

a que a alínea c) do artigo 2.º da Lei n.º 42/90 deva ser interpretada como impondo a preservação dos aspectos vinculísticos do regime do arrendamento dos terrenos rústicos por tais entes utilizados para a prossecução do seu escopo.

Em conclusão: a norma do n.º 1 do artigo 6.º do Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, interpretado no sentido de que o locador goza da faculdade de denúncia, para o termo do período contratual ou da renovação em curso, relativamente ao arrendamento de prédios rústicos para a prática de actividades desportivas, não viola a directriz constante da alínea c) do n.º 2 da Lei n.º 42/90, de 10 de Agosto.

Consequentemente, improcedendo as conclusões do recorrente, o presente recurso não merece provimento.

III — Decisão

Nestes termos, decide-se negar provimento ao recurso e condenar o recorrente nas custas, com 25 (vinte e cinco) UCs de taxa de justiça.

Lisboa, 14 de Janeiro de 2009. — *Vitor Gomes — Carlos Fernandes Cadilha — Ana Maria Guerra Martins — Maria Lúcia Amaral — Gil Galvão.*

Acórdão n.º 64/2009

Processo n.º 411/08

Acordam na 1.ª secção do Tribunal Constitucional

I — **Relatório** — 1 — Nos presentes autos, vindos do Tribunal da Comarca de Leiria, em que é recorrente o Ministério Público, foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), da sentença daquele Tribunal de 12 de Outubro de 2007.

2 — A decisão recorrida homologou a lista de credores reconhecidos pelo administrador da insolvência e graduou os créditos constantes de tal lista, recusando a aplicação do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, com fundamento em inconstitucionalidade.

Para o que cumpre apreciar e decidir importa transcrever o seguinte:

«(...)

Os créditos de contribuições da Segurança Social e respectivos juros gozam de privilégio mobiliário geral “graduando-se logo após os créditos referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 747.º do Código Civil”, dispõe o artigo 10.º, n.º 1 do DL 103/80, de 9/5.

Por sua vez, o n.º 2 deste artigo dispõe que “Este privilégio prevalece sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior.”

Por força desta norma estará afastada a prevalência acima referida do credor que beneficia do penhor sobre determinado bem móvel?

Atento ao teor expresso do n.º 2 do artigo 10.º do DL 103/80, de 9/5, a resposta imediata parece dever ser afirmativa. Todavia, essa não é a resposta definitiva. E isto porque se entende que tal como a norma constante do artigo 11.º do mesmo diploma, declarada inconstitucional, com força obrigatória geral, pelo Ac. do Tribunal Constitucional n.º 363/2002, de 17/9/2002, in DR, I-A, de 16/17/2002, também esta norma se encontra ferida de inconstitucionalidade. Como é dito no Ac. R.P., de 09/11/2006, in www.dgsi.pt, proc. 0635637 “[...] as razões subjacentes à inconstitucionalidade do citado artigo 11.º são aplicáveis ao n.º 2 do artigo 10.

Como escreve Miguel Lucas Pires, em “Dos Privilégios Creditórios: Regime Jurídico e sua influência no Concurso de Credores”, pp. 132/134, “os fundamentos utilizados pelos arestos que consideraram inconstitucional a aplicação do regime do art.751.º aos privilégios imobiliários da Segurança Social — a falta de publicidade, a falta de conexão entre o bem sobre que recai a garantia e a causa do crédito, a inexistência de limite temporal e a existência de garantias alternativas — são perfeitamente extensíveis ao regime delineado pelo n.º 2 do artigo 10.º para os privilégios mobiliários gerais. [...] Por outro lado, o juízo de censura que nos merece este artigo 10.º, n.º 2 — comparativamente com o artigo 11.º — é, em certa medida, mais veemente, porquanto esta norma viola directamente os referidos princípios constitucionais “qua tale”, enquanto o privilégio imobiliário apenas o fará a perfilhar-se uma das interpretações possíveis da norma que o atribua, “in casu” a sua submissão ao regime do artigo 751.º”.

Pelo exposto não se aplicará o n.º 2 do artigo 10.º do DL 103/80, de 8[9]/5, por violar o princípio da confiança, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos do disposto no art.97.º, n.º1, a) do CIRE com a declaração de insolvência os privilégios creditórios gerais acessórios de

créditos sobre a insolvência de que forem titulares o Estado, as autarquias locais e Segurança Social constituídos mais de 12 meses antes da data do início do processo de insolvência extinguem-se, passando os créditos que deles beneficiavam a créditos comuns.

(...)

No caso dos autos, como já dissemos foram apenas apreendidos bens móveis, sendo que quanto a 5700 acções foi constituído penhor a favor de Garval — Sociedade de Garantia Mútua, S. A.

III — **Decisão**. — Por todo o exposto, nos termos das disposições legais referidas e ainda atento ao disposto nos artigos 172.º, n.ºs 1 e 2, 174.º, n.º1, 175.º, n.ºs 1 e 2 e 176.º do CIRE, homologa-se a lista de credores reconhecidos pelo Sr. Administrador da insolvência, constante a fls. 10 a 28, com as rectificações/correções de fls. 91-92 e graduam-se os créditos da seguinte forma, saindo as custas do processo e despesas da liquidação precipuas do produto dos bens penhorados:

A) Relativamente às acções objecto de penhor:

1.º O crédito garantido por penhor de Garval — Sociedade de Garantia Mútua, S.A;

2.º Os créditos dos trabalhadores, a pagar rateadamente se necessário;

3.º Os créditos do Estado relativos a IRC, IRS e IVA, constituídos menos de 12 meses antes do início do processo de insolvência;

4.º Os créditos da Segurança Social, constituídos menos de 12 meses antes do início do processo de insolvência;

5.º Os restantes créditos reconhecidos, que têm natureza comum e os do Estado e da Segurança Social constituídos mais de 12 meses antes do início do processo de insolvência e crédito do Estado não referido em A) 3.º e B) 2.º, resultante de reversão, mencionado na lista de créditos, que também têm natureza comum, rateadamente, se necessário;

B) Relativamente aos demais bens apreendidos:

(...)

3 — Notificado para alegar, o recorrente concluiu que:

«1.º

Os privilégios creditórios gerais, mobiliários e imobiliários, não se configuram actualmente como direitos reais de garantia, face ao disposto na lei civil, estando desprovidos de sequelas sobre os bens que oneram e de prevalência sobre as garantias gerais que incidam sobre tais bens.

2.º

A norma constante do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 08 [9] de Maio, ao conferir eficácia real ao privilégio mobiliário geral, outorgado à Segurança Social, abrangendo todos os bens móveis existentes no património da entidade devedora, susceptível de prevalecer sobre qualquer penhor; ainda que de constituição anterior, afecta o princípio da confiança e da segurança no comércio jurídico, ao possibilitar a existência de ónus ocultos sobre o património do devedor, susceptíveis de precludir, em absoluto, um direito real de garantia, constituído sobre bens determinados, ultrapassando a regra da prioridade temporal na eficácia das várias garantias.

3.º

Termos em que deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade formulado pela decisão recorrida».

Cumpre apreciar e decidir.

II — **Fundamentação**. — 1 — A norma que é objecto do presente recurso é a constante do artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, diploma que aprovou o *Regime Jurídico das Contribuições para a Previdência*.

O artigo 10.º (*Privilégio mobiliário*) tem a seguinte redacção:

«1 — Os créditos das caixas de previdência por contribuições e os respectivos juros de mora gozam de privilégio mobiliário geral, graduando-se logo após os créditos referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 747.º do Código Civil.

2 — Este privilégio prevalece sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior».

O Tribunal da Comarca de Leiria recusou a aplicação do n.º 2 deste artigo, enquanto faz prevalecer sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior, o privilégio mobiliário geral de que gozam os créditos da Segurança Social por contribuições e os respectivos juros de mora, por violação do princípio da confiança, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

2 — Os créditos por contribuições devidas a caixas sindicais de previdência, caixas de reforma ou de previdência e caixas de abono de família gozavam, já em 1951, do privilégio mobiliário geral que lhes era concedido pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 38 538, de 24 de Novembro.

Posteriormente, o artigo 167.º do Decreto-Lei n.º 45 266, de 23 de Setembro de 1963, manteve o privilégio mobiliário geral dos créditos por contribuições devidas às caixas sindicais de previdência, tendo sido, no entanto, questionada a subsistência deste privilégio face ao texto do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966, diploma que aprovou o Código Civil (sobre isto, cf. Vaz Serra, “O privilégio mobiliário geral das caixas sindicais de previdência”, *Revista dos Tribunais*, Ano 90.º, n.º 1875, 1972, p. 387 e ss. e Pessoa Jorge, “Privilégio creditório a favor das instituições de previdência”, *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º s 169-170, 1973, p. 67 e ss.)

As dúvidas foram definitivamente dissipadas com a publicação do Decreto-Lei n.º 512/76, de 3 de Julho — diploma que tinha por objectivo definir as garantias que assistiam aos créditos por contribuições do regime geral de previdência e aos respectivos juros de mora —, cujo artigo 1.º prescrevia que *os créditos pelas contribuições do regime geral de previdência e respectivos juros de mora gozam de privilégio mobiliário geral, graduando-se logo após os créditos referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 747.º do Código Civil, prevalecendo este privilégio sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior.*

Esta garantia dos créditos das caixas de previdência por contribuições e respectivos juros de mora manteve-se no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, diploma que estabeleceu o *Regime Jurídico das Contribuições para a Previdência*. “O pagamento pontual das contribuições devidas às instituições de previdência é absolutamente indispensável como fonte básica de financiamento das prestações da segurança social” (ponto 1. da Exposição de motivos do diploma).

3 — O Tribunal Constitucional já se pronunciou pela não inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, concluindo que o privilégio mobiliário geral de que gozam os créditos da Segurança Social por contribuições e os respectivos juros de mora tem justificação do ponto de vista jurídico-constitucional (Acórdão n.º 688/98, disponível em www.tribunalconstitucional.pt. No mesmo sentido, cf. Acórdão n.º 153/2002, disponível no mesmo sítio, relativamente ao privilégio mobiliário geral outorgado ao Estado para garantia de créditos fiscais provenientes de IVA e respectivos juros compensatórios).

No Acórdão n.º 688/98 escreveu-se, entre o mais, o seguinte:

«4.1. Definidos assim os contornos do princípio da igualdade, importa analisar se a consagração do privilégio levado a efeito pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, tendo como pano de fundo (reitera-se) a *par conditio creditorum* estabelecida pelo principal compêndio legislativo civil, é perspectivável como uma arbitrariedade, irrazoabilidade ou algo carecido de fundamento material bastante (ou, se se quiser, não estribado em motivo constitucionalmente próprio).

A resposta a esta questão deve, no entender do Tribunal, sofrer resposta negativa.

Na realidade, de entre os direitos sociais, institui a Constituição o direito à segurança social (n.º 1 do artigo 63.º), impondo como uma das tarefas do Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado (n.º 2 do mesmo artigo).

Ora, não podendo aceitar-se que os recursos do Estado são ilimitados, e sabido que é que uma importante parte dos réditos da segurança social advêm das contribuições impostas para esse fim, designadamente a cargo ou da responsabilidade das entidades patronais, não se afigura como irrazoável ou injustificado que, havendo débitos surgidos pela não satisfação daquelas contribuições, os corresponsáveis créditos venham a ser dotados de uma mais vinculada garantia de cumprimento das obrigações subjacentes.

A isto acresce, e decisivamente, que, de uma banda, sendo um privilégio mobiliário geral, não incide ele sobre determinados ou concretos bens móveis do devedor (desta arte postergando outros direitos reais de garantia — excepção feita ao penhor — que sobre eles fosse constituído), e, de outra, que não está em causa uma garantia dotada de sequela oponível a credores titulados por garantias ou direitos reais sobre os bens objecto de penhora.

Daí que se não lobrigue qualquer excesso ou desproporção intolerável na consagração desta forma de garantia especial da obrigação de cumprimento das contribuições para a segurança social, antes, e como se viu, existindo um motivo ou fundamento constitucionalmente adequado ou válido, alicerçado no artigo 63.º da Lei Fundamental, para tal consagração e que, referentemente à mencionada *par conditio creditorum*, representa uma distinção de tratamento ou, pelo menos, comporta uma certa forma de sacrifício para o credor comum não munido de qualquer garantia especial».

Naqueles dois acórdãos foi feito um julgamento de não inconstitucionalidade de normas que outorgam privilégios mobiliários gerais para garantia de créditos da segurança social ou de créditos fiscais, fundado na ideia de que as finalidades subjacentes ao sistema da segurança social e ao sistema fiscal justificam a quebra da regra da *par conditio creditorum*, consagrada no artigo 604.º, n.º 1, do Código Civil. Uma justificação de há muito avançada pela doutrina, nomeadamente para sustentar a manutenção do privilégio mobiliário geral que garantia créditos por contribuições devidas a instituições de previdência, face ao texto do artigo 8.º do diploma que aprovou o Código Civil (cf., entre outros, Sousa Franco, “Aspectos fiscais do novo Código Civil”, *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 98, 1967, p. 80 e s., Vaz Serra, *loc. cit.*, p. 391 e Pessoa Jorge, *loc. cit.*, p. 82 e ss.)

4 — Não obstante os privilégios creditórios da Segurança Social terem justificação do ponto de vista jurídico-constitucional, o Tribunal Constitucional julgou *inconstitucional o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 103/80, enquanto confere à Segurança Social um privilégio imobiliário geral, dotado de sequela sobre todos os imóveis existentes à data da instauração da execução no património do devedor, oponível independentemente do registo a todos os adquirentes de direitos reais de gozo sobre os bens onerados* (cf. acórdãos n.º s 354/2000 e 561/2000, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt). E declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, *das normas constantes do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 512/76, de 3 de Julho, na interpretação segundo a qual o privilégio imobiliário geral nelas conferido à Segurança Social prefere à hipoteca, nos termos do artigo 751.º do Código Civil* (Acórdão n.º 363/2002, disponível em www.tribunalconstitucional.pt. No mesmo sentido, cf. Acórdão n.º 362/2002, disponível no mesmo sítio, que declara a *inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante, na versão primitiva, do artigo 104.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, e, hoje, na renumeração resultante do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, do seu artigo 111.º, na interpretação segundo a qual o privilégio imobiliário geral nele conferido à Fazenda Pública prefere à hipoteca, nos termos do artigo 751.º do Código Civil*).

No Acórdão n.º 160/2000, uma das decisões que deu origem à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, constante do Acórdão n.º 363/2002, escreveu-se o seguinte:

«5. — É indiscutível que o legislador com as normas dos artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 512/76 e 11.º do Decreto-Lei n.º 103/80 pretendeu dar alguma preferência aos créditos da Segurança Social ao determinar que os créditos ali consignados sejam graduados logo a seguir aos do Estado e das autarquias locais, referidos no artigo 748.º do Código Civil.

No entanto, a interpretação que o acórdão recorrido fez destas normas, mediante a aplicação do regime do artigo 751.º do Código Civil, confere a este privilégio a natureza de verdadeiro direito real de garantia, munido de sequela sobre todos os imóveis existentes no património da entidade devedora das contribuições para a previdência, à data da instauração da execução, e, atribui-lhe preferência sobre direitos reais de garantia — a consignação de rendimentos, a hipoteca e o direito de retenção — ainda que anteriormente constituídos.

Este privilégio, com esta amplitude, funciona à margem do registo (já que a ele não está sujeito) e sacrifica os demais direitos de garantia consignados no artigo 751.º, designadamente a hipoteca — que é o caso dos autos.

Não se questiona que face à natureza, às finalidades e às funções atribuídas a certos créditos de entidades públicas que visam permitir ao Estado a satisfação de relevantes necessidades colectivas constitucionalmente tuteladas — como é o caso da Segurança Social cujo imperativo constitucional resulta do artigo 63.º -, se possa conferir algum privilégio ao credor, expresso, nomeadamente, na quebra do princípio da *“par conditio creditorum”* (como se concluiu no do já citado acórdão 688/98), nem, tão pouco, que se atribua um regime procedimental específico para a cobrança coerciva de tais créditos (cf. acórdãos 51/99 publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 05/04/99, e 281/99, inédito).

6 — A orientação jurisprudencial que estes arestos reflectem não pode, no entanto, sem mais, ser aplicada ao concreto caso, referente a um privilégio imobiliário geral.

Com efeito, o princípio da protecção da confiança, insito na ideia de Estado de direito democrático, postula um mínimo de certeza nos direitos das pessoas e nas expectativas que lhes são juridicamente criadas, censurando as afectações inadmissíveis, arbitrárias ou excessivamente onerosas, com as quais não se poderia moral e razoavelmente contar (cf. inter alia, os acórdãos n.º s. 303/90 e 625/98, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, de 26 de Dezembro de 1990 e 18 de Março de 1999, respectivamente).

A esta luz, pergunta-se — e os recorrentes fazem-no — que segurança jurídica, constitucionalmente relevante, terá o cidadão, perante uma interpretação normativa que lhe neutraliza a garantia real (hipoteca) por si registada, independentemente de o ter sido em data posterior ao início da vigência das normas em causa.

É que, por um lado, o registo predial tem uma finalidade prioritária que radica essencialmente na ideia de segurança e protecção dos particulares, evitando ónus ocultos que possam dificultar a constituição e circulação de direitos com eficácia real sobre imóveis, bem como das respectivas relações jurídicas — que, em certa perspectiva, possam afectar a segurança do comércio jurídico imobiliário (cf. Oliveira Ascensão, *Direito Civil*. Reais, Coimbra, 1993, pág. 333; Isabel Pereira Mendes, “Repercussão no Registo das Acções dos Princípios do Direito Registral e da Função Qualificadora dos Conservadores do Registo Predial” in — *O Direito*, ano 123, 1991, págs. 599 e segs., maxime, pág. 604; Paula Costa e Silva, “Efeitos do Registo e Valores Mobiliários. A Protecção Conferida ao Terceiro Adquirente”, in — *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 58, 1998, II, págs. 859 e ss., maxime pág. 862).

Por outro lado, o princípio da confidencialidade tributária impossibilita os particulares de previamente indagarem se as entidades com quem contratam são ou não devedoras ao Estado ou à Segurança Social.

Ora, não estando o crédito da Segurança Social sujeito a registo, o particular que registou o seu privilégio, uma vez instaurada a execução com fundamento nesse crédito privilegiado, ou que ali venha a reclamar o seu crédito, pode ser confrontado com uma realidade — a existência de um crédito da Segurança Social — que frustra a fiabilidade que o registo naturalmente merece.

Acresce que, não se encontrando este privilégio sujeito a limite temporal e atento o seu âmbito de privilégio “geral”, e não existindo qualquer conexão entre o imóvel onerado pela garantia e o facto que gerou a dívida (no caso à Segurança Social), ao contrário do que sucede com os privilégios especiais referidos nos artigos 743.º e 744.º do Código Civil, a sua subsistência, com a amplitude acima assinalada, implica também uma lesão desproporcionada do comércio jurídico.

Finalmente, ainda se dirá não se surpreender suporte razoável adequado para esta desproporcionada lesão na tutela dos interesses da Segurança Social e no destino das contribuições que esta deixou de receber, pois a Segurança Social dispõe de meios adequados para assegurar a efectividade dos seus créditos, sem frustração das expectativas de terceiros: bastar-lhe-á proceder ao oportuno registo da hipoteca legal, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 103/80.

A interpretação normativa em sindicância viola, em conclusão, o princípio da confiança, insito no princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição da República».

Para além da remissão para os fundamentos desta decisão, pode ainda ler-se no Acórdão n.º 363/2002 que:

«(...) como se entendeu no acórdão n.º 109/01 [02], tirado em plenário — ao debruçar-se sobre a norma do artigo 104.º do CIRS, quando interpretada no sentido de que o privilégio imobiliário geral nela conferido prefere à hipoteca, nos termos do artigo 751.º do Código Civil (...) —, o princípio da confiança é violado na medida em que, gozando o privilégio de preferência sobre os direitos reais de garantia, de que terceiros sejam titulares, sobre os bens onerados, esses terceiros são afectados sem, no entanto, lhes ser acessível o conhecimento quer da existência do crédito, protegido que está pelo segredo fiscal, quer do ónus do privilégio, devido à inexistência de registo».

Nos acórdãos mencionados, o Tribunal Constitucional apreciou normas que outorgam privilégios imobiliários gerais para garantia de créditos da segurança social ou de créditos fiscais, *susceptíveis de preferir a direitos reais de gozo ou de garantia, independentemente de registo prévio*, concluindo pela inconstitucionalidade por violação do princípio da confiança, insito no princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP).

5 — Porém, no Acórdão n.º 193/2003 o Tribunal decidiu *não julgar inconstitucional a norma constante do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 8 de Maio, interpretada em termos de o privilégio imobiliário geral nela conferido às instituições de segurança social preferir à garantia emergente do registo da penhora sobre determinado imóvel* (no mesmo sentido, cf. Acórdãos n.ºs 231/2003 e 697/2004, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt). Relativamente a esta norma o Tribunal concluiu que *a ponderação a efectuar entre os fundamentos da existência do privilégio, por um lado, e a confiança dos cidadãos, por outro, não pende no sentido de se considerar aquele como incompatível com a Constituição. Ou seja, as razões que levaram este Tribunal a concluir pela inconstitucionalidade da prevalência do privilégio sobre a hipoteca*

anteriormente registada não valem, da mesma forma, relativamente a essa prevalência face à penhora.

6 — Nos presentes autos, a decisão recorrida foi no sentido de estas razões, constantes do Acórdão n.º 362/2002, valerem também para a norma que faz prevalecer o privilégio mobiliário geral de que gozam os créditos da Segurança Social por contribuições e os respectivos juros de mora sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior (artigo 10.º, n.º 2, do *Regime Jurídico das Contribuições para a Previdência*). O tribunal recorrido aderiu expressamente às razões que levaram o Tribunal Constitucional a declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 103/80, na interpretação segundo a qual o privilégio imobiliário geral nela conferido à Segurança Social prefere à hipoteca, nos termos do artigo 751.º do Código Civil. Para a sentença, a falta de publicidade, a falta de conexão entre o bem sobre que recai a garantia e a causa do crédito, a inexistência de limite temporal e a existência de garantias alternativas são fundamentos “perfeitamente extensíveis ao regime delineado pelo n.º 2 do artigo 10.º para os privilégios mobiliários gerais”.

Importa, por isso, começar por aferir se tais fundamentos são todos eles *perfeitamente extensíveis* à norma que cumpre apreciar.

7 — Antecipando a conclusão, é de afirmar que nem todos aqueles fundamentos são *extensíveis* ao n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80 e que o primeiro fundamento não é *perfeitamente extensível* a esta disposição legal.

7.1 — Nos autos que deram origem à decisão recorrida, o privilégio mobiliário geral em causa tem um limite temporal — o decorrente do disposto no artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, segundo o qual *com a declaração de insolvência os privilégios creditórios gerais acessórios de créditos sobre a insolvência de que for titular a Segurança Social constituídos mais de 12 meses antes da data do início do processo de insolvência extinguem-se, passando os créditos que deles beneficiavam a créditos comuns*. E um tal limite, que a sentença recorrida aplica de forma expressa, pode repercutir-se no juízo sobre a constitucionalidade da norma em apreciação, por referência à *proporcionalidade da lesão do comércio jurídico* (cf. *supra*, ponto 4. da Fundamentação, na parte em que se transcreve o Acórdão n.º 160/2000).

Por outro lado, a Segurança Social não dispõe relativamente aos bens móveis que estão em causa nos presentes autos de meio equivalente ao previsto no artigo 12.º daquele Decreto-Lei — hipoteca legal sobre imóveis existentes no património das entidades patronais. O que pode ter repercussão na apreciação da conformidade constitucional da norma em causa, por referência à *proporcionalidade da lesão do comércio jurídico* (cf. *supra*, ponto 4. da Fundamentação, na parte em que se transcreve o Acórdão n.º 160/2000).

7.2 — O fundamento da falta de publicidade não é *perfeitamente extensível* ao n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, na medida em que a fundamentação do Acórdão n.º 363/2002, a este propósito, nunca perdeu de vista a circunstância de estar em causa *uma garantia real (hipoteca) registada pelo credor*. Face à finalidade prioritária do registo predial e ao princípio da confidencialidade tributária, o Tribunal concluiu que “não estando o crédito da Segurança Social sujeito a registo, o particular que registou o seu privilégio, uma vez instaurada a execução com fundamento nesse crédito privilegiado, ou que ali venha a reclamar o seu crédito, pode ser confrontado com uma realidade — a existência de um crédito da Segurança Social — que frustra a fiabilidade que o registo naturalmente merece”.

Na norma em apreciação também se contrapõe ao privilégio conferido à Segurança Social um direito real de garantia — o penhor (artigo 666.º do Código Civil) —, só que, diferentemente do que sucede com a hipoteca (artigo 687.º do Código Civil), tal direito não é objecto de registo. Desta forma, não é *frustrada a fiabilidade que o registo naturalmente merece*, devendo concluir-se que o credor pignoratício não tem uma expectativa jurídica equiparável à do credor hipotecário.

É certo que, nos presentes autos, está em causa um penhor de acções e que os valores mobiliários são também objecto de registo. Sucede, porém, que este registo não *se destina essencialmente a dar publicidade à situação jurídica de tais bens, tendo em vista a segurança do comércio jurídico de valores mobiliários*, diferentemente do que sucede com o registo predial (cf. artigo 1.º do Código do Registo Predial). O registo de valores mobiliários não está sujeito à regra da publicidade (sobre isto, cf. Paula Costa e Silva, “Efeitos do registo e valores mobiliários. A protecção conferida ao terceiro adquirente”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, 1998, p. 862 e ss. e Ferreira de Almeida, “Registo de valores mobiliários”, *Direito dos Valores Mobiliários*, volume VI, Coimbra Editora, 2006, p. 99).

8 — Subsiste, no entanto, a questão de saber se o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 103/80, enquanto faz prevalecer sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior, o privilégio mobiliário geral de que gozam os créditos da Segurança Social por contribuições e os respectivos juros de mora, viola o princípio da confiança (artigo 2.º da CRP).

Para além de um dos fundamentos do Acórdão n.º 363/2002 ser *perfeitamente extensível* à norma cuja aplicação foi recusada com fundamento em inconstitucionalidade — a falta de conexão entre o bem sobre que recai a garantia e a causa do crédito —, é um facto que o princípio da confidencialidade tributária tem repercussões na publicidade daquele privilégio. Devendo notar-se, no entanto, que o legislador foi atenuando este princípio, reduzindo, conseqüentemente, a existência de ónus ocultos: segundo o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 103/80, *dos relatórios anuais das empresas públicas e das sociedades, de publicação obrigatória, deverá constar se as mesmas são ou não devedoras à respectiva caixa de previdência e qual o montante em dívida*; de acordo com o disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, na redacção introduzida pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, permite-se a *divulgação de listas de contribuintes cuja situação tributária não se encontre regularizada*.

9 — Este Tribunal tem entendido que o princípio da confiança, insito na ideia do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP), é violado apenas quando haja uma afectação *inadmissível, arbitrária ou demasiado onerosa* de expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos (cf., entre muitos outros, Acórdãos n.º 287/90, 303/90, 625/98, 634/98, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt). Seguindo o critério do Acórdão n.º 287/90:

«A ideia geral de inadmissibilidade poderá ser aferida, nomeadamente, pelos dois seguintes critérios:

a) A afectação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação na ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e, ainda

b) Quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes (deve recorrer-se aqui ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, desde a 1.ª revisão).

Pelo primeiro critério, a afectação de expectativas será extraordinariamente onerosa. Pelo segundo, que deve acrescer ao primeiro, essa onerosidade torna-se excessiva, inadmissível ou intolerável, porque injustificada ou arbitrária».

Ora, relativamente à norma em apreciação não se pode sequer afirmar uma *mutação na ordem jurídica*. Por um lado, de há muito que o privilégio mobiliário geral de que gozam os créditos da Segurança Social por contribuições e os respectivos juros prevalece sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior (cf. *supra*, ponto 2. da Fundamentação); por outro, na falta de *registo público*, a ordem jurídica instituída não criou expectativas jurídicas atinentes à segurança do comércio jurídico que a norma impugnada tenha alterado (cf. *supra*, ponto 7. da Fundamentação).

Em suma, o artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, não viola o princípio da confiança, insito na ideia do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa), enquanto faz prevalecer sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior, o privilégio mobiliário geral de que gozam os créditos da Segurança Social por contribuições e os respectivos juros de mora — privilégio creditório com justificação constitucional por referência ao artigo 63.º da CRP.

III — **Decisão.** — Em face do exposto, decide-se conceder provimento ao recurso, determinando a reforma da decisão recorrida em conformidade com o decidido quanto à questão de constitucionalidade.

Sem custas.

Lisboa, 10 de Fevereiro de 2009. — *Maria João Antunes — Carlos Pamplona de Oliveira — Gil Galvão — José Borges Soeiro — Rui Manuel Moura Ramos.*

Acórdão n.º 65/2009

Processo n.º 711/08

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional

I — Relatório — I — Por sentença de 19 de Março de 2008, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé deferiu a reclamação que havia sido deduzida por João Rodrigues Martins, 2.º Recorrido nos autos, em que figura como Recorrido, igualmente, a Fazenda Pública, e como Recorrentes o Ministério Público e a Caixa Geral de Depósitos, S. A., do despacho da Chefe dos Serviços de Finanças de Vila Real de Santo António, que lhe havia negado o pedido de dispensa de prestação de garantia. O Ministério Público interpôs então recurso, para o Supremo Tribunal Administrativo, concluindo, nomeadamente, pela inconstitu-

cionalidade orgânica do artigo 9.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 287/93, de 20 de Agosto, e, conseqüentemente, pela incompetência material dos tribunais tributários para a prossecução da execução fiscal em causa. Aquele Supremo Tribunal, por acórdão de 18 de Junho de 2008, recusou a aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, do referido preceito. Vejamos a fundamentação expendida nesse juízo:

“Começaremos pela apreciação da questão da incompetência, em razão da matéria, dos tribunais tributários para conhecer do processamento da execução fiscal em causa instaurada pela Caixa Geral de Depósitos e pendente à data da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 287/93 de 20/8, já que, inquestionavelmente, aquela incompetência afectaria a competência do STA para o conhecimento do presente recurso.

Desde logo, importa referir que a execução fiscal em apreço foi instaurada em 22/9/92.

Posto isto e como tem sido jurisprudência pacífica e reiterada deste STA e do Tribunal Constitucional, antes da entrada em vigor do predito Decreto-lei n.º 287/93, os tribunais tributários eram os competentes para as execuções, em que a Caixa Geral de Depósitos é a exequente, para cobrança de um seu crédito proveniente de um contrato de mútuo celebrado no exercício da sua actividade comercial.

De harmonia com o citado diploma legal, a Caixa deixou de ser pessoa colectiva de direito público que era face aos Decretos-lei n.ºs 48.953 de 5/4/69 e 694/70 de 31/12 — que foram, assim, revogadas —, para passar a ser sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se Caixa Geral de Depósitos, SA (art.º 1.º desse diploma), deixando, assim, de ser competentes os tribunais tributários, mas antes os judiciais, para a execução das dívidas à Caixa.

Contudo, o artigo 9.º, n.º 5 do mesmo diploma legal estabeleceu que as execuções pendentes à data da entrada em vigor do mesmo ‘continuam a reger-se, até final, pelas regras da competência e de processo vigente nessa data’, isto é, pelos tribunais tributários e pelo processo de execução fiscal.

E a questão que aqui se coloca é a da inconstitucionalidade orgânica deste normativo, uma vez que aquele Decreto-lei n.º 287/93 foi emitido ao abrigo da competência legislativa do Governo — art. 201.º, n.º 1, al. a) da CRP —, sendo certo que a legislação sobre competência dos tribunais é da reserva relativa da Assembleia da República — art. 168.º, n.º 1, al. a) do mesmo diploma.

A este propósito, escreve o Exmo. Conselheiro Jorge Sousa, in CPPT anotado, vol. II, pág. 21, citado pela Magistrada recorrente, que ‘este artigo 9.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 287/93, parece-nos organicamente inconstitucional.

Com o Decreto-Lei n.º 287/93, de 20 de Agosto, a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se Caixa Geral de Depósitos, S. A. (art. 1.º deste diploma).

Por outro lado, o artigo 9.º deste mesmo diploma, nos seus n.ºs 1, alíneas a) e c), e 2, alíneas a) e b), revogou expressamente aquelas normas dos referidos Decreto-lei n.º 48953 e Regulamentos.

Está-se, assim, perante modificações de direito, com reflexos a nível da competência dos tribunais tributários para a cobrança das dívidas de que é credora a Caixa Geral de Depósitos provenientes do exercício da sua actividade comercial, pois, por um lado, esta deixou de ter a natureza de pessoa colectiva pública, imprescindível para inclusão das dívidas referidas na competência dos tribunais tributários (art. 62.º, n.º 1, alínea c), do ETAF, na redacção inicial) e, por outro, deixaram de vigorar as normas especiais contendo a previsão desta competência, exigida também pela mesma alínea.

Assim, deverá concluir-se que, à face das normas referidas, os tribunais tributários deixaram de ser materialmente competentes para a cobrança coerciva de dívidas de que é credora a Caixa Geral de Depósitos, provenientes da sua actividade comercial.

Resulta do artigo 8.º, n.º 2 do ETAF, que as modificações de direito posteriores ao momento da propositura da causa são atendidas para efeitos de apreciação da competência dos tribunais tributários se estes deixarem de ser competentes em razão da matéria.

No caso, está-se perante alterações legislativas consubstanciadoras de ‘modificações de direito’, pelo que, implicando elas que os tribunais tributários deixassem de ser materialmente competentes, do referido n.º 2 do artigo 8.º do ETAF resulta a atendibilidade daquelas, conduzindo à conclusão da incompetência material superveniente dos tribunais tributários para a cobrança coerciva das dívidas referidas.

Com o perceptível objectivo de afastar a aplicação desta regra, quanto às execuções fiscais pendentes no momento da sua entrada em vigor, o referido Decreto-Lei n.º 287/93, no n.º 5 do seu artigo 9.º, estabelece que ‘as execuções pendentes à data da entrada em vigor do presente diploma continuam a reger-se, até final, pelas regras da competência e de processo vigentes nessa data’.