

outras garantias com as quais concorra. Neste contexto, a alteração do regime jurídico de qualquer garantia real poderá influenciar o regime jurídico das demais garantias reais.

Dito isto, poderá um credor hipotecário pretender que não só o regime da sua garantia, como também o regime de todas as outras garantias, permaneça imutável até aquela ser exercitada?

Em primeiro lugar, há que ter presente que as normas que regem as graduações de créditos dizem sobretudo respeito ao modo de realização de direitos e não à substância dos mesmos, sendo naquela matéria mais ténue a relevância dos interesses e expectativas particulares (vide, neste sentido, Baptista Machado, em «Sobre a aplicação no tempo do novo Código Civil», p. 256, da ed. de 1968, da Almedina).

Em segundo lugar, se com a constituição duma hipoteca voluntária sobre um determinado imóvel se assiste a um reforço da garantia geral das obrigações que representa todo o património do devedor, uma vez que há um bem que fica destinado preferencialmente ao pagamento do crédito garantido, essa preferência não é absoluta, podendo a hipoteca ser preterida em caso de concurso com outras garantias reais, como é o caso, no nosso direito positivo, dos privilégios creditórios especiais e do direito de retenção (artigos 751.º e 759.º, n.º 2, ambos do Código Civil). Ora, no momento da constituição da hipoteca não é possível saber da existência de outros créditos dotados de garantias com valor superior, os quais até se poderão constituir posteriormente, pelo que o alcance da expectativa legítima que um credor hipotecário poderá ter é a de que irá usufruir duma preferência na satisfação do seu crédito através do bem hipotecado, não podendo essa expectativa já abranger qual o grau ou valor relativo dessa preferência.

Em terceiro lugar, entre a constituição da hipoteca e a produção de ocorrência incerta do seu efeito principal (a satisfação do direito de crédito garantido através do bem hipotecado) decorre um período de tempo mais ou menos prolongado no qual não é expectável que as intervenções legislativas ocorridas nesse domínio, em tempo em que se desconhece se esse efeito vai ter lugar, nomeadamente através da atribuição de novos privilégios creditórios a determinado tipo de créditos, por razões de interesse público, não possam reforçar a posição de créditos já constituídos ou a constituir. Se é legítimo que as regras de um concurso não se alterem após o anúncio da sua realização, não há razão para não se considerarem as alterações ocorridas antes de se saber da necessidade de realização do concurso.

Daí que não seja possível dizer-se que os credores cujos créditos se encontravam garantidos por hipotecas constituídas em data anterior à entrada em vigor do Código de Trabalho, tinham uma expectativa legítima, sólida e relevante de que, em caso de falência do devedor, os seus créditos, por força das hipotecas que os garantem, prevaleceriam sobre os dos trabalhadores da falida, no caso de as hipotecas recaírem sobre o imóvel onde aqueles laboravam.

No caso concreto acresce, relativamente à hipoteca constituída em 2000, que nesse momento eram conhecidas as divergências existentes na doutrina e na jurisprudência relativamente à sua graduação em concurso com créditos laborais, pelo que tais dúvidas sempre retirariam solidez a qualquer expectativa.

2.5 — Do interesse público na protecção dos créditos salariais — mas, mesmo que, por mera hipótese de raciocínio, se entendesse que a recorrente era titular de uma expectativa atendível de que o seu crédito preferia sobre os créditos dos trabalhadores da devedora, em caso de falência desta, tal expectativa deveria ceder perante a sua ponderação com o interesse que motivou a valorização da garantia legalmente atribuída aos créditos laborais.

O regime previsto no artigo 377.º, n.º 1, alínea b), do Código do Trabalho, destinou-se nitidamente a melhorar a graduação concedida aos créditos laborais no confronto com outros direitos reais de garantia.

Ora, os salários devem gozar expressamente de garantias especiais segundo a Constituição pelo que o legislador ordinário está constitucionalmente credenciado para limitar ou restringir os direitos patrimoniais dos demais credores para assegurar aquele desiderato (artigo 59.º, n.º 3, da CRP).

Aliás, com o objectivo de reforçar a ténue tutela do salário inicialmente prevista no artigo 737.º, n.º 1, alínea d), do Código Civil de 1966, tem sido o que tem acontecido sucessivamente com as intervenções legislativas consubstanciadas na aprovação do regime constante do artigo 12.º da Lei n.º 17/86 e das suas posteriores alterações, entre as quais se conta o próprio regime previsto no artigo 377.º do Código do Trabalho.

Esta última intervenção do legislador procurou sobretudo evitar que, numa situação de falência da entidade empregadora, os créditos laborais não obtivessem pagamento pelos bens da falida, face a uma preferência dos créditos garantidos por hipoteca, os quais, muito frequentemente, pelo seu valor elevado, exaurem a massa falida, colocando a sobrevivência condigna dos trabalhadores e seus agregados familiares em risco.

«A protecção especial de que beneficiam os créditos salariais advém — como refere Nunes de Carvalho — da consideração de que a retribuição do trabalhador, para além de representar a contrapartida do

trabalho por este realizado, constitui o suporte da sua existência e, bem assim, da subsistência dos que integram a respectiva família. Fala-se, para designar esta vertente da retribuição, como a dimensão social ou alimentar do salário» (em «Reflexos laborais do Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresas e de Falência», na RDES, Ano XXXVII (X da 2.ª série), n.º 1 — 2 — 3, p. 67).

Ou como se disse em recente acórdão deste Tribunal «a retribuição da prestação laboral, quer na sua causa, que na sua destinação típica, está intimamente ligada à pessoa do trabalhador. Ela é a contrapartida da disponibilização da sua energia laborativa, posta ao serviço da entidade patronal. Ela é também, por outro lado, o único ou principal meio de subsistência do trabalhador, que se encontra numa situação de dependência da retribuição auferida na execução do contrato para satisfazer as suas necessidades vivenciais.

É esta dimensão pessoal e existencial que qualifica diferenciadamente os créditos laborais, justificando a tutela constitucional reforçada de que gozam, para além da conferida, em geral, às posições patrimoniais activas.» (acórdão n.º 257/08, acessível no site www.tribunalconstitucional.pt).

Esta especial consideração pelos créditos laborais afasta qualquer juízo de arbitrariedade sobre a aplicação retrospectiva da norma constante da alínea b), do n.º 1, do artigo 377.º, do Código Trabalho, com a consequência dos créditos laborais garantidos por privilégio imobiliário especial sobre o bem imóvel do empregador onde o trabalhador preste a sua actividade prevalecerem sobre os créditos garantidos por hipoteca voluntária constituída sobre esses bens em data anterior à da entrada em vigor do referido diploma legal, desde que a data do evento que determinou o concurso entre os dois tipos de créditos — a falência do devedor-empregador — seja superveniente.

Justifica-se seguramente, face ao peso do interesse social almejado perante as frágeis expectativas dos credores hipotecários, que se procure uma rápida unidade e homogeneidade do ordenamento jurídico perante a nova solução legislativa introduzida, evitando-se um protelamento indefinido da sua vigência efectiva, com o consequente agravamento dos males a que essa intervenção legislativa se propôs dar remédio.

E, no cumprimento deste pensamento revela-se perfeitamente razoável fixar o momento definidor da lei aplicável na data da declaração de falência, salvaguardando-se os concursos de credores já iniciados.

Nestes termos, à luz do princípio constitucional da protecção da confiança, não se pode censurar a aplicação retrospectiva da interpretação normativa da alínea b), do n.º 1, do artigo 377.º, do Código do Trabalho, levada a cabo pelo tribunal *a quo*, pelo que deve ser julgado improcedente o recurso interposto.

Decisão. — Pelo exposto, acordam em julgar improcedente o recurso interposto para o Tribunal Constitucional pela «Caixa Geral de Depósitos, S. A.», relativamente ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça datado de 18 de Dezembro de 2007 proferido nestes autos.

Custas pela Recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta, ponderados os critérios enunciados no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de Outubro (artigo 6.º, n.º 1, do mesmo diploma).

Lisboa, 19 de Junho de 2008. — *João Cura Mariano — Joaquim de Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Rui Manuel Moura Ramos.*

Acórdão n.º 336/2008

Processo n.º 84/2008

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

Relatório.

Por decisão do Chefe de Serviço de Finanças de Leiria foi aplicada à União Desportiva de Leiria Futebol, SAD, a coima única de € 13 236,37, pela prática de diversas contra-ordenações previstas nos artigos 119.º e 114.º, do RGIT, correspondendo essa coima à soma material das coimas aplicadas a cada uma das contra-ordenações cometidas.

A União Desportiva de Leiria Futebol, SAD, impugnou judicialmente a aplicação desta coima, tendo o Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria proferido sentença que, inter alia, julgou inconstitucional a norma constante do artigo 25.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho.

Para tanto, o aludido Tribunal fundamentou essa decisão da seguinte forma:

«[...] Coloca-se agora a questão de saber se há lugar à aplicação das regras do concurso, ou não.

Nos termos do artigo 19 do Regime Geral das Contra Ordenações e Coimas, quem tiver praticado várias contra ordenações é punido

com uma coima cujo limite máximo resulta da soma das coimas concretamente aplicadas às infracções em concurso.

Também para o artigo 77 do Código Penal Quando alguém tiver praticado vários crimes antes de transitar em julgado a condenação por qualquer deles é condenado numa pena única que tem como limite máximo a soma das penas concretamente aplicadas aos vários crimes e como limite mínimo a mais elevada das penas concretamente aplicadas aos vários crimes.

Mas segundo o artigo 25 RGIT, as sanções aplicadas às contra-ordenações em concurso são sempre cumuladas materialmente.

A arguida defende a inconstitucionalidade desta norma.

E com razão, a meu ver.

A norma do artigo 25 RGIT é inconstitucional por várias razões, destacando-se desde já duas: Em primeiro lugar, porque a mera adição das coimas faz aumentar injustamente a sua gravidade proporcional, franqueando a porta à ultrapassagem do limite da culpa (Cf. Figueiredo Dias *Direito Penal Português*, 1993, 280).

Em segundo lugar, por violação dos princípios constitucionais da proporcionalidade (no sentido restrito segundo o qual os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa “justa medida”, impedindo-se a adopção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas em relação aos fins obtidos), da adequação (no sentido de que as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei) e da exigibilidade (no sentido de que as medidas restritivas previstas na lei são exigíveis porque os fins visados pela lei não podem ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias).

As coimas nunca podem ser desproporcionadas nem inadequadas aos ilícitos nem aos fins que com elas se prosseguem.

Tão pouco podem exceder a culpa, em sentido global, pela totalidade das infracções.

Estes — e outros — princípios têm de ser convocados no âmbito do direito fiscal, para evitar que a sua relativa imaturidade e imprecisão o tornem instrumento de ganância do político mais do que regra de justiça assente em técnica.

Ora a mera adição das coimas não garante o cumprimento dos princípios constitucionais sumariamente referidos. Pelo contrário, a acumulação material desatende à culpa do agente e não tem em conta as regras da proporcionalidade e da adequação.

Por essa razão, a norma em questão é inconstitucional.

Nestas condições, ao abrigo do disposto no artigo 204 da Constituição recuso a aplicação do artigo 25 RGIT por inconstitucionalidade e aplico o artigo 19 do Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, como norma subsidiária prevista no artigo 3/b) do RGIT.

[...]

O Ministério Público interpôs então recurso dessa decisão para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 70.º, da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), suscitando a fiscalização da constitucionalidade concreta da norma constante do artigo 25.º, do RGIT.

Após ter sido proferido despacho liminar neste Tribunal, o Ministério Público veio apresentar as suas alegações, culminando as mesmas com a formulação das seguintes conclusões:

«[...] 1.º Não pode inferir-se dos princípios constitucionais da culpa e da proporcionalidade que no caso de pluralidade de infracções, o legislador esteja constitucionalmente vinculado a adoptar, no campo específico das contra-ordenações fiscais, a regra do cúmulo jurídico.

2.º Na verdade, tais princípios constitucionais operam de pleno na fixação da coima correspondente a cada uma das infracções em concurso, nada obstando a que — como decorrência, nomeadamente, da prossecução da eficácia do sistema fiscal — o legislador possa legitimamente optar pelo estabelecimento da regra do cúmulo material, desde que se verifique uma situação de efectiva pluralidade de infracções.

3.º Termos em que deverá proceder o presente recurso.»

A Recorrida não apresentou contra-alegações.

Fundamentação.

O presente recurso de constitucionalidade versa a matéria dos limites das coimas aplicadas ao concurso de contra-ordenações.

O artigo 25.º, do RGIT, prescreve que «as sanções aplicadas às contra-ordenações são sempre cumuladas materialmente».

Segundo o tribunal recorrido, tal norma encontra-se ferida de inconstitucionalidade material porque o cúmulo material de coimas viola os princípios constitucionais da culpa e da proporcionalidade.

Importa, assim, apreciar a constitucionalidade da aludida norma constante do artigo 25.º, do RGIT, à luz dos referidos parâmetros constituio-

nais, sem prejuízo da convocação de normas e princípios constitucionais diversos daqueles cuja violação foi invocada.

O princípio da culpa tem sido entendido comumente como um princípio implícito do sistema jurídico-constitucional de política criminal que se deduz da dignidade da pessoa humana e do direito à liberdade, mencionados nos artigos 1.º e 27.º, n.º 1, da CRP (Figueiredo Dias em «Direito Penal — Parte Geral», t. I, pp. 510-515, da 2.ª ed., da Coimbra Editora).

Significa, no essencial, conforme escreveu José de Sousa e Brito que «a pena se funda na culpa do agente pela sua acção ou omissão, isto é, em juízo de reprovação do agente por não ter agido em conformidade com o dever jurídico, embora tivesse podido conhecê-lo, motivar-se por ele e realizá-lo. A culpa pressupõe a consciência ética e a liberdade do agente, sem admissão das quais não se respeita a pessoa nem se entende o seu direito à liberdade. Implica que não há pena sem culpa, excluindo-se a responsabilidade penal objectiva, nem medida da pena que exceda a da culpa» (em «A lei penal na Constituição», in «Estudos sobre a Constituição», 2.º vol., ed. de 1978, da Petrony).

O princípio da proporcionalidade quando aplicado à lei criminal, reporta-se, sobretudo, à necessidade e subsidiariedade da intervenção jurídico-penal, exigindo que este só deva surgir como a última *ratio* da política de tutela dos bens jurídicos. Relativamente à medida das penas, o princípio da proporcionalidade pouco acrescenta ao princípio da culpa, reforçando a exigência que a medida da pena reúna os requisitos de necessidade, adequação e justa medida, por referência às finalidades da punição.

Mas, neste capítulo, há também que tomar em consideração o princípio da sociabilidade (artigo 2.º e 9.º, da CRP), segundo o qual o Estado deve procurar a socialização do condenado (vide, neste sentido, Figueiredo Dias, em «Direito penal português. As consequências jurídicas do crime», p. 74, da ed. de 1993, da Aequitas Editorial Notícias, e Maria João Antunes, em «Consequências jurídicas do crime», Lições policopiadas, 2007-2008).

Os referidos princípios não esgotam as limitações constitucionais em matéria de penas.

No que respeita aos limites das penas, a Constituição prescreve expressamente que «não pode haver penas privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida» (artigo 30.º, n.º 1). Outros limites resultam ainda de outros artigos da Constituição, designadamente a proibição da pena de morte (artigo 24.º, n.º 2) e a proibição de penas corporais (artigo 26.º).

Todavia, não obstante a existência dos referidos princípios e limites, a Constituição caracteriza-se por conceder um amplo campo de discricionariedade legislativa em matéria de definição de penas (vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, na ob. cit., pp. 196-197).

O problema dos limites das penas coloca-se também quando é necessário punir o agente pela prática de uma pluralidade de infracções.

Os aludidos princípios constitucionais da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade ganham especial relevância em caso de concurso de crimes, em especial na determinação do sistema punitivo mais conveniente para o tratamento do concurso de infracções, uma vez que existem vários sistemas à disposição do legislador (vide Eduardo Correia, em «Direito Criminal», II, pp. 211-215, reimpressão de 1996, da Almedina, e Figueiredo DIAS, na ob. cit., pp. 279 e seg.)

Importa, especialmente, confrontar o sistema da acumulação material com o sistema da pena unitária, na medida em que correspondem àqueles que foram apreciados na decisão recorrida por constarem, respectivamente, da norma afastada e da norma aplicada.

Segundo o sistema da acumulação material são de aplicar na sentença tantas penas quantas as que correspondem aos delitos concorrentes, ou uma pena única, correspondendo à soma aritmética das diversas penas.

De acordo com o sistema da pena unitária, a soma das penas dos crimes concorrentes é reduzida juridicamente a uma unidade que funciona como a moldura dentro da qual os factos e a personalidade do respectivo agente devem ser avaliados como um todo.

O legislador penal português adoptou um sistema em que o agente é condenado numa pena única — em cuja medida são considerados, em conjunto, os factos e a personalidade do agente — e a pena aplicável tem como limites máximo e mínimo, respectivamente, a soma das penas e a mais elevada das penas concretamente aplicadas aos vários crimes, sendo que a pena de prisão não pode ultrapassar 25 anos e a pena de multa não pode ultrapassar 900 dias (artigo 77.º, do Código Penal).

Qual o fundamento para se optar por uma pena unitária e não pelo cúmulo material das penas aplicadas a cada uma das infracções?

Citando José de Faria Costa, dir-se-á que a razão «pela qual o sistema do cúmulo jurídico se apresenta de maior justiça reside no facto de, com ele, se evitar que os factos penais ilícitos, após a aplicação da respectiva pena, ganhem uma gravidade exponencial [...] só o sistema do cúmulo jurídico é dogmaticamente justificável porque é através dele que obtemos a imagem global dos factos praticados e, bem assim, do seu igual desvalor

global [...] só através do cúmulo jurídico é possível, enfim, proceder à avaliação da personalidade do agente e, dessa maneira, perceber se se trata de alguém com tendências criminosas, ou se, ao invés, o agente está a viver uma conjuntura criminosa cuja razão de ser não se radica na sua personalidade, mas antes em factores exógenos [...] só assim é possível chegar à pena justa [...] ou seja: através do sistema do cúmulo jurídico a culpa é adequadamente valorada» (em «Penas acessórias — Cúmulo jurídico ou cúmulo material? [a resposta que a lei (não) dá]», in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 136.º, Julho-Agosto de 2007, n.º 3945, pp. 326-327).

Ao invés, dir-se-á que a solução da acumulação material de penas pode conduzir à aplicação de penas manifestamente excessivas ou desadequadas, ultrapassando o limite da culpa, nomeadamente porque não têm em consideração a evolução da personalidade do agente por referência aos factos globalmente praticados e porque comprometem a natureza das finalidades das penas, em especial a reintegração do agente na sociedade, com isso se violando os princípios da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade (vide, neste sentido, Figueiredo Dias, na ob. cit., pp. 279-280).

Concluindo, o sistema de acumulação material foi preterido pelo sistema de pena única pelo legislador penal em matéria de concurso de crimes por imposição dos princípios constitucionais da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade.

Será que as considerações precedentes terão algum âmbito de aplicação em sede de direito de mera ordenação social, tanto mais que a Constituição não contém sequer quaisquer normas sobre limites das coimas?

No plano infraconstitucional, à semelhança do que sucede em direito penal, o direito de mera ordenação social português também repudia a responsabilidade objectiva, pois, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 1.º do regime geral das contra-ordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (RGCO), na redacção do Decreto-Lei n.º 244/95, «constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima» (itálico acrescentado).

Todavia, não obstante este ponto de contacto, existem, desde sempre, razões de ordem substancial que impõem a distinção entre crimes e contra-ordenações, entre as quais avulta a natureza do ilícito e da sanção (vide Figueiredo Dias, em «Temas Básicos da Doutrina Penal», pp. 144-152, da ed. de 2001, da Coimbra Editora).

A diferente natureza do ilícito condiciona, desde logo, a eventual incidência dos princípios da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade.

É que «no caso dos crimes estamos perante condutas cujos elementos constitutivos, no seu conjunto, suportam imediatamente uma valoração — social, moral, cultural — na qual se contém já a valoração da ilicitude. No caso das contra-ordenações, pelo contrário, não se verifica uma correspondência imediata da conduta a uma valoração mais ampla daquele tipo; pelo que, se, não obstante ser assim, se verifica que o direito valora algumas destas condutas como ilícitas, tal só pode acontecer porque o substrato da valoração jurídica não é aqui constituído apenas pela conduta como tal, antes por esta acrescida de um elemento novo: a proibição legal.» (Figueiredo Dias, na ob. cit., p. 146).

Da autonomia do ilícito de mera ordenação social resulta uma autonomia dogmática do direito das contra-ordenações, que se manifesta em matérias como a culpa, a sanção e o próprio concurso de infracções (vide, neste sentido, Figueiredo Dias na ob. cit., p. 150).

Não se trata aqui «de uma culpa, como a jurídico-penal, baseada numa censura ética, dirigida à pessoa do agente e à sua atitude interna, mas apenas de uma imputação do facto à responsabilidade social do seu autor; dito de outra forma, da adscrição social de uma responsabilidade que se reconhece exercer ainda uma função positiva e adjuvante das finalidades admonitórias da coima» (Figueiredo Dias em «O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social», in *Jornadas de Direito Criminal: O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, I, p. 331, da ed. de 1983, do Centro de Estudos Judiciários).

E por isso, se o direito das contra-ordenações não deixa de ser um direito sancionatório de carácter punitivo, a verdade é que a sua sanção típica «se diferencia, na sua essência e nas suas finalidades, da pena criminal, mesmo da pena de multa criminal (...) A coima não se liga, ao contrário da pena criminal, à personalidade do agente e à sua atitude interna (consequência da diferente natureza e da diferente função da culpa na responsabilidade pela contra-ordenação), antes serve como mera admoestação, como especial advertência ou reprimenda relacionada com a observância de certas proibições ou imposições legislativas; e o que esta circunstância representa em termos de medida concreta da sanção é da mais evidente importância. Deste ponto de vista se pode afirmar que as finalidades da coima são em larga medida estranhas a sentidos positivos de prevenção especial ou de (re)socialização.» (Figueiredo

Dias, em «Temas Básicos da Doutrina Penal», pp. 150-151, da ed. de 2001, da Coimbra Editora).

Daí que, em sede de direito de mera ordenação social, nunca há sanções privativas da liberdade. E mesmo o efeito da falta de pagamento da coima só pode ser a execução da soma devida, nos termos do artigo 89.º, do Decreto-Lei n.º 433/82, e nunca a da sua conversão em prisão subsidiária, como normalmente sucede com a pena criminal de multa.

Por outro lado, para garantir a eficácia preventiva das coimas e a ordenação da vida económica em sectores em que as vantagens económicas proporcionadas aos agentes são elevadíssimas, o artigo 18.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 433/82 (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95), permite que o limite máximo da coima seja elevado até ao montante do benefício económico retirado da infracção pelo agente, ainda que essa elevação não possa exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido, erigindo, assim, a compensação do benefício económico como fim específico das coimas.

Estas diferenças não são nada despidiendas e deverão obstar a qualquer tentação de exportação imponderada dos princípios constitucionais penais em matéria de penas criminais para a área do ilícito de mera ordenação social.

Esta autonomia dogmática não pode deixar de se reflectir no tratamento legal do concurso de contra-ordenações.

Aliás, em matéria de concurso de contra-ordenações, a lei portuguesa tem apresentado várias soluções (não se cuidando aqui de analisar, por desnecessidade, o primeiro regime de direito de mera ordenação social que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho).

O disposto no artigo 19.º, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, antes da revisão de 1995, consagrava a aplicação alternativa dos sistemas da exasperação e do cúmulo jurídico consoante estivessem em causa, respectivamente, uma unidade de comportamento ou comportamentos autónomos (vide Maria João Antunes, em «Concurso de contra-ordenações», in *RPCC*, Ano I, Fasc. 3, Julho-Setembro 1991, pp. 473-474).

O sistema da exasperação traduzia-se na aplicação de uma única coima correspondente à coima que em abstracto fosse a mais elevada.

Diferentemente, o sistema de cúmulo jurídico resultava da aplicação subsidiária das regras contidas no artigo 78.º, do Código Penal, na redacção originária.

Após a revisão de 1995, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, o artigo 19.º do regime geral das contra-ordenações passou a adoptar exclusivamente o sistema do cúmulo jurídico vigente no direito penal, em quase tudo semelhante ao actual regime do artigo 77.º, do Código Penal, mas com um limite máximo privativo, nomeadamente o de que a coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso.

Posteriormente, sem que aquela solução do regime geral das contra-ordenações tivesse sido alterada até aos nossos dias, o artigo 136.º, n.º 2, do Código da Estrada, na versão emergente do Decreto-Lei n.º 2/98, e o artigo 25.º, do RGIT, vieram, sectorialmente, adoptar o sistema da acumulação material das coimas, o que representa um manifesto desvio ao referido regime geral.

A solução do cúmulo jurídico das coimas concretamente adoptada na Revisão de 1995 suscitou sérias reservas por parte de alguma doutrina (vide Frederico da Costa Pinto, em «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», in *RPCC*, 7 (1997), pp. 7-100, e também em «Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários», vol. I, pp. 249-254, ed. de 1998, da Coimbra Editora).

Em especial criticou-se a solução do cúmulo jurídico concretamente prevista no n.º 2, do artigo 19.º, do RGCO, segundo a qual o limite máximo de qualquer concurso de crimes será sempre o dobro da coima máxima abstracta mesmo que as infracções se repitam constantemente. Tal solução, nesta visão, permite beneficiar injustificadamente o infractor reincidente e afecta consideravelmente a proporcionalidade minimamente exigível entre a sanção das infracções e o número de factos concretamente cometidos. Especialmente em circuitos onde existe uma identidade entre a natureza da infracção cometida (de natureza económica) e a sanção aplicável (de igual natureza), e em que a infracção ocorre precisamente por motivações de carácter económico, o privilégio do cúmulo jurídico não tem sentido, por limitar e paralisar a proporção entre a quantidade de factos e o montante da sanção.

A solução da acumulação material das coimas, aliás prevista na lei alemã para a situação de concurso real, não padece das mesmas críticas e surge, na opinião de Frederico Costa Pinto — «como uma solução mais adequada ao regime do ilícito de mera ordenação social, pelo menos para o caso de concurso real, por respeitar a proporcionalidade entre o número de ilícitos e o crescimento da sanção e por possuir neste sector do sistema sancionatório uma idoneidade preventiva a todos os títulos desejável».

Independentemente de qual seja a melhor opção legislativa para a punição do concurso de contra-ordenações, é seguro que as razões que justificam a solução do cúmulo jurídico em Direito Penal não são transponíveis *qua tale* para o direito de mera ordenação social.

A necessidade de conter o limite das penas de prisão dentro de parâmetros de possibilidade de execução física das mesmas, de humanidade, de respeito pelas próprias opções do legislador quanto às penas máximas e à ideia de ressocialização justificam o cúmulo jurídico no sistema penal mas já não fazem qualquer sentido em caso de concurso de contra-ordenações sancionadas apenas com montantes pecuniários.

Por outro lado, o referente da culpa jurídico-penal que permite agregar os vários factos cometidos entre si para efeito de cúmulo jurídico não surge com a mesma importância estrutural no ilícito de mera ordenação social.

Ora, no caso concreto, as contra-ordenações tributárias praticadas pela sociedade arguida são sempre puníveis a título de negligência, o que afasta, desde logo, a violação mais básica do princípio da culpa (artigo 24.º, n.º 1, do RGIT).

No plano da medida da responsabilidade associada a essas contra-ordenações, as mesmas são, em princípio, puníveis ora com coima variável entre metade e a totalidade do imposto em falta, sem que possa ultrapassar o limite máximo abstractamente estabelecido (artigos 114.º, n.º 2, e 26.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 4, do RGIT), ora com coima de € 500 a € 30 000 (artigos 119.º, n.º 1, e 26.º, n.º 4, do RGIT).

Acresce que se encontram previstas a dispensa e a atenuação especial das coimas, respectivamente no n.º 1 e no n.º 2, do artigo 32.º, do RGIT, as quais pressupõem, em comum, a regularização da situação tributária do infractor.

Aliás, a relevância benigna da regularização da situação tributária do infractor na medida da sua responsabilidade encontra-se ainda presente em outros três institutos privativos do RGIT, moldados em função da fase do processo em que aquela ocorre: o direito à redução da coima (artigo 29.º), a antecipação do pagamento da coima (artigo 75.º) e o pagamento voluntário (artigo 78.º).

Para além disso, por referência a cada contra-ordenação tributária, a coima deverá ser graduada em função da gravidade do facto, da culpa do agente, da sua situação económica e, sempre que possível, exceder o benefício económico do que o agente retirou da prática da contra-ordenação (artigo 27.º, n.º 1, do RGIT).

Isto significa, desde logo, que nenhuma das contra-ordenações tributárias que integram o concurso real de infracções dos autos é punida com coima fixa uma vez que é possível individualizar e fazer reflectir em cada coima parcelar a responsabilidade do agente associada a cada contra-ordenação tributária de acordo com a sua culpa e as com as circunstâncias do caso concreto.

Acresce que as coimas aplicáveis a estas contra-ordenações tributárias também nunca podem ultrapassar a totalidade do imposto em falta ou o limite máximo abstractamente estabelecido se este for inferior.

Assim sendo, é uma evidência que os princípios constitucionais da culpa e da proporcionalidade não são postos em causa pelo RGIT a propósito da avaliação e julgamento de cada uma das contra-ordenações em presença.

E é nesta avaliação e julgamento de cada uma das infracções contra-ordenacionais em concurso que se esgota a projecção plena dos referidos princípios.

Traduzindo-se a culpa contra-ordenacional apenas na imputação de um facto à responsabilidade social do seu autor, o desvalor global dos factos que integram as contra-ordenações em concurso e a personalidade daquele evidenciada pela sua prática não são elementos que exijam necessariamente a sua ponderação para a determinação de uma coima unitária.

Do mesmo modo, importa relembrar que apenas a compensação do benefício económico retirado da infracção pelo agente permite garantir a eficácia preventiva das coimas em matéria tão sensível como a arrecadação das receitas tributárias, e o cúmulo material de coimas carrega consigo a exigência da anulação da compensação de todos os benefícios económicos retirados das infracções pelo agente e encontra neste desiderato a sua legitimação constitucional à luz do princípio da proporcionalidade em todas as suas vertentes.

Relativamente ao princípio da sociabilidade, o mesmo é perfeitamente estranho em matéria de coimas, pelo que é incapaz de justificar a opção por qualquer sistema, nomeadamente o da pena unitária.

Concluindo, os princípios da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade não proibem a solução da acumulação material de coimas em sede de direito de mera ordenação social tributário, sendo que não se vislumbra a incidência negativa de outra norma ou princípio constitucional.

Deste modo, deve ser julgado procedente o recurso interposto.

Decisão.

Pelo exposto, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional a norma constante do artigo 25.º do Regime Geral das Infracções Tributárias (RGIT), aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho;

b) E, consequentemente, conceder provimento ao recurso e determinar a reforma da decisão recorrida em conformidade com o presente juízo de não inconstitucionalidade.

Sem custas.

Lisboa, 19 de Junho de 2008. — *João Cura Mariano — Joaquim de Sousa Ribeiro — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Rui Manuel Moura Ramos.*

Acórdão n.º 338/2008

Processo n.º 915/06

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional,

1 — Relatório.

1.1 — Fernando José da Costa Salgado (doravante designado por primeiro impugnante) e Manuel Joaquim Duarte Santos (doravante designado por segundo impugnante), militantes do Partido Socialista (PS), vieram, ao abrigo do artigo 103.º-D da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e alterada, por último, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro (LTC), impugnar as deliberações tomadas pela Comissão Nacional de Jurisdição do PS, em 12 de Outubro de 2006, que determinaram a sua expulsão, sustentando, em síntese, que os processos disciplinares que lhes foram instaurados e as respectivas decisões finais violaram, nomeadamente, os artigos 13.º e 51.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 5.º, n.º 2, e 23.º da Lei dos Partidos Políticos, 127.º, n.º 1, alínea *g*), e 668.º, n.º 1, alínea *d*), do Código de Processo Civil (CPC), 80.º, n.º 2, 81.º, n.º 1, alínea *d*), 83.º, n.º 2, e 99.º dos Estatutos do Partido Socialista, e 3.º, n.º 1, alínea *d*), 5.º, n.º 2 e 5, 15.º, n.º 2, 21.º, n.º 3, 23.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, 26.º, n.º 2, 34.º, n.º 1, 39.º, n.º 2, 40.º e 45.º do Regulamento Disciplinar do Partido Socialista.

Nas respectivas *petições*, que originaram, respectivamente, os Processos n.ºs 915/06 e 915/06-A, tendo, por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, sido determinada a apensação do segundo processo ao primeiro —, referem os impugnantes, em suma:

1) São militantes do PS, o primeiro desde 1995, encontrando-se filiado com o n.º 30 275, e o segundo encontrando-se filiado com o n.º 17 335;

2) Têm sido, desde a primeira hora, militantes activos do PS, tendo feito parte dos respectivos órgãos locais de direcção e sendo, actualmente, dirigentes distritais (elementos da Comissão Política Distrital);

3) Foram eleitos nas listas do PS à Assembleia Municipal de Vila Nova de Famalicão, sendo presentemente seus membros;

4) Em Novembro de 2005, após mais de três anos sem que houvesse eleições para os órgãos concelhios, foram marcadas eleições para a Comissão Política Concelhia do PS da secção de Vila Nova de Famalicão, para o dia 17 de Dezembro de 2005, tendo-se apresentado duas listas a sufrágio: a *lista A*, protagonizada pelo primeiro impugnante e integrada pelo segundo impugnante, e a *lista B*, encabeçada pelo Deputado à Assembleia da República, eleito pelo PS, Nuno Sá;

5) No entanto, o referido acto eleitoral foi suspenso, cerca de 48 horas antes, pelo Secretariado Distrital de Braga do PS, com fundamento em suposta violação dos Estatutos do PS (artigo 116.º, n.º 4) por parte da lista A, em relação ao preenchimento das quotas femininas;

6) Esse comportamento do Secretariado Distrital de Braga do PS foi entendido pela maioria dos militantes do PS da Secção de Vila Nova de Famalicão como uma forma de prostrar mais uma vez o acto eleitoral, por a lista B, protegida por esse Secretariado, correr sérios riscos de ser derrotada;

7) Foi então que os impugnantes, conjuntamente com mais de 600 militantes inscritos naquela Secção do PS, participaram num acto eleitoral que decorreu fora da sede do partido, numa autocaravana;

8) Os resultados desse acto eleitoral (611 votos na lista A, 34 na lista B, 3 votos em branco e 1 voto nulo) foram remetidos para o órgão federativo competente (Secretariado Distrital), para dar posse à lista vencedora e ao primeiro impugnante como Presidente da Comissão Política eleita pelos militantes do PS;

9) Porém, ao invés, os impugnantes foram alvo de processos disciplinares, que culminaram com as deliberações de expulsão ora impugnadas;