

Contraordenações laborais: cúmulo jurídico ou material?

Pedro Santos
Juiz de Direito

Resumo:

No presente trabalho pretende-se apurar se, com as alterações ao regime das contraordenações laborais decorrentes da Lei nº 13/2023, de 3 de abril, a pluralidade de infrações deve ser sujeita, em termos de fixação de uma coima única, a um sistema de cumulação jurídica, como anteriormente ocorria, ou a um sistema de cumulação material, muito mais gravosa para os particulares e empresas. Para o efeito, analisa-se a alteração legislativa e procura-se aplicar-lhe a fundamentação já explorada no domínio de infrações de outra natureza.

Palavras chave:

Contraordenação laboral; cúmulo jurídico; cúmulo material.

1. Colocação do problema.

Nos últimos meses os Tribunais têm sido confrontados com situações em que a entidade administrativa aplica uma coima única, por cumulação material e não jurídica, quando se verifica uma pluralidade de infrações laborais.

Está em causa a interpretação do artigo 25.º, do Regime das Contraordenações Laborais, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 13/2023, de 3 de abril, mais concretamente da conjugação do n.º 1, alínea d) e do n.º 2.

Esta norma estabelece o seguinte:

«(...)

1 - A decisão que aplica a coima e ou as sanções acessórias contém:

- a) A identificação dos sujeitos responsáveis pela infração;*
- b) A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas;*
- c) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;*
- d) A coima e as sanções acessórias.*

2 - As sanções aplicadas às contraordenações em concurso são sempre objeto de cúmulo material.

(...)».

Este n.º 2 foi aditado, não existindo anteriormente, tendo sido introduzido pelo artigo 2.º, da Lei n.º 13/2023, de 3 de abril, aplicável a partir de 1 de maio de 2023, por força do artigo 37.º, n.º 1, do mesmo diploma.

O entendimento daquela alteração no sentido da imposição da regra da aplicação de uma coima única fixada através de um sistema de cumulação material, e não jurídica, implica necessariamente um agravamento significativo das coimas aplicadas em matéria de contraordenações laborais, cabendo apreciar se foi essa a intenção legislativa inerente à alteração legal e se, tendo sido, estamos perante uma solução conforme com os princípios jurídico-constitucionais aplicáveis ao direito sancionatório.

2. Argumentos a favor da solução da cumulação jurídica de coimas.

Antes da alteração referida, não havia dúvidas de que a regra aplicável em matéria de contraordenações laborais resultava do regime geral decorrente do artigo 19.º, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas – Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com várias atualizações –, que estabelece o seguinte:

«(...)

1 - 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.

2 - A coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso.

3 - A coima a aplicar não pode ser inferior à mais elevada das coimas concretamente aplicadas às várias contra-ordenações.

(...)».

Existem argumentos no sentido de que se deve continuar a fazer um cúmulo jurídico, e não material, das coimas em concurso.

Um primeiro argumento consiste na defesa de que esta norma é clarificadora do regime anterior no sentido de que as coimas e as sanções acessórias se cumulam, mas uma interpretação aceitável da norma não pode ser a de que esta norma admite uma cumulação material de coimas.

Neste sentido, podem ser apresentados os seguintes argumentos interpretativos:

Por um lado, o elemento literal de interpretação pode levar a afirmar que no n.º 1 a norma distingue claramente entre coimas e sanções, tendo sempre o cuidado de fazer esta distinção (coimas e sanções) e no n.º 2 apenas refere as sanções, não fazendo qualquer alusão às coimas, pelo que esta menção significaria que o que se cumulam são as sanções acessórias, entre si e com as coimas, e não as coimas aplicadas às diferentes contraordenações em concurso real.

Por outro lado, o elemento sistemático de interpretação pode ser entendido como apontando no sentido de que não existe uma justificação para distinguir as infrações laborais, no tratamento das coimas, relativamente a quase todas as demais infrações que integram contraordenações – argumento de identidade de razão –, pelo que a conjugação destas normas com o artigo 19.º, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, apontaria no sentido de que existe uma cumulação jurídica das coimas efetuada nos termos ali constantes, e não uma cumulação material de coimas, em que simplesmente se somam as coimas aplicadas.

Para além destes argumentos, ainda no âmbito do elemento sistemático de interpretação, não pode deixar de apelar-se a um argumento de maioria de razão que se traduz no seguinte: se comportamentos axiologicamente muito mais graves e danosos para a sociedade, que esta classifica como crimes, são objeto de um cúmulo jurídico, por

que razão é que comportamentos menos graves seriam objeto de um tratamento mais gravoso?

Se não existir uma justificação aceitável que permita justificar esta diferença, podemos ser levados a considerar que a norma em causa deve ser interpretada no sentido de que a cumulação material apenas se aplica a sanções que não sejam coimas, sendo que a estas continua a aplicar-se a regra geral do cúmulo jurídico, aproximando o regime das contraordenações laborais do regime das penas.

3. Refutação desta argumentação.

Contudo, existem argumentos em sentido contrário.

Por um lado, é necessário ter em conta que existem outras normas semelhantes que apontam no sentido da cumulação material de coimas, como por exemplo, o artigo 235.º, do Código Contributivo do Sistema Previdencial da Segurança Social; o artigo 25.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias; e o artigo 134.º, n.º 3, do Código da Estrada.

Por outro lado, no âmbito do elemento sistemático de interpretação, não se pode esquecer que o regime das contraordenações laborais, abrange igualmente o regime das contraordenações da Segurança Social, que aponta para um regime jurídico muito próximo do Regime Geral das Infrações Tributárias, pelo que o argumento de identidade de razão pode ser interpretado de forma diversa, e até no sentido de que se devem equiparar estas infrações às infrações ao regime da Segurança Social e às infrações tributárias. É certo que o artigo 235.º, n.º 1, do Código Contributivo do Sistema Previdencial da Segurança Social, sempre manteve a proximidade ao regime das infrações tributárias, fugindo à regra prevista no artigo 19.º, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, enquanto essa proximidade não foi feita para as infrações laborais, mas a circunstância de o regime das contraordenações laborais ter um tratamento conjunto com o regime das infrações ao regime contributivo da Segurança Social leva a que se considere que já existia alguma proximidade de regime.

Apresentou-se igualmente um argumento de maioria de razão por referência à cumulação jurídica das sanções criminais da mesma espécie, mas essa questão já tem sido apreciada pelo Tribunal Constitucional a propósito do artigo 25.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias e, nesse âmbito, existem vários acórdãos a julgar não inconstitucional a norma em causa, porque o sistema de cumulação jurídica em sede penal justifica-se por força dos princípios constitucionais da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade e, em sede de contraordenações, esses princípios não têm a mesma aplicação.

De certa forma, o Tribunal Constitucional tem defendido a tese de que não existe uma imposição de tratamento igualitário do agente de comportamentos criminais e contraordenacionais, não se podendo falar em princípios constitucionais transversais ao direito sancionatório no seu todo, ou pelo menos, de princípios com idêntico conteúdo normativo.

Para o efeito, a jurisprudência constitucional tem recorrido a reputados juspenalistas. Por um lado, José de Faria Costa sustenta que o motivo pelo qual “o sistema do cúmulo jurídico se apresenta de maior justeza 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”¹.

Acrescenta-se que, como salienta Figueiredo Dias, um cúmulo material de penas é um sistema que implica necessariamente, em caso de concurso, penas concretas que

¹ COSTA, JOSÉ DE FARIA, «Penas acessórias – Cúmulo jurídico ou cúmulo material? [a resposta que a lei (não) dá]», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 136.º, Julho-Agosto de 2007, n.º 3945, páginas 326/327.

podem ser reputadas de excessivamente elevadas, desajustadas e desadequadas, ultrapassando o limiar da culpa do agente, *“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”*².

Mas os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 84/2008 e 336/2008 concluíram que estas preocupações não existem em matéria de contraordenações, por vários motivos:

Por um lado, a Constituição da República Portuguesa não contém normas sobre limites das coimas. Exigindo-se um censurabilidade traduzida na culpa, a natureza do ilícito e da sanção impõe uma distinção entre crimes e contraordenações. Não está apenas em causa a relação entre a conduta e a valoração da ilicitude, mas também da própria proibição legal, não se tratando de uma censura ético-jurídica dirigida à conduta, mas antes à responsabilidade social do próprio agente. A sanção, a coima, não se relaciona com a personalidade do agente e não se dirige à sua atitude interna, constituindo uma advertência ou reprimenda pelo não cumprimento de uma proibição legal, não comungando com a pena, finalidades de prevenção especial positiva ou de socialização. Por isso, a autonomia dogmática do ilícito contraordenacional implica *«diferenças»* que *«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»* e que *«não pode deixar de se reflectir no tratamento legal do concurso de contra-ordenações»*.

Por outro lado, o acórdão salienta que *«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 quate para o direito de mera ordenação social. A necessidade de conter o limite das penas de*

² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 336/2008 e DIAS, FIGUEIREDO, *Direito Penal – Parte Geral*, Tomo I, páginas 279/280, 2.ª Edição, da Coimbra Editora.

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».

Por sua vez, acrescenta-se 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»³.

Por outro lado, existem limitações do sistema que salvaguardam a medida da culpa e a proporcionalidade, constituindo uma salvaguarda para evitar sanções desproporcionais à gravidade da conduta e que funcionam no sentido de atenuar a exigência de um sistema de cúmulo jurídico de coimas.

A primeira dessas atenuações sistemáticas resulta da punição a título de negligência com uma moldura contraordenacional menor. De facto, já no regime geral das contraordenações e coimas, o artigo 17.º, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, determina que, em regra, a conduta negligente é punível com metade da coima prevista para a conduta dolosa. No entanto, em reforço desta ideia de salvaguarda, o

³ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 84/2008.

padrão previsto nos artigos 554.º e 555.º, do Código do Trabalho, até excede a diferença prevista no regime geral, sobretudo para empresas com volume de negócio superior, pois a relação entre as coimas previstas para condutas negligentes e dolosas demonstra que estas são puníveis com coimas, mínimas e máximas, de montantes superiores a metade das coimas previstas para aquelas.

Para além desta ressalva, está prevista a existência de um limite máximo para a coima concreta, pois o artigo 558.º, n.º 3, do Código do Trabalho, estabelece que «(...) *as infrações são sancionadas com uma coima única que não pode exceder o dobro da coima máxima aplicável em concreto*».

Um terceiro aspeto do regime das contraordenações laborais que funciona como atenuador de uma suposta desproporcionalidade da aplicação de uma coima única, formada através de um sistema de cumulação material, reconduz-se à regra de redução da coima em caso de pagamento voluntário. De facto, o artigo 19.º, do Regime das Contraordenações Laborais, possibilita o pagamento da coima reduzida antes de proferida a decisão administrativa, com arquivamento do processo, salvo de for aplicável sanção acessória, caso em que o procedimento prossegue apenas com vista à aplicação desta.

Esta atenuação da gravidade do regime é reforçada nas situações em que se permite a atenuação especial da coima. Essa possibilidade está expressamente prevista nas situações de erro de direito censurável – artigo 9.º, n.º 2, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas –; de punibilidade, expressamente prevista, da tentativa – artigo 13.º, n.º 2, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas –; e de cumplicidade – artigo 16.º, n.º 3, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas.

É certo que este último argumento é de aplicação geral e não de aplicação específica às contraordenações laborais, podendo defender-se que está previsto para todas as situações, incluindo aquelas em que não há dúvidas de que a pluralidade de infrações é punida com uma coima única, contruída de acordo com o método da cumulação jurídica, e na mesma linha se coloca outro fator de atenuação do sistema que se traduz na possibilidade de aplicação de admoestação em situações menos graves,

previsto em geral no artigo 51.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, e, em especial, no artigo 48.º, do Regime das Contraordenações Laborais. Em termos diferenciais, apenas se especifica, neste último caso, que apenas as infrações classificadas como leves podem ser objeto de apreciação no sentido da aplicação de uma admoestação judicial. Para além disso, de forma específica, o artigo 560.º, do Código do Trabalho, estabelece situações variadas em que é admissível a dispensa da coima.

Por fim, a aplicação concreta da coima é orientada por critérios de ponderação, designadamente relacionados com o benefício económico. O artigo 18.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, estabelece que a determinação da medida concreta da coima é feita *«em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação»* e, para além destes critérios, o artigo 559.º, acrescenta que *«são ainda atendíveis a medida do incumprimento das recomendações constantes de auto de advertência, a coacção, falsificação, simulação ou outro meio fraudulento usado pelo agente»* (n.º 1) e, *«no caso de violação de normas de segurança e saúde no trabalho, são também atendíveis os princípios gerais de prevenção a que devem obedecer as medidas de protecção, bem como a permanência ou transitoriedade da infracção, o número de trabalhadores potencialmente afectados e as medidas e instruções adoptadas pelo empregador para prevenir os riscos»* (n.º 2).

Por fim, a posição da adequação do sistema de cúmulo material tem sido defendida por alguma doutrina. Neste sentido, Frederico da Costa Pinto critica o regime geral de cúmulo jurídico em matéria de contraordenações, defendendo a regra da cumulação material de coimas, por várias razões: benefício injustificado do infrator reincidente; quebra da proporcionalidade entre a quantidade de factos da mesma natureza e a sanção aplicada, sobretudo quando a infracção tem uma motivação puramente económica; e permite conferir um carácter preventivo reforçado ao regime contraordenacional⁴.

⁴ PINTO, FREDERICO DA COSTA, «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 7 (1997), páginas 7-100.

4. Conclusão.

Logo, consideramos que a aplicação de uma coima única, através de um sistema de cúmulo material e não de um cúmulo jurídico, resulta da alteração efetuada ao artigo 25.º, n.º 2, do Regime das Contraordenações Laborais e da Segurança Social, constituindo uma opção legislativa que só pode ser afastada por via da sua inconstitucionalidade e não existem fundamentos que nos levem a considerar que o legislador, ao fazer essa opção, agiu em desconformidade com a Constituição da República Portuguesa, podendo apenas criticar-se que, do ponto de vista sistemático, a alteração seria mais corretamente introduzida no domínio do próprio Código do Trabalho, no Livro II, Capítulo II.