

# REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS ADVOGADOS E SOLICITADORES (\*)

*Comunicação de Pedro Gonçalves Grade*

Solicitador-Encartado

## I — RAZÃO DE ORDEM

Este Congresso visa debater, de uma maneira geral, todos os problemas que interessam à modernização do sistema legislativo português, mas, e atendendo ao elenco dos seus temas, especialmente, os relativos a círculos mais restritos de complexos normativos que pautam as relações específicas em que o advogado e o solicitador são chamados a intervir no seu labor do dia a dia, e também nos sistemas que não respeitam propriamente ao exercício da sua profissão, mas que têm repercussões no desenvolvimento normal da sua vida privada, como é o caso, em particular, da sua «previdência».

Hoje, passados, precisamente vinte anos após a feliz instituição da Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, constata-se com regozijo que a pouco e pouco os seus beneficiários vão olhando para ela com um interesse maior por lhe reconhecerem o seu valimento e a sua potencialidade de Instituição susceptível de lhes servir, como à sua família, nas situações de carência, na invalidez e na velhice.

---

(\*) Este trabalho, embora da autoria de um sr. Solicitador-encartado, merece a distinção de ser publicado na Revista da Ordem, por constituir um notável estudo acerca dos problemas da Previdência dos Advogados e dos Solicitadores.

A consolidação da Instituição não surgiu por acaso, ao cabo destes vinte anos, e ela se deve inquestionavelmente à acção esclarecida das suas sucessivas Direcções que para isso trabalharam abnegadamente, e de um modo muito especial à acção do Dr. Albano Ribeiro Coelho, que durante praticamente idêntico lapso de tempo, com a maior devoção, carinho, competência e sacrifício, serviu sem qualquer retribuição que não fosse a advinda da própria satisfação interior resultante do sacrificio desinteressado pelo próximo. Só quem leu quase todos os relatórios desde 1952, e aferiu os critérios de justiça que presidiram a todas as deliberações pode avaliar, ainda que imperfeitamente, o que foi a sua obra.

Aqui deixo consignada a minha singela mas sentida homenagem à memória do Dr. Albano Ribeiro Coelho, benfeitor dos seus pares.

Mas há que continuar, aperfeiçoando e melhorando, alterando se necessário, o que foi feito, a fim de adaptar a Instituição sempre ao condicionalismo e às necessidades do nosso tempo.

E, para isso, aqui vamos tentar reunir alguns princípios gerais e dados, meditando-os, sempre com o fim de, se possível, dar mais um passo para um viver melhor. Dizia Nietzsche, nas suas regras de bem viver: *Das Leben gern zu leben, musst du darüber stehn! Drum lerne dich erheben* (1).

Como sucede no campo do direito positivo geral há também na «previdência» uma hierarquia de normas desde a cúpula constitucional até às normas regulamentares. É mister assim ter em consideração tal enquadramento ao estudar e apreciar as regras que regulam a vida da Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, e a complexidade e o melindre da legislação social, e, por outro lado, as suas um pouco ainda incipientes técnicas, com relativas tradições, e os problemas de natureza ética, política, económica e social, e atendendo sempre ao devir de concepções do seguro social.

---

(1) Para bem viveres a vida, deves estar acima dela! Aprende, pois, a elevar-te!

Falarei sobre: condicionalismo determinante da previdência; previdencial em Portugal, bem como algo da nossa experiência histórica; conceitos de assistência, previdência e segurança social; legislação geral portuguesa e as normas regulamentares da nossa Caixa. Considerarei depois as eventualidades de maior interesse, apreciando-se à luz da visão ampla anteriormente dada e de um rumo ideal adequado às nossas particularidades. Abordarei os seguros: doença; invalidez; velhice; sobrevivência. Referirei o problema da habitação, embora marginal da previdência e outras questões ligadas aos benefícios concedidos aos solicitadores. Antes das conclusões dedicarei um capítulo especial a «receitas», onde tentarei expor problemas fundamentais de toda a nomenclatura do seguro social e que são pressupostos sem os quais não poderá subsistir uma das mais belas conquistas do homem do nosso século.

## II — GENERALIDADES

A vida dos homens decorre entre dois pólos, o mal e o bem, o amargo e o doce, a infelicidade e a felicidade.

Diz Santo Agostinho que «os vínculos deste mundo, têm verdadeira aspereza, e falsa doçura; dores certas e prazeres incertos; trabalho duro, e repouso inquieto; coisas cheias de miséria, e esperanças vazias de felicidade»<sup>(1)</sup>.

O homem tem de viver neste inevitável dualismo, mas, procurando ultrapassá-lo, tudo faz, como o Sísifo, para convertê-lo no monismo do pseudo bem, da quase felicidade, do seu quase bem-estar.

Nesta luta sem tréguas, feita em comum, cada homem contribui com o seu braço e o seu cérebro, construindo a cada passo um mundo de realidades diferentes, pretensamente melhores, seja no sentido material ou espiritual, mas sempre e cada vez mais complexas e variadas. Surgem bens e valores, entra-se em

---

(1) Epist. 30 cit. de Chateaubriand, in «O Génio do Cristianismo», pág. 160, vol. I, Porto, 1910.

sua disputa, entrelaçam-se interesses que coincidem com várias necessidades. E eis que, para construir uma ordem se estabelecem regras de conduta, que de momento a momento surjem não adequadas ao fim para que idealizadas e criadas por entretanto as relações que elas se destinam a dirigir se terem imperceptivelmente modificado e evoluído, impulsionadas pela ilimitada ambição humana, que personifica o espírito da criação.

A alcançar um ideal, dizia Nietzsche, é já superá-lo. É a constituição futurista do homem de que fala Ortega y Gasset<sup>(1)</sup>.

Sempre assim foi e será em todos os domínios, como o é em particular na esfera dos movimentos político-económico-sociais. Neste campo sempre se pugnou por uma solução que evite ou esbata a existência de duas ordens distintas de pessoas, as que possuem e as que não possuem os bens ideais necessários ou suficientes para a satisfação das necessidades naturais e artificiais.

Neste contexto, surgiu a «previdência», como sistema de direito e como filosofia política e social, de profundas implicações económicas. Diz o Prof. Aben Athar Neto, que<sup>(2)</sup> «de um modo geral, pode dizer-se que em nenhuma civilização ou cultura antecedentes da que é nossa, conseguiu vingar uma ideia que se assemelhe ou compare, mesmo de longe, àquilo que teremos de entender como o mundo da solidariedade humana e social, que é, em si mesma, a previdência». E acrescenta o mesmo Mestre que é solução jamais lembrada pelas civilizações ou culturas anteriores, além de ser «uma contribuição essencialmente ocidental para o equilíbrio que o socialismo e os movimentos sociais, terão visado, mas que, na realidade, jamais conseguiram».

A inteligência humana construiu um esquema pelo qual, pela paz e pela redenção sociais, se dava e continua a dar, agora mais do que nunca, por toda a parte do mundo civilizado, à medida que cedem as resistências sem sentido, amparo humano e material a cada homem e mulher em particular, mas fundamentalmente à instituição natural por excelência que é a família.

---

(1) «La Rebelion de las Masas», Madrid, 1943, pág. 204.

(2) «Curso de Previdéncia Social», Rio de Janeiro, 1961, pág. 16.

A família «onde se baseia a existência da humanidade e o seu destino»<sup>(1)</sup>, é o «meio natural onde se processa o desenvolvimento óptimo das potencialidades hereditárias de cada filho»<sup>(2)</sup> e por isso mesmo célula fundamental da nossa sociedade.

Uma das maiores virtualidades do esquema da previdência é precisamente o de considerar tal realidade orgânica quer na sua função eminentemente social quer atendendo à sua expressão económica como unidade de produção e consumo, razões sobejas para a defesa intransigente da sua unidade.

### III — RESENHA HISTÓRICA

Sempre o homem procurou obstar aos riscos inerentes do seu existir. Uns mais que outros têm o sentido da previsão — variável aliás com as circunstâncias do respectivo meio — que constitui tendência para uma poupança privada.

La Fontaine, sintetiza admiravelmente tal instinto humano, como retrata a ligeireza do proceder contrário. Senão veja-se esta maravilhosa versão (parcial) posta em verso pelo nosso Bocage):

Tendo a cigarra em cantigas  
Folgado todo o verão  
Achou-se em penúria extrema  
Na tormentosa estação.

Não lhe restando migalha  
Que trincasse, a tagarela  
Foi valer-se da formiga,  
Que morava perto dela<sup>(3)</sup>.

Por outro lado, a igreja cristã, certa do espírito humano de solidariedade, erigiu em virtude teológica, a caridade, que o

(1) «Problemas Sociais», doutor Manuel Rodrigues, Lisboa, 1943, pág. 118.

(2) «O Homem perante a vida», Dr. Alexis Carrel, 1959, Porto, pág. 160.

(3) «Fábulas de La Fontaine», edições «Melhoramentos», 1970, pág. 57.

Apóstolo Paulo assim definiu: «a caridade é paciente, é benigna; a caridade não é invejosa, não obra temerária nem precipitadamente, não se ensoberbece, não é ambiciosa, não busca os seus próprios interesses, não se irrita, não suspeita mal, não folga com a injustiça, mas folga com a verdade; tudo tolera, tudo crê, tudo espera, tudo sofre»<sup>(1)</sup>.

«Não há acto de homem para homem que possa fugir à sua influência, *in omnibus caritas*»<sup>(2)</sup>.

Aquela maneira de ser do homem, a sua própria desigualdade de constituição, e estes princípios, contribuíram para que surgissem instituições privadas e públicas praticando a assistência, e numa fase mais adiantada, o socorro mútuo, através das mutualidades, visando estas principalmente os trabalhadores e utilizando uma técnica de distribuição de encargos, com vista à reparação das eventualidades susceptíveis de atingirem cada um dos associados.

Estas associações precedidas aliás de outras de carácter acentuadamente religioso, que a pouco e pouco se foram confundindo com fins mais sociais e económicos, tiveram o seu apogeu no século XIX, e em regra tinham como modelo as «*Friendly Societies*», constituídas na Inglaterra pela segunda metade do século XVIII.

Foi em França com Thiers e com a sua legislação publicada em 1850, que se incrementaram ainda mais estas associações. Aliás, em 1852, existiam neste país 2438 associações, e em 1861, 4410. Em Inglaterra, em 1899, contavam-se 6773<sup>(3)</sup>. Estes números dão uma ideia da importância do novo fenómeno social.

Foram pois estas instituições: a poupança privada; a beneficência; a assistência pública; e o socorro mútuo, que, através de muitos séculos, constituíram as formas através das quais se foi dando, na prática, realização dos anseios humanos de um existir segundo um padrão julgado digno, e foram estes ante-

(1) «1.ª Epístola aos Coríntios», cap. 13, 4 a 7.

(2) «Problemas Sociais», Cardeal Verdier, tradução, Lisboa, 1939, pág. 167.

(3) Cicero Galvão, in «Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura», vol. 12 — pág. 1.625.

cedentes que moldaram muitos dos princípios actuais da política da segurança social.

Até o século XIX, tais instituições foram preenchendo como puderam as carências económicas e morais dos homens, mas o facto é que com as quase mutações sociais do século passado, principalmente no norte da Europa e da América, houve necessidade de encontrar um outro sistema que permitisse a protecção contra os riscos sociais.

Com efeito, novos factos — como as ideologias individualistas da Revolução Francesa e depois as de feição socializante, como um novo modo de ser das organizações industriais e comerciais, voltadas à técnica da produção maciça facilitada com os novos meios de transporte e distribuição dos bens, as consequentes grandes concentrações de operários, e o seu aumento, motivadores do abaixamento dos salários, implicando as mais diversas e implacáveis condições de trabalho, e de miséria, acrescida do aumento generalizado dos acidentes de trabalho e da morbilidade por más condições de hygiene, em habitações indignas, além das muito frequentes crises económicas e tecnológicas, com o desemprego súbito e inesperado, agravador das já péssimas condições existentes — determinaram (juntamente com uma vasta e maravilhosa literatura romanceada à escala mundial, exploradora dos temas da pobreza, da maldade, da dor, da revolta, da esperança), a adopção pelo Estado de novos princípios como o da *responsabilidade patronal*, com vista aos acidentes de trabalho e das doenças profissionais e depois o do *seguro social obrigatório*.

Como está referido, as associações de socorros mútuos, fundamentalmente constituídas por operários, aumentaram à medida das suas necessidades, embora a breve trecho se verificassem as suas deficiências motivadas pela sua dispersão, com número insuficiente de sócios e, por circunstâncias da sua incipiente técnica de administração e distribuição. Apesar disso muitas consolidaram-se, estabilizando os seus meios financeiros.

Importa salientar o mérito de tais associações de carácter meramente voluntário e de inscrição facultativa e prin-

principalmente os dois princípios básicos que consagraram ou seja:

- a) o da necessidade de *intervir previamente à verificação dos riscos*, oposto ao da antiga reparação em que sempre foi baseado o espírito da filantropia, ou da caridade;
- b) o de, em abstracto, esquematizar as situações condicionadoras dos benefícios, previamente também determinados, objectivando portanto os factos determinadores de *um direito* e não de uma expectativa sujeita a avaliações discricionárias.

Foi assim que dentro de uma evolução normal surgiu a instituição da «previdência» com *seguro obrigatório*, meio que o poder público utilizou para responder ao condicionalismo social atrás referido e por outro lado para aliviar o seu erário dos encargos sempre maiores que a assistência impunha.

Reunificada a Alemanha depois da vitória de Moltke sobre os franceses, em Setembro de 1870. e adquirida estabilidade e maturidade política, Otto, príncipe de Bismark, com a sua mensagem histórica de 1 de Novembro de 1881, propôs um ambicioso plano de seguros sociais obrigatórios.

Nessa mensagem dizia o grande chanceler que «é pela união íntima das forças sob a forma de associações e cooperativas, colocadas sob a protecção, vigilância e solicitude do Estado, que será possível, nós o esperamos, resolver este momentoso problema, que o Estado não poderá solucionar por si só com a mesma eficácia»<sup>(1)</sup>.

Esta última referência do estadista sem dúvida que seria devida a um anterior desaire dos seus planos no Reichstag, que não lhe deu logo o apoio financeiro de que carecia<sup>(2)</sup>.

Surgiram depois, com o selo de Bismark, as históricas leis, de 15 de Junho de 1883, com o estabelecimento do seguro

<sup>(1)</sup> Citação do Prof. Athar Neto, no trabalho já referido, a págs. 69 e 70.

<sup>(2)</sup> V. «Curso de Direito Corporativo», Prof. Soares Martinez, 1962, Lisboa, pág. 162.

doença, de 1884, seguro de acidentes de trabalho, e 1889, com o seguro de invalidez, velhice e morte ou sobrevivência. Estas leis e outras complementares foram depois em 1911 devidamente codificadas.

Em outros países e até com anterioridade podem ser citadas outras leis, mas não com as características inovadoras do seguro obrigatório, como é o caso das leis de 1799, na Dinamarca, de 1601 na Inglaterra, as leis dos pobres, que Estanislau Fischlowitz considerou como o ponto de partida para o desenvolvimento da assistência pública e onde se sistematizou a responsabilidade consuetudinária do Estado, com o dever de prestar assistência aos pobres e desamparados, recorrendo à tributação fiscal. Também na Rússia, em 1741 e na Tchecoslováquia, em 1888, se publicaram leis relativas à protecção dos trabalhadores, com as variantes próprias do tempo e do lugar.

A pouco e pouco os novos princípios, a par naturalmente do mutualismo facultativo, que nunca desapareceu, se foram espalhando, dando lugar a mais recentes leis, podendo-se citar, numa outra evolução, o Código Alemão de 1924, as leis de 1928 e 1929, na Áustria, as de 1924 e 1928 na Checoslováquia, as francesas de 1928 a 1932, as inglesas de 1924, 1925 e 1928, a holandesa de 1929, a portuguesa, de 1919, de que mais adiante falarei, a espanhola de 1910 (1).

Mas ficaria muito incompleto este pequeno apontamento sobre a génese do seguro social obrigatório se não fosse feita também, ainda que muito sucinta, uma breve referência à doutrina social da Igreja, que, como diz o Cardeal Verdier: «Teve sempre a preocupação de determinar, com a maior precisão possível, adaptando-os o melhor que podia às circunstâncias do momento, os direitos e os deveres de todos os séculos, de todas as idades, de todas as profissões, quer se trate de justiça ou de caridade, de contratos de trabalho ou de qualquer outra natureza. Ocupou-se sempre dos salários justos, do justo preço das

---

(1) «La Seguridad Social y las Professions Liberales», D. Jaime Murillo Rubiera, comunicação ao II Congresso Internacional de Postulantes de la Justiça, Barcelona, 1969, pág. 71.

trocas e das associações. O seu ensino teológico não deixou, um só instante, através dos séculos, de considerar e resolver estes problemas. O desemprego, os acidentes e a velhice foram sempre objecto da sua solicitude. Por várias vezes se tentou fazer a história da caridade católica e a simples enumeração dos seus benefícios enche volumes. Vigiou e salvaguardou sempre os direitos das mulheres e das crianças, das viúvas e dos órfãos e assegurou-lhes a mais desvelada protecção» (1).

Como corolário da acção evangelizadora da Igreja, de toda a sua doutrina espiritual e temporal, Leão XIII, um dos homens mais sábios do seu tempo, através das suas encíclicas, a de 1878, de 1879, 1889, 1890 e finalmente na célebre *Rerum Novarum* de 1891, definiu de forma inigualável os princípios gerais da dignidade humana, e naturalmente se referiu à «previdência» em geral, e às associações de socorros mútuos. São dele estas palavras da *Rerum Novarum*: «estas associações devem ser governadas com um grande espírito de equidade e justiça», e mais adiante: «É necessário ainda prover de modo especial a que em nenhum tempo falte trabalho ao operário e que haja um fundo de reserva destinado a fazer face, não somente aos acidentes súbitos e fortuitos inseparáveis do trabalho industrial, mas ainda à *doença*, à *velhice* e aos *reveses da fortuna*» (2).

Também à escala da diplomacia internacional os novos princípios da «previdência» foram acarinhados e adoptados, criando-se um clima propício ao seu desenvolvimento. Vale aqui lembrar o 3.º princípio do Tratado de Versalhes: «o pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida *sem maiores preocupações* e de acordo com o tempo e a condição do seu país» (3).

Em evolução histórica mais recente poderão citar-se como marcos consolidadores dos novos princípios, a Organização Internacional de Trabalho, com as suas sessões a partir de 1921, a mensagem de 6 de Janeiro de 1941 do Presidente Roosevelt, a

---

(1) «Problemas Sociais», obra citada, pág. 33.

(2) «*Rerum Novarum*». Direcção-Geral da J. O. C. Lisboa, 1961, pág. 42.

(3) Obra citada do Prof. Athar Neto, pág. 65.

Carta do Atlântico de 12 de Agosto de 1941, nos seus 5.º e 6.º pontos, a 1.ª Conferência Interamericana para a Segurança Social de 1942, onde, pela primeira vez, se formulou um novo conceito de segurança social de feição diferente e de cariz económico embora de carácter genérico: «Todas as nações devem criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das suas gerações activas, preparar o caminho das gerações vindouras e sustentar as gerações eliminadas da vida produtiva. É este o significado da segurança social: uma economia genuína e racional dos recursos e valores humanos» (1).

Aludo também à Declaração de Filadélfia de 1944, à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, artigo 22, e tanto ainda poderia ser referido sobre a evolução histórica da «previdência», comentado e reflectido, como poderiam ser indicadas as leis mais fundamentais de algumas das nações mais civilizadas e adiantadas economicamente. Mas tal trabalho não se compadece com os limites de uma simples e despretençiosa comunicação a um Congresso que tem em vista pontos concretos do seu interesse susceptíveis de serem aprovados e recomendados ao poder político.

Antes de findar este capítulo entendo no entanto que não devo deixar de mencionar o capital plano de Sir William Beveridge, apresentado ao Parlamento Inglês em Novembro de 1942, sob pena de truncar e olvidar um elo absolutamente basilar da história do seguro social.

O «plan for social security» (2) foi precedido de inquéritos começados em 1935 que duraram até 1939 e o seu fim principal era e é construir garantias eficazes em todas as circunstâncias para obstar à interrupção da capacidade de ganho.

De entre as medidas principais para alcançar tal objectivo são de salientar: a generalização a todas as pessoas, trabalhadores ou não, da protecção contra os riscos sociais; um alargamento das eventualidades, com vista à defesa da família e à

---

(1) Parecer da Câmara Corporativa, n.º 39/VII, in «Reforma da Previdência Social», Lisboa, 1961, pág. 70.

(2) V. «Social insurance and allied services», Report by sir William Beveridge, Londres, H. M. Stationery Office, 1942.

protecção da infância e a generalização da educação; fixação das prestações mínimas previamente fixadas para seis classes de pessoas; instituição de um departamento único, administrador dos serviços de segurança social; uma única taxa de contribuição, mediante a aposição semanal de um só selo, em um documento.

Cada um dos pontos atrás referidos daria matéria para numerosas considerações, mas como nos capítulos seguintes se abordarão mais em particular, alguns deles, é lícito que se feche esta parte, para, agora, tentar historiar os efeitos do fenómeno até aqui apreciado, adentro das nossas fronteiras.

#### IV — EVOLUÇÃO EM PORTUGAL

Para uma compreensão mais perfeita dos sistemas actuais em Portugal da protecção social, que entre nós sempre tiveram maravilhosas tradições, convirá, embora muito resumidamente, fazer referência às seculares «Misericórdias», as «Santas Casas», ao que parece sem paralelo na história dos outros povos, elucidando sobre o seu nascimento e a sua acção.

Tais instituições teriam sido inspiradas pelas Albergarias <sup>(1)</sup> e por outras Irmandades instituídas pelas autoridades eclesiásticas com fins religiosos e assistenciais.

A primeira Misericórdia, a de Lisboa, foi inaugurada em 15 de Agosto de 1498, sendo o seu primeiro Provedor o frade Miguel Contreiras, confessor da Rainha D. Leonor de Lencastre, viúva do Rei D. João II e irmã de D. Manuel I. Segundo alguns autores já antes dessa data o bom frade, a quem chamavam o «apóstolo de Lisboa», ou o «pai dos pobres e amparo dos órfãos», andava pela cidade pedindo e distribuindo esmolas com um anão.

---

(1) A primeira Albergaria teria sido criada em 1097, em Pena Cova, e a mais importante na Vila de Osseloá (hoje Assilhó), em 1120. Estas instituições ocupavam-se do tratamento temporário dos enfermos, segundo se refere no «Tratado da Virtuosa Beneficência», do Infante D. Pedro V. Conferência de João da Cruz Viegas, publicada no 1.º «Boletim do Museu — Biblioteca do Conde Castro Guimarães», de Cascais.

Mas o que é certo é que firmado o seu primeiro estatuto ou «compromisso», como sempre se chamaram os seus regulamentos, impresso em 1516, e posto em vigor por provisão real, o número das Misericórdias aumentou constantemente pelo país, por instâncias do próprio rei. Em 1505, já havia 29 e em 1525, quando D. Leonor faleceu, 56 (1). Em 1910 havia em todo o Portugal e ilhas, incluindo Luanda, Goa e Macau, 335 Misericórdias (2).

Com as suas «capelas» (3) e funcionando sempre adstritas a Igrejas, prosseguiram fins religiosos e assistenciais. Segundo J. Quelhas Bigote: ensinam os simples; castigam os que erram; consolam os tristes; perdoam a quem errou; rogam a Deus pelos vivos e defuntos; redimem cativos e presos; curam os enfermos; cobrem os nus; dão de comer e de beber a famintos e sequiosos; dão pousada a peregrinos; enterram os mortos.

Mas a partir de 1934, começa a laicização de tão prestantes instituições que passam principalmetne a constituir serviços assistenciais profanos.

Actualmente o Decreto-Lei 35 108 de 7-11-45 regula toda a assistência social prestada pelas Misericórdias.

A par das Santas Casas surgiram as associações mutualistas de carácter profano e inspiradas noutras doutrinas mercê das inevitáveis repercussões em Portugal dos acontecimentos históricos surgidos na Europa.

Em 1838, segundo Costa Goodolphim (4) funda-se em Lisboa a associação dos artistas lisboenses, englobando profissionais de ourivesaria, embora haja também notícia de outra, a de Nossa Senhora do Bonfim, em 1807. Trinta anos depois existiam já 256 associações, com cerca de 90 000 sócios (5).

(1) V. trabalho cit. de João da Cruz Viegas.

(2) V. também «A Misericórdia de Lisboa», de José da Silva Ramos, Lisboa, 1931; «Manual de Direito Corporativo», Prof. Soares Martinez, 2.ª edição, 1967, pág. 272 e seg.; «Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas», Fernando da Silva Correia, Lisboa, 1944.

(3) Legado em dinheiro ou propriedades para com o seu rendimento satisfazer encargos de obras pias, como missas e outros sufrágios.

(4) V. «Les Institutions de Prévoyance du Portugal», Lisboa, 1883; idem mesmo autor, «As Misericórdias», Lisboa, 1897; idem mesmo autor, «A Previdência», Lisboa, 1889.

(5) «A Mutualidade em Portugal», Domingos da Cruz, Coimbra, 1934, pág. 8 e pág.

Em 1891, surgem os primeiros diplomas de carácter proteccionista social e em 1896, regulamentam-se o funcionamento das associações de socorros mútuos. Em 1920, como consequência do desenvolvimento das associações e cooperativas surgiram tentativas para a elaboração de um Código do Trabalho, e de um Código do Cooperativismo, mas sem êxito. Ainda tudo estava um pouco fervendo e carecia-se de mais maturidade e estabilidade, quando também é certo que estes problemas de natureza social desenvolvem-se à medida do desafogo económico e nesse período surgiu a galopante crise monetária, logo após a primeira grande guerra.

E sobre a mutualidade, e as várias modalidades que revestiu, os seus fins, as suas conquistas, tanto e tanto se poderia dizer, mas fundamentalmente convém frisar que visavam proporcionar, como ainda hoje o fazem, dentro do esquema da previdência facultativa, pensões de reforma, de sobrevivência, de invalidez, subsídios de desemprego, doença, funeral e tantos outros benefícios, dentro das suas possibilidades (<sup>1</sup>).

É vulgar afirmar-se que as ideias boas e inovadoras provenientes do estrangeiro, como as suas concretizações, aqui nos chegam a este cantinho da Europa sempre tardias, embora actualmente os meios técnicos de transmissão sejam instantâneos, mas também é verdade que a imitação tem as suas vantagens e desvantagens e que cada homem como cada povo pensa, age e deseja diferentemente.

O interessante é que enquanto na Alemanha, Bismark lançou em 1883 a sua primeira lei do seguro obrigatório, ainda quando os veículos de transmissão de coisas e ideias estavam muito longe de ter o desenvolvimento dos de hoje, já em 1885, o nosso Oliveira Martins, na cidade do Porto, nos dava à estampa o seu trabalho «Política e Economia Nacional», onde afirma que (<sup>2</sup>): «Bismark converteu-se ao novo cristianismo como os patrícios romanos do império antigo, e daí nasceu o

---

(<sup>1</sup>) V. obras citadas de Domingos da Cruz e de Costa Goodolphim.

(<sup>2</sup>) V. pág. 74.

socialismo autocrático, imaginando resolver o problema por meio de leis de protecção e da organização de uma caridade oficial sem limites».

E acrescentava o mesmo autor num dos trabalhos publicados a partir do ano de 1882, no Jornal do Comércio, de Lisboa, o seguinte como remédio para os nossos males sociais: «promulgar um Código do Trabalho fabril, regulando as condições e o tempo do exercício diário, estabelecendo prescrições em relação ao trabalho das mulheres e crianças, organizando o aprendizado, *criando instituições preventivas* das consequências dos acidentes e da inabilitação pela velhice».

Como se vê houve sempre em Portugal um clima propício à criação dos meios mais eficientes para resolver os males dos riscos sociais.

Contudo, só em 1919 surgiu «de jure constituto», uma lei instituindo o seguro obrigatório. De notar que o autor do seu articulado foi um socialista, Augusto Dias da Silva, e quem a aprovou foi o seu sucessor no Ministério do Trabalho, o conservador Jorge Nunes. Fora instituído o Instituto de Seguros Sociais, organismo que se pretendia coordenasse e orientasse o seguro social. A verdade é que o próprio operariado, a classe visada, opôs resistência a aceitar as cadernetas, em muitos milhares, que o Instituto emitira. Não se tomaram também em consideração a coexistência dos organismos de inscrição facultativa e também o idealismo sindical absolutamente intransigente com o Estado.

Malgrado o seguro obrigatório criado em 1919, a partir de 1935 se começaria, a pouco e pouco a dar-lhe corpo, e, actualmente, essa tendência de universalização por toda a população portuguesa mantém-se e felizmente nos últimos tempos se tem incrementado começando a estruturar-se a previdência da classe rural — a que maiores dificuldades de integração, na generalidade dos países tem suscitado — estendendo-se cada vez mais a toda a população, trabalhadora e não e com um espírito diferente, de que o seguro é *um direito* do cidadão.

## V — ASSISTÊNCIA — PREVIDÊNCIA -- SEGURANÇA SOCIAL.

Numa noção muito geral, a assistência é o auxílio ou amparo a pessoa ou pessoas em situação de carência, quer por serviços, prestações materiais ou apenas o simples amparo moral. Não há contrapartida e pode ser dinamizada por pessoas ou instituições particulares e oficiais. A beneficência difere um pouco no sentido em que se funda mais essencialmente no espírito da caridade e é mais discricionária. Existe também o que se chama a filantropia que pretende alhear-se do espírito de caridade cristã, baseando-se apenas no amor à humanidade. É fundamentalmente o mesmo, mas as pessoas que a praticam, tem uma formação diferente.

Os autores consideram várias gradações de assistência e assim distinguem, *assistência paliativa*, que se pretende seja o alívio apenas dos sofrimentos provindos da miséria; *assistência curativa*, que será a reposição das pessoas integradas no grupo familiar em condições normais de existência; a *assistência preventiva*, quando se antevêm os flagelos sociais e finalmente a *assistência construtiva* que procura melhorar condições sociais e elevar o nível da existência.

Portanto, numa noção ideal, a assistência deveria *prevenir*, intervindo antes de se concretizarem os estados de carência, não remediando e reparando, dirigida ao indivíduo e principalmente à célula natural onde ele se integra, a família, por isso se diz social, e além disso, melhorando e elevando as condições de vida.

Nos sistemas legislativos onde vigora o seguro obrigatório, a assistência, seja a particular ou oficial tem carácter suplementar e complementar, quer no que refere ao seu campo de aplicação, considerando as camadas populacionais não abrangidas pelo seguro, quer no que respeita às eventualidades, procurando colmatar os efeitos devidos à sua não total cobertura.

Duma maneira geral, a assistência organizada estadual ou a privada não distingue categorias dos presumíveis beneficiários a não ser no que toca ao critério da carência, o «means test», ou teste de pobreza.

A diferença mais significativa que se aponta para separar os conceitos de assistência do de seguro social, prosseguido através da previdência, quer facultativa quer obrigatória, é precisamente a de este conferir *um direito* a determinadas prestações, verificados factos pré-regulamentares, e de uma maneira geral alheios à situação económica do beneficiário.

Ao contrário, no campo da assistência, não se confere um direito e o benefício ou subsídio, ou prestação surge baseado em critérios discricionários no que respeita à atribuição, embora basilarmente sejam tomados em consideração os critérios comuns de justiça da sociedade e as normas regulamentares de cada instituição que a concede.

Para aqueles que sem o sentido do meio termo apontam a assistência como algo que, irreversível e necessariamente terá de se integrar no esquema do seguro social, apenas deixaremos aqui as lúcidas palavras do Pio XI proferidas na sua encíclica *Quadragesimo Anno*: «Mas mesmo quando cada um tivesse obtido neste mundo tudo o que tem direito, continuaria ainda aberto à caridade campo bem largo. A justiça, por si só, mesmo escrupulosamente praticada, pode fazer desaparecer as causas dos conflitos sociais; mas não realiza, por sua própria virtude, a aproximação das vontades e a união dos corações. Ora todas as instituições destinadas a favorecer a paz e o auxílio mútuo entre os homens, por muito bem conhecidas que pareçam, recebem a solidez sobretudo dum laço espiritual que une os membros entre si. Quando falta esse laço, mostra a experiência que as melhores fórmulas se tornam insuficientes. Só se estabelecerá, portanto, a verdadeira colaboração de todos quando se tenha em vista o bem comum, quando todos tiverem a íntima convicção de serem os membros de uma grande família e os filhos dum mesmo Pai celeste, de não formarem mesmo em Cristo senão um corpo único do qual são reciprocamente os membros, de modo que, quando um sofre, todos sofrem com ele.»

A previdência atende apenas a um determinado número de males sociais, aqueles especialmente previstos pelo esquema do seguro social.

Como atrás vem referido a previdência objectiva e regulamenta previamente as eventuais situações de facto, tipicizando-as. Em abstracto molda situações jurídicas causadoras dum direito, e mercê deste esquema se torna possível intervir com antecedência aos riscos.

Segundo S. Tomás (1)), «os direitos e os deveres de cada um devem ser concretizados, determinados; a sociedade só pode existir e viver com esta condição; deve ser uma instituição jurídica e não um estabelecimento de caridade; as relações dos cidadãos devem ser baseadas no estrito direito, pelo menos em grande parte, afastando os sentimentos, sempre um pouco aleatórios e que portanto não oferecem suficiente segurança».

É uma posição contrária da referida anteriormente no respeitante à definição da assistência, mas, bem reflectindo, tomada de posição só em aparença e contradição. Aliás esta última tese é uma conquista capital no contexto do desenvolvimento das sociedades civilizadas, é o primado do Direito. A tendência neste campo particular da debelação dos males sociais pesa inegavelmente a favor desta última tese, embora não se possa deixar de ter em atenção as especiais e particularíssimas vantagens da aplicação subsidiária dos princípios defendidos por Pio XI, no que se refere às relações quase familiares de cada grupo restrito.

A «segurança social» é um terceiro estágio de desenvolvimento subsequente aos dois anteriores conceitos, e procura, no seu significado mais amplo abrangê-los no seu conjunto.

Embora se possam atribuir os mais diversos significados à expressão «segurança social», no caso em apreço, é bem de ver que se pretende tão só focar o círculo de situações tão magistral e genericamente definido na declaração, aliás já citada, produzida na 1.ª Conferência Interamericana para a Segurança Social, quando se afirmou: «Todas as nações devem criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das suas gerações activas, preparar o caminho das vindouras e sustentar as eliminadas da vida produtiva».

---

(1) Citado pelo Cardeal Verdier obra retro-indicada, pág. 191.

Tal conceito é verdadeiramente definidor duma excelsa «política social», ultrapassando mesmo o conceito meramente económico, onde se busca apenas como fim a regularidade económica dos indivíduos e das famílias alicerçadas em um seu direito, baseado em que cada uma das peças sociais é um elo da produtividade económica, beneficia dela e faz cumulativamente beneficiar a sociedade. A sua eliminação retira também à sociedade a sua quota parte do benefício.

É precisamente baseado neste princípio económico que o Dr. Rubiera <sup>(1)</sup> defende que a natureza do seguro social é típica de uma instituição de direito público, tanto pelos direitos que outorga como pelos deveres que impõe.

A propósito convém referir uma das condições da fórmula (a corporativa) referida pelo Prof. Salazar: «a organização não deveria dissociar o económico do social, pela razão fundamental de que todos os que de qualquer modo trabalham são solidários na produção e é da produção que todos devem viver» <sup>(2)</sup>.

E embora me pudesse espriar por largas considerações sobre este tema de tanto interesse, é mister encerrá-lo e passar às características gerais do conceito, fundamento, fins e meios, mas antes não resisto à tentação de enunciar uma parte duma resolução da 7.ª Assembleia Geral da Conferência Internacional das Mutualidades e dos Seguros Sociais, realizada em Praga, de 28 a 30 de Setembro de 1936, que diz: «Os seguros sociais cumprem importantes funções económicas: a) pela segurança que oferecem aos operários e empregados durante os períodos de incapacidade de ganho e de desemprego; b) pelo restabelecimento e manutenção da capacidade produtiva dos trabalhadores, e pela conservação, em proveito da economia nacional, da capacidade de consumo dos trabalhadores» <sup>(3)</sup>.

No dizer de Venturi, na sua obra sobre os fundamentos científicos da segurança social, o seu fundamento ético-político baseia-se no reconhecimento da obrigação cometida à sociedade de

---

(1) «La Seguridad Social y Las Profesionales Liberales», obra cit.

(2) «Discursos» — vol. III, pág. 361, Coimbra Editora, 1943.

(3) «Associação Internacional da Segurança Social, Resoluções, Recomendações e Conclusões» — 1927-1961, Lisboa, 1964, pág. 73.

intervir em proveito do seu cidadão ou da sua família, sempre que exista *desequilíbrio grave* entre as necessidades de cada um ou dos seus familiares e os meios de as satisfazer, mercê de eventos típicos, definidos com precisão no sistema de norma reguladoras que determinem perda, redução ou cessação dos proventos, ou ainda a necessidade de suportar obrigações financeiras, que os proventos normais não comportam <sup>(1)</sup>.

No que respeita às causas de *interrupção* dos réditos surgem: as doenças; a maternidade; o acidente ou doença profissional que implique incapacidade temporária, não desvalorizada; e o desemprego.

Como causas de *redução* apresentam-se: acidentes de trabalho ou doença profissional, com desvalorização; morte do chefe de família, no caso de haver outras fontes de rendimento do agregado familiar.

A origem da *cessação* dos proventos ocorre com: invalidez; morte do chefe de família, quando não haja outras fontes de rendimento.

Quanto à necessidade de suportar encargos excepcionais, será de enumerar: doença prolongada e a reabilitação respectiva; o casamento; a maternidade; sustentação de filhos e familiares, bem como despesas de educação e instrução.

Os fins da segurança social inevitavelmente estão em conexão com os seus fundamentos citados e portanto com a sua prevenção, reparação ou eliminação.

Há por último a considerar os *meios* que a segurança social utiliza para a consecução dos seus fins.

São os *meios* de prevenção: para as doenças, a profilaxia; os serviços de medicina; a prevenção de acidentes.

Quanto aos de *reparação ou eliminação*, as prestações em dinheiro, em bens ou serviços, especialmente para ocorrer à doença <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> V. «Reforma da Previdência Social», publicação n.º 20 da Junta da Acção Social, pág. 83 e seg.

<sup>(2)</sup> Este esquema é quase decalcado no fundamental parecer da Câmara Corporativa n.º 39 VII, dado que a sua magistral enunciação constitui ponto de apoio necessário para o estudo em causa.

Do estudo comparado da segurança social em alguns dos países, nomeadamente na Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Suécia, etc., se alcança que se tende para uma cobertura total dos riscos sociais generalizada a toda a população, visando-se não só o trabalhador, mas o homem, isto é todos os cidadãos do país e até os estrangeiros. É portanto um *ideal*, a atingir, e independentemente de razões económicas invoca-se o *direito à saúde*.

Esta nova forma de ver o problema tem principalmente implicações com o esquema tradicional em que se pratica a medicina, motivando a sua crescente socialização, o que é susceptível não propriamente no aspecto técnico, mas no aspecto humano de trazer certas desvantagens.

Para finalizar este capítulo vamos transcrever o artigo 1.º da actual lei brasileira n.º 3807, de 26 de Agosto de 1960, sobre a previdência, e onde se apresenta a sua definição legal, bem próxima do conceito de segurança social, que diz: «A previdência social, organizada na forma desta lei, tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visam à protecção da sua saúde e concorram para o seu bem estar».

## VI — QUADRO GERAL DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA E AS LEIS REGULAMENTARES DA CAIXA DE PREVIDÊNCIA DA ORDEM DOS ADVOGADOS

No nosso diploma político fundamental visa-se promover e favorecer as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade, e noutro passo a defesa da família, a sua salubridade e a maternidade.

O Decreto-lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933, conhecido como Estatuto do Trabalho Nacional, no seu artigo 48.º pormenoriza, delimita e define os fins dessas instituições.

Em 16 de Março de 1935, promulgou-se a Lei n.º 1884, que enumerava com maior amplitude as instituições reconhecidas como de previdência social.

E logo se seguiram os Decretos-lei n.º 25 935, de 12 de Outubro do mesmo ano e o n.º 28 321, de 27 de Dezembro de 1937, regulamentando tal lei e respectivamente as Caixas Sindicais de Previdência e as Caixas de Reforma ou Previdência, (categoria esta em que se insere a Caixa dos Advogados), sem embargo de posteriormente terem sido publicados outros diplomas complementares que alargaram o âmbito destas instituições.

Em 18 de Junho de 1962, foi publicada a Lei n.º 2115, que na sua Base I revogou a citada Lei n.º 1884, embora se permitisse que as Caixas Sindicais e as de Reforma, já constituídas, se continuassem a reger pela antiga Lei desde que não fossem contrariados os princípios da Lei 2115.

Com efeito, a Lei 2115 instituiu, na sua Base III, quatro categorias de instituições de previdência: as de inscrição obrigatória, para protecção de trabalhadores por conta de outrem, as Caixas Sindicais, as Casas do Povo e as dos Pescadores; as igualmente de inscrição obrigatória para trabalhadores independentes, com o nome de Caixas de Reforma ou de Previdência; as associações de socorros mútuos, de inscrição facultativa; e as instituições do funcionalismo público civil ou militar.

Por compreensível economia detenho-me exclusivamente nas Caixas de Reforma que mais em pormenor nos interessam.

Diz a Base XXI da Lei, que as Caixas de Reforma protegem os seus beneficiários e familiares na *invalidéz, velhice e por morte*. Tratam-se portanto de seguros diferidos.

Mas na Base seguinte logo se permite a tais instituições o terem um *fundo de assistência*, com receitas independentes das contribuições ordinárias para prestar socorros extraordinários aos beneficiários e familiares.

Já na Lei 1884 também se consignava à 2.ª espécie das suas instituições, as Caixas de Reforma, a faculdade de protecção dos beneficiários nos *riscos da doença, invalidéz, e com pensões de reforma* (art. 10.º). Nesta Lei além de se dotarem estas Caixas

também com um fundo de assistência dava-se-lhes a prerrogativa de adoptarem *outros fins acessórios da previdência*, quando devidamente autorizadas, o que se manteve no n.º 5 da Base V, por aplicação da Base XXIV, n.º 1, outorgando-se-lhes até o benefício do alargamento do seu âmbito, n.º 5 da Base VIII, e Base XXIV. E a Base XXVII acrescenta que as instituições da 1.ª e 2.ª categorias cooperação entre si na organização da *assistência médico-social* e na *protecção das famílias*, permitindo *utilização recíproca de respectivos serviços*.

Voltando ao Decreto regulamentar da Lei 1884, ou seja o Decreto-lei já referido 28 321, sobressai ainda o seguinte: a faculdade de protecção contra os *riscos da doença*, esclarecendo-se logo que a protecção contra a doença *abrange assistência médica*, incluindo-se neste âmbito *o parto* (art. 6.º). E mais adiante na alínea *f*) do seu artigo 11, diz-se: promover a fundação de *obras de carácter social* para auxiliar e completar os seus fins (vg. assistência na doença). Acrescenta mais adiante, art. 23.º, a constituição de um fundo de obras sociais e culturais, para obras de carácter social, e, entre outras, casas para *hospitalização*.

Detenhamo-nos agora no Decreto-Lei n.º 46 548, de 23-9-45, que regulamenta a actual Lei n.º 2115. O Ministro das Corporações de então, quando, em 24 de Setembro de 1965, anunciou ao país este diploma frizou os seus pontos inovadores principais: o de, quanto à pensão de velhice, a idade de aposentação não possuir carácter obrigatório (ao invés do que sucede para as funções públicas); o seguro por morte poder revestir a natureza da *pensão de sobrevivência*; a variação do quantitativo da pensão de invalidez consoante o *grau de incapacidade laboral*.

Em vez de me pronunciar agora sobre cada uma das eventualidades contempladas nesta Lei, vou em traços largos enunciar as leis regulamentares actuais da nossa Caixa de Previdência, para depois, em capítulos subsequentes, apreciar, sucessivamente à luz dos princípios doutrinários e das conquistas históricas, cotejando, a par, a nossa legislação aplicável e analógica, alguns institutos estrangeiros, nomeadamente os brasileiros, deduzindo

depois da apreciação de cada eventualidade uma ideal linha de rumo.

Foi através do Decreto-lei n.º 36 550, de 22 de Outubro de 1947, que se criou a Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, extensiva apenas ao continente e ilhas adjacentes, excluindo, portanto, do âmbito dos seus beneficiários, os advogados que exerciam e exercem a profissão no nosso Ultramar.

Em 28 de Outubro de 1960, o Decreto-lei n.º 43 274, tornou extensivos os benefícios da Caixa também aos solicitadores continentais e insulares.

O Decreto-lei n.º 36 550, foi regulamentado pela Portaria n.º 13 872, de 8-3-1952, que actualmente está substituída pela Portaria 18 022, de 28 de Outubro de 1960.

Para o subsídio por morte, publicou-se em 2 de Fevereiro de 1950, o Decreto n.º 37 749. Sobre esta matéria há a atender aos despachos de 2-1-57 do Ministro das Corporações, sobre o direito ao cônjuge sobrevivente separado de facto, com abandono dos filhos; de 23-4-56 do Ministro da Justiça, sobre a prova da sucessão. Neste campo haverá ainda que ter em consideração: Decreto n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963; Decreto n.º 46 548, de 23 de Setembro de 1965, na parte aplicável; Decreto n.º 41 219, de 6-8-1957 e 41 156, de 15-6-1957.

Inicialmente o Decreto-lei n.º 36 550, regulava o exercício assistencial da Caixa, mas após a experiência desta, (vide 9.º relatório da Caixa, pág. 12), e dado que o número de invalidados, subsidiados pelo fundo de assistência, não justificava reterem-se reservas matemáticas, foi proposto e aprovado um novo plano assistencial utilizando critérios de repartição, que deu lugar à Portaria de 1-3-61, publicada no «Diário do Governo» de 6-3-61, e que é ainda hoje o Regulamento da Acção de Assistência em vigor.

Convirá ainda mencionar a Portaria n.º 19 785, de 29-3-63, relativa ao cálculo da pensão de reforma e ainda o Decreto n.º 41 487, de 30-12-57, sobre receitas da Caixa, como o Decreto-lei n.º 36 551, de 22-10-1947, sobre idêntica matéria, especialmente o seu artigo 70.º.

## VII --- SEGURO --- DOENÇA

Dizia o § 1.º do art. 10.º do Decreto-lei n.º 36 550, que a Caixa, do fundo de assistência, e *à margem de qualquer compromisso regulamentar*, poderia conceder *auxílio extraordinário* aos que se encontrassem em situação de *comprovada necessidade*. A mesma doutrina se deduz do art. 35, n.º 1 da Portaria 18 022, e do art. 1.º da Portaria de 1-3-61, sendo certo que esta lei torna extensivo esse benefício aos parentes dos beneficiários falecidos com direito a alimentos.

Trata-se de um subsídio de carácter eventual ou permanente.

Importa requerê-lo, e será concedido de harmonia com as disponibilidades do fundo e os pedidos nesse momento pendentes.

Será feito inquérito junto de Colega ou Colegas do beneficiário, com prova testemunhal e documental, e com o inconveniente, além do mais, da publicidade susceptível de poder ser dada ao evento.

O subsídio é regra geral dado muito após a verificação do estado de carência financeira e tem fins paliativos não considerando sequer todo o condicionalismo resultante do estado de necessidade, como especialmente a perda de ganhos e a reposição do estado anterior.

Surgindo o *estado de doença* o beneficiário apenas se pode socorrer deste auxílio.

Ocorrendo doença dos seus familiares a Caixa não poderá ajudá-lo, a não ser que invoque estado de extrema necessidade.

Da doutrina anteriormente exposta se vê que esta situação se inscreve num estágio muito primário adentro dos conceitos actuais da segurança social.

Não há um direito. Há uma petição, que poderá ser interpretada como um recurso à caridade e um poder discricionário, que os homens não usam *mas a lei outorga*.

Não importa agora a limitação dos fundos financeiros, mas sim o campo dos princípios.

Convém meditar nas palavras insertas a pág. 12 do 6.º exercício da Caixa, que dizem: «Para ocorrer a casos de necessidade,

eventuais ou permanentes, ou auxiliar as famílias que ficam sem recursos, resta a acção de assistência. *A prática tem evidenciado que a profissão, afigurando-se a muitos como largamente lucrativa, só permite à grande maioria viver o dia a dia com os ganhos adquiridos. Quando surge uma enfermidade duradoira ou com exigência de intervenções cirúrgicas, o Advogado vê-se em dificuldades por falta de recursos».*

Daqui resulta e de alguma experiência própria, que são precisamente as enfermidades duradoiras e as intervenções cirúrgicas dispendiosas que desequilibram a balança financeira e criam verdadeiras dificuldades, quantas vezes suportadas heróicamente, para defesa do amor próprio de cada um.

Mas também cabe aqui dizer que, não é lícito que se pretenda dar aos beneficiários da nossa Caixa uma assistência na doença similar à dada aos beneficiários dos restantes centros de saúde concelhios ou distritais da previdência, naturalmente sem necessidade de os minimizar. Sucede apenas que as escalas de necessidades e de serviços divergem.

Todos sabemos que da nossa boa saúde depende a nossa alegria e viver, a eficiência no trabalho e o grau de bem estar. Afectada ela desencadeia-se um grupo complexo de consequências danosas que alteram e degradam a nossa vida.

A sua defesa deverá constituir uma das nossas preocupações primeiras. Já Feuchtersleben dizia que «a arte de prolongar a vida consiste em não a encurtar». E é precisamente nesta medida que temos e devemos agir.

Conta Samuel Crowther<sup>(1)</sup> que em determinado período, no hospital Ford, todo o indivíduo hospitalizado ou não era submetido a uma observação minuciosa, com exames biológicos. Se a observação revelava qualquer indício merecedor de particular atenção, ele era radiografado sistematicamente e submetido a todas as formas conhecidas de investigação médica. A observação minuciosa mostrou que 50 % das pessoas que foram ao hospital, tinham sido tratadas de um sintoma em lugar de se atender

(1) «L'histoire d'un hôpital Vers la Santé», 1925, pág. 154, cit. pelo Dr. Acácio Tavares, in «Conferências da Liga Portuguesa de Profilaxia Social», Porto, 1935, pág. 213.

à causa real e que não raro a razão por que um doente se apresentava no hospital era o menor dos seus males. Mas também se provou que dos indivíduos examinados só 3 % eram completamente normais de saúde. Os restantes 97 % eram indivíduos na sua grande maioria desconhecedores e completamente ignorantes das suas afecções. Ora, são precisamente os desconhecedores do real estado sanitário que depois surgem doentes, e muitas vezes, infelizmente tarde demais, porque o comum dos indivíduos, na maioria dos casos, não têm capacidade para aferir por si próprio do seu estado de saúde. É a ignorância a abreviar a vida.

Mas não só esta estatística é de meditar como outras igualmente poderiam ser citadas para concluir da mesma forma e para também suscitar o problema do equilíbrio do nosso melhor capital e procurar resolver a questão dentro da medida do possível. Veja-se a este respeito o trabalho a todos os títulos fundamental publicado pelo Dr. Acácio Tavares, em «Orientação Actual da Medicina» (1).

A solução aliás proposta pelo autor atrás citado seria a de instituir, em clínica convenientemente apetrechada «Consultas de Higiene» de carácter obrigatório e periódico e «Centros de Medicina Preventiva».

Estes institutos existem já desde longa data em França, com a Fundação Winburn, em Bruxelas e na Argélia, o Centro de Investigação Precoce das Doenças, em Itália a «Opera Nazionale Balilla» e a «Opera Universitária», o «Life Extension Institute», de Nova York, e tantos se poderiam citar. E entre nós também se conhecem alguns centros de medicina preventiva, mas entendo que com uma amplitude de especialização e generalização inadequadas à população geral.

Deste modo, dever-se-ia proporcionar aos beneficiários, com a inclusão naturalmente dos seus familiares, um serviço que permitisse não só a medicina anátomo-clínica mas também etiológica, patogénica e principalmente profiláctica. E entendo que

---

(1) Conferência de 24-5-1933, publicada em 1935 pela Liga Portuguesa de Profilaxia Social.

com base nas actuais normas legislativas isso é possível, como aliás se conclui do pequeno bosquejo referido no capítulo antecedente.

No aspecto de população que justifique tal iniciativa também sou de parecer que é viável se se incluírem em condições diferentes, e sob contrato com os Serviços Sociais do Ministério da Justiça, os Magistrados Judiciais e familiares, à escala global de Portugal, abrangendo os advogados e solicitadores ultramarinos.

Seria aproximadamente uma população agregada de 20 000 pessoas que justificariam amplamente a criação de uma clínica em Lisboa, apetrechada com as últimas conquistas técnicas da medicina, dimensionada a tal nível quantitativo mas dentro de um esquema de rentabilidade e ocupação a mais de 80 %. Segundo a experiência estabelecer-se-ia um centro subsidiário e limitado na cidade do Porto ou em outras capitais se se mostrasse adequado o sistema, criando subsídios de transporte de avião do Ultramar e das Ilhas e utilizadas ambulâncias privadas dentro do continente. Além do mais sempre seria possível agregar outros grupos populacionais em ordem a se estabelecer uma rentabilidade razoável.

As verbas normalmente agora utilizadas na assistência seriam canalizadas quase exclusivamente para este empreendimento, formando-se um fundo especial (aliás já previsto legislativamente) para este efeito que se poderia aumentar com contribuições suplementares e com o próprio rendimento que eventualmente daria da sua exploração por outras camadas populacionais.

O essencial e condição «sine qua non» seria criar-se um corpo clínico privativo e especializado, perfeitamente consciencializado no campo da medicina social, que recebesse os beneficiários e familiares como «seus verdadeiros e melhores clientes» dando-lhes a humana atenção necessária.

Outrossim seria viável a formação de um sistema idêntico ao utilizado pelos outros centros de previdência, que facilitam a compra dos medicamentos em qualquer farmácia do país, mediante a apresentação de um cartão identificador, para os bene-

ficiários e dependentes, desde que fossem feitos os respectivos contratos e calculado o custo provável de tal esquema. Para isso atente-se no artigo 128.º do Regulamento Geral, que substituiu o Decreto 28 321, que diz «As Caixas de Reforma ou de Previdência cooperarão entre si e com as demais instituições de previdência na realização de fins comuns, mediante acordos ou por outra forma julgada conveniente».

Para finalizar este capítulo, vou referir apenas um aspecto um pouco marginal, mas que lhe respeita, que é o problema da definição de quem serão os familiares dos beneficiários.

A própria lei regulamentar, como não poderia deixar de ser, refere quem são esses dependentes.

Por curiosidade vejamos o que diz a lei brasileira a esse respeito (art. 11.º da Lei 3807, de 26-8-1960). São dependentes, como esta lei os classifica:

1. a esposa, o marido *inválido*, os filhos de qualquer condição *menores* de 18 anos ou *inválidos*, e as filhas solteiras de qualquer condição *menores* de 21 anos ou *inválidas*;

2. a pessoa designada, que, se de sexo masculino, só poderá ser *menor* de 18 anos ou *maior* de 60 anos ou *inválida*;

3. o pai *inválido* e a mãe;

4. Os irmãos de qualquer condição *menores* de 18 anos ou *inválidos* e as irmãs solteiras de qualquer condição, *menores* de 21 anos ou *inválidas*.

E a norma continua especificando equiparações, precedências, exclusões, etc., mas que não transcrevo para não enfadar.

Compare-se esta enumeração com o enunciado do artigo 3.º, alínea e) do Regulamento da Assistência na Doença do Serviço Social do Ministério da Justiça (o regime do Decreto n.º 48 647, de 28-10-68 ou o Decreto-lei n.º 47 210, de 22-10-66) e a alínea a) do Regulamento da Acção de Assistência e conclua-se que neste campo talvez fosse necessário também dar mais um passo para uma melhor defesa da família.

## VIII — SEGURO — INVALIDEZ

Na hipótese de surgir a incapacidade para o exercício da profissão de advogado ou solicitador antes do período de concessão de pensão por velhice e depois de decorrido o tempo de garantia privativo desta eventualidade, surge, depois de comprovado clinicamente, a invalidez, susceptível de garantir uma pensão ou mais precisamente um subsídio mensal.

A invalidez tem repercussões que não se circunscrevem apenas na esfera económica, mas fundamentalmente atingem de modo acintoso a moral, deprimindo o indivíduo na medida em que lhe impõe um afastamento da sociedade tal como ela está estruturada, implicando por isso que a pessoa, além dos seus possíveis sofrimentos com a própria doença, necessariamente prolongada ou crónica, se vê um inútil e um dependente.

Só a família e o círculo de amigos poderão dar algum lenimento a tal situação, competindo à previdência participar na eliminação das consequências económicas.

O Regulamento da Acção de Assistência prevê a hipótese da invalidez (n.º 2 do artigo 6.º) e fala mesmo em *grau de incapacidade*, mas nada acrescenta depois sobre as consequências da eventual existência de várias gradações de incapacidade, tratando o n.º 3 do artigo 8.º de traçar um critério único para a fixação do subsídio respectivo. E segundo julgamos entender esta norma, o montante do subsídio poderá ser igual à pensão por velhice contada na base de 40 anos de exercício, mesmo se a invalidez ocorrer logo após o período de 10 anos de garantia.

Como se pode ver do relatório do 7.º exercício da Caixa, referente ao ano de 1958, nessa data apenas 4 beneficiários recebiam subsídios de invalidez ao passo que no presente, 20.º exercício, na mesma classe A, o número de subsidiados por invalidez atinge a cifra de 60.

O Regulamento de 1952 abrangia no seu contexto também a acção de assistência, que, depois, e por virtude de obstar à formação de reservas matemáticas (vide relatório do 9.º exercício, pág. 12) e atendendo ao número diminuto de inválidos, foi modificado, dando lugar ao Regulamento Especial da Assistência

de 1961. O facto é que as razões que levaram à sua elaboração, como se vê, alteraram-se, dando lugar a ter de se modificar o critério da pura repartição para um critério de capitalização, tendo em vista o aumento anormal não previsto do número de incapacitados, a que não deverá ser alheio o facto do período dos 40 anos para concessão da pensão por velhice ser de facto excessivamente longo.

Para o cômputo da pensão de invalidez veja-se o artigo 18.º do Regulamento da Caixa Nacional de Pensões que atende apenas a uma percentagem anual de 2 % pelos anos de efectivo exercício.

Esta solução com a contrapartida de se contarem sempre metade dos anos necessários para a pensão por velhice, e do acrescentamento de percentagens de acordo com graus de incapacidade fixados, e ainda de outras se os beneficiários imperiosamente carecessem de assistência constante de outra pessoa para a realização dos actos indispensáveis à vida, afigura-se-nos mais consentânea com as necessidades de todos os beneficiários em geral, mas conjugada também com a diminuição do tempo para outorga de pensão por velhice, pelo menos de dois anos.

Posta assim a questão, o período de validade ou de carência, como dizem os brasileiros, deveria ser baixado para metade, assim como aquela percentagem de 2 % poderia ir até 2,5 %, o que equivaleria a 95 % da pensão dos hipotéticos 38 anos.

Relativamente à invalidez, de tanta gravidade, impõe-se, se não excedido o período de garantia, a devolução das contribuições pagas, acrescidas de um juro de 4 % — o pecúlio.

## IX — SEGURO — VELHICE

O artigo 21.º da Portaria 18 022 refere o direito a pensão por reforma ou limite de idade aos 70 anos. Actualmente para os advogados a pensão é calculada em função do produto de 200\$00 por ano e para os solicitadores do produto de 90\$00. Cada um dos beneficiários pode ainda subscrever pensão complementar de harmonia com os artigos 25.º a 27.º da mesma

lei, e de acordo com a sua tabela 1. Sucede apenas que esta pensão complementar deixa de ter interesse dado o elevado número de anos necessário para a pensão de reforma.

O Decreto n.º 28 321, no seu artigo 41.º não especificava a idade de reforma, antes remetia essa fixação para os regulamentos privativos das Caixas.

O actual Regulamento Geral utiliza uma fórmula parecida. Mas o Estatuto da Caixa Nacional de Pensões no seu artigo 27.º reconhece o direito à reforma «aos beneficiários que tenham completado 65 anos de idade».

Se compulsarmos o fundamental Parecer da Câmara Corporativa, já citado (¹), aí se alcança que se outorgam entre nós pensões a partir dos 65 até os 70 anos, conforme as instituições.

Acrescenta o Relator deste notável trabalho, o Dr. António da Motta Veiga (²), que, de uma maneira geral, o seguro velhice visa não o direito ao repouso, mas compensar a redução ou perda da capacidade de ganho resultante da idade. Tal incapacidade é variável de homem para homem e as legislações fixam os limites a partir dos quais tal incapacidade se presume.

O problema visto por tal faceta unilateral impõe uma exigência demasiada da sociedade perante cada um dos seus elementos.

O homem trabalhador a partir dos 60 anos deve ser olhado como alguém que contribuiu para formação de muitos dos bens da sua sociedade, quer formando e educando seus filhos, quer produzindo bens materiais e espirituais, quer conservando os anteriormente existentes para os legar às gerações vindouras.

Tem por isso o direito de esperar que durante o seu último sexto de vida, estatisticamente calculado como o seu ciclo de repouso, tenha da sociedade a garantia de um fim que não o amargure nem envileça.

Na generalidade dos países o limite fixado legislativamente adopta o nível dos 65 anos para o homem e o de 60 para a

---

(¹) V. pág. 163.

(²) V. pág. 48.

mulher. Na Suécia <sup>(1)</sup> o limite é geralmente aos 67 anos. No artigo 30.º da citada lei brasileira 3807, que abrange também os trabalhadores autónomos e mormente os advogados, tal limite é de 65 anos para os homens e de 60 para as mulheres.

Em comentário da dita lei brasileira <sup>(2)</sup> se afirma também que a aposentadoria visa «a liberar o mercado de trabalho, promovendo uma renovação indispensável, sem levar os velhos à indigência e a solicitarem os socorros da assistência pública ou da caridade privada».

Citarei apenas uma resolução internacional das tantas que poderia invocar em apoio da tese do abaixamento do limite de idade aquém dos 70 anos. A expressa, já em 1936, na VII Assembleia Geral da Conferência Internacional das Mutualidades e dos Seguros Sociais, que diz: «Convida os governos e os parlamentos a baixarem o limite da idade de acesso ao benefício das pensões de velhice, o que terá, ao mesmo tempo, como resultado permitir que os velhos trabalhadores beneficiem de um *repouso bem merecido* e os jovens desempregados (e acrescentarei ou subempregados) obtenham emprego».

No caso particular da nossa Caixa que fixa esse limite em 70 anos poderá causar estranheza que se queixa baixá-lo se se levantar o problema de que uma das suas receitas, a procuradoria, tem como fonte, aparente, o Estado, e que este, por isso mesmo, por critérios de justiça se obrigaria também a baixar o limite dos seus funcionários, «maxime», o dos magistrados.

Entendo que neste caso da procuradoria nem se trata de uma comparticipação estadual similar da que o mesmo impõe às entidades patronais com serventuários de sua conta, mas apenas uma parte correspondente ao trabalho do advogado e do solicitador que o Estado cobra a todos os cidadãos que se socorrem da justiça e por isso dos serviços de tais trabalhadores. É antes uma comparticipação para o seguro obrigatório de tais cidadãos, à semelhança da das entidades patronais.

---

(1) «Socialismo Sueco, Jacques Arnaut, trad., 1970, Lisboa, pág. 11.

(2) Severino Montenegro, in «A Previdência Social e o I. A. P. C.», publicação do M. T. P. S., pág. 20.

Por isso não se afigura de aplicar um símile para com os funcionários públicos ou magistrados e desnecessário portanto é ter em consideração tais critérios de justiça distributiva.

Nada obsta assim a redução de tal limite a não ser o problema, por resolver, das suas bases financeiras.

## X — SEGURO — SOBREVIVÊNCIA

O Decreto regulamentar da Lei 1884, o n.º 28 321, nos seus artigos 33.º a 45.º enquadra o *subsídio por morte*, como benefício a legar pelos beneficiários, em caso de sua morte, aos seus familiares, estabelecendo-se aí as condições e as pessoas com direito a recebê-lo.

A Portaria n.º 13 872, de 8 de Março de 1952, que aprovou o primeiro Regulamento da nossa Caixa, no seu artigo 37.º, fixou tal subsídio na importância de 5.000\$00 e, de harmonia com os seus artigos 41.º a 44.º, instituiu um subsídio *complementar por morte*, de inscrição *facultativa* para os beneficiários com menos de 50 anos, primeiro até o valor de 30.000\$00, que, mais tarde, por autorização ministerial foi aumentado para 50.000\$00.

O Decreto-lei n.º 36 550, que criou a nossa Caixa, também já se refere ao subsídio por morte (artigo 11.º e seu § 3.º), estabelecendo o prazo de garantia de 5 anos.

A Portaria 18 022, actualmente em vigor, enumera também este subsídio nos seus artigos 3.º e 28.º a 31.º, mantendo igual tempo de garantia, fixando-o todavia em 10.000\$00 e 5.000\$00, respectivamente, para advogados e solicitadores. Estas verbas têm sido sucessivamente aumentadas e actualmente estão fixadas em 20.000\$00 e 15.000\$00. Nesta Portaria prevê-se também a redução do subsídio em determinadas circunstâncias e o condicionalismo em que deve ser requerido.

Os artigos 32.º a 34.º prevêm igualmente os subsídios complementares por morte, em condições semelhantes às anteriores, e precedendo uma inspecção médica, e, naturalmente, do pagamento das quotas complementares fixadas em tabela.

Se tivermos o cuidado de ler os relatórios da Caixa, observaremos que não haverá um em que se não lamente a circunstância de tais subsídios não serem subscritos pelos beneficiários e o gravame que isso implica, a longo prazo, para o encargo da assistência. Provado assim o espírito manifestamente imprevidente de advogados e solicitadores, já que a importância mensal a despendar nem sequer tem algum significado.

Sobre esta matéria convirá ainda atentar nas resoluções e leis seguintes: sessão da Direcção da Caixa 27-4-1956; idem de 18-5-1956; Decreto-lei n.º 43 274, de 28-10-1960 (no § 2.º do artigo 11.º); Decreto n.º 37 749, de 2-2-1950; sessão da Direcção de 9-11-1966; Despacho do Ministro das Corporações de 2-1-1957; idem do Ministro da Justiça, de 23-4-1956; Decreto n.º 41 219, de 6-8-1957; Decreto 41 156, de 15-6-1957; Decreto n.º 45 266, de 23-9-1963 (que não se aplicará à Caixa segundo sua deliberação de 16-12-1964) e Decreto n.º 46 548, de 23-9-1965.

Esta última lei citada, que regulamenta a Lei 2115, é precisamente o Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou de Previdência. Ao comentar a promulgação desta lei, em 24-9-1965, dizia o Ministro das Corporações de então que «o seguro-morte por sua vez pode revestir também as duas modalidades conhecidas — o subsídio e a *pensão de sobrevivência*», modalidade esta que, no que se referia ao Estatuto da Caixa Nacional de Pensões, que imediatamente antes comentara, lhe merecia as seguintes palavras: «Em relação ao regime até hoje vigente (1965) constitui *inovação absoluta* a possibilidade de estabelecimento das pensões de sobrevivência que agora se autoriza», e acrescentava, «que se consideram abrangidos por esse direito o *cônjuge*, os *filhos* e os demais parentes que à data da morte do beneficiário conferissem direito a abono de família, segundo regime a fixar». E, mais adiante, sublinhava aquele membro do governo: «Torna-se desnecessário *realçar* o alcance deste novo benefício, *até hoje praticamente desconhecido do nosso seguro social*», (obrigatório entenda-se), e, noutro passo, «que o seu custo será diminuto, não devendo, em regra, ultrapassar os 1 e 2

por cento dos salários, respectivamente para os beneficiários e para as entidades patronais, em ordem ao estabelecimento de pensões de sobrevivência equivalentes a 90 % da pensão de velhice a que o beneficiário teria direito no momento do falecimento», e terminava: «*só por esta simples inovação, a reforma valia a pena ter sido feita, dado o extraordinário alcance do seguro de sobrevivência e sua conformidade com uma das mais legítimas aspirações do homem — assegurar o futuro dos seus, mesmo para além da própria morte*».

Estas palavras, sublinhe-se, expressavam e decerto expressam ainda o pensamento do nosso governo.

Consultem-se os artigos 66.º a 71.º do Decreto regulamentar geral das Caixas de Reforma sobre o assunto.

De tudo resulta, a necessidade de uma adequação das nossas normas regulamentares, aos preceitos gerais estabelecidos nesta matéria, em Portugal.

Como vem dito o espírito da previdência nas nossas classes não é elevado (preocupamo-nos demais com os direitos dos outros, e esquecemo-nos de nós, ou dos nossos!) e por isso haverá conveniência em estabelecer um seguro — sobrevivência mínimo *obrigatório* tendente à satisfação das mais prementes necessidades familiares, com uma taxa equivalente, e possibilitar para os que o deseiem o seu aumento de acordo com as suas exigências e possibilidades de subscrever quotizações.

Estabelecido tal seguro, fixado o seu período de garantia, e determinados os dependentes com acesso a ele, parece que resultaria inútil o presente subsídio por morte que, bom que seja, apenas resolve uma situação momentânea. O seu desaparecimento redundaria, como é natural, em benefício do novo seguro instituído.

No Brasil já cinco anos antes de nós se estabelecera obrigatoriamente tal eventualidade, denominada «pensão». Repare-se no artigo 36.º e seguintes da já citada lei 3807.

É portanto uma tendência, naquele caminho sempre de progresso, que queremos e desejamos seja nosso lema.

## XI — HABITAÇÃO

Não faz propriamente parte do esquema da previdência a solução do problema habitacional.

Sucedendo no entanto que a promoção da habitação própria dos beneficiários é simultaneamente uma via, de melhoria de carácter social, e de investimento para os fundos da previdência.

Seria por estas razões que a Lei 1884 no seu § 1.º do artigo 4.º permitia que fossem adoptados outros fins acessórios de previdência, desde que autorizados, assim como a aplicação dos fundos da previdência na construção de casas económicas.

Na sua esteira também a Lei 2115, contém em si disposições semelhantes, como o n.º 6 da Base V e a alínea d) do n.º 1 da Base XVIII.

Em 9 de Abril de 1958, surgiu a Lei 2092, que na Base I, n.º 1, prescreve a possibilidade de as Caixas de Reforma ou de Previdência cooperarem no fomento da habitação.

E, nomeadamente, especifica que a afectação dos capitais das caixas far-se-á nos termos seguintes: construção de casas económicas; ou de prédios em regime de propriedade horizontal; concessão de empréstimos aos beneficiários para construção, benfeitorias, etc.

Tal Lei foi regulamentada por Despacho do Ministro das Corporações, de 18 de Agosto de 1958.

Da leitura do relatório do 6.º exercício (1), da nossa Caixa, se infere que foi remetido ao Ministério da Justiça, em 5 de Julho de 1957, um parecer (cujo teor desconheço inteiramente) no sentido de ser regulamentado e autorizado superiormente pelo Ministro o empréstimo aos beneficiários dos seus fundos, para efeitos de compra ou construção de habitação própria.

Por virtude decerto das complexas implicações que a sua resolução envolve, tem aguardado tal projecto uma melhor oportunidade.

De facto, os capitais susceptíveis de serem reservados para tal efeito não terão o volume que estaria mais adequado, atendendo

---

(1) V. págs. 6 e 7.

ao número dos beneficiários, ao quantitativo relativamente elevado que cada um absorveria, por mor do seu trem médio de vida. Por outro lado, não é lícito supor que a solução fosse encontrada se se optasse pelo caminho de constituir uma Federação para esse único efeito, como aliás autoriza o artigo 11.º do Decreto-lei n.º 35 611, de 25 de Abril de 1946.

De outro passo, surge a circunstância, que não deixa de pesar significativamente, de o rendimento auferido pelos capitais ou fundos da Caixa assim convertidos, não ser suficientemente compensador.

Tendo em consideração o constante aumento dos custos, os períodos dos empréstimos, que chegam na grande maioria dos casos a atingir os 25 anos, e o juro que nunca poderá exceder os 6 %, não parece de facto muito promissor o rendimento a obter relativamente ao capital investido, que em qualquer hipótese não seria, (transformado em moeda) acrescido de ágio, ao contrário do que acontece na compra de imóveis para rendimento próprio da Caixa.

É manifestamente uma aplicação de capital com verdadeiro significado social, mas que não parece ser de aconselhar generalizadamente, embora pareça razoável utilizá-la em sentido restrito, em ordem a defender os beneficiários com um número elevado de pessoas a seu cargo e cujos proventos sejam deficientes.

De resto não parece que uma regulamentação de acordo com a Lei 2092 fosse de recomendar, antes se me afigura mais vantajosa a do Decreto-lei n.º 42 951, de 27 de Abril de 1960, que instituiu tal regime de auxílio para os funcionários públicos.

No Brasil criou-se o Banco Nacional da Habitação, através da Lei n.º 4380, de 21 de Setembro de 1964 <sup>(1)</sup>, entidade nacional única que concede auxílio para habitação e preenche um notável fim social e outro também moderador no contexto do mercado de capttais.

---

(1) «A Previdência Social Brasileira Interpretada», Marcelo Pimental, Rio de Janeiro, 1970, pág. 77.

## XII — SOLICITADORES

Até à publicação do Decreto-lei n.º 36 551, de 22 de Outubro de 1947, que alterou a redacção de alguns artigos do Código das Custas de então e do Estatuto Judiciário, o Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-lei n.º 30 688, de 26 de Agosto de 1940, determinava, no seu artigo 70.º que da importância arbitrada a título de procuradoria, bem como das remunerações referidas no artigo anterior, seria deduzida a percentagem de 45 ou 5 por cento para a Câmara dos Solicitadores, conforme a parte vencedora estivesse representada só por solicitador, ou estivesse conjuntamente por advogado e solicitador.

O produto destas percentagens era depositado mensalmente na Caixa Geral dos Depósitos, Crédito e Previdência, à ordem do Conselho Director, por força do disposto no n.º 1 do artigo 33.º do mesmo diploma, permitindo a acção de assistência e previdência da Câmara.

O citado Decreto-lei n.º 36 551, alterou o artigo 70.º, do Código das Custas, fixando agora a percentagem de 60 por cento da procuradoria, cujo produto passava a reverter nestes termos:

- a) Para a Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados, nos processos em que a parte vencedora seja representada só por advogado ou candidato à advocacia ou seja advogado ou candidato à advocacia o defensor nomeado officiosamente;
- b) Para a Caixa de Previdência da Câmara dos Solicitadores, quando seja solicitador o representante da parte ou o defensor officioso;
- c) Para ambas as instituições referidas nas alíneas anteriores, na proporção de 5/6 para a primeira e 1/6 para a segunda, quando intervenham advogado e solicitador.

Concluía-se que a percentagem para a Caixa de Previdência da Câmara *seria abonada a partir da data em que fosse constituída essa instituição*. Até lá seria contada a favor do Cofre

Geral dos Tribunais, como se de sua propriedade se tratasse. Acresce que o § 2.º impunha às secretarias judiciais a respectiva discriminação de receitas.

Tendo em atenção este regime legal, nunca mais a Câmara recebeu qualquer participação na procuradoria até ser publicado o Decreto-lei n.º 43 274, de 28 de Outubro de 1960, o qual possibilitou que a Caixa de Previdência da Ordem recebesse no seu seio os solicitadores. No seu artigo 6.º se consignou o direito, *a partir daquela data*, de as importâncias cobradas por força do artigo 70.º do Código das Custas, relativas a solicitadores, serem assim abonadas à Caixa — artigo 57.º da Portaria n.º 18 022.

Durante cerca de 13 anos os solicitadores ficaram privados de participar nas receitas da procuradoria e, por isso, só lhes foi possível, quando da sua integração na Caixa, porem à sua disposição, precisamente, a quantia de 585 000\$00, quando já nessa altura os advogados contavam com reservas matemáticas no valor de 52.615.000\$00 <sup>(1)</sup>.

Efectivamente, se compulsarmos o 1.º Relatório da Caixa de Previdência se verifica que, quando do seu início, esta recebeu do Conselho Geral da Ordem a quantia de 17.310.422\$14 <sup>(2)</sup>.

Se verificarmos as contas <sup>(3)</sup> referentes ao antigo Cofre de Previdência da Ordem, atentamos no seguinte:

- Em 31-12-49, havia um saldo de — 10.203.697\$14;
- Em 31-12-50, esse saldo era de — 13.081.653\$19; (referente a uma procuradoria de 3.073.338\$90);
- Em 31-12-51, somava já — 16.066.426\$49; (procuradoria 3.228.491\$20);
- Fecham as contas com a entrega à Caixa de Previdência de — 17.328.583\$44; (procuradoria de 1-1-52 a 30-6-52 — 1.555.710\$25).

---

(1) V. pág. 9 do «Relatório da Caixa», referente ao 9.º exercício.

(2) V. «1.º Relatório da Caixa de Previdência», pág. 8.

(3) Biblioteca da Ordem dos Advogados — Contas da Ordem.

Ora, tendo em atenção os números atrás citados, o Decreto 33 551, de 1947, e o facto de a Caixa de Previdência da Ordem ter só começado a funcionar em *Junho de 1952*, dado que o Decreto 36 550, de 1947, determinava a *sua constituição definitiva* com a aprovação do respectivo regulamento, o que aconteceu só em 1952, parece terem havido critérios diferentes na formação dos capitais da Caixa da Ordem e da Caixa da Câmara.

O artigo 87.º do Código das Custas, até à publicação do Decreto-lei n.º 49 213, de 29-8-69 que o eliminou mas manteve na prática as suas proporções (artigo 10.º, na sua alínea *c*), à semelhança aliás da anterior e correspondente norma, com a redacção que lhe deu o referido Decreto 36 551, estabelece ainda as proporções de 5/6 para os advogados e 1/6 para os solicitadores.

Esta percentagem teria tido — juntamente com o desfazamento atrás aludido, agravado ainda com a diminuição de percentagem fixada pelo artigo 1.º do Decreto n.º 41 487, de 30-12-1957 — naturalmente implicações com a proporção inicial, e que invariavelmente se tem mantido fixada no n.º 1 do artigo 22.º da Portaria n.º 18 022, Regulamento actual da Caixa, respectivamente, de 80\$00 e 30\$00 para advogados e solicitadores.

Levando também em consideração a comparação dos montantes das quotas fixas para ambas as classes, parece que aquela proporção não está adequada por defeito para os solicitadores, ao condicionalismo referido, e isto independentemente de um critério ideal de fixação de uma pensão de reforma adequada ao trem de vida, reduzido às necessidades primárias, dos solicitadores

### XIII — RECEITAS

Fixado o «plafond» de uma cobertura previdencial ideal, ou a isso tendente, surge o problema de encontrar, em justo equilíbrio de outros factores extra-previdência, o meio de auferir as disponibilidades susceptíveis de suportarem com segurança o sistema previsto, que, em qualquer caso, não poderá abstrair, no seu nível de fixação, de tais factores.

Daqui se infere que o melhor sistema previdencial não será o que concede os maiores benefícios, mas aquele que é adequado às exigências do sector interessado, nomeadamente as do seu campo económico.

Determinado assim o custo provável do sistema de eventualidades, importa saber como distribuir «per capita» esse custo. Mas vejamos alguns aspectos deste problema e como o mesmo é tratado ao nível das profissões e dos estados.

Na generalidade dos sistemas da previdência, os trabalhadores por conta de outrém, pagam uma percentagem sobre os seus salários.

Quanto aos trabalhadores autónomos, por virtude da inexistência de salários, recorre-se a uma taxa sobre o rendimento, determinado pelos métodos usuais do direito fiscal, ou apenas uma taxa fixa ou cumulativamente esta com a percentagem do rendimento, em sistema misto.

Mas a par da incidência sobre o trabalhador cabe aludir ao facto de o custo da previdência ser suportado na grande maioria dos países também pelas entidades patronais e pelo Estado.

Como se pode aferir pelo artigo 69.º da lei básica brasileira de 1960, o trabalhador <sup>(1)</sup> contribui com 8 % sobre o salário, as empresas em igual percentagem, e a União em quantia destinada ao pagamento do pessoal, despesas de administração geral, e cobrindo, se necessário as insuficiências financeiras verificadas.

Será interessante transcrever aqui dois quadros <sup>(2)</sup> que mostram em número apreciável de países a *percentagem sobre as remunerações* (ano 1959) *do trabalho* para custeio do seguro social e os seus *valores relativamente ao rendimento nacional* (1954).

---

(1) Note-se que no Brasil, foram fixados salários-base — contribuição em proporção dos salários mínimos regionais para cada categoria de profissionais de acordo com as regiões e precedendo consultas das respectivas organizações associativas. V.g. para os advogados, Resolução n.º CD/DNPS — 759 — de 20-10-1967 e Resolução n.º CD/DNPS — 82 — de 14-2-69, *in* págs. 130 e 158, de Previdência Social actualizada para 1971, Gráfica Auriverde, Rio de Janeiro.

(2) V. «Parecer Câmara Corporativa», cit.

## RECEITAS DA SEGURANÇA SOCIAL

## QUADRO I

Paises	Percentagem sobre as remunerações do trabalho (1959)
República Federal da Alemanha (a) ... ..	25
Argentina (a) ... ..	30
Austria ... ..	30,3
Bélgica (a) ... ..	26
Brasil (a) ... ..	24
Chile (a) . ... ..	42,5
Espanha (b) . ... ..	16,5
França (a) ... ..	32,75
Itália (a) ... ..	48,63
Luxemburgo . ... ..	39
Portugal (a) . ... ..	20,5

(a) Não inclui o financiamento do seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais, a cargo exclusivo do empresário.

(b) Não inclui os acidentes de trabalho e doenças profissionais, nem as receitas para os *montepios laborales* e para o regime de *plus familiar*. Neste último as percentagens vão de 10 a 20 por cento dos salários.

## RECEITAS DA SEGURANÇA SOCIAL (a)

## QUADRO II

Paises	Percentagem sobre rendimento nacional (1954)
República Federal da Alemanha ... ..	21,4
Austrália ... ..	8,7
Austria ... ..	17,4
Bélgica ... ..	16,6
Canadá . ... ..	10,5
Dinamarca ... ..	11,2
Finlândia ... ..	11,7
França ... ..	18,3
Holanda . ... ..	11,9
Inglaterra ... ..	11,2
Itália ... ..	16,1
Luxemburgo . ... ..	15,3
Noruega . ... ..	13,4
Nova Zelândia ... ..	9,3
Suécia ... ..	11,7
Suíça ... ..	10,8
Portugal . ... ..	7,2

(a) Inclui as receitas do Estado e dos serviços autónomos destinados à saúde, previdência e assistência.

Basta comparar os valores (que agora são 23,5 %) entre nós praticados (vide quadro I) com os restantes, para concluir que a nossa taxa geral da previdência é muito baixa, e se por sua vez tivermos em consideração a nossa taxa nacional geral com a taxa que matematicamente poderia ser encontrada para as nossas profissões, tendo em conta os nossos proventos médios, chegaríamos à conclusão que o que pagamos para a nossa previdência é verdadeiramente insignificante, tendo por referência aqueles termos de comparação e ainda mais o nosso poder económico.

Sobre a forma de distribuição «per capita», creio que o nosso sistema regulamentar (Portaria 18 022, artigo 38.º), o misto, é o mais aconselhável tendo em atenção as gradações económicas regionais, e o facto de nunca ter suscitado qualquer reparo por parte dos que eventualmente se sentissem mais tributados.

Tenho motivos para supor que os benefícios e alterações que aponte, nos capítulos precedentes, até porque não seríamos nós, dentro do nosso país, os primeiros a obtê-los, podem perfeitamente estar ao nosso alcance e que o seu custo está dentro das possibilidades económicas dos beneficiários da Caixa da Ordem dos Advogados.

## CONCLUSÕES

### A — DOENÇA

Verificada a desarmonia das disposições regulamentares da nossa Caixa, com os nossos mais legítimos direitos no campo da saúde, se façam redigir as normas, e os cálculos financeiros, a submeter a aprovação superior, que possibilitem a criação de uma clínica médica (porque não a *Clínica Albano Ribeiro Coelho*? Tentava-se pagar uma dívida moral) susceptível de prestar os serviços referidos em VII, a beneficiários e familiares.

Que em atenção aos mesmos princípios *se recomende* igualmente a feitura do necessário em ordem a se possibilitar assistência medicamentosa, pelo menos em equiparação com a prestada pelos serviços da previdência geral.

B—*INVALIDEZ*

As normas regulamentares relativas a invalidez não preenchem completamente os interesses gerais de todos os beneficiários, reportando-se às razões invocadas em VIII. Por isso seria de *recomendar* uma modificação na estrutura legal vigente, utilizando-se de preferência os critérios seguidos pela legislação da Caixa Nacional de Pensões, embora com limites mínimos não inferiores à metade da pensão total da aposentação, acrescidos de percentagens suplementares, e outras alterações propostas.

C—*VELHICE*

Há um manifesto desajustamento entre os critérios utilizados pelas legislações estrangeiras e até a legislação comum portuguesa (limites mínimos) e os utilizados pelas normas regulamentares da nossa Caixa relativamente à fixação do número de anos de exercício da profissão susceptível de dar direito a reforma de aposentação, pelo que seria de *recomendar* a feitura dum projecto de normas que tivessem em consideração esta realidade.

O ideal a atingir seria a reforma aos 65 e 60 anos, conforme homem ou mulher se tratasse, mas, na impossibilidade de este limite poder ser para já praticável, seria de sugerir atingi-lo por escalas sucessivas e, de imediato, propor os 68 e 65 anos, respectivamente, para os beneficiários do sexo masculino e feminino.

D—*SOBREVIVÊNCIA*

Resulta evidente que no campo da defesa económica do lar dos beneficiários, e após a sua morte, o subsídio respectivo actual é insuficiente e precisa ser substituído pela chamada pensão de sobrevivência.

Trata-se de uma actualização legal e de um manifesto benefício em prol da família. É necessário contudo que ele preencha

um requisito essencial, o de satisfazer as mais prementes necessidades familiares.

Deveria por isso *recomendar-se* com vivo interesse esta questão.

#### E — HABITAÇÃO

O esquema legislativo da nossa Caixa não prevê a possibilidade do empréstimo dos seus capitais aos beneficiários para construção ou aquisição de sua própria habitação, ao contrário do que sucede em outras instituições com mesmos fins.

É absolutamente legítimo e preencheria um belo fim social, uma regulamentação nesse sentido, embora limitada aos condicionamentos referidos em XI e por força das justificações e dos pensamentos aí aduzidos.

Seria apenas de *recomendar*, a aplicação do sistema não generalizado mas limitadamente a categorias definidas de beneficiários.

#### F — SOLICITADORES

Dado que não foram utilizados critérios iguais para a formação do capital destinado a reservas matemáticas para os advogados e solicitadores como se expõe em XII, seria de justiça *recomendar* que a Direcção da Caixa de Previdência da Ordem dos Advogados tentasse obter, na medida do possível, do Cofre Geral dos Tribunais, a devolução das quantias que desde 1947 até 1960, deixaram de entrar nos capitais da previdência dos solicitadores.

Outrossim seria de *recomendar* que a percentagem respectivamente de  $\frac{5}{6}$  e  $\frac{1}{6}$  ainda em vigor para destrinça da procuradoria relativa a advogados e solicitadores, fosse, por mais justa e equilibrada, em função da usual repartição de honorários, para, respectivamente,  $\frac{4}{5}$  e  $\frac{1}{5}$ , e ainda, e como consequência, a percentagem previamente fixada no n.º 1 do artigo 22.º da Portaria n.º 18 022, fosse determinada, levando em consideração os valores actuais para pensão de reforma em 120\$00 e 200\$00, respectivamente, para solicitadores e advogados.

## G — RECEITAS

Levando em consideração os benefícios e as alterações propostas em todo este trabalho, seja *recomendado* um estudo financeiro relativamente às mesmas e calculado os valores de quotas, e participações extraordinárias se necessário, a suportar pelos beneficiários, com o escopo de obter tais legítimos benefícios.

## H — BIBLIOTECA

Atendendo ao renovar constante das concepções no campo da Previdência e Segurança Social e à necessidade, por via disso, de a nossa Instituição estar a par das modificações e conquistas a todo o tempo surgidas, se *recomenda* que a Caixa ou a Ordem envide esforços no sentido de constituir uma biblioteca onde tenham lugar todas as obras conhecidas de verdadeiro interesse no campo especializado da assistência, previdência e segurança social.

## I — LOUVOR

Por mor de ter sido possível pela primeira vez pensar-se e realizar-se um Congresso, destinado a debater temas do máximo interesse para todos, e muito especialmente este, o da Reforma da Previdência, com salutareas implicações sociais, se *recomenda*, à excelente assembleia, que aprove um voto de *louvor e agradecimento* ao Bastonário da Ordem, o Ex.<sup>mo</sup> Senhor Dr. Ângelo de Almeida Ribeiro e a toda a Comissão Executiva do 1.º Congresso Nacional dos Advogados.