

**Tribunal da Relação de Lisboa**  
**Processo nº 9354/16.6T8LSB.L1-8**

**Relator:** TERESA PRAZERES PAIS

**Sessão:** 02 Novembro 2017

**Número:** RL

**Votação:** UNANIMIDADE

**Meio Processual:** APELAÇÃO

**Decisão:** IMPROCEDENTE

## CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES

### EXECUÇÃO

### COMPETÊNCIA

## Sumário

- As relações jurídicas estabelecidas entre a CPAS e os seus associados são relações de natureza administrativa e cabem na competência geral mencionada na al. o) do nº 1 do art 4º do ETAF.

(Sumário elaborado pela relatora)

## Texto Parcial

Acordam no Tribunal da Relação de Lisboa .

### Relatório:

Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores intentou contra J...a presente execução para pagamento de quantia certa sob a forma ordinária para haver dele o pagamento da quantia de € 86.016,13, dando à execução "Certidão de Dívida de Contribuições ".

Foi, então, proferida esta decisão:

*"Pelo exposto, ao abrigo das disposições conjugadas dos arts. 99.º, nº 1, 100.º, 577.º, al. a), 578.º e 726.º, nº 2, al. b), todos do CPC, decido julgar verificada a excepção dilatória da incompetência material deste Tribunal, em razão da*

*matéria, para preparar e julgar os presentes autos de execução, e, em consequência, absolvo o executado da instância, declarando extinta a instância executiva.*

*Custas pelo exequente - art. 527º, nº/s 1 e 2, do CPC. “*

É esta decisão que o exequente impugna, formulando estas conclusões:

1.ª- O Tribunal a quo é o tribunal competente para a decisão e tramitação deste processo executivo.

2.ª- Pois a CPAS, não obstante prosseguir fins de interesse público, tem uma forte componente privatística. Com efeito,

3.ª- A CPAS «é uma instituição de previdência autónoma, com personalidade jurídica, regime próprio e gestão privativa ... » (et. Art.º 1.º, n.º 1 do regulamento aprovado pelo Dec. lei n.º 119/2015, de 29/06) não fazendo parte do sistema público de segurança social (cf. Ilídio das Neves in "Direito da Segurança Social - Princípios Fundamentais Numa Análise Prospectiva").

4.ª- A CPAS não está sujeita a um poder de superintendência do Governo, mas a um mero poder de tutela (cf. Art.º 97.º do regulamento aprovado pelo Dec. lei n.º 119/2015, de 29/06), sendo essa tutela meramente inspectiva.

5.ª A CPAS não faz parte da administração directa ou indirecta do Estado.

6.ª- Os seus membros directivos não são designados pelo Governo, mas eleitos «pelas assembleias dos advogados e dos associados da Câmara dos Solicitadores».

7.ª- Mas além disso a CPAS não é financiada com dinheiros públicos, sejam oriundos do Orçamento do Estado ou do Orçamento da Segurança Social.

8.ª- Pelo que a CPAS não deve ser qualificada como uma mera "entidade pública".

9.ª- As contribuições para a CPAS não têm natureza tributária, mais se assemelhando a contribuições para um fundo de pensões.

10.ª- As contribuições para a CPAS assentam numa verdadeira relação sinalagmática entre o montante das contribuições pagas e a futura pensão de reforma a ser percebida pelo beneficiário.

11.ª- A este facto acresce que, nos termos do disposto no art.s 80.º, n.º 4 do regulamento aprovado pelo Dec. lei n.º 119/2015, o montante das contribuições depende em exclusivo da opção e, portanto, da única vontade do beneficiário.

IV! Nos termos da sentença recorrida, os tribunais administrativos e fiscais seriam os competentes para a tramitação e decisão de execução fundada em certidão de dívida reportada a contribuições para instituição de previdência.

13.ª- Todavia, o n.º 2 do art.s 148.º do CP PT impõe, para que se possa fazer uso o processo de execução fiscal, no caso de «dívidas a pessoas colectivas de

direito público que devam ser pagas por força de acto administrativo», que a lei estipule expressamente os casos e os termos em que o pode fazer.

14.<sup>a</sup>- No novo regulamento da CPAS, aprovado pelo Dec. lei n.º 119/2015, de 29/06, não existe norma que, de forma expressa, determine que as dívidas à CPAS sejam cobradas através de processo de execução fiscal a correr nos serviços de finanças

15.<sup>a</sup>- O que foi confirmado, já depois da entrada em vigor do novo regulamento da CPAS, pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à Direcção da CPAS. (doc.1)

16.<sup>a</sup>- E porque "não há direito sem acção", não resta à CPAS outro caminho senão recorrer aos tribunais judiciais, como no presente caso, para cobrar as contribuições em dívida por parte dos seus beneficiários, isto sob pena de ficar sem tutela jurisdiccional efectiva para o apontado propósito.

17.<sup>a</sup>- Assim a interpretação das referidas normas de modo a concluir pela incompetência do Tribunal a quo, acarretaria o incumprimento de preceito constitucional, constante do art.s 20.º, n.º 1 da CRP, que estipula que «a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos ... »

18.<sup>a</sup>- Tendo em conta o princípio constitucional previsto no art.s 20.º, n.º 1 da CRP que dispõe que «a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos ... », a interpretação conjugada da alínea o) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF (aprovado pela Lei n.º 32/2002, de 19/02) e do n.º 2 do art.s 148.º do CPPT, perfilhada na sentença recorrida, ou seja, de que apenas os tribunais administrativos e fiscais seriam competentes para dirimir os litígios entre a CPAS e os seus beneficiários, é inconstitucional por violação do disposto no art.º 20.º, n.º 1 da CRP, na medida em que, como vimos, levará a um verdadeiro "beco sem saída" pois a CPAS ficaria, dessa forma, sem possibilidade de poder cobrar as contribuições em dívida pelos seus beneficiários.

19.<sup>a</sup>- Pois, as dívidas à CPAS não poderão ser cobradas judicialmente nem nos tribunais administrativos e fiscais, nem por meio de execuções fiscais promovidas pela AT, nem por meio de execuções fiscais promovidas pela Segurança Social, por falta de norma habilitante para o efeito.

20.<sup>a</sup>- A sentença recorrida violou, assim, o art.s 2.º, n.º 2 do C.P.C.; o art.º 179.º, n.º 1 e 2 do NCPA e o art.s 148.º, n.º 2 do CPPT; o art.º 81.º, n.º 5 do RCPAS; a alínea o) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF e, além disso, a interpretação normativa extraída do referido conjunto de preceitos legais é inconstitucional por violar o artigo o art.º 20.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

Atendendo a que o âmbito do objecto do recurso é definido pelas conclusões

do recorrente ( artº 663 nº2 , 608 nº2, 635 nº4 e 639 nº1 e 2 do Novo Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 41/2013 de 26 de Junho, aplicável por força do seu artº 5 nº1, em vigor desde 1 de Setembro de 2013), sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso, exceptuadas aquelas cuja decisão fique prejudicada pela solução dada a outras,o que aqui se discute é saber se competente para a execução que tem por titulo executivo uma certidão de dívida emitida pela Direcção da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), são os os tribunais administrativos, como foi entendido na 1ª instância ,ou os comuns como o entende a apelante.

Vejamos.

Seguimos de perto, a argumentação explanada no acórdão deste Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 9/03/2017, in DGSI ,por com ela concordarmos em absoluto.

A regra é a competência em razão da matéria ser distribuída por várias categorias de tribunais “que se situam no mesmo plano horizontal, sem nenhuma relação de hierarquia (de subordinação ou dependência) entre eles”, usando a noção do Prof. Antunes Varela (in “Manual de Processo Civil”, 2ª ed, 207).

A regra é ser competente o tribunal judicial (ou jurisdição comum), de acordo com o artigo 64º do CPC, que fixa o princípio da competência residual.

Dispõe o art 212º/3 da CRP, que *«compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais»*. Em consonância, refere o nº 1 do ETAF que os tribunais administrativos *«são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo nos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais»*.

E o preceituado no artº 4 do ETAF enuncia como competentes os tribunais administrativos para situações que não cabem no critério da existência de um litigio sobre uma relação jurídica administrativa (ou fiscal *“...Aliás, a não convergência total de conteúdo entre alguns dos preceitos do art 4º e o princípio do seu art 1º/1, coloca a questão da respectiva articulação, a qual deve ser obtida deste modo: «Tal como sucede com as múltiplas disposições derogatórias que, sobre a matéria, existem em legislação avulsa,*

*também as normas do art 4º, sempre que afastem o regime do art 1º/1, devem ser vistas como normas especiais em relação àquele preceito, dirigidas a derroga-lo, prevalecendo sobre ele, para o efeito de ampliar ou restringir o âmbito da jurisdição. Significa isto que, de um modo geral, pertence ao âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de todos os litígios que versem sobre matéria jurídica administrativa e fiscal e cuja apreciação não seja expressamente atribuída, por norma especial, à competência dos tribunais judiciais, assim como aqueles que, embora não versem sobre matéria jurídica administrativa ou fiscal, são expressamente atribuídos à competência desta jurisdição - sendo que encontramos no art 4º do ETAF algumas disposições especiais com este alcance», e que, «ao introduzir (...) no art 4º preceitos com um alcance mais amplo ou mais restrito do que aquele que resultaria do art 1º/1, o legislador não pode ter deixado de pretender ampliar ou restringir o âmbito da jurisdição» in Mário Aroso de Almeida, «Manual de Direito Administrativo», 2010, p 156/157” - acórdão citado.*

Do que decorre que, quando se pretenda saber, num determinado caso concreto, se o litigio nele em causa deve ser submetido à apreciação dos tribunais administrativos ou fiscais, ou aos tribunais judiciais, não se deve recorrer em primeira linha ao critério constitucional da relação jurídica administrativa ou fiscal, *«antes cumprindo indagar se, sobre a especifica matéria em causa, existe disposição legal que, independentemente daquele critério, dê resposta expressa à questão da jurisdição competente. Essa disposição legal tanto pode constar de legislação avulsa aplicável ao caso, como do próprio art 4º do ETAF».*

Não existe legislação avulsa aplicável ao caso e nem o preceituado no artº 4 do ETAF nas suas alíneas específicas abrange a situação em apreço; logo, há que aplicar a disposição genérica da al o) do nº 1 desse preceito[\[1\]](#).

Por conseguinte, teremos que avaliar se estamos ,ou não na presença de *«uma relação jurídica administrativa e fiscal que não diga respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores».*

Crê-se que na base estará uma perspectiva jurídico material, tendo de existir uma controvérsia resultante de relações jurídicas disciplinadas por normas de direito administrativo.

É que podem assim existir relações jurídicas materialmente administrativas sem que tenham como titulares órgãos da administração.

O Cons. Fernandes Cadilha refere: *“Por relação jurídico administrativa deve entender-se a relação social estabelecida entre dois ou mais sujeitos (um dos quais a Administração) que seja regulada por normas de direito administrativo e da qual resultem posições jurídicas subjectivas. Pode tratar-se de uma relação jurídica intersubjectiva, como a que ocorre entre a Administração e os particulares, intradministrativa, quando se estabelecem entre diferentes entes administrativos, no quadro de prossecução de interesses públicos próprios que lhes cabe defender, ou inter orgânica, quando se interpõem entre órgãos administrativos da mesma pessoa colectiva pública, por efeito do exercício dos poderes funcionais que lhes correspondem. Por outro lado as relações jurídicas podem ser simples ou bipolares, quando decorrem entre dois sujeitos, ou poligonais ou multipolares, quando surgem entre três ou mais sujeitos que apresentam interesses conflitantes relativamente à resolução da mesma situação jurídica (quanto às características de uma relação jurídica deste tipo, Gomes Canotilho, “Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo”, Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº1, Junho 1994, pags. 55 e ss.)*

É então que emerge como relevante a natureza pública ou privada da(s) pessoa(s) colectiva(s) sujeito da concreta relação jurídica.

Como é posto em evidência no Ac RP 20/6/2016 [\[2\]](#), a CPAS tem traços de entidade pública, desde logo por ter sido criada pelo Estado – pelo Decreto-Lei nº 36.550, de 22/10/1947 - como constituindo uma instituição de previdência, sendo que a L 4/2007, de 16/1/ (Bases Gerais do Sistema de Segurança Social), a manteve em actividade, referindo no seu art 106º que, *«mantêm-se autónomas as instituições de previdência 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»*

É indiscutível, e isso mesmo resulta expresso do art 1º do Regulamento da Caixa de Previdência dos CPAS publicado em anexo ao DL 119/2015, que a CPAS visa *«fins de previdência e de protecção social»*, e embora autónoma, se rege, nos termos do nº 2 dessa norma, *«pelo presente Regulamento e, subsidiariamente, pelas bases gerais do sistema de segurança social e pela legislação dela decorrente, com as necessárias adaptações»*. Não deixa de estar sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da segurança social – artigo 97º do respectivo Regulamento – e goza

das isenções e regalias previstas na lei para as instituições de segurança social e de previdência social e de previdência estabelecidas na alínea c) do nº 1 do art 9º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas - artigo 98º do seu Regulamento.

Daí que estas características públicas têm sido suficientes para conduzirem a uma firmada tendência jurisprudencial nos Tribunais Administrativos no sentido de os mesmos serem os competentes para dirimirem os conflitos entre a CPAS e os seus associados, não se vendo motivo material para se inverter esse enraizado entendimento: cf jurisprudência citada no já referido acórdão desta Instância [3]

Por outro lado, no que toca à “indisponibilidade” da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira) para propor os processos executivos para cobrança das contribuições em dívida à CPAS, entendemos que não está a ser considerada a remissão para «os requisitos previstos no CPPT», que resulta do nº 5 do art 81º do referido Regulamento - «disposição especial» que, nos termos da al d) do art 703º CPC, visa permitir que a certidão de dívida de contribuições emitida pela direcção da CPAS valha como título executivo - não pode deixar de implicar a expressa previsão para a utilização do processo de execução fiscal a que alude o nº 2 do art 148º do CPPT, ao dispor que «*poderão ser igualmente cobradas mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei: a) outras dívidas ao Estado e a outras pessoas colectivas de direito público que devam ser pagas por força de acto administrativo*».

Assim sendo, ficam prejudicadas as conclusões atinentes à violação do preceito constitucional constante do artº 20 nº1 da CRP.

Síntese : *As relações jurídicas estabelecidas entre a CPAS e os seus associados são relações de natureza administrativa e cabem na competência geral mencionada na referida al o) do nº 1 do art 4º do ETAF.*

Pelo exposto, acordam em julgar a apelação improcedente e confirmam a decisão impugnada.

Custas pelo apelante.

Lisboa, 2/11/2017

Teresa Prazeres Pais  
Isoleta de Almeida Costa  
Carla Mendes

[1] «Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a «Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores».

[2] In DGSJ

[3] «Ac STA de 8/10/1996, o Ac do Tribunal de Conflitos (Supremo Tribunal Administrativo) de 2/10/2008 (*«É da competência dos tribunais administrativos conhecer de um litígio entre um Advogado e a Caixa de Previdência dos CPAS com vista a obrigar esta a prestar-lhe assistência enquanto auferir rendimentos que não excedam o valor de dois salários mínimos nacionais»*); o Ac STA de 22/9/2015 (*«Deve admitir-se a revista de acórdão do TCA Norte relativamente à questão de saber se a regularização das dívidas à Caixa de Previdência de CPAS ao abrigo do DL n.º 167/2012, de 1/8, permite a obtenção da pensão de aposentação pelos interessados que aderiram a um plano de regularização»*); o Ac STA de 9/1/2011.

A esses arestos pode ainda somar-se o recente Ac STA de 16/3/2016 (*«Compete ao Tribunal Administrativo conhecer de acção administrativa especial em que se pede a anulação da deliberação da CPAS que indeferiu o requerimento para pagamento das contribuições relativas ao período de estágio de uma beneficiária falecida...»*). Ac TCAN 26/11/2009 (*«O acto de fixação da base remuneratória sobre a qual irá incidir a contribuição de advogado para a CPAS, um subsistema específico para aqueles profissionais, insere-se no financiamento desse subsistema, integrando a satisfação de um encargo público fundamental do Estado, garantir o direito à segurança social desses profissionais, tem natureza tributária, competindo a sua apreciação ao tribunal Tributário da 1ª instância (arts 212º/3 da CRP, 1º, 4º, 44º/1 e 49º/1 als a) sub als i) e iv) todos do actual ETAF»*); com o mesmo conteúdo, o Ac STA 9/10/2003; e ainda, o também muito recente Ac RP 23/1/2006 (Fernandes

Isidoro),

«É da competência dos Tribunais Administrativos e não dos Tribunais de Trabalho, o conhecimento dos litígios entre Instituições de Segurança e Previdência Social (CPAS) e os respectivos beneficiários, que tenham por objecto o pedido de prestação de assistência aos seus beneficiários».

---