigações acessórias;
d) A definição das sanções fiscais sem natureza criminal;
e) As regras de procedimento e processo tributário.»

¹⁶¹ SOARES MARTINEZ, *obra citada*, 2003, página 108.

¹⁶² DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, *opus citatum*, julho de 2022, páginas 67 e 68.

¹⁶³ «Especificidades da relação jurídica contributiva à luz dos vários regimes de segurança social», in *Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a Segurança Social*, dezembro de 2015, Centro de Estudos Judiciários, acessível para consulta em « <https://cej.justica.gov.pt>», página 66.

Constituição da República Portuguesa]. De acordo com este princípio, os impostos são criados por lei (lei da Assembleia da República ou decreto-lei do Governo precedido de autorização legislativa), a quem compete definir também os respetivos elementos essenciais: incidência, taxas, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes».

Ademais,

«Colocar estas contribuições fora da matéria fiscal violaria o princípio constitucional da legalidade fiscal (artigo 103º) que, para além do deferimento da reserva de competência legislativa à Assembleia da República, entronca na conformação e definição material dos princípios que enformam o sistema fiscal. Essa opção levaria a que as contribuições para a segurança social escapassem aos princípios jurídico-constitucionais estruturantes da tributação, como o da legalidade, o da segurança jurídica e o da igualdade»¹⁶⁴.

Nesta conformidade, mesmo que a categoria que melhor se enquadre quanto às contribuições sociais para a Segurança Social (da entidade empregadora e mesmo do trabalhador) não seja a qualificação como imposto (ainda que com especificidades), mas a de «contribuições financeiras a favor das entidades públicas ou tributos/receitas parafiscais», sempre se impõe a exigência ou respeito pelos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança ínsitos no artigo 2.º da Constituição da República, bem como do princípio da legalidade, ainda que, conforme referido, menos exigente (idêntico ao das taxas).

2 – Face à semelhança e paralelismo existente acerca da obrigatoriedade das contribuições por parte dos trabalhadores independentes para a Segurança Social e a obrigatoriedade dos Advogados e Solicitadores para com a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e à inserção desta Caixa de Previdência no sistema da Segurança Social como instituição de previdência (artigos 106.º da Lei de Bases da Segurança Social e 1.º do Regulamento da Caixa

¹⁶⁴ Cf. Acórdão da Relação do Porto, de 11 de julho de 2012, processo n.º 4697/10.5TBSTS-E.P1.

de Previdência dos Advogados e Solicitadores), as contribuições obrigatórias para a mesma, apesar de a entidade que a gere ter regime próprio e gestão privativa, deverão merecer similar tratamento às contribuições para a Segurança Social.

Sendo a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores pessoa coletiva de direito público que prossegue finalidades de previdência e, consequentemente, realiza uma função de segurança social, as contribuições para a referida Caixa (que são apenas a cargo dos beneficiários) revestem, de acordo com o acórdão da Relação do Porto de 20 de junho de 2016 ¹⁶⁵, natureza tributária.

Aliás, se à relação jurídica contributiva se aplica a Lei Geral Tributária (LGT) então é porque, como se refere no acórdão da Relação do Porto de 10 de julho de 2018, processo n.º 2076/17.2T8AGD.P1, estão em causa relações jurídico-tributárias (artigo 1º da LGT)¹⁶⁶.

A obrigatoriedade de inscrição nessa Caixa de Previdência, como beneficiários ordinários, para os profissionais inscritos na Ordem dos Advogados e na Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução com a consequente obrigação contributiva (excetuando os justificados casos de suspensão temporária de pagamento das contribuições devido, por exemplo, a incapacidade temporária para o exercício da profissão e comprovada carência económica, conforme artigo 81.º-A, nº 1, do Regulamento da CPAS), parece, na verdade, evidenciar claramente que tais obrigações contributivas para a Caixa de Previdência revistam a natureza de imposições tal-qualmente tem sido considerado quanto às contribuições para a segurança social (e para a Caixa Geral de Aposentações).

Apontam também nesse sentido a aplicação subsidiária da Lei de Bases e do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social ao regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e da Lei

¹⁶⁵ Processo n.º 6988/16.2T8PRT.P1. Cf. no mesmo sentido, acórdão da Relação do Porto de 11 de abril de 2018, processo n.º 1789/16.0T8MAI.P1.

¹⁶⁶ Cf. em sentido similar mormente acórdãos do Tribunal de Conflitos de 27 de abril de 2017, processo n.º 037/16, e de 1 de fevereiro de 2018, processo n.º 044/17.

Geral Tributária à relação jurídica contributiva [cf. artigos 106.º da Lei de Bases da Segurança Social, e 1.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, 2.º da Lei preambular (n.º 110/2009) que aprova o referido Código e 3.º, alínea a), do mesmo Código], a aplicação aos montantes devidos à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores do processo executivo de dívidas do sistema de solidariedade e segurança social previsto no Decreto-Lei n.º 42/2001, de 09 de fevereiro de 2001 (artigos 2.º e 18.º-A) e a extinção da possibilidade de resgate previsto em anteriores regulamentos da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. Vai ainda nesse sentido a regulação atinente a cumulação de inscrições e benefícios, de cômputo do tempo relevante para acesso às prestações da Caixa e, assim, a impossibilidade de totalização de períodos contributivos verificados na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores com períodos noutros regimes obrigatórios de proteção social e os prazos de garantia no acesso às prestações (cf. artigos 31.º, 35.º, 40.º, 41.º, n.º 1, 43.º, 51.º e 62.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores), bem como, em geral, o regime especial e específico do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, ao regular de modo que se afigura completo, acerca da incidência material e pessoal, das taxas e eventualidades.

Atenta a referida aplicação subsidiária da Lei Geral Tributária à relação jurídica contributiva em virtude de esta Lei, atento o seu objeto, regular as relações jurídico-tributárias (artigo 1.º, n.º 1) e, nesse âmbito, fixar os princípios estruturantes do sistema tributário como o princípio da legalidade tributária (artigo 8.º) ¹⁶⁷, é esta Lei Geral aplicável à relação contributiva que o Regulamento

¹⁶⁷ Preceito que dispõe:

1 - Estão sujeitos ao princípio da legalidade tributária a incidência, a taxa, os benefícios fiscais, as garantias dos contribuintes, a definição dos crimes fiscais e o regime geral das contra-ordenações fiscais.

2 - Estão ainda sujeitos ao princípio da legalidade tributária:

- a) A liquidação e cobrança dos tributos, incluindo os prazos de prescrição e caducidade;
- b) A regulamentação das figuras da substituição e responsabilidade tributárias;
- c) A definição das obrigações acessórias;
- d) A definição das sanções fiscais sem natureza criminal;
- e) As regras de procedimento e processo tributário.»

da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores regra e, deste modo, designadamente o disposto no artigo 18.º (da Lei Geral Tributária) onde se dispõe, como vimos, acerca dos sujeitos (ativo e passivo) da relação tributária.

Assim, nas relações contributivas para com a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, o sujeito ativo é a própria Caixa de Previdência, enquanto os sujeitos passivos são os beneficiários e, também, os contribuintes (advogados, solicitadores e agentes de execução) incumbindo-lhes, salvo caso de isenção, proceder ao pagamento da devida contribuição obrigatória, nos termos e prazo fixados no Regulamento.

Deste modo, constituída a relação jurídico-contributiva pela verificação do facto típico, surgem, face ao seu regime, identificados os demais elementos essenciais ou estruturantes: o sujeito ativo e o sujeito passivo, o objeto e conteúdo e as garantias legais dos sujeitos. Faltando esses elementos (a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos sujeitos passivos) ou não sendo identificáveis, o princípio da legalidade tributária mostra-se afetado.

Sendo quer o sujeito ativo quer o passivo um dos elementos essenciais da relação tributária, devem, como todos estes, ser determinados ou determináveis com base na lei¹⁶⁸, pelo que o sujeito passivo da relação tributária, atentos os princípios da legalidade (cf. artigo 8º da Lei Geral Tributária), da contributividade (artigo 54º da Lei de Bases da Segurança Social), da segurança do direito e de proteção da confiança (artigo 2º da Constituição da República Portuguesa) e as condições gerais de acesso à proteção social garantida (artigo 55º da Lei de Bases da Segurança Social), deve estar suficientemente indicado ou, pelo menos, identificável, nas regras da incidência subjetiva da contribuição previstas na lei respetiva (ou regulamento).

III

¹⁶⁸Cf. JORGE LOPES DE SOUSA, BENJAMIM SILVA RODRIGUES e DIOGO LEITE DE CAMPOS, *Lei Geral Tributária Anotada e Comentada*, 4.ª edição, Vislis Editores, 2012, páginas 183 a 185 (em anotação ao artigo 18º).

O regime de previdência dos Deputados

1 – O artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, na redação vigente, determina:

«Regime de previdência

1 - Os Deputados beneficiam do regime geral de segurança social.

2 - No caso de os Deputados optarem pelo regime de previdência da sua atividade profissional, cabe à Assembleia da República a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal».

A redação do n.º 1 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados ¹⁶⁹ foi introduzida pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, quando, na versão anterior (versão originária) se dispunha que os Deputados, bem como os ex-Deputados que gozassem da subvenção a que se refere o artigo 24.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, beneficiariam do regime de previdência social mais favorável aplicável ao funcionalismo público¹⁷⁰.

Por sua vez, a redação do n.º 2 do artigo 18.º (em que se estabelece que os deputados, no caso de optarem pelo regime de previdência da sua atividade profissional, cabe à Assembleia da República a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal), constitui ainda a redação originária.

Se a redação do n.º 2 do artigo 18.º acolhe a de normativos dos anteriores Estatutos dos Deputados - artigos 17.º, n.º 2, da Lei n.º 3/85, de 13 de março, e

¹⁶⁹ De anotar que, por força da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, a Caixa Geral de Aposentações, a partir de 1 de janeiro de 2006, deixou de proceder à inscrição de subscritores e que o pessoal que iniciou funções a partir de 1 de Janeiro de 2006, ao qual, nos termos da legislação, fosse aplicável o regime de proteção social da função pública em matéria de aposentação, foi obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social (artigo 2º) , passando , assim, o regime da Caixa Geral de Aposentações a ser um regime fechado a partir desse 1.º dia de 2006, data em que a lei entrou em vigor (artigo 10.º).

¹⁷⁰ Regime de previdência que, como expende FERNANDO AMARAL, *Estatuto dos Deputados, Notas e Comentários*, Assembleia da República, Lisboa, 1995, em anotação ao artigo 18.º, páginas 91 a 92, era «composto por duas vertentes a) Estatuto de aposentação. b) Protecção na doença». E acrescenta: «O primeiro é regulado essencialmente pelo Dec. Lei n.º 498/72, de 9/12, com as sucessivas alterações que lhe foram introduzidas, a última das quais pela Lei n.º 59-C/92; O segundo consta de um acervo de diplomas legais e regulamentares do qual se destaca o Decreto-Lei n.º 118/83, de 25/2» [diploma este atinente à regulação do funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE)].

15.º, n.º 2, da Lei n.º 5/76, de 10 de setembro, já a redação originária do n.º 1 do referido artigo 18.º é igual à redação dada pelo artigo 5.º da Lei n.º 98/89, de 29 de dezembro, ao n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 3/85, enquanto na do artigo 15.º, n.º 1, da Lei n.º 5/76 e na redação originária do artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 3/85, se dispunha que os Deputados beneficiavam do regime de previdência social mais favorável aplicável ao funcionalismo público.

Sucedendo ainda que, relativamente ao âmbito do artigo 18.º da referida Lei n.º 7/93, não resultam dos trabalhos preparatórios que antecederam a aprovação desta lei, dados ou elementos relevantes¹⁷¹.

1.1 - Na vigência da Lei n.º 5/76, visando que os deputados não fossem prejudicados nos seus benefícios sociais por virtude do desempenho do respetivo mandato, tendo «em vista consagrar a forma de protecção dos deputados em termos de segurança social»¹⁷², foi publicado o Decreto Regulamentar n.º 23/78, de 15 de julho.

No preâmbulo deste diploma, expendeu-se:

«Em obediência ao princípio constitucional segundo o qual os Deputados não podem, por virtude do seu mandato, ser prejudicados nos seus benefícios sociais, houve que elaborar o presente decreto regulamentar, que consagrasse uma forma de protecção em termos de segurança social.

¹⁷¹ Os trabalhos parlamentares atinentes à Lei n.º 7/93, de 1 de março, foram: projeto de lei n.º 55/VI (*Diário da Assembleia da República*, II série-A, n.º 14, de 22 de janeiro de 1992), projeto de lei n.º 76/VI (*Diário da Assembleia da República*, II série-A, n.º 16, de 1 de fevereiro de 1992), projeto de lei n.º 120/VI (*Diário da Assembleia da República*, II série-A, n.º 29, de 1 de abril de 1992), relatório e parecer da Comissão acerca dos projetos de lei n.º 55/VI, 76/VI e 120/VI (*Diário da Assembleia da República*, II série-A, n.º 42, de 5 de junho de 1992), discussão na generalidade (*Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 74, de 11 de junho de 1992), discussão na generalidade (*Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 25, de 6 de janeiro de 1993), textos finais da Comissão (*Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 13, de 6 de janeiro de 1993) e Decreto n.º 42/VI (*Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 18, de 3 de fevereiro de 1993).

¹⁷² Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 1/2003, de 13 de fevereiro de 2003.

Dada, no entanto, a diversidade de regimes em que os Deputados, aquando do início do seu mandato, estavam sujeitos, optou-se no sentido de:

- Proporcionar aos Deputados um regime de protecção social que mantenha a sua vinculação aos regimes de origem;
- Proporcionar aos que não se encontravam abrangidos por qualquer regime o seu enquadramento no do funcionalismo público.

O presente diploma consubstancia o consenso que nesta matéria se pode obter, curando de não criar, por um lado, situações de injustiça relativa entre os Deputados e, por outro, salvaguardar que os regimes a ela aplicáveis são os existentes para a generalidade da população.»

Assim, estabeleceu-se que poderiam os Deputados optar pelo regime de previdência da sua atividade profissional anterior (n.º 2 do artigo 1.º), sendo a base de incidência das contribuições o subsídio atribuído pelo exercício do mandato, e devendo o encargo inerente ao Deputado ser deduzido no respetivo subsídio (artigo 2.º). E quando se verificasse a opção prevista no n.º 2 do artigo 1.º, a Assembleia da República assumiria o encargo relativo à parte patronal das contribuições (artigo 3.º, n.º 1), sendo a entidade competente para a gestão deste esquema de proteção a Caixa de Previdência e Abono de Família dos Serviços do Distrito de Lisboa(n.º 2 do artigo 3.º).

Como a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 23/78 à situação dos deputados que haviam optado pelo regime de segurança social relativo à respetiva atividade profissional anterior suscitou algumas dificuldades¹⁷³, foi publicado para as remover o Decreto Regulamentar n.º 45/80, de 3 de setembro, que alterou os artigos 2.º e 3.º do Decreto Regulamentar n.º 23/78, mantendo o disposto no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto n.º 23/78, passando o artigo 2.º a ser o n.º 1 do artigo 2.º. E, na nova redação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º, referiu-se que:

¹⁷³Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 1/2003.

«2 - Os Deputados que optem pelo regime de previdência da sua actividade profissional anterior mantêm a inscrição na instituição que os abrangia.

3 - Os Deputados que, pela sua actividade profissional, estejam abrangidos pela regulamentação colectiva de trabalho aplicável à actividade bancária e não optem pelo regime de protecção social aplicável ao funcionalismo público mantêm a inscrição na Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários».

No mencionado Parecer do Conselho Consultivo n.º 1/2003, considerou-se que tais decretos regulamentares não foram objeto de posterior modificação ou revogação, pelo que se deviam «considerar ainda em vigor, de acordo, aliás, com um princípio geral que vem sendo aceite pela doutrina, segundo o qual os regulamentos de execução mantêm a sua vigência enquanto não forem substituídos, ainda que apenas na parte que se compatibilize com a nova lei»¹⁷⁴.

Todavia, no que respeita às situações em que o deputado exerceu a opção pelo regime de previdência da sua anterior atividade profissional e esta não dependia da existência de entidade patronal ou equivalente (como o caso dos advogados e solicitadores e dos trabalhadores independentes) como refere a Senhora Auditora Jurídica no indicado Parecer (com a referência AJAR 228-1/2022), «nada foi até hoje previsto e regulamentado».

1.2 - A Lei n.º 52-A/2005, também alterou o Estatuto dos Eleitos Locais (aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho¹⁷⁵), designadamente, a redação do artigo 13.º, que, sob a epígrafe «Segurança Social», passou a regrar que aos

¹⁷⁴ Entendimento que foi vertido vigente Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro, e alterado por: Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, e Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro), na medida em que dispõe no artigo 145.º, n.º 2, que os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentam, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamento.

¹⁷⁵ Diploma que foi objeto de várias alterações introduzidas pelas Leis n.º 97/89, de 15 de dezembro, 1/91, de 10 de janeiro, 11/91, de 17 de maio, 11/96, de 18 de abril, 127/97, de 11 de dezembro, 50/99, de 24 de junho, 86/2001, de 10 de outubro, 22/2004, de 17 de junho, 52-A/2005, de 10 de outubro, 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 2/2020, de 31 de março.

eleitos locais em regime de permanência¹⁷⁶ é aplicável o regime geral de segurança social, quando anteriormente nos n.ºs 1 e 2 (redação originária) dispunha que:

«1- Aos eleitos locais em regime de permanência é aplicável o regime de segurança social mais favorável para o funcionalismo público, se não optarem pelo regime da sua actividade profissional.

2 - Sempre que ocorra a opção prevista no número anterior, compete às respectivas câmaras municipais satisfazer os encargos que seriam da entidade patronal.

(...)»¹⁷⁷.

Com a antedita alteração, foi, assim, extinto, quanto aos eleitos locais, o exercício do direito de opção pelo regime de previdência social da sua actividade profissional¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Os presidente e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência (a tempo inteiro), podem exercer outras actividades devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais [ver artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Estatuto dos Eleitos Locais e 6º do Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (aprovado pela Lei nº 64/93, de 26 de agosto, e alterada por: Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, Lei n.º 28/95, de 26 de agosto, Lei n.º 12/96, de 18 de abril, Lei n.º 42/96, de 31 de agosto, Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e Lei nº 52/2019, de 31 de julho].

O Estatuto da Ordem dos Advogados expressamente consagra, no artigo 82.º, n.º1, alínea a), a existência de incompatibilidade, com o exercício da advocacia, os cargos de presidentes, vice-presidentes ou substitutos legais dos presidentes e vereadores das câmaras municipais a tempo inteiro ou em regime de meio tempo.

¹⁷⁷ Anteriormente à versão originária do artigo 13º do Estatuto dos Eleitos Locais, dispunha a Lei n.º 9/81, de 26 de junho (que veio a ser revogada pelo artigo 26º da Lei n.º 29/87, de 30 de outubro), no artigo 5.º, sob a epígrafe «(Regime de previdência)»:

«1 - Aos presidentes das câmaras, presidentes de comissões administrativas e vereadores em regime de permanência é aplicável o regime de previdência social mais favorável para o funcionalismo público.

2 - Sempre que os presidentes das câmaras, presidentes de comissões administrativas e vereadores em regime de permanência optem pelo regime de previdência da sua actividade profissional, cabe às respectivas câmaras municipais a satisfação dos encargos que seriam da responsabilidade da entidade patronal».

¹⁷⁸ No artigo 8.º da Lei n.º 52-A/2005, sob a epígrafe «Regime Transitório», estabeleceu-se que:

«Aos titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preencham os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas pelos artigos anteriores são aplicáveis, para todos os efeitos, aqueles regimes legais, computando-se, nas regras de cálculo, apenas o número de anos de exercício efectivo de funções verificado à data da

Igualmente alterou o artigo 13.º, n.º 3, do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de abril) passando a dispor que o Provedor de Justiça beneficia do regime de segurança social, quando anteriormente (versão originária), dispunha:

«O provedor de Justiça beneficia do regime de segurança social aplicável aos trabalhadores civis da função pública, se não estiver abrangido por outro mais favorável».

E ainda procedeu, quanto ao Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de novembro, que definia o estatuto e a competência dos governadores civis e aprovava o regime dos órgãos e serviços que deles dependiam, alteração do artigo 20.º, passando a ter a epígrafe «Segurança Social» e a dispor que:

«Os governadores e vice-governadores civis em regime de permanência beneficiam do regime geral de segurança social».

Com a antedita alteração, também quanto a estes, foi revogado o normativo que previa o exercício do direito de opção pelo regime da sua atividade profissional, pois anteriormente, na redação originária, em que tinha por epígrafe «Direito de opção» o referido artigo 20.º dispusera que:

«1 - Aos governadores e vice-governadores civis em regime de permanência é aplicável o regime de segurança social para o funcionalismo público, se não optarem pelo regime da sua actividade profissional.

entrada em vigor da presente lei, independentemente da data do requerimento e sem prejuízo dos limites máximos até aqui vigentes».

Ainda de anotar que o artigo 5º, alínea e), do vigente Estatuto dos Eleitos Locais, desde a redação originária, preceitua que os eleitos locais têm direito à segurança social, considerando no nº 2, na redação dada pela Lei nº 2/2020, que esse direito apenas é concedido aos eleitos em regime de permanência ou em regime de meio tempo, quanto anteriormente se preceituava ser esse direito apenas concedido aos eleitos em regime de permanência, mostrando-se, assim, que o artigo 13º não viu refletida a indicada alteração introduzida ao nº 2 do artigo 5º pela Lei nº 2/2020. De acordo com o Guia Prático – Regime de Proteção Social de Trabalhadores em Funções Públicas, de 17 de janeiro de 2023 (publicado no sítio da internet «https://www.seg-social.pt/documents/10152/14964/2028_regime_protecao_social_trabalhadores_funcoes_publicas», enquadram-se em tal regime os eleitos locais em regime de permanência e em regime de meio tempo, podendo «beneficiar de regime de proteção social anterior ou pelo qual tenham optado ao abrigo das disposições legais então vigentes e entretanto alteradas ou revogadas, como por exemplo, os subscritores da Caixa Geral de Aposentações e se lhes for reconhecido esse direito.

2 - Sempre que ocorra a opção prevista na parte final do n.º 1, compete ao governo civil satisfazer os encargos que seriam da entidade patronal. (...)».

Verifica-se que a mencionada Lei n.º 52-A/2005, se relativamente aos eleitos locais e aos governadores e vice-governadores civis fez cessar o referido direito de opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, o mesmo não aconteceu relativamente aos deputados, tendo, contudo, quanto a todos eles, estabelecido que passavam a beneficiar do regime geral de segurança social.

Já acerca do regime de previdência no que respeita aos Juízes do Tribunal Constitucional, a Lei Orgânica do Tribunal Constitucional¹⁷⁹ continua a dispor, no artigo 23.º-A (introduzido pela Lei n.º 85/89, de 7 de setembro), n.º 1, que beneficiam do regime de previdência social mais favorável aplicável ao funcionalismo público, enquanto o n.º 2 se apresenta como equivalente ao n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, ao preceituar:

«No caso de os juízes do Tribunal Constitucional optarem pelo regime de previdência da sua atividade profissional, cabe ao Tribunal Constitucional a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal».

Tais alterações, feitas em 1989 ao Estatuto dos juízes do Tribunal Constitucional, de acordo com a intervenção do Senhor Deputado António Vitorino (PS), durante a apreciação, na generalidade, do projeto de lei n.º «424/V», resultam da adaptação das normas correspondentes a alterações entretanto verificadas no que diz respeito ao próprio estatuto dos deputados¹⁸⁰, pois, segundo o mesmo Senhor Deputado tratava-se «de manter o critério de equiparação dos juízes do Tribunal Constitucional aos juízes dos demais tribunais

¹⁷⁹ Aprovado pela Lei n.º 28/82, de 15 de novembro e alterado por: Lei n.º 143/85, de 26 de novembro, Lei n.º 85/89, de 7 de setembro, Declaração n.º 3/11, de 1989, Lei n.º 88/95, de 1 de setembro, Lei n.º 13-A/98, de 26 de fevereiro (e Retificação n.º 10/98, de 23 de maio) e pelas Leis Orgânicas n.º 1/2001, de 30 de novembro, 5/2015, de 10 de abril, 11/2015, de 28 de agosto, 1/2018, de 19 de abril, e 1/2022, de 4 de janeiro.

¹⁸⁰ *Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 105, de 13 de julho de 1989, página 5162.

superiores, sem, contudo, esquecer que a matriz da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, construía o estatuto próprio dos juízes do Tribunal Constitucional entre o estatuto dos juízes dos restantes tribunais supremos e o próprio estatuto dos deputados da Assembleia da República».

1.2.1 - Intimamente ligado ao artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, encontra-se o artigo 19.º do mesmo Estatuto, que, dispondo sobre a matéria de garantias de trabalho e benefícios sociais, estipula:

«1 - Os Deputados não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho do mandato.

2 - Os Deputados têm direito a dispensa de todas as atividades profissionais, públicas ou privadas, durante a legislatura.

3 - O desempenho do mandato conta como tempo de serviço para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efetivo da atividade profissional, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do presente Estatuto.

4 - No caso de função temporária por virtude de lei ou de contrato, o desempenho do mandato de Deputado suspende a contagem do respetivo prazo»¹⁸¹.

Dimana, assim, do artigo 19.º do vigente Estatuto dos Deputados que os Deputados por virtude do desempenho do respetivo mandato não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego

¹⁸¹ Redação vigente que constitui a redação originária e coincide com a do antecedente Estatuto dos Deputados (artigo 18.º da Lei n.º 3/85, de 13 de março) e é similar à do Estatuto dos Deputados aprovado pela Lei nº 5/76, de 10 de setembro, que constava do artigo 6.º, que, tendo por epígrafe «Garantias de trabalho» estabelecia:

«1. Os Deputados não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho do mandato.

2. Os Deputados têm direito de dispensa de todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, durante a legislatura.

3. O desempenho do mandato conta como tempo de serviço para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efectivo da actividade profissional.

4. No caso de função pública temporária por virtude de lei ou de contrato o desempenho do mandato de Deputado suspende a contagem do respectivo prazo».

permanente, contando esse desempenho como tempo de serviço para todos os efeitos, salvo para aqueles que pressuponham o exercício efetivo da atividade profissional, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do mesmo Estatuto¹⁸².

E o estatuído no n.º 1 do artigo 19.º do vigente Estatuto dos Deputados, que é similar ao disposto nos anteriores Estatutos dos Deputados – artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 5/76 e 18.º, n.º 1, da Lei n.º 3/85 - já estava contemplado quer no Regimento da Assembleia Constituinte¹⁸³ (artigo 8º com a epígrafe «Exercício da função de Deputado e direito a emprego permanente») quer no Regimento da Assembleia da República de 1976¹⁸⁴, que, tendo por base o regimento e experiência do regimento da Assembleia Constituinte, regravava no artigo 13.º, sob a epígrafe «Garantias de trabalho e benefícios sociais», com o mesmo conteúdo¹⁸⁵.

¹⁸² Artigo 5.º que, sob a epígrafe «Substituição temporária por motivo relevante» estabelece nos números 1 a 4:

«1 - Os Deputados podem pedir ao Presidente da Assembleia da República, por motivo relevante, a sua substituição por uma ou mais vezes, no decurso da legislatura.

2 - Por motivo relevante entende-se:

a) Doença grave que envolva impedimento do exercício das funções por período não inferior a 30 dias e até ao limite do respetivo motivo justificativo;
b) Exercício da licença por maternidade ou paternidade;
c) Necessidade de garantir seguimento de processo nos termos do n.º 3 do artigo 11.º;
d) Motivos ponderosos de natureza familiar, pessoal, profissional ou académica.

3 - O requerimento de substituição será apresentado diretamente pelo próprio deputado ou através da direção do grupo parlamentar, acompanhado, neste caso, de declaração de anuência do deputado a substituir.

4 - A substituição temporária do deputado, quando se fundamente nos motivos constantes das alíneas a) e b) do n.º 2, não implica a cessação do processamento da remuneração nem a perda da contagem de tempo de serviço.»

¹⁸³ O Conselho de Ministros, de acordo com a Resolução publicada no *Diário do Governo* n.º 214/1975, Série I, de 16 de setembro de 1975, páginas 1396 e 1397, considerou dever dar satisfação à sugestão contida no n.º 2 do artigo 84.º do Regimento da Assembleia Constituinte (publicado no *Diário da Assembleia Constituinte*, suplemento ao n.º 12, de 1 de julho de 1975), pelo que resolveu, na sua reunião de 23 de Agosto de 1975, ordenar a publicação, na 1.ª série do *Diário do Governo*, de determinadas normas daquele Regimento «a fim de que as mesmas possam adquirir plena eficácia», entre as quais o referido artigo 8.º.

¹⁸⁴ Publicado no *Diário da Assembleia da República*, suplemento ao n.º 16, de 31 de julho de 1976.

¹⁸⁵ Nas alterações ao Regimento da Assembleia da República que a Resolução da Assembleia da República n.º 9/85, introduziu, consta o suprimento, entre outros, do referido artigo 13º [Resolução publicada in *Diário da Assembleia da República* (DAR), IIª série - suplemento ao n.º 54, de 12 de fevereiro de 1985 (e a versão corrigida publicada in DAR, IIª série - suplemento ao n.º 64, de 8 de março de 1985) e in *Diário da República*, 1ª série de 6 de março de 1985].

Se o regimento da Assembleia Constituinte e o Regimento da Assembleia da República de 1976 continham normativo similar ao artigo 19.º, n.º 1, do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, e atualmente vigente, já o mesmo não acontecia relativamente ao artigo 18.º do mesmo Estatuto.

1.2.2 - Apresenta similitude com os anteditos dispositivos legais (artigos 18.º e 19.º) do Estatuto dos Deputados, o instituído no regime dos deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e no regime dos deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores¹⁸⁶, realçando-se que este último regime parcialmente remete para o Estatuto dos Deputados da Assembleia da República.

Na verdade, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho¹⁸⁷, na redação vigente, relativamente ao estatuto dos deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em matéria de garantias profissionais e segurança social, dispõe nos artigos 25.º e 26.º.

Assim, no que concerne às garantias de Segurança Social, dispõe o artigo 26.º, sob a epígrafe «Segurança Social»¹⁸⁸ :

«1 — Os deputados beneficiam do regime de segurança social aplicável aos funcionários públicos.

2 — No caso de algum deputado optar pelo regime de previdência da sua atividade profissional, cabe à Assembleia Legislativa Regional a

¹⁸⁶ Anteriormente, quer o Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de abril, modificado pelo Decreto-Lei n.º 427-F/76, de 1 de junho, quer o Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago dos Açores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 318-B/76, de 30 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 427-D/76, de 1 de junho, dispunham, quanto ao que, para o presente caso releva, no artigo 18º, nº4, que: «Os Deputados não podem ser prejudicados na sua colocação, benefícios sociais ou emprego permanente, por virtude do desempenho do mandato».

¹⁸⁷ Que foi objeto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, que o republicou, e 12/2000, de 21 de junho.

¹⁸⁸ O disposto neste preceito constituía, na versão originária da Lei n.º 13/91, o artigo 24.º.

satisfação dos encargos que corresponderiam à respectiva entidade patronal»¹⁸⁹.

E o artigo 25.º, sob a epígrafe «Garantias profissionais»¹⁹⁰, preceitua:

«1 — Os deputados não podem ser prejudicados na sua colocação, no seu emprego permanente ou nos seus benefícios sociais, por causa do desempenho do mandato.

2 — O desempenho do mandato conta como tempo de serviço para todos os efeitos.

3 — É facultado aos deputados o regime de afetação permanente durante o exercício do seu mandato.

4 — No caso de exercício temporário de funções, por virtude da lei ou contrato, o desempenho do mandato de deputado suspende a contagem do respetivo prazo»¹⁹¹.

Se a norma que se refere a benefícios sociais (artigo 25.º, n.º 1) «[a]quilo que (...) garante, todavia, é o não prejuízo do deputado por efeito do desempenho do mandato»¹⁹², tal-qualmente o artigo 19.º, n.º 1, do Estatuto dos Deputados, por sua vez o referido artigo 26.º, n.º 2, mostra-se mais perentório que o artigo 18.º, n.º 2, do Estatuto dos Deputados, na medida em que estabelece que cabe à Assembleia Legislativa Regional a satisfação dos encargos que corresponderiam à *respetiva* entidade patronal.

¹⁸⁹ Em termos idênticos dispõe, no que concerne aos membros do Governo Regional, o artigo 67.º com a epígrafe «Segurança social».

¹⁹⁰ O preceituado neste normativo constituía, na versão originária da Lei n.º 13/91, o artigo 23.º.

¹⁹¹ No que respeita aos membros do Governo Regional, dispõe o artigo 66.º sob a epígrafe «Garantias profissionais», que:

«1 - Os membros do Governo Regional não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho das suas funções.

2 - Os membros do Governo Regional estão dispensados de todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, durante o período do exercício do cargo.

3 - O desempenho da função de membro do Governo Regional conta como tempo de serviço para todos os efeitos.

4 - No caso de exercício temporário de funções públicas, por virtude de lei ou contrato, a actividade de membro do Governo Regional suspende a contagem do respetivo prazo».

¹⁹² Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 28/2018, de 05.12.2019, a aguardar edição.

O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto ¹⁹³, no que respeita ao estatuto dos deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, dispõe, na redação vigente (dada pela Lei n.º 2/2009), nos artigos 97.º a 103.º.

Apesar de atualmente não conter qualquer normativo que expressamente disponha sobre «Garantias profissionais», regra, no artigo 97.º, sob a epígrafe «Direitos, regalias e imunidades dos deputados»¹⁹⁴, que o Estatuto dos Deputados à Assembleia da República é aplicável aos deputados à Assembleia Legislativa no que se refere aos direitos, regalias e imunidades constitucional e legalmente consagrados, com as necessárias adaptações e de acordo com as especificidades consagradas no Estatuto e no respetivo regime legal de execução¹⁹⁵.

E em matéria de segurança social, estabelece no artigo 98.º ¹⁹⁶, sob a epígrafe «Segurança social dos deputados», em termos idênticos ao artigo 26.º

¹⁹³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.

¹⁹⁴ Este preceito (artigo 97.º) tem origem no artigo 22.º do Estatuto na redação dada pela Lei n.º 61/98, de 27 de agosto.

De anotar que a Lei n.ºs 9/87, de 26 de março, havia introduzido no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores o artigo 22.º-A em que se estabelecia:

«1 - Os deputados não podem ser prejudicados na sua colocação, no seu emprego permanente ou nos seus benefícios sociais por causa do desempenho do mandato.
2 - O desempenho do mandato conta como tempo de serviço para todos os efeitos.
3 - É facultado aos deputados o regime de afectação permanente durante o exercício do seu mandato.»

¹⁹⁵ Aliás, similar técnica é utilizada no artigo 104.º, no que concerne aos membros do Governo Regional, ao preceituar que lhes é aplicável o estatuto dos membros do Governo da República, no que se refere aos deveres, responsabilidades, incompatibilidades, direitos, regalias e imunidades, com as necessárias adaptações e de acordo com as especificidades consagradas no presente Estatuto e no respetivo regime legal de execução.

¹⁹⁶ O disposto neste preceito corresponde ao artigo 22.º-C introduzido no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores pela Lei n.º 9/87, de 26 de março, que dispunha:

«1 - Os deputados beneficiam do regime de previdência social aplicável aos funcionários públicos.
2 - No caso de algum deputado optar pelo regime de previdência da sua actividade profissional, caberá à Assembleia a satisfação dos encargos que correspondiam à respectiva entidade patronal».

Este normativo (artigo 22.º-C), com as alterações introduzidas no Estatuto pela Lei n.º 61/98, passou a constituir, com a mesma redação, o artigo 26.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, tendo por epígrafe «Segurança Social dos Deputados». Numeração e redação que viriam a ser alteradas pela Lei n.º 2/2009, vindo a constituir o vigente artigo 98.º.

do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira¹⁹⁷ e, em termos equivalentes ao n.º 1 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República e em termos similares ao n.º 2 do mesmo artigo 18.º.

1.2.3 - O n.º 1 do artigo 19.º, ao estabelecer que não podem os deputados, em virtude do desempenho do mandato para que foram eleitos,, ser prejudicados na sua colocação, no seu emprego permanente, nos seus benefícios sociais (como, por exemplo, sistemas ou subsistemas de saúde e ação social se decorrentes da atividade profissional que exercia) tem uma redação similar ao artigo 50.º, n.º 2, da Constituição da República, constituindo uma reificação deste no que concerne aos deputados à Assembleia da República.

Com efeito, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 50.º¹⁹⁸, preceitua, acerca do direito de acesso a cargos públicos, que:

- «1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos.
2. Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito,

¹⁹⁷ O regime legal de execução atinente ao Estatuto dos Deputados à Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Decreto Legislativo Regional nº 19/90/A, de 20 de novembro, alterado por Declaração de retificação publicada no *Diário da República* n.º 300/1990, 5.º Suplemento, 1.ª Série, de 31 de dezembro de 1990), no artigo 19º, sob a epígrafe «Regime de Previdência» veio considerar no nº 1 que os deputados (bem como os ex-Deputados que gozem da subvenção a que se refere o artigo 24.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril) «beneficiam do regime de previdência social mais favorável aplicável ao funcionalismo público» e no n.º 2 consignar que: «No caso de os Deputados optarem pelo regime de previdência da sua actividade profissional, cabe à Assembleia Legislativa Regional a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal».

¹⁹⁸ Este preceito, com a epígrafe «Direito de acesso a cargos públicos», foi introduzido pela 1.ª Revisão Constitucional (Lei n.º 1/82, de 30 de setembro), tendo o n.º 3 sido aditado pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho).

Na versão originária da Constituição da República Portuguesa, existia disposição equivalente ao n.º 2 do referido artigo 50.º, mas respeitante apenas aos deputados, que constituía n.º 1 do artigo 158.º, que preceituava:

Os Deputados não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho do mandato».

De anotar ainda que, igualmente na versão originária da Constituição, o artigo 276.º, sob o título «Defesa da Pátria e serviço militar», dispunha no n.º 7 que: «Nenhum cidadão pode ser prejudicado na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do cumprimento do serviço militar ou do serviço cívico obrigatório» (versão que apenas foi alterada na reforma constitucional vertida na Lei constitucional nº 1/97, de 20 de setembro).

em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos.

3. No acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos».

Este Preceito constitucional consagra, no n.º 1, o direito de acesso de todos os cidadãos (em condições de igualdade) a cargos públicos (eletivos ou não) e, no n.º 2, a garantia de não ser prejudicado pelo exercício de cargos públicos devido ao desempenho de cargos públicos ou de exercer direitos políticos¹⁹⁹ o que não só se conjuga, conforme referem J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA²⁰⁰, com numerosos preceitos (constitucionais) afins ou parcialmente idênticos, «os quais, pela sua própria reiteração, sublinham o elevado valor constitucional que esta garantia possui», o que acontece com os artigos 13.º, n.º 2, 26.º, nºs 1 e 4, 35.º, n.º 3, 51.º, n.º 2, 53.º e 269.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, como também veio a ser reificada em vários regimes infraconstitucionais, reproduzindo-a, quase *ipsis verbis*, como aconteceu, conforme vimos, no Estatuto dos Deputados, artigo 19.º, n.º 1, e mormente no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira quanto aos deputados à Assembleia Regional da Madeira e quanto ao membros do Governo Regional, respetivamente, nos artigos 25.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1; no artigo 20.º, n.º 1, do Regime legal de execução atinente ao Estatuto dos

¹⁹⁹O artigo 269.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa preceitua, no que concerne à função pública, que os «trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária», sendo, assim, na expressão do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 46/1996, de 9 de janeiro de 1997, «também reflexo» de: «a protecção (o não prejuízo) no exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição».

A antedita disposição, na versão originária da Constituição, integrava o artigo 270.º, n.º 2, que prescrevia:

«2. Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária.»

²⁰⁰ *Obra citada*, página 677 (em anotação V ao artigo 50.º).

Deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores; no Estatuto dos Eleitos Locais, artigo 22.^{o201}; e na Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro)²⁰², artigo 13.º, n.º 1²⁰³.

Também, no Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro (que estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo), o n.º1 do artigo 10.º preceitua, acerca dos membros dos gabinetes, que:

«Os membros dos gabinetes não podem ser prejudicados, por causa do exercício transitório das suas funções, na estabilidade do seu emprego, na sua carreira profissional e no regime de segurança social de que beneficiem, bem como nos seus direitos, regalias e subsídios e outros benefícios sociais de que gozem na sua posição profissional de origem, ficando assegurado o regresso à situação jurídico-funcional que exerciam à data da sua designação».

A garantia da manifestação de liberdade política que o n.º 2 do artigo 50.º da Constituição da República consagra, conjuga-se, de acordo com JORGE MIRANDA²⁰⁴, designadamente,

«com a regra segundo a qual os funcionários e agentes do Estado não podem ser prejudicados (ou beneficiados) por virtude do exercício de

²⁰¹Preceito que mantém a redação originária e, sob a epígrafe «Garantia dos direitos adquiridos», dispõe que os eleitos locais não podem ser prejudicados na respetiva colocação ou emprego permanente por virtude do desempenho dos seus mandatos (n.º 1), determinando no n.º 3, que durante o exercício do respetivo mandato não podem os eleitos ser prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário. E no n.º 4 estabelece que: «O tempo de serviço prestado nas condições previstas na presente lei é contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora, salvo, no que respeita a remunerações, aquele que seja prestado por presidentes de câmara municipal e vereadores em regime de permanência ou de meio tempo».

²⁰² Alterada pelas Leis n.ºs 4/95, de 21 de fevereiro, 15/96, de 30 de abril, e, bem como pelas Leis Orgânicas n.º 75-A/97, de 22 de julho, e 4/2004, de 6 de novembro.

²⁰³ Preceito que, sob a epígrafe «Direitos e regalias», estabelece no n.º 1 que os membros do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho do mandato, considerando-se justificadas para todos os efeitos as faltas dadas ao serviço em razão das reuniões do Conselho.

²⁰⁴ *Constituição Portuguesa Anotada*, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, Volume I, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, 2017, página 725 (anotação IV ao artigo 50.º). Cf., também, FERNANDO AMARAL, *Estatuto dos Deputados, Notas e Comentários*, Assembleia da República, Lisboa, 1995, em anotação ao artigo 19.º, páginas 93 e 94.

quaisquer direitos políticos, nomeadamente por opção partidária (artigo 269.º, n.º 2).

O titular do cargo público não perde nem o lugar profissional, nem a antiguidade e o direito de progressão da carreira, nem os correspondentes benefícios sociais, e tem o direito de recuperar o lugar logo que cesse o exercício de cargo público».

Por outras palavras, o direito a não ser prejudicado implica, mormente: «(a) *garantia de estabilidade no emprego*, com a consequente proibição de discriminação ou favorecimento na colocação ou emprego; (b) *garantia de dimensões prestacionais e estatutárias* e, consequentemente, proibição da lesão das posições juridicamente alicerçadas (benefícios sociais, segurança social, progressão na carreira, antiguidade); (c) *direito a retomar as funções* exercidas à data da posse para os cargos públicos (as quais, portanto, só podem ser providas a título interino enquanto durar o cargo público»²⁰⁵.

Esta norma constitui, na verdade, uma garantia basilar dos direitos políticos, pondo os cidadãos ao abrigo de prejuízos ou discriminações profissionais que lhes vedassem ou tornassem arriscado o exercício de direitos políticos e, assim, o desempenho de cargos públicos²⁰⁶, tanto mais que as normas constitucionais proclamam os princípios da igualdade e imparcialidade no exercício dos direitos políticos²⁰⁷.

Por este modo, segundo o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 46/1996, de 9 de janeiro de 1997, através do preceituado no n.º 2 do art.º 50.º da Constituição:

«garantem-se os cidadãos contra os riscos da discriminação ou prejuízo adveniente do exercício de cargos públicos, desde logo, o desempenho de cargos políticos.

²⁰⁵ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, página 677 (em anotação VI ao artigo 50.º).

²⁰⁶ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, 2007, página 677 (em anotação V ao artigo 50.º).

²⁰⁷ FERNANDO AMARAL, *obra citada*, 1995, em anotação ao artigo 19.º, página 94.

Nem sempre é fácil atrair os mais competentes, os mais isentos e dedicados para o exercício das funções mais elevadas do Estado. A preservação da sua situação profissional anterior, pública ou privada, constituirá uma das condições mínimas de aceitação. Tanto mais justificável quanto se mostrar precário o cargo a que se é chamado» .

E, por isso, atento o mesmo parecer, afigura-se

«mais conforme com a Lei Fundamental o entendimento que preserve, no grau mais elevado, o não prejuízo pelo desempenho de cargos públicos. Desta feita, quanto menor for o prejuízo profissional - se possível nenhum - suportado por aqueles que são chamados a postos governativos melhor salvaguardados ficarão os valores constitucionais. Repare-se ainda que se pretende evitar o prejuízo não só na colocação ou emprego como também na carreira profissional em geral».

Parece-nos, assim, podermos afirmar que os artigos 18.º e 19.º do Estatuto dos Deputados (dada a indicada similitude entre o estatuído nos mesmos e o preceituado nos artigos 25.º e 26.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, como se expende no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 28/2018, embora a propósito dos ditos preceitos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira), «na linha da garantia consagrada no artigo 50.º, n.º 2, da Constituição», visam, no seu conjunto,

«assegurar que a eleição não prejudica o deputado na profissão que exerce, na relação de emprego, na carreira contributiva e nas formas de proteção social a que tem direito. Na eventualidade de o deputado não se encontrar enquadrado por nenhum regime de segurança social, ou encontrando-se, preferir suspender a inscrição, beneficia do regime geral (...) alargado aos trabalhadores em funções públicas que tenham iniciado a relação de emprego público após 31 de dezembro de 2005»²⁰⁸.

²⁰⁸ Pois, de acordo com a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança

Ademais, a designação para o exercício de um cargo público também, em si, é fonte de valorização, designadamente a nível profissional, como se expende no referido Parecer do Conselho Consultivo n.º 46/1996:

«Se alguém, por virtude da sua especialidade profissional, é designado para integrar determinado organismo, a actividade a exercer ou exercida pode constituir um factor de valorização profissional, independentemente dos réditos auferidos.»

2- De acordo com o Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho²⁰⁹, são cargos políticos (para os efeitos da mesma lei), designadamente, os deputados à Assembleia da República [cf. artigo 2.º, n.º 1, alínea d)]²¹⁰.

Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, atento o disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do mesmo Regime, exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo do especialmente disposto na mesma lei e (mormente) no Estatuto dos Deputados à Assembleia da República²¹¹.

social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões (artigo 1.º), determina no artigo 2.º:

«1- A Caixa Geral de Aposentações deixa, a partir de 1 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores.

2 - O pessoal que inicie funções a partir de 1 de Janeiro de 2006 ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável o regime de protecção social da função pública em matéria de aposentação, em razão da natureza da instituição a que venha a estar vinculado, do tipo de relação jurídica de emprego de que venha a ser titular ou de norma especial que lhe conferisse esse direito, é obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social».

²⁰⁹ E alterado pelas Leis n.º 69/2020, de 09 de novembro, 58/2021, de 18 de agosto, e 4/2022, de 06 de janeiro.

²¹⁰ De anotar que, de acordo com o artigo 117º, nº2, da Constituição da República Portuguesa (correspondente ao artigo 120º, n.º 2, da Constituição na versão anterior à introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho): «A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respectivo incumprimento, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades».

²¹¹ De consignar que é da exclusiva competência e indelegável da Assembleia da República legislar sobre o estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio direto e universal (artigo 164º, n.º 1, alínea m), da Constituição da República Portuguesa, na redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 2º de setembro).

Preceito constitucional que corresponde ao artigo 167º, alínea l), da Constituição na redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho), quando na versão resultante da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, se dispunha na alínea g) do mesmo artigo 167.º que

Este Estatuto estabelece no artigo 1.º, n.º 2, que os Deputados dispõem de estatuto único, aplicando-se-lhes os mesmos direitos e deveres, salvaguardadas condições específicas do seu exercício e o regime das diferentes funções parlamentares que desempenhem, nos termos da lei ²¹². E o artigo 20.º do mesmo Estatuto, que tem por epígrafe «Incompatibilidades», prevê no n.º 1 cargos ou funções incompatíveis com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República, enquanto no n.º 3 indica mais situações de incompatibilidade «[s]em prejuízo do disposto nos regimes de incompatibilidades previstos em lei especial, designadamente para o exercício de cargos ou atividades profissionais», não constando do preceito a indicação da prática da advocacia como um caso de incompatibilidade.

Segundo o Estatuto da Ordem dos Advogados, embora a regra seja a existência de incompatibilidade, com o exercício da atividade da advocacia, a situação de titular ou membro de órgão de soberania²¹³, é expressamente excecionada dessa existência de incompatibilidade a situação de membro da Assembleia da República [artigo 82.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, alínea a)]²¹⁴.

era da competência exclusiva (e indelegável) da Assembleia da República legislar sobre o «Estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, do Conselho de Estado e do Provedor de Justiça, incluindo o regime das respectivas remunerações».

E, conforme acórdão do Tribunal Constitucional n.º 637/1995 (processo n.º 139/93), de 26 de dezembro de 1995, atentos os trabalhos preparatórios da revisão constitucional de 1989, a «eliminação da frase “incluindo o regime das respectivas remunerações” não parece, pois, revestir-se de qualquer relevância interpretativa, pois é manifesto que o regime remuneratório se reconduz aos “direitos e regalias” contemplados no n.º 2 do artigo 120.º» [correspondente, como vimos, ao atual artigo 117º, n.º 2, da Constituição]. É por isso que Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao comentarem esta alínea I) do artigo 167.º da versão em vigor da Constituição, continuam a afirmar que a mesma tem um âmbito «claramente delimitado por referência aos artigos 113.º e 120.º Trata-se de definir o regime de responsabilidade dos titulares dos cargos aí mencionados (nomeadamente da responsabilidade criminal), bem como os deveres, responsabilidades e incompatibilidades e, reciprocamente, os direitos, regalias e imunidades, incluindo o regime das remunerações (mas não necessariamente a fixação do seu montante)». (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 666)».

²¹² Redação introduzida pela Lei n.º 3/2001, de 23 de fevereiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/2001, de 13 de março).

²¹³ De acordo com o artigo 110.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa são órgãos de soberania «o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais».

²¹⁴ Artigo 82.º, que, sob a epígrafe «Incompatibilidades» dispõe (no que para ora releva):

1 - São, designadamente, incompatíveis com o exercício da advocacia os seguintes cargos, funções e atividades:

Podem, assim, os deputados que são advogados exercer durante o período do mandato para que foram eleitos, a atividade da advocacia, conforme estabelece o n.º 4 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

Daí que o advogado que assuma funções de deputado na Assembleia da República ou não suspende a sua inscrição na Ordem dos Advogados e continua a exercer a advocacia em acumulação com as funções parlamentares, ficando sujeito às regras de impedimento legalmente previstas²¹⁵; ou suspende a sua inscrição na Ordem dos Advogados e fica na função parlamentar em dedicação exclusiva.

2.1 – De acordo com o artigo 15.º do Estatuto dos Deputados²¹⁶, estes têm os direitos contemplados nos números 1 a 3 e, assim, quanto a remunerações e subsídios, os que a lei prescrever [n.º 3 alínea e)].

a) Titular ou membro de órgão de soberania, representantes da República para as regiões autónomas, membros do Governo Regional das regiões autónomas, presidentes, vice-presidentes ou substitutos legais dos presidentes e vereadores a tempo inteiro ou em regime de meio tempo das câmaras municipais e, bem assim, respetivos adjuntos, assessores, secretários, trabalhadores com vínculo de emprego público ou outros contratados dos respetivos gabinetes ou serviços, sem prejuízo do disposto na alínea a) do número seguinte; (...)

2 - As incompatibilidades verificam-se qualquer que seja o título, designação, natureza e espécie de provimento ou contratação, o modo de remuneração e, em termos gerais, qualquer que seja o regime jurídico do respetivo cargo, função ou atividade, com exceção das seguintes situações:

a) Dos membros da Assembleia da República, bem como dos respetivos adjuntos, assessores, secretários, trabalhadores com vínculo de emprego público ou outros contratados dos respetivos gabinetes ou serviços;

(...).»

²¹⁵ Regras de impedimento gerais (previstas no artigo 9.º do Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e no artigo 21.º (n.ºs 4, 5 e 6, alínea a) e c) a h), do Estatuto dos Deputados) e às especiais para Advogados (conforme artigos 21.º, n.º 6, alínea b), do Estatuto dos Deputados e artigo 83.º, n.º 4, do Estatuto da Ordem dos Advogados).

²¹⁶ Preceito que sob a epígrafe «Direitos dos deputados», dispõe nos n.ºs 1 a 3:

«1 - A falta de Deputados por causa das reuniões ou missões da Assembleia a atos ou diligências oficiais a ela estranhos constitui motivo justificado de adiamento destes, sem encargo, mas tal fundamento não pode ser invocado mais de uma vez em cada ato ou diligência.

2 - Ao Deputado que frequentar curso de qualquer grau de ensino, oficialmente reconhecido, é aplicável, quanto a aulas, exames e outras prestações de provas académicas e científicas, o regime mais favorável de entre os que estejam previstos para outras situações.

3 - Os Deputados gozam ainda dos seguintes direitos:

a) Adiamento do serviço militar, do serviço cívico ou da mobilização civil;

A remuneração dos deputados constitui a contrapartida da atividade desenvolvida no exercício do mandato de deputado²¹⁷, visando prover ao seu sustento, compensando-o pelo esforço físico e intelectual desenvolvido no desempenho desse mandato, bem como pelas limitações que esse exercício impõe à sua vida pessoal quer no plano profissional quer familiar²¹⁸.

Assim, no que concerne à remuneração dos deputados à Assembleia da República, em cumprimento do constitucionalmente determinado no artigo 158.º, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, vieram o Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, regulado pela Lei n.º 4/85, de 9 de abril²¹⁹, e o Estatuto dos Deputados, por remissão do artigo 17.º do referido Estatuto Remuneratório, estabelecer os subsídios (vencimento, remuneração e abonos) a que os deputados têm direito pelo exercício do mandato parlamentar e de entre os subsídios para apoio à atividade dos deputados, as verbas que são sujeitas a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

Com efeito, de acordo com o Estatuto Remuneratório, que considera serem titulares de cargos políticos, para efeitos da mesma lei, o Presidente da República, os membros do Governo, os deputados à Assembleia da República, os

-
- b) Livre trânsito, considerado como livre circulação em locais públicos de acesso condicionado, mediante exibição do cartão de Deputado;
 - c) Passaporte diplomático, por legislatura;
 - d) Cartão de Deputado, cujo modelo e emissão são fixados por despacho do Presidente da Assembleia da República;
 - e) Remunerações e subsídios que a lei prescrever;
 - f) Os previstos na legislação sobre proteção à maternidade e à paternidade;
 - g) Direito de uso e porte de arma, nos termos do n.º 7 do presente artigo;
 - h) Prioridade nas reservas de passagem nas empresas públicas de navegação aérea durante o funcionamento efetivo da Assembleia ou por motivos relacionados com o desempenho do seu mandato».

²¹⁷ Não obstante o desempenho do mandato como deputado não constituir «exercício de funções públicas» no sentido que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (publicada em anexo ao Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) consagra no artigo 6.º, não podemos ignorar que a retribuição do trabalho é «o conjunto de valores (pecuniários ou não) que a entidade patronal está obrigada a pagar regular e periodicamente ao trabalhador em razão da actividade por ele desempenhada (ou, mais rigorosamente, da disponibilidade da força de trabalho por ele oferecida)» (MONTEIRO FERNANDES, in *Direito do Trabalho*, Vol. 1.º, 11.ª edição, Almedina, 2002, página 439).

²¹⁸ Cf. referido Parecer do Conselho Consultivo n.º 28/2018 (embora a propósito do regime de deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira).

²¹⁹ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 16/87, de 1 de junho, 102/88, de 25 de agosto, 26/95, de 18 de agosto, 3/2001, de 23 de fevereiro, 52-A/2005, de 10 de outubro, 30/2008, de 10 de julho, e 4/2019, de 21 de junho.

Representantes da República nas Regiões Autónomas e os membros do Conselho de Estado, e equiparados a titulares de cargos políticos, para efeitos da mesma lei, os juízes do Tribunal Constitucional (artigo 1.º, n.ºs 2 e 3), os titulares dos cargos políticos têm direito ao vencimento mensal, abonos para despesas de representação, ajudas de custo e demais abonos complementares ou extraordinários previstos na mesma lei e têm também direito a perceber um vencimento extraordinário, de montante igual ao do correspondente vencimento mensal, nos meses de junho e de novembro de cada ano (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2).

Segundo o artigo 16.º do Estatuto Remuneratório, que tem por epígrafe «Remuneração dos deputados»:

«1 - Os deputados percebem mensalmente um vencimento correspondente a 50% do vencimento do Presidente da República.

2 - Os Vice-Presidentes da Assembleia da República e os membros do Conselho de Administração têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 25% do respectivo vencimento.

3 - Os presidentes dos grupos parlamentares e os secretários da Mesa têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 20% do respectivo vencimento.

4 - Os vice-presidentes dos grupos parlamentares que tenham um mínimo de vinte deputados têm direito a um abono para despesas de representação no montante de 15% do respectivo vencimento, havendo lugar à atribuição de idêntico abono por cada vice-presidente correspondente a mais de vinte deputados ou fracção superior a dez.

5 - Os presidentes das comissões parlamentares permanentes e os vice-secretários da Mesa têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 15% do respectivo vencimento.

6 - Os restantes Deputados não referidos nos números anteriores têm direito a um abono mensal para despesas de representação no montante de 10% do respectivo vencimento, desde que declarem no

registo de interesses que não exercem regularmente qualquer actividade económica, remunerada ou de natureza liberal.»

Assim, do antedito n.º 6 do artigo 16.º do Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos resulta que os deputados (que não sejam Vice-Presidentes da Assembleia da República, membros do Conselho de Administração, presidentes dos grupos parlamentares, secretários da Mesa, vice-presidentes dos grupos parlamentares, presidentes das comissões parlamentares permanentes nem vice-secretários da Mesa), desde que no registo de interesses prestem declaração de que não exercem regularmente qualquer atividade económica, remunerada ou de natureza liberal, e que ficam, portanto, na função parlamentar em dedicação exclusiva, têm direito a um «abono mensal» (isto é, suplemento remuneratório) para despesas de representação no montante de 10% do respetivo vencimento base.

E de acordo com o artigo 3.º, n.º 4, do Estatuto Remuneratório, os deputados à Assembleia da República auferem as ajudas de custo previstas na lei.

O artigo 16.º do Estatuto dos Deputados, sob a epígrafe «Abonos», estabelece:

«1 - No exercício das suas funções ou por causa delas, os Deputados têm direito aos seguintes abonos:

- a) De deslocação durante o período de funcionamento da Assembleia da República;
- b) De apoio ao trabalho político em todo o território nacional, de acordo com o n.º 2 do artigo 152.º da Constituição da República Portuguesa;
- c) De deslocação em trabalho político no círculo eleitoral.

2 - O abono previsto na alínea a) do número anterior decompõe-se em subsídio para despesas de transporte e ajudas de custo e a sua atribuição depende de comprovativo de realização.

3 - O abono previsto na alínea b) do n.º 1 é estabelecido por quantitativo global anual e processado mensalmente.

4 - O abono previsto na alínea c) do n.º 1 é atribuído aos Deputados com sujeição das correspondentes verbas a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

5 - Nas seguintes situações decorrentes de atividades parlamentares específicas, os Deputados têm direito à percepção de abonos para despesas de transporte, alojamento e ajudas de custo, implicando sempre autorização e comprovativo de realização:

- a) Deslocações em trabalho político dos eleitos pelos círculos da emigração;
- b) Deslocações em representação institucional da Assembleia da República;
- c) Deslocações das delegações aos organismos internacionais de que a Assembleia da República faça parte e das demais missões parlamentares ao estrangeiro.

6 - O regime de abonos estabelecido no presente Estatuto é concretizado e complementado por resolução da Assembleia da República e constitui, para todos os efeitos legais, regime especial decorrente da natureza constitucional do mandato parlamentar.

7 - A resolução prevista no número anterior regula igualmente as condições de utilização das viaturas oficiais por Deputados em razão do cargo ou da missão parlamentar».

As ajudas de custo referidas no n.º 2 do artigo 16.º do Estatuto dos Deputados, encontram-se especificadas no artigo 16.º-A do mesmo Estatuto²²⁰, enquanto que, em concretização e complementação do regime de abonos,

²²⁰ Que sob a epígrafe «Ajudas de custo», preceitua:

«1 - As ajudas de custo estabelecidas ao abrigo do n.º 2 do artigo anterior são as indicadas nos números seguintes, sem prejuízo das demais normas regulamentares relativas à disciplina dos abonos.

2 - Os Deputados que residam fora dos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito à ajuda de custo fixada para os membros do Governo, abonada por cada dia de presença em reunião plenária, de comissões ou em outras reuniões convocadas pelo Presidente da Assembleia da República

3 - Os Deputados que residam nos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Loures, Sintra, Vila Franca de Xira, Almada, Seixal, Barreiro, Amadora e Odivelas têm direito a um terço da ajuda de custo fixada no número anterior.».

conforme disposto no artigo 16.º, n.º 6, do Estatuto dos Deputados, foi publicada a Resolução da Assembleia da República n.º 113/2019, de 23 de julho, tendo por objeto os princípios gerais de atribuição de abonos para apoio à atividade política dos Deputados.

No artigo 16.º-B do mesmo Estatuto indica-se qual a residência relevante para efeitos do cálculo de abonos dos deputados. E o artigo 16.º-C tem por objeto um seguro de vida a que têm direito os deputados em missão oficial no estrangeiro (n.º 1); um seguro que cubra os riscos de deslocação dos Deputados no País ou os que decorrem de missões ao estrangeiro (n.º 2); e assistência médica e assistência médica de emergência aos Deputados, quando em viagem oficial ou considerada de interesse parlamentar pela Conferência de Líderes (n.º 3).

Destarte, visto o disposto nos artigos 2.º, 3.º, n.º 4, 16.º e 17.º do Estatuto Remuneratório dos Titulares dos Cargos Políticos, 15.º, n.º 1, alínea e), e 16.º a 16.º-C do Estatuto dos Deputados e 158.º, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, os deputados têm direito, pelo exercício do mandato parlamentar, ao referido vencimento mensal acrescido de vencimento extraordinário de montante igual nos meses de junho e novembro de cada ano, aos abonos para despesas de representação, aos referidos outros subsídios ou abonos complementares ou extraordinários que a lei taxativamente prescreve no exercício das suas funções ou por causa delas (incluindo ajudas de custo).

E, conforme expressamente dispõe o artigo 32.º do mesmo Estatuto Remuneratório, está constitucional e legalmente vedado aos deputados o recebimento de quaisquer outras regalias ou direitos de índole patrimonial (para além do legalmente previsto nos referidos Estatuto Remuneratório e Estatuto dos Deputados (incluindo regime complementar que a referida Resolução da Assembleia da República n.º 113/2019 corporiza)²²¹.

²²¹ Acresce que o artigo 20.º do Estatuto remuneratório, na redação vigente, introduzida pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, estabelece, no que concerne ao regime fiscal, que: «As remunerações e os subsídios percebidos pelos titulares de cargos abrangidos pela presente lei estão sujeitos ao regime fiscal aplicável aos funcionários públicos».

2.1.1 - Se o abono de despesas de representação visa a compensação pelos gastos acrescidos que têm de se efetuar pelos atos externos impostos pelo exercício do cargo para o qual se foi eleito ou nomeado, afinal, pelos gastos de «representação», «seja por especiais exigências de vestuário ou de apresentação, ou pela necessidade da prática de actos de cortesia institucional, seja por quaisquer actos só exigidos porque no desempenho daquela específica função»²²², já as ajudas de custo constituem atribuições pecuniárias de natureza compensatória (indemnizatória ou de reembolso) por despesas, mormente de alojamento e alimentação, em razão da deslocação para fora da residência oficial, por motivo de serviço público no âmbito da atividade funcional²²³.

Os suplementos, constituindo um acréscimo à remuneração base, destinam-se a remunerar particularidades específicas da prestação de trabalho ou a compensar despesas feitas por motivo de serviço, tendo os primeiros «a razão da sua atribuição nas concretas particularidades da prestação de trabalho, enquanto os segundos se fundamentam na necessidade de ressarcir o funcionário ou agente das despesas efectuadas por causa do desempenho das suas funções»²²⁴.

No que concerne aos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas (ver artigos 1.º e 2.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas²²⁵), esta Lei Geral, no artigo 159.º, que tem por epígrafe «Condições de

Enquanto que, na redação anterior (que era a originária), dispunha que:

«1 - As remunerações e os subsídios percebidos pelos titulares de cargos abrangidos pelo presente diploma estão sujeitos ao regime fiscal aplicável aos funcionários públicos.

2 - Aos deputados que, sendo funcionários do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas, optarem, nos termos do artigo anterior, pelos seus vencimentos e subsídios de origem é aplicável o regime fiscal correspondente à situação em que se encontravam».

²²² Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 5 de junho de 2014, processo n.º 08248/11.

²²³ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 10/2011 (parecer complementar), de 6 de fevereiro de 2014.

²²⁴ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 80/2003, de 15 de janeiro de 2004.

²²⁵ A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas foi aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e sofreu várias alterações, resultando a sua redação atual do Decreto-Lei n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro.

atribuição dos suplementos remuneratórios», dispõe que são suplementos remuneratórios os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria (n.º1), preservando «a inserção dos suplementos remuneratórios dentre os componentes da remuneração»²²⁶. Suplementos remuneratórios, que nos termos do n.º 6 do mesmo preceito «são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho».

O elemento distintivo e justificativo da atribuição do acréscimo remuneratório assenta nas particularidades funcionais de um posto de trabalho em face dos demais postos de trabalho da mesma carreira, categoria ou cargo e são devidos apenas a quem ocupe um posto de trabalho que faça apelo a diferenciadas e mais exigentes condições de trabalho; e a sua criação passou a constituir incumbência exclusiva da lei, enquanto a sua regulamentação ficou, de acordo com o n.º 6 do artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, quanto aos referidos trabalhadores, a cargo do instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, «pelo que podem estes instrumentos disciplinar os suplementos previstos na lei mas já não instituir novos suplementos nem contrariar o que nessa matéria a lei dispõe, salvo se ela própria o permitir, como sucede com alguns suplementos»²²⁷, como despesas de representação ou ajudas de custo.

Em matéria remuneratória e, assim, de pagamentos ou abonos remuneratórios a tais trabalhadores, vigora também «um princípio de estrita legalidade» pelo que «[s]ó os pagamentos previstos na lei hão de ser pagos, sendo que os que não estejam previstos, não podem ser pagos pela

²²⁶ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 18/2020.

²²⁷ PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º volume, Coimbra Editora, 2014, página 141.

Administração, pois esta não goza nesta matéria de quaisquer poderes discricionários»²²⁸.

Aliás, atento o disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho²²⁹ (que estabelece o regime da administração financeira do Estado), na realização das despesas públicas vigora o princípio da legalidade, que assume diversas vertentes, sendo a

«primeira (...) de natureza substantiva e significa que a realização de uma despesa carece de lei prévia que a autorize ou permita, a chamada lei de suporte ou permissiva. É a legalidade em sentido estrito e dá corpo ao princípio básico de que não há despesa sem lei. A segunda é de natureza orçamental: nenhuma despesa pode ser realizada (assumida, autorizada e paga) sem que se encontre prevista em rubrica própria no orçamento (princípio da inscrição orçamental) e ali tenha cabimento (princípio do cabimento prévio). A terceira é, digamos, de natureza procedimental: a realização de uma despesa deve ser autorizada por quem tem competência para tal e deve cumprir todas as formalidades e requisitos exigidos por lei ou regulamento»²³⁰.

IV

A interpretação do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados

1 – Efetuado este périplo, parece-nos podermos agora proceder à necessária interpretação do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados.

Na interpretação do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, importa, desde logo, considerar o preceituado no artigo 9.º do Código Civil, que rege sobre interpretação da lei, e cujo teor é o seguinte:

²²⁸ Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 5 de junho de 2014, processo n.º 08248/11.

²²⁹ Alterado por vários diplomas legais, advindo a sua redação atual do Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto de 2022.

²³⁰ Sentença n.º 11/05 da 3ª Secção do Tribunal de Contas de 11 de julho de 2005, acessível in« <https://www.tcontas.pt/>».

«1 - A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2 - Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3 - Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados».

Atento o disposto neste preceito, verifica-se que o texto da norma jurídica (letra da lei) constitui o ponto de partida e limite da sua interpretação, e, assim, o elemento base a considerar, devendo o intérprete presumir, na fixação do sentido e alcance da lei, que o legislador consagrou as soluções mais acertadas.

Daí que ao texto da lei («palavras com que a lei se veste»)²³¹ caiba tanto «uma função negativa: eliminar aqueles sentidos que não tenham qualquer apoio, ou pelo menos, qualquer “correspondência” ou ressonância nas palavras da lei», como uma função positiva, no sentido de que «se o texto comporta apenas um sentido, é esse o sentido da norma – com a ressalva, porém, de se poder concluir com base noutras normas que a redacção do texto atraiçooou o pensamento do legislador», e, de que, «quando as normas (fórmulas legislativas) comportam mais do que um sentido, então a função positiva do texto traduz-se em dar mais forte apoio a, ou sugerir mais fortemente, um dos sentidos possíveis. (...) na falta de outros elementos que induzam à eleição do sentido menos imediato do texto, o intérprete deve optar em princípio por aquele sentido que melhor e mais imediatamente corresponde ao significado natural das expressões verbais utilizadas, e designadamente ao seu significado técnico-

²³¹ Na expressão do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº 86/2004, de 16 de agosto de 2004 (a aguardar edição).

jurídico, no suposto (nem sempre exacto) de que o legislador soube exprimir com correcção o seu pensamento»²³².

Deste modo, a atividade interpretativa das normas jurídicas começa com a diligência de compreensão do seu texto, «sendo ainda necessária uma tarefa de interligação e valoração, que escapa ao domínio literal»²³³, relevando no âmbito da interligação e valoração vários elementos lógicos²³⁴, que se agrupam «em três categorias: a) elemento histórico que atende à história da lei (trabalhos preparatórios, elementos do preâmbulo ou relatório da lei e *occasio legis* [circunstâncias sociais ou políticas e económicas em que a lei foi elaborada]; b) o elemento sistemático que indica que as leis se interpretam umas pelas outras porque a ordem jurídica forma um sistema e a norma deve ser tomada como parte de um todo, parte do sistema; c) elemento racional ou teleológico que leva a atender-se ao fim ou objectivo que a norma visa realizar, qual foi a sua razão de ser (*ratio legis*)»²³⁵.

Com efeito, «para a determinação do sentido prevalecente das normas, deve levar-se em consideração a letra da lei – simultaneamente ponto de partida e limite da interpretação –, e a componente lógica da interpretação, que engloba os elementos racional ou teleológico, sistemático e histórico»²³⁶, e ter em conta as realidades vigentes, aquando da sua aplicação, o que exige que se faça uma interpretação atualista pois «[n]os termos do artigo 9.º n.º 1, do Código Civil, na interpretação da lei deve o intérprete tomar em consideração para além “da

²³² BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, 13.ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2002, página 182.

²³³ JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1978, página 357.

²³⁴ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 73/1992, de 11 de fevereiro de 1993, publicado in *Diário da República*, II série, de 4 de abril de 1994.

²³⁵ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 29 de novembro de 2011, processo n.º 0701/10.

Cf. igualmente Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 61/1991, de 12 de março de 1992, publicado in *Diário da República*, II Série, n.º 274, de 26 de novembro de 1992; PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Introdução ao Estudo do Direito*, Imprensa da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2021, página 276; e JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *obra citada*, 1978, páginas 356 a 367.

²³⁶ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 70/1999, de 27 de janeiro de 2000.

unidade do sistema jurídico” e “das circunstâncias em que a lei foi elaborada” também “as condições específicas em que é aplicada”»²³⁷.

É fazendo uso de tais elementos (ou meios) assinalados, «conjugando-os e combinando-os numa perspectiva de conjunto, que o intérprete logrará descobrir o sentido legislativo da norma no todo do ordenamento jurídico»²³⁸, acabando «por chegar a um dos seguintes resultados ou modalidades de interpretação: interpretação declarativa, interpretação extensiva, interpretação restritiva, interpretação revogatória e interpretação enunciativa»²³⁹.

Acresce que, na interpretação de uma norma (infraconstitucional) , atento o «chamado princípio da interpretação conforme a Constituição (...), “no caso de normas polissémicas ou plurisignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a Constituição” (Professor José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional, 4.^a ed., 1986, parte I, capítulo 5, C/, IV, n.º 7)»²⁴⁰.

2 - Começemos pela interpretação do n.º 1 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, segundo o qual os deputados beneficiam do regime geral de segurança social.

Em 2005, aquando da aprovação da alteração ao Estatuto dos Deputados introduzida através da Lei n.º 52-A/2005, vigorava a Lei de Bases da Segurança Social aprovada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, que estabelecia que o subsistema previdencial, que se encontrava compreendido, tal-qualmente o subsistema de solidariedade e o subsistema de proteção familiar, no sistema público de segurança social, abrangia o regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores

²³⁷ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 6 de junho de 2013, processo n.º 05440/09.

²³⁸ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 86/2004, de 16 de agosto de 2004.

²³⁹ Cf. referido Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 61/1991.

²⁴⁰ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 496/1989 (processo n.º 240/1988), de 13 de julho de 1989, publicado no *Diário da República*, II Série, de 1 de fevereiro de 1990.

independentes, os regimes especiais, bem como os regimes de inscrição facultativa que indica (v. artigos 5.º, n.º 2 e 31.º, n.º 1) correspondendo ao que a atual Lei de Bases da Segurança Social viria a consagrar nos artigos 23.º e 53.º.

O subsistema previdencial ou subsistema contributivo de segurança social desdobrava-se no Regime Geral de Segurança Social dos Trabalhadores por Conta de Outrem, que se encontrava regulamentado em vários diplomas legais [como o Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de maio (Regime Jurídico das Contribuições para a Previdência), o Decreto-Lei n.º 124/84, de 18 de abril, o Decreto-Lei n.º 330/98, de 2 de novembro, o Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de janeiro, Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio], no Regime (Geral) dos Trabalhadores independentes (então regulado pelo Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro) e no Regime do Seguro Social Voluntário (Facultativo) ²⁴¹.

Aliás, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 328/93 dispunha que o regime geral de segurança social dos trabalhadores independentes era designado nos artigos seguintes, por regime dos trabalhadores independentes e o artigo 2º do mesmo Decreto-Lei estabelecia que o regime dos trabalhadores independentes se regia pelo disposto no mesmo diploma e, subsidiariamente, pelas normas do regime geral da segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

E é ainda em 2005, que é publicada a Lei n.º 60/2005, que estabeleceu os mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões, tendo determinado que a Caixa Geral de Aposentações deixava, a partir de 1 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores, tornando-se, assim, num sistema fechado, e passando o pessoal que iniciasse funções a partir dessa data a ser obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social (artigo 2.º).

O entretanto aprovado Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social²⁴², no artigo 4.º, n.º 1, veio dispor que o regime

²⁴¹ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 10 de janeiro de 2006, processo n.º 3441/05.

²⁴² Código que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2011 (Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro).

aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem é designado no mesmo Código por regime geral e constitui o quadro legal de referência dos restantes regimes contributivos do sistema previdencial. E incluem-se necessariamente nestes restantes regimes contributivos o regime aplicável aos trabalhadores independentes.

Ainda no Código dos Regimes Contributivos, o regime de trabalhadores independentes não é referido como regime geral, dispondo-se no artigo 129.º, quanto aos trabalhadores em regime de acumulação, que: «São abrangidos pelo regime geral, com as especificidades previstas» nos artigos 130.º e 131.º respetivamente referentes à base de incidência contributiva e à taxa contributiva), os trabalhadores que acumulem trabalho por conta de outrem com actividade profissional independente para a mesma empresa ou para empresa do mesmo agrupamento empresarial».

Verifica-se, portanto, que o n.º 1 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, no seu teor e atentos os elementos lógicos de interpretação da norma, determina, quanto ao regime de previdência, que os deputados beneficiam do regime geral de segurança social, tendo assim, a proteção que este regime concede a todos trabalhadores, em que se incluem as eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de serviço (ou de trabalho) e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte, sem prejuízo de o elenco de eventualidades poder ser alargado ou reduzido, em função de determinadas situações e categorias de beneficiários (artigo 52.º da Lei de Bases de Segurança Social vigente, similar ao artigo 29.º da Lei de Bases de 2002)²⁴³.

O que a norma pretende estabelecer, em matéria de segurança social, é o concreto regime previdencial de que beneficiam os deputados, o que o seu teor inicial e o atualmente vigente claramente indicam, deixando de ser o regime

²⁴³ Reitera-se que o (sub)sistema previdencial tem por objeto essencial compensar a perda ou redução de rendimentos da atividade profissional quando ocorram as eventualidades que integram o seu âmbito material: doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez; velhice; e morte (artigos 50.º e 52.º da Lei de Bases vigente, 27.º e 29.º da Lei de Bases de 2002 e 47.º e 49.º da Lei de Bases de 2000).

de segurança social mais favorável do funcionalismo público para ser o regime geral da Segurança Social que atualmente se encontra regulado no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (artigos 24.º e seguintes).

É a ilação que a história do preceito (atenta a versão originária) e as normas correspondentes dos anteriores estatutos claramente evidenciam, tal-qualmente acontece com os sucessivos normativos equivalentes, por exemplo, quanto ao estatuto dos eleitos locais ou do Provedor de Justiça.

3 – Quanto ao n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, o seu atual teor constitui a redação originária, provindo ainda de anteriores estatutos dos Deputados e, assim, desde o Estatuto de 1976, de 10 de setembro, que entrou logo em vigor com produção de efeitos, nesta matéria, desde 3 de junho de 1976 (artigo 24.º).

Então, a inscrição na Caixa Geral de Aposentações era obrigatória para todos os funcionários ou agentes que exercessem funções com subordinação à direção e disciplina dos respetivos órgãos da administração central, regional e local (artigo 1.º do Estatuto da Aposentação)²⁴⁴, vigoravam o regime especial de segurança social dos trabalhadores agrícolas e regimes especiais de segurança social de outros grupos de trabalhadores por conta de outrem não integrados no regime geral, de que são exemplo a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade, Caixa de Previdência do Pessoal da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A. e a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (ver artigos 69.º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto, e 2.º do Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro), bem como «caixas de reforma e previdência privativas de profissões liberais» criadas ao abrigo da Lei

²⁴⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, diploma que foi objeto de várias alterações desde a Retificação publicada no Diário do Governo n.º 11/1973, Série I de 13 de janeiro de 1973, sendo a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 18/2023, de 3 de março.

De anotar que o artigo 1.º foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de junho, e revogado pelo artigo 9.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro.

n.º 1.884 e do Decreto n.º 28.321, que a regulamentou (ou da Lei n.º 2.115, de 18 de junho de 1962), de que são exemplo a caixa de previdência dos médicos portugueses, a caixa de previdência dos engenheiros, a caixa de previdência da câmara dos despachantes oficiais e a caixa de previdência dos advogados e solicitadores.

Plêiade de regimes contributivos com diferentes taxas previstas em que alguns (os atinentes a profissões liberais), como acontecia (e acontece) com a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, o encargo contributivo se cinge aos beneficiários (nesta última Caixa, advogados e solicitadores e agentes de execução).

De acordo com o artigo 18.º em apreciação, é aplicável o regime geral de segurança social se aquele não optar pelo regime de previdência da sua atividade profissional, pois, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, atento o seu teor, podem optar pelo regime de previdência da sua atividade profissional, e no caso de o fazerem, «incumbe à Assembleia da República a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal».

Decorre, assim, do texto deste n.º 2 que, se os deputados optarem pelo regime de segurança social da sua atividade profissional, a Assembleia da República assume os encargos que estariam em correspondência aos da entidade patronal.

A opção pelo concreto regime de previdência da atividade profissional do deputado é necessariamente também pela aplicação das regras que o regulam, passando a competir, nos termos do mesmo preceito, à Assembleia da República a satisfação dos encargos contributivos que, de acordo com esse regime, respeitariam à parte patronal, o que, na letra da lei, parece exigir ou pressupor que nesse regime previdencial, por que o deputado optou, haja entidade empregadora com incumbência contributiva.

A Assembleia da República, assim, como que sucede à entidade patronal da atividade profissional do deputado quanto ao encargo contributivo para a Caixa de Previdência, cabendo-lhe, atentas as regras deste regime previdencial, a satisfação das contribuições vencidas no decurso do mandato parlamentar.

Se atentarmos ao teor dos textos legais indicados, no que concerne aos preceitos atinentes a regimes similares ou equivalentes ao consagrado no n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, constata-se que os termos dos preceitos utilizados pelo legislador, ao longo do decurso do tempo e no âmbito de variados dispositivos, são bastante similares, alguns mesmo iguais no segmento de caber à respetiva entidade pública «a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal».

Assim, nos artigos 15.º, n.º 2, da Lei n.º 5/76, 17.º, n.º 2, da Lei n.º 3/85, foi utilizada a expressão que viria a constar no n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados; («cabe à Assembleia da República a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal»); no artigo 23.º-A, n.º 2, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional foi utilizada expressão idêntica «cabe ao Tribunal Constitucional a satisfação dos encargos que corresponderiam à entidade patronal»; e nos artigos 26.º, n.º 2 do vigente Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (que corresponde ao artigo 24.º na versão dada pela Lei n.º 13/91), e 98.º, n.º 2, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (na redação vigente, introduzida pela Lei n.º 2/2009) foi utilizada a expressão «cabe à Assembleia Legislativa Regional a satisfação dos encargos que corresponderiam à respetiva entidade patronal». Já nos artigos 5.º da Lei n.º 9/81, 13.º, n.º 2, da Lei n.º 29/87 (redação originária), foi utilizado o termo «seriam» («cabe às respectivas câmaras municipais a satisfação dos [satisfazer os] encargos que seriam da responsabilidade da entidade patronal». E no artigo 22.º-C do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores na revisão introduzida pela Lei n.º 9/87, de 26 de março, foi usado o modo verbal «correspondiam» («caberá à Assembleia a satisfação dos encargos que correspondiam à respetiva entidade patronal»).

Acervo este que elucida ser o entendimento preconizado o pretendido pelo legislador, desde logo, por ancorar na letra do preceito.

E, na vigência do estatuto dos deputados aprovado pela Lei n.º 5/76, o regulamento de execução consubstanciado no referido Decreto Regulamentar n.º 23/78, expendeu, no seu preâmbulo, que, com respeito ao princípio

constitucional contemplado no artigo 50.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual os deputados, em virtude do seu mandato, não podem ser prejudicados nos seus benefícios sociais, se optou por lhes proporcionar um regime de proteção social caracterizado por manter a sua vinculação aos regimes de origem e, quanto aos que não estavam abrangidos por qualquer regime, o seu enquadramento no regime do funcionalismo público, salvaguardando, assim, que os regimes aplicáveis fossem os existentes para a generalidade da população.

Se a lei pretendesse consagrar no n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República que, no caso de estes optarem pelo regime de previdência da sua atividade profissional, incumbiria à Assembleia da República a satisfação do encargo de previdência na parte patronal das contribuições, mesmo quando esse regime de previdência não o prevê, teria utilizado no texto do referido n.º 2 não uma expressão que indica que à Assembleia da República passa a incumbir (assumindo ou chamando a si) o encargo contributivo que, de acordo com o regime optado, seria da entidade patronal.

Assim, considerar que o artigo 18.º, n.º 2, do Estatuto dos Deputados, ao consagrar o direito de opção pelo regime previdencial da sua atividade profissional, permite também que, no caso de nesse regime previdencial não caber obrigação contributiva da entidade patronal (ou equivalente), o que acontece no caso da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (ou pode acontecer no regime dos trabalhadores independentes), incumbe mesmo assim à Assembleia da República a satisfação de encargos contributivos em termos similares ou equivalentes ao da entidade patronal (ao abrigo, por exemplo, do atualmente vigente Regime Geral da Segurança Social do sistema de previdência social previsto nos artigos 24.º e seguintes do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social), para além de não se mostrar concordante com o concreto teor do preceito, igualmente aponta, na verdade, e de modo necessário, para um regime parcialmente diferente do regime previdencial da sua (anterior) atividade profissional objeto de opção,

criando, por isso, em benefício de deputado(s), como que um novo subsistema previdencial (um «tertium genus») legalmente não previsto.

Estar-se-ia, neste caso, a desvirtuar o equilíbrio entre beneficiários no âmbito do regime contributivo por que se optou, desatendendo a regras essenciais atinentes à relação e obrigação contributivas no mesmo contempladas, coercivamente impostas aos demais beneficiários, e conflituando, deste modo, com a coerência do estabelecido neste regime. Também se estaria em dissonância com o expressamente disposto no normativo objeto de interpretação, por não se poderem fazer interpretações da lei em contrário à sua letra ou além desta e por se impor, sim, que se atenda ao sentido ou espírito da norma²⁴⁵ e à unidade intrínseca do ordenamento jurídico.

Uma das regras básicas da atividade interpretativa diz-nos que, como todas as disposições ou normas se acham mais ou menos estreitamente relacionadas entre si, «é necessário interpretá-las de modo a que umas se harmonizem com as outras e reciprocamente se completem, excluindo-se as interpretações que levem a aplicar a lei de forma que fique em contradição com os conceitos formulados noutras leis»²⁴⁶.

Valorizando o elemento teleológico ou racional do n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, o fim visado pela lei, foi o de conceder aos deputados, caso o pretendessem, atentos os seus concretos (e efetivos) interesses, a opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, alicerçada, em suma, na evitação de prejuízo (ou afetação negativa) dos seus interesses decorrente da aplicação do regime geral da Segurança Social estabelecida pelo n.º 1 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados. Enfim, constitui esse exercício optativo uma corporização do estabelecido no artigo 19.º do mesmo Estatuto e, assim, do artigo 50.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

²⁴⁵ Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 12 de outubro de 2012, no processo n.º 02369/07.7BEPRT.

²⁴⁶ Cf. GUILHERME MOREIRA, *Instituições de Direito Civil Português*, Volume Primeiro, Parte Geral, Imprensa da Universidade, 1907, Coimbra, página 45, acessível no sítio da internet «<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1228.pdf>» e Acórdão da Relação de Coimbra, de 14 de abril de 2004, processo n.º 1031/04.

Deste modo, impõe-se à Assembleia da República a obrigação de proceder à satisfação das contribuições sociais que, atentas as regras do regime previdencial por que se optou, seriam da entidade patronal, o que exige que esta, anteriormente (no âmbito do regime de previdência social da sua atividade profissional), tivesse tal tipo de obrigação contributiva.

O exercício pelo deputado do direito contemplado no artigo 18.º, n.º 2, do Estatuto dos Deputados traz, deste modo, consigo a aplicação das regras do regime de Previdência da sua atividade profissional e não das regras do Regime Geral da Segurança Social, a menos que aquelas para as deste conduzissem.

Este entendimento é o que nos afigura mais conforme com a letra da lei e com os elementos lógicos atendíveis, incluindo nestes o elemento sistemático, pois a ordem jurídica forma um sistema e a norma deve ser tomada como parte de um todo e, assim, parte do sistema.

3.1 - Enquanto no sistema previdencial da Segurança Social designado por regime geral (v. artigo 4.º, n.º 1, do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social) contribuem quer a entidade patronal quer os trabalhadores (beneficiários), no subsistema da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, atento o regime constante do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, são os contribuintes os advogados (ou solicitadores e agentes de execução) e, assim, os beneficiários, mesmo que exerçam a sua atividade profissional como assalariados ou por conta própria e por conta de outrem. Para o referido Regulamento, a haver entidade patronal, não tem esta qualquer incumbência contributiva, surgindo, por isso, esta realidade para efeitos contributivos, como sinónima ou idêntica ao caso da atividade profissional ser exercida como típica profissão liberal e, assim, sem a existência de entidade patronal.

Efetivamente, neste regime especial, em que se prevê e regula a relação contributiva, determina-se, no que concerne aos sujeitos passivos, que são os beneficiários (advogados, solicitadores e agentes de execução), a quem cabe o dever jurídico exclusivo de proceder ao pagamento das contribuições

obrigatórias que se vão vencendo enquanto se mantiver a inscrição na Caixa [artigos 79.º, n.ºs 1 e 3, 81.º, n.º1, e 84.º, n.º1, alínea a), do Regulamento da CPAS]²⁴⁷, não sendo admissível qualquer repartição ou segmentação do encargo ou esforço contributivo com qualquer outra entidade (empregadora ou equiparada como a entidade contratante prevista para os trabalhadores independentes).

Outrossim, não se mostra configurável qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária nem qualquer substituição tributária, inexistindo normativo legal ou regulamentar que imponha a exigência a pessoas diferentes dos beneficiários de contribuição a favor da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

Por o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores expressamente dispor que as contribuições são a cargo dos beneficiários, não se encontra, neste âmbito, a existência de qualquer omissão ou lacuna do Regulamento da CPAS que justifique aplicação do regime geral da Segurança Social com as devidas adaptações (a fim de manter a coerência interna daquele subsistema).

A opção pelo regime de previdência da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores acarreta, assim, a aplicação das regras deste regime pois, como vimos, apenas para os casos omissos se procede a aplicação, com as devidas adaptações, do regime geral da Segurança Social (a fim de manter a coerência interna daquele subsistema), como designadamente o artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento da CPAS estabelece.

E não é permitido ao intérprete da lei construir um terceiro regime legal (de previdência social) com normas extraídas de vários regimes legais. Aliás, ocorrido o facto típico constitutivo da relação jurídico-contributiva, os elementos essenciais (como, por exemplo, a incidência) que integram esta relação devem ser determinados ou determináveis com base na lei respetiva.

²⁴⁷ Que correspondem aos artigos 72.º, n.ºs 1 e 5, e 91.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento da Caixa aprovado pela Portaria n.º 487/83; 40.º, n.º 1, da Portaria n.º 402/79.

Seria apenas justificador de que se recorresse, a título subsidiário, às disposições das bases gerais do sistema de segurança social e da legislação dela decorrente como o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social e, por isso, ao regime geral da Segurança Social, se o regime jurídico da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores tivesse, neste âmbito, lacunas que fosse necessário integrar, o que não é o caso.

Não é, também, vislumbrável suporte legal que permita a compensação (total ou parcial) aos deputados pelos serviços da Assembleia da República por despesas atinentes ao pagamento das contribuições obrigatórias para o sistema de segurança social, pois o regime legal quanto a «subsídios» (remuneração, abonos e ajudas de custo) não o contempla, inexistindo, no presente quadro legal qualquer subsídio (suplemento remuneratório, abono ou ajuda de custo) com tal fim específico.

Não se encontra no Estatuto dos Deputados nem em qualquer outro diploma legal (como o Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos e a Resolução da Assembleia da República n.º 113/2019, de 23 de julho) normativo que desenvolva ou concretize o estatuído no artigo 18.º, n.º 2, do Estatuto dos Deputados quanto à satisfação de encargos pela Assembleia da República, e assim, no que respeita à incidência material, à substituição do sujeito passivo no cumprimento da contribuição social, bem como sobre qual a taxa global e a sua repartição.

Assim sendo, o artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, por si só ou conectado com qualquer outro normativo, não institui a obrigação para os Serviços da Assembleia da República de terem de contribuir para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores por que o Deputado optou.

É esta interpretação que se nos afigura conforme com a lei, tendo em conta ao disposto no artigo 9.º do Código Civil, estando, igualmente, em harmonia com o disposto no artigo 19.º, n.º 1, do Estatuto dos Deputados e, assim, com o artigo 50º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, o que não aconteceria se a interpretação do n.º 2 do artigo 18.º do mesmo Estatuto fosse a que se refutou.

3.1.2 – A opção dos deputados que exerciam a atividade de advogados (ou solicitadores e agentes de execução) pelo regime de previdência da sua atividade profissional e, assim, pela Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores, implica, face aos demais deputados que beneficiam do regime geral de segurança social, incluindo os que exerciam qualquer de tais três atividades profissionais, uma diferenciação de tratamento, dadas as características e concretas regras dos próprios regimes de previdência, em especial, como a realidade subjacente ao pedido de parecer exige.

O deputado que tenha optado pelo regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores suporta a totalidade do pagamento da contribuição para essa Caixa, enquanto o deputado que beneficia do regime geral da Segurança Social vê a contribuição global devida ser suportada pela sua quotização e pela contribuição dos Serviços da Assembleia da República (como entidade contribuinte), sendo da responsabilidade destes serviços o cumprimento das contribuições e das quotizações dos deputados (cf. artigo 42.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social).

Esta realidade conduz-nos a que se atente ao princípio da igualdade que o artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa consagra, por se poder colocar a questão da sua violação.

3.1.2.1 –Acerca do princípio da igualdade, a Constituição da República Portuguesa , dispõe no artigo 13.º, sob a epígrafe «Princípio da igualdade», que:

«1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.

2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.»

Este princípio, que «diz respeito a todas as funções do Estado e exige criação e aplicação igual da lei, da norma jurídica»²⁴⁸, é considerado um dos princípios estruturantes do «sistema constitucional global» e, assim, do Estado de Direito democrático e social, quer na «ideia de igual posição de todas as pessoas, independentemente do seu nascimento e do seu status, perante a lei», quer na «explícita proibição de discriminações (positivas e negativas) na participação no exercício do poder político, seja no acesso a ele (...), seja na relevância dele (...), bem como no acesso a cargos públicos (cfr. art.ºs 10.º-1, 48.º e 50.º)» ou à função pública (artigo 47.º, n.º 2), quer ainda, na dimensão social, «impondo a eliminação das desigualdades fácticas (económicas, sociais e culturais)»²⁴⁹

O âmbito de proteção do conteúdo jurídico-constitucional do princípio da igualdade

«abrange na ordem constitucional portuguesa as seguintes dimensões:

a) proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis, quer diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com critérios de valor objetivos, constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais; b) proibição de discriminação, não sendo legítimas quaisquer diferenciações de tratamento entre cidadãos baseadas em categorias meramente subjetivas ou em razão dessas categorias; c) obrigação de diferenciação, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades (...)»²⁵⁰

Aliás, o princípio da igualdade é o «princípio mais vasto do Estado de direito, do qual em última análise decorre a ideia de igualdade *perante a lei e através da lei*» (artigo 2.º da Constituição), claramente proibindo-se «que

²⁴⁸ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, 2017, página 164 (anotação III ao artigo 13.º).

²⁴⁹ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, 2007, páginas 336-337 (em anotação I ao artigo 13.º).

²⁵⁰ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, 2007, página 339 (em anotação IV ao artigo 13.º).

subsistam na ordem jurídica regimes legais que impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis»²⁵¹.

Em suma, o princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado, «não proíbe (...) que a lei estabeleça distinções. Proíbe, isso sim, o arbítrio; ou seja: proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. Proíbe também que se tratem por igual situações essencialmente desiguais. E proíbe ainda a discriminação; ou seja: as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas expressamente, no n.º 2 do art. 13.º. Respeitados estes limites, o legislador goza de inteira liberdade para estabelecer tratamentos diferenciados.

O princípio da igualdade, enquanto proibição do arbítrio e da discriminação, só é, assim, violado quando as medidas legislativas contendo diferenciações de tratamento se apresentem como arbitrárias, por carecerem de fundamento material bastante»²⁵².

Como o Tribunal Constitucional «tem repetidamente afirmado», o princípio da igualdade, que o artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa consigna,

«postula (...) que se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objectivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adopção de medidas que estabeleçam distinções. Todavia, proíbe a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer

²⁵¹ Cf. referido Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 546/2011.

²⁵² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 39/1988 (processo n.º 136/85), de 9 de fevereiro de 1988, publicado in *Diário da República*, 1.ª Série, de 3 de abril de 1988. Cf. ainda acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 437/2006 (Processo n.º 349/05), de 12 de julho de 2006, 266/2015 (processo n.º 842/14), de 19 de maio de 2015.

fundamentação razoável, objectiva e racional. O princípio da igualdade, enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se numa ideia geral de proibição do arbítrio (cfr. por todos acórdão n.º 232/2003, publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 17 de Junho de 2003 e nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 56.º Vol., págs. 7 e segs.).»²⁵³.

Aliás, «a ideia mais difundida (...) como fundamento de tratamento das semelhanças ou das diferenças traduz-se na proibição do arbítrio, ou seja, na ausência de justificação razoável»²⁵⁴.

Desta forma, a proibição do arbítrio assume particular relevância quando se compara o tratamento jurídico dedicado a «grupos normativos de destinatários», reconduzindo-se, nestes casos, a violação do princípio da igualdade à desigualdade de tratamento de um grupo de destinatários da norma relativamente a outro grupo de destinatários, «não obstante a inexistência de qualquer diferença justificativa de tratamento desigual»²⁵⁵.

Já, quanto à proibição de discriminações, não «significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento», mas exige-se

«que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade e não se baseiem em qualquer motivo constitucionalmente impróprio. As diferenciações de tratamento podem ser legítimas quando (a) se baseiem numa distinção objectiva de situações; (b) não se fundamentem em qualquer dos motivos indicados no n.º 2; (c) tenham um fim legítimo segundo o ordenamento constitucional positivo; (d) se revelem necessárias, adequadas e proporcionadas à satisfação do seu objectivo.

²⁵³ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 437/2006 (processo n.º 349/05), de 12 de julho de 2006.

²⁵⁴ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 4/1990, de 22 de março de 1990

²⁵⁵ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, páginas 339-340 (em anotação V ao artigo 13.º).

Quando houver um tratamento desigual impõe-se uma justificação material de desigualdade» em que «quer o fim, quer os critérios de tratamento desigual têm de estar em conformidade com a Constituição»²⁵⁶.

Assim, como a «cláusula jurídico-constitucional geral da igualdade vale como proibição de regulamentações infundamentadas, desrazoáveis ou arbitrárias»²⁵⁷, o princípio da igualdade, enquanto parâmetro de apreciação da legitimidade constitucional do direito infraconstitucional, ao impor que situações materialmente semelhantes sejam objeto de tratamento semelhante e que situações substancialmente diferentes tenham, por sua vez, tratamento diferenciado,

«não significa a inexistência de uma certa margem de liberdade na conformação legislativa das várias soluções concretamente consagradas, e até que não se reconheça a possibilidade de o legislador consagrar, em face de uma dada categoria de situações, uma solução que se afaste da solução prevista para outras constelações de casos semelhantes. Isso só poderá acontecer, contudo, quando for identificável um outro valor, também ele com ressonância constitucional, que imponha, ou pelo menos justifique e torne razoável, a diferenciação (cf., entre outros, Acórdão n.º 1167/96, de 20 de Novembro – D.R. n.º 32, II série, de 7 de Fevereiro de 1997)»²⁵⁸.

Por isso, este princípio traz consigo «a proibição de *sistemas* legais internamente incongruentes, porque integrantes de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes», impedindo, por isso, que as normas «estabeleçam regimes desrazoáveis, e, assim, disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou,

²⁵⁶ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *obra citada*, página 340 (em anotação VI ao artigo 13.º).

²⁵⁷ MARTIM DE ALBUQUERQUE (com a colaboração de Eduardo Vera Cruz), *Da Igualdade – Introdução à Jurisprudência*, Livraria Almedina, Coimbra, 1993, página 335.

²⁵⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 113/2001 (processo n.º 762/1999), de 14 de abril de 2001.

inversamente, que igualem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente»²⁵⁹. O princípio da igualdade e o «princípio mais vasto do Estado de direito, do qual em última análise decorre a ideia de igualdade perante a lei e através da lei» (artigo 2.º da Constituição), «claramente proíbem é que subsistam na ordem jurídica regimes legais que impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis».²⁶⁰

O princípio da igualdade, não só foi reafirmado em outros preceitos da Constituição da República, ao consagrar «alguns direitos fundamentais de igualdade, assim especificando determinadas situações concretas, que visam, igualmente, concretizar aquele princípio geral de igualdade»²⁶¹ (por exemplo, «igualdade de participação (...) no acesso a cargos públicos»²⁶², artigo 50.º)²⁶³, como mereceu concretização no âmbito de leis infraconstitucionais, designadamente o Código de Procedimento Administrativo (artigo 6.º)²⁶⁴, a Lei de

²⁵⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 546/2011 (processo n.º 17/2011), de 16 de novembro de 2011; cf. ainda Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 232/2003 (processo n.º 306/2003), de 13 de maio de 2003.

²⁶⁰ Cf. referido Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 546/2011.

²⁶¹ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, n.º 17/2019, de 16 de outubro de 2019.

²⁶² Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ibidem* (anotação ao artigo 13.º), página 343.

²⁶³ E, como se expende no indicado Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 46/1996, garantem-se, através do preceituado no n.º 2 do art.º 50.º da Constituição, os cidadãos contra os riscos da discriminação ou prejuízo adveniente do exercício de cargos públicos, desde logo, o desempenho de cargos políticos.

²⁶⁴ Preceito que, sob a epígrafe «Princípio da igualdade», dispõe:

«Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual».

Por sua vez, o Código do Procedimento Administrativo de 1991 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com alterações introduzidas pelas Declarações de Retificação n.º 265/91, de 31 de dezembro, e 22-A/92, de 29 de fevereiro, e pelos Decretos-Leis n.º 6/96, de 31 de janeiro, e 18/2008, de 29 de janeiro, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro) estabelecia no artigo 5.º, sob a epígrafe «Princípios da igualdade e da proporcionalidade», n.º 1:

«1 - Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social».

Bases da Segurança Social (artigo 7.º)²⁶⁵ e o Código do Trabalho de 2009²⁶⁶ (artigos 23.º a 26.º, 30.º, 31.º e 270.º)²⁶⁷, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (artigos 4.º e 144.º, n.º 2) e o Estatuto dos Deputados à Assembleia da República (artigos 19.º, n.º 1).

Outrossim, no âmbito do direito administrativo, se vem considerando, em suma, que o princípio da igualdade se projeta «fundamentalmente em duas direções: proibição de discriminação e obrigação de diferenciação»²⁶⁸, funcionando como um limite ao princípio da discricionariedade²⁶⁹. E:

«Uma medida é discriminatória, e é, por conseguinte, proibida por violação do princípio da igualdade, se estabelece uma identidade ou uma diferenciação de tratamento para a qual, à luz do objetivo que com ela se visa perseguir, não existe justificação material bastante. (...)

Por sua vez, a obrigação de diferenciação parte da ideia de que a igualdade não é uma igualdade absoluta e cega»²⁷⁰.

²⁶⁵ Preceito que dispõe:

«O princípio da igualdade consiste na não discriminação dos beneficiários, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência e de reciprocidade».

E determina a mesma Lei de Bases, no artigo 9.º (com a epígrafe «Princípio da equidade social») que:

«O princípio da equidade social traduz-se no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais».

As anteriores Leis de bases da segurança social igualmente continham normativos que dispunham do mesmo modo sobre os princípios da igualdade e da equidade social.

Assim, a Lei 32/2002, de 20 de dezembro, nos artigos 8.º e 10.º, a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, nos artigos 6.º e 7.º dispunham respetivamente sobre a igualdade e equidade social, enquanto a Lei n.º 28/84 (lei da segurança Social) dispunha sobre o princípio da igualdade em termos idênticos (artigo 5.º, n.º 4), nada desenvolvendo expressamente em termos similares sobre o princípio da equidade social.

²⁶⁶ Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009 e foi objeto de várias alterações.

²⁶⁷ Que correspondem aos artigos 22.º, 23.º, 27.º, 31.º e 263.º do Código do Trabalho de 2003 [aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, e revogado pelo artigo 12.º, alínea a), da Lei n.º 7/2019].

²⁶⁸ FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, 3ª edição, reimpressão, 2017, pág. 110. Cf. também mormente Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 26.10.2006, processo n.º 155/04.5 BEPNF.

²⁶⁹ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5 de abril de 2001, processo n.º 046609.

²⁷⁰ FREITAS DO AMARAL, *obra citada*, 2017, pág. 110.

3.1.2.2 - As diferenciações de tratamento entre o deputado sujeito ao regime geral de segurança social e o deputado que optou pelo sistema da Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores assentam na natureza e nas regras de cada um dos sistemas de previdência.

Se de acordo com o sentido reiterado da jurisprudência do tribunal Constitucional «só podem ser censuradas, com fundamento em lesão do princípio da igualdade, as escolhas de regime feitas pelo legislador ordinário naqueles casos em que se prove que delas resultam diferenças de tratamento entre as pessoas que não encontrem justificação em fundamentos razoáveis, percutíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais que, com a medida da diferença, se prosseguem»²⁷¹, também temos, assim, de considerar que o «princípio da igualdade postula “(...) em primeiro lugar, que se determine se determinadas situações devem ou não ser consideradas como substancialmente idênticas; e, em segundo lugar, que se assegure o tratamento dessas situações de forma congruente com a sua semelhança ou dissemelhança substanciais. A igualdade ou disparidade substanciais das situações da vida não têm que ser absolutas; têm é que se verificar em relação aos aspectos que se mostrem relevantes à luz do poder administrativo em concreto exercido e do fim para o qual ele foi legalmente conferido. Por isso mesmo, a igualdade ou disparidade não são puramente fácticas, mas também de qualificação jurídica (...)” (Marcelo Rebelo de Sousa in: “Lições de Direito Administrativo”, Tomo I, págs. 218/219).»²⁷²

Assim, realça-se, como já se salientou, o princípio da igualdade tem um duplo conteúdo consubstanciado nas obrigações de assegurar tratamento igual a situações que sejam juridicamente iguais (proibição da discriminação) e de dar tratamento jurídico distinto a situações que sejam juridicamente diferentes

²⁷¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 47/2010 (processo n.º 153/2009), de 3 de fevereiro de 2009.

²⁷² Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 18 de junho de 2015, processo n.º 06663/13.

(obrigação da diferenciação)²⁷³. Princípios que, como vimos, a Lei de Bases da Segurança Social consagrou.

Do constante no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa resulta que as medidas de diferenciação têm de ser materialmente fundadas, pois esse normativo apenas proíbe a discriminação arbitrária e irrazoável e as distinções injustificadas por não terem fundamento material bastante e, assim, o arbítrio enquanto «desproporção evidente e objectiva de uma disposição em relação à situação que pretende conformar»²⁷⁴.

A opção efetuada pela Caixa de Advogados e Solicitadores, como regime de previdência da sua atividade profissional aplicável, e que respeita à globalidade dos advogados e solicitadores, constitui a opção por um regime especial e específico e, por isso, diferente do regime geral da Segurança Social, não se podendo ir procurar a este regime geral, regra, fundamento ou parâmetro para a afronta ao princípio da igualdade.

Está-se perante dois regimes com regras próprias, tendo o regime desta Caixa de Previdência regras específicas, dentre as quais se destaca ser a contribuição apenas a cargo do advogado (ou solicitador) beneficiário e não também da eventual entidade patronal diferentemente do que acontece no regime geral da Segurança Social.

E a fim de aferir eventual afronta ao princípio da igualdade teria sempre de ser tomado em consideração cada regime no seu todo, como bloco unitário, na sua integridade, e, assim, no que concerne às valências que cada um contempla, pois a conformidade ou desconformidade com esse princípio não assenta numa mera comparação atomística de determinado aspeto específico de uma situação jurídica que cada regime institui sem a consideração deste no seu todo²⁷⁵.

²⁷³ Cf. Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 26 de outubro de 2006, processo n.º 155/04.5 BEPNF e referido Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 18 de junho de 2015.

²⁷⁴ JOÃO MARTINS CLARO, «O Princípio da Igualdade», in *Nos Dez Anos da Constituição*, organização de Jorge Miranda, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987, página 36.

²⁷⁵ Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de outubro de 2008, processo n.º 08S0144 ; e MARIA da GLÓRIA R. P. D. GARCIA, 2005, Almedina, página 56.

«O princípio da igualdade compatibiliza-se (...) com uma multiplicidade de critérios, apenas impondo que os mesmos não sejam arbitrários, mas assentem num fundamento material razoável e suficiente. Desta forma, a “escolha última dos critérios residirá na liberdade de conformação dos poderes públicos, não sendo o princípio da igualdade minimamente afetado por tal escolha”, desde que “o critério escolhido encontre uma justificação razoável e suficiente no fim ou na *ratio* do tratamento jurídico”»²⁷⁶.

Ao ser permitido aos deputados a opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, é deixado à sua liberdade o direito de, atentos os seus concretos interesses, manter (ou não) o regime de previdência social a que estava adstrito, e, assim, as regalias e vantagens que esse regime contempla face ao regime geral da segurança social, bem como inerentemente, também as desvantagens que igualmente contém, relativamente a esse mesmo regime geral.

Da opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, resulta que se pretende a sua aplicação e não tão só a aplicação de algumas normas desse regime social com a eliminação de outras normas ou regras que, numa abordagem isolada, são ou podem ser desfavoráveis perante o concretamente regrado, nesse âmbito, no regime geral da Segurança Social.

A opção de deputado pela Caixa e Previdência dos Advogados e Solicitadores constitui, assim, a opção, de acordo com a sua vontade, por um regime especial e específico enquadrado no sistema geral de segurança social, que o próprio Estado admitiu como concretização do regime de Segurança Social da sua atividade profissional, em que os beneficiários (solicitadores, advogados e agentes de execução) têm, «atenta a especificidade da função exercida e a necessidade de proteção do interesse público»²⁷⁷ um tratamento próprio e, assim, diferente ou diferenciado, face aos demais trabalhadores.

²⁷⁶ Antedito acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de outubro de 2008.

²⁷⁷ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 102/2013 (processo n.º 857/11) de 20 de fevereiro de 2013, a propósito dos solicitadores. Neste acórdão concluiu-se não ser de julgar inconstitucional a norma extraída dos artigos 5.º e 8.º do Regulamento da Caixa de Previdência dos

E constitui a opção pela aplicação de regras que são iguais ou comuns para os beneficiários da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e, deste modo, também por um regime especial e específico da Segurança Social e, assim, diferente do regime geral da segurança social, pelo que se dessa aplicação resultar atomisticamente desfavor relativamente ao regime geral da Segurança Social não pode a situação ser enquadrável em eventual ofensa ao princípio da igualdade.

V

CONCLUSÕES

Atento o aduzido, este Conselho Consultivo formula as seguintes conclusões:

1.^a - O artigo 18.º do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República dispõe, em matéria de segurança social, sobre o regime de previdência social de que beneficiam os deputados à Assembleia da República;

2.^a - O artigo 18.º, n.º 1, do Estatuto dos Deputados estabelece que os deputados beneficiam do regime geral de segurança social, que atualmente se encontra regulado nos artigos 24.º e seguintes do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social;

3.^a - De acordo com o artigo 18.º, n.º 2, do mesmo Estatuto, é permitido aos deputados, cujo regime de previdência da sua actividade laboral seja

Advogados e Solicitadores aprovado pela Portaria 487/83 (correspondentes aos artigos 29.º e 31.º do atual Regulamento), «quando interpretada no sentido de determinar a “obrigatoriedade de inscrição na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores em caso de exercício exclusivo da profissão de solicitador em regime de contrato subordinado com vinculação simultânea a outro regime de inscrição obrigatória, concluindo pela cumulação obrigatória de inscrição na falta de exercício cumulativo de atividades».

diferente do regime geral da segurança social, optarem por esse regime de previdência da sua atividade profissional;

4.^a - Nos casos de verificação dessa opção pelo regime previdencial da sua actividade profissional, cabe, segundo o mesmo preceito, à Assembleia da República a obrigação de proceder à satisfação das contribuições sociais que seriam da respetiva entidade patronal, o que exige que esta tivesse, no âmbito do mesmo regime de previdência social, tal tipo de obrigação contributiva;

5.^a - Assim, nos casos em que, de acordo com o regime previdencial da atividade profissional do deputado que exerceu esse direito de opção, inexistente entidade patronal ou equivalente (o que pode acontecer amiúde no regime dos trabalhadores independentes) não cabe à Assembleia da República qualquer encargo contributivo para esse regime;

6.^a - O fim visado pela lei no exercício do direito do n.º 2 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, foi o de conceder aos deputados, caso o pretendessem, a opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, alicerçada, em suma, na evitação do prejuízo (ou afetação negativa) desses interesses decorrentes da aplicação do referido regime geral da Segurança Social nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Estatuto dos Deputados;

7.^a - A opção pelo Regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, como caixa de previdência da sua atividade profissional é por um regime previdencial autónomo, paralelo ao dos trabalhadores independentes, especial e privativo dos advogados, solicitadores e agentes de execução, embora criado pelo Estado e integrado no sistema geral da Segurança Social;

8.^a - Regime previdencial que se rege pelo respetivo Regulamento e, na matéria não expressamente prevista no mesmo, atende, subsidiariamente, à Lei de Bases da Segurança Social e à legislação que daí advenha, abrangendo

designadamente o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, como regime supletivamente aplicável com as devidas adaptações;

9.^a - Este sistema previdencial obrigatório para os advogados, solicitadores e agentes de execução caracteriza-se por ser um modelo de repartição e de solidariedade intrageracional, que principalmente visa assegurar rendimentos substitutivos do exercício da advocacia ou da solicitação nas eventualidades de velhice e invalidez, para além de, em virtude da agregação, ao longo dos anos, conceder outros benefícios, como subsídio por morte, e dispor de um fundo que pode atribuir, consoante as disponibilidades financeiras, prestações de caráter assistencial;

10.^a - Encontram-se reguladas no Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, de modo que se afigura completo e claro, as eventualidades, a incidência material e pessoal, e as taxas, embora de modo diverso do regime da segurança social atinente aos trabalhadores independentes (ou em acumulação);

11.^a - Resulta do estatuído no mesmo regulamento que a obrigação de contribuir para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores constitui um dever jurídico exclusivo dos advogados e solicitadores, uma vez que neste regime não é prevista uma repartição do esforço contributivo entre a eventual entidade empregadora e advogados e solicitadores seus subordinados;

12.^a - Por o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores expressamente dispor que as contribuições são a cargo dos beneficiários, não se encontra, neste âmbito, a existência de qualquer omissão ou lacuna do Regulamento da CPAS que justifique aplicação do regime geral da Segurança Social com as devidas adaptações;

13.^a - Não é, ainda, vislumbrável suporte legal que permita a compensação (total ou parcial) aos deputados pelos serviços da Assembleia da República por despesas atinentes ao pagamento das contribuições obrigatórias para o sistema de segurança social, pois o regime legal quanto a «subsídios» (remuneração, abonos e ajudas de custo) não o contempla, inexistindo, no presente quadro legal (Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos, Estatuto dos deputados e legislação complementar) qualquer subsídio (suplemento remuneratório, abono ou ajuda de custo) com esse fim específico;

14.^a - O artigo 18.º do Estatuto dos Deputados, por si só ou conectado com qualquer outro normativo, não institui a obrigação para os Serviços da Assembleia da República de terem de contribuir para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores por que o Deputado optou;

15.^a - E não é permitido ao intérprete a composição de um terceiro regime legal com normas extraídas de vários regimes legais;

16.^a - O sujeito passivo, como os demais elementos essenciais da relação jurídico-contributiva, deve ser determinado ou determinável, com base na lei, aquando da constituição dessa relação, impondo-se que esteja suficientemente indicado, nas regras de incidência, atentos os princípios da legalidade, da segurança do direito e de proteção da confiança e da contributividade e as condições gerais de acesso à proteção social (cf. artigos 8.º da Lei Geral Tributária, 2.º da Constituição da República Portuguesa e 54.º e 55.º da Lei de Bases da Segurança Social); e

17.^a - Ao ser permitido aos deputados a opção pelo regime de previdência da sua atividade profissional, é deixada à sua liberdade o direito de manter, atentos os seus concretos interesses, o regime de previdência social a que estava adstrito, com as vantagens e desvantagens que esse regime contempla, face ao regime geral da segurança social.