



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 142/2025

Processo n.º 459/2023

1.ª Secção

Relator: Conselheiro Rui Guerra da Fonseca

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional:

#### I – Relatório

1. Por decisão proferida em 29.03.2022, nos autos de contraordenação n.º PRC/2017/4, a Autoridade da Concorrência (“AdC”) aplicou à empresa *Sumol + Compal Marcas, S.A.*, a [REDACTED] e a [REDACTED] coimas, respetivamente, no valor de €25.100.000,00, € 15.200,00 e 13.500,00, em virtude da infração ao disposto pela alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na correlativa versão primordial, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência (“Regime Jurídico da Concorrência”); da alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; e, no que às pessoas individuais se refere, na qualidade de representantes da referida pessoa coletiva, de acordo com o consagrado pelo artigo 73.º do Regime Jurídico da Concorrência.

2. Os arguidos recorreram dessa decisão para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão e suscitaram a questão da inconstitucionalidade dos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, por violação dos artigos 2.º, 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.ºs 1 e 4, 32.º, n.ºs 2 e 10, 62.º e 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (“CRP”), solicitando a desaplicação daquelas normas legislativas, de acordo com o artigo 204.º da CRP. Em paralelo, a Recorrente *Sumol + Compal Marcas, S.A.* requereu a atribuição de efeito suspensivo ao recurso, mediante caução.

3. O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão proferiu, em 30.09.2022, despacho de admissão dos recursos, julgando improcedente a suscitada questão de inconstitucionalidade material quanto aos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Concorrência. Por seu lado, quanto ao pedido de atribuição de efeito suspensivo, a mesma instância determinou a junção, pela recorrente *Sumol + Compal Marcas, S.A.*, no prazo de 10 dias, do Relatório e Contas de 2021, momento após o qual se pronunciaria quanto à necessidade de produção de prova testemunhal. Por outro lado, quanto aos demais recorrentes, o despacho determinou a atribuição, aos correlativos recursos, de efeito meramente devolutivo e a correspondente emissão de guias para pagamento das respetivas coimas, uma vez que os mesmos nada haviam alegado quanto à verificação de prejuízo considerável.

4. Os então Autores e ora Recorrentes interpuseram recurso daquele despacho para o Tribunal da Relação de Lisboa na parte em que julgou improcedente a questão de inconstitucionalidade do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, do Regime Jurídico da Concorrência, incluindo a apelação, igualmente, o determinado nos n.ºs 114 a 116 do referido despacho, concluindo nos termos seguintes:

*«a. O presente recurso da decisão do tribunal de primeira Instância deve ter efeito suspensivo, de modo a acautelar o seu efeito útil.*

*b. A redação do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5 do Regime Jurídico da Concorrência é Incompatível com os direitos/princípios constitucionais fundamentais:*

*- Acesso ao direito e de garantia de tutela Jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP;*

*- Presunção de Inocência, previsto no artigo 32.º, n.º 2 e 10.º, da CRP;*

*- Proporcionalidade, previsto no artigo 18.º n.º 2 da CRP;*

*- Estado de Direito Democrático, previsto no artigo 2.º da CRP;*

*- Propriedade, previsto no artigo 62.º da CRP;*

*- Processo equitativo, previsto no artigo 20.º n.º 4 da CRP e no artigo 6.º da CEDH.*

*c. Os recorrentes discordam do despacho que decidiu seguir o decidido nos mais recentes Acórdãos do Tribunal Constitucional, por razões de "segurança e certeza jurídica", e, quanto aos fundamentos novos invocados que não foram anteriormente apreciados por aquele Tribunal, julgar os mesmos improcedentes.*

*d. A não consagração do efeito suspensivo ao recurso no n.º 4 do artigo 84.º da LdC, com a consequente exequibilidade imediata da decisão da AdC que aplica coima, na pendência do respetivo recurso,*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*consubstancia um enriquecimento desta ou do Estado à custa dos visados (e um imediato empobrecimento destes), o que, além do mais, viola o princípio do Estado de Direito Democrático, o direito de propriedade dos visados e a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça não compensados nem salvaguardados pela alegada possibilidade de posterior reparação em ação de responsabilidade do Estado*

*e. O enriquecimento do Estado equipara-se a um confisco em que existe uma ablação da esfera patrimonial do particular por ato da administração, sem qualquer prévio controlo judicial.*

*f. O artigo 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, na redação aplicável (anterior à da Lei 17/2022, de 17/08), constitui uma agressão ilegítima ao direito de propriedade da visada (artigo 62.º da CRP), bem como ao direito a um processo equitativo, em violação flagrante do disposto no artigo 20.º n.º 4 da CRP e no artigo 6.º da CEDH, e do princípio do Estado de Direito Democrático (artigo 2.º da CRP), além de violar a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (artigo 202.º/ 1 e 2 da CRP), pois esta ablação da esfera patrimonial dos visados é realizada sem qualquer prévio controlo judicial.*

*g. A violação do direito a processo equitativo decorre, igualmente, de, ao determinar-se o efeito meramente devolutivo do recurso, ou, alternativamente, o efeito suspensivo mediante demonstração de prejuízo sério e pagamento de caução em substituição da coima, esta norma acabar por impor ao visado recorrente (e em benefício da AdC) um esforço exagerado, moroso e oneroso para recuperação dos montantes indevidamente pagos à AdC de forma antecipada, em caso de procedência da impugnação.*

*h. Em relação ao Acórdão do Plenário do TC n.º 776/2019, as recorrentes não acompanham o ali decidido no que respeita aos fundamentos de inconstitucionalidade aí apreciados, nem a importação feita da fundamentação e conclusões de direito do Acórdão n.º 123/2018 do TC, o qual assenta em pressupostos em sem qualquer paralelo no que respeita ao direito da concorrência e ao seu enforcement.*

*i. A norma em causa viola o princípio da presunção de inocência - artigo 32.º, n.º 10 da CRP - e o seu corolário essencial de proibição de antecipação material da condenação, na medida em que os visados condenados por decisão da AdC intervêm na fase judicial do processo de contraordenação tendo já suportado a execução material - voluntária ou coerciva - daquela decisão.*

*j. A norma em causa viola o princípio de acesso ao direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP, na medida em que impõe pesados ónus ao arguido, correspondentes à antecipação material dos efeitos punitivos da decisão condenatória (não definitiva) da Autoridade da Concorrência.*

*k. A norma em análise é também inconstitucional por violar o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da CRP), também integrante do princípio do Estado de Direito Democrático, não só no quadro acima referido do enriquecimento da AdC / Estado e do empobrecimento dos visados / recorrentes, mas também por uma outra ordem de razões.*

*l. O juízo de não inconstitucionalidade assenta no pré-juízo infundado de que os recursos judiciais são infundados ou dilatatórios (o que, aliás, redundaria numa desvalorização dos próprios Tribunais e da sua atividade, colocando em causa o próprio princípio da prevalência das decisões dos Tribunais - artigo 205.º n.º 2 da CRP).*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*m. A decisão do tribunal de primeira instância, de 30/9/2022, que julgou improcedente a questão de inconstitucionalidade do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5 da Lei da Concorrência (Regime Jurídico da Concorrência), na redação aplicável - anterior à da Lei 17/2022, de 17/08 - deve ser substituída por outra que considere inconstitucionais as referidas normas e, consequentemente, considere o recurso interposto pelos recorrentes com efeito suspensivo.»*

5. Por acórdão de 22.03.2023, o Tribunal da Relação de Lisboa negou provimento ao recurso e confirmou a decisão recorrida. No tocante às questões de constitucionalidade em torno das quais os Recorrentes alicerçaram o objeto do recurso para o Tribunal Constitucional, decidiu-se em tal aresto o seguinte:

*«A questão da conformidade das normas do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, do Regime Jurídico da Concorrência (redação aplicável) com os princípios constitucionais, já foi objeto de análise pelo Tribunal Constitucional, como bem reconhecem os recorrentes e como o tribunal de primeira instância referiu, numa análise bastante detalhada de vários arestos daquele Colendo Tribunal, que aqui nos dispensamos de reproduzir, mas que concordamos que traduzem a posição adotada.*

*Depois de algumas divergências de solução traduzidas nos acórdãos 376/16, 674/16 e 445/18, os primeiro e terceiro pronunciando-se pela inconstitucionalidade da norma e, o segundo, afastando essa inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional considerou que o mencionado preceito não viola aqueles princípios (acórdãos 776/2019 e 173/2020).*

*Neste recurso, os recorrentes apresentam argumentos de discordância das conclusões alcançadas pelo colendo Tribunal.*

*Além disso, apresentam fundamentos novos, de violação dos princípios constitucionais, designadamente os que violam os princípios do direito de propriedade privada e o direito a um processo equitativo.*

*Os fundamentos acesso ao direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrados nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP, de presunção de inocência, previsto no artigo 32.º, n.º 2 e 10.º, da CRP e de proporcionalidade, previsto no artigo 18.º, n.º 2 da CRP foram já objeto de apreciação em vários arestos pelo Tribunal Constitucional.*

*Os fundamentos invocados por aquele Colendo Tribunal nos vários arestos proferidos, acima identificados, consolidaram a questão em termos que consideramos adequadas, e com fundamentos aos quais aderimos sem necessidade de outros argumentos.*

*Sem prejuízo, salientamos, sobre o princípio da presunção da inocência, que o Tribunal Constitucional considerou que a compressão que reconhecia verificar-se nesse princípio se mostrava justificada pela necessidade de garantia do cumprimento das sanções e a dissuasão do recurso aos tribunais com intuito dilatório. Pese embora, contra o argumento do intuito dilatório, acompanhemos o voto de vencido constante do Acórdão 776/2019, é ainda incontornável que o interesse público inerente a execução imediata e a possibilidade de, em circunstâncias devidamente fundamentadas, ser determinada a suspensão, são fatores que, na ponderação dos valores em análise, pendem no sentido apontado pelo Tribunal Constitucional, de não verificação de Inconstitucionalidade.*

*Relativamente aos princípios da tutela jurisdicional efetiva (no qual se mostra insito o do acesso ao direito),*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Estado de Direito Democrático e da proporcionalidade, uma vez mais, pela ponderação dos interesses conflitantes em causa, a norma visada situa-se ainda no plano de não violação destes princípios. Uma vez mais, neste plano, a abertura da possibilidade de efeito suspensivo em situações reconhecidas, garante o necessário princípio de tutela efetiva que acautela a sua conformidade constitucional.*

*Na análise dos novos fundamentos invocados, não podemos deixar de concordar com o tribunal de primeira instância e de acrescentar argumentos em sentido contrário ao apontado pelos recorrentes.*

*O plano de proteção do direito à propriedade privada enquanto "uma relação privada de uma pessoa ou entidade com determinados bens", na aceção de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, Coimbra, 2007, p. 801, impede, além do mais, uma privação arbitrária e sem fundamento dos mesmos determinada por qualquer entidade, pública ou privada.*

*Não é a situação deste caso em que a ponderação de valores já aduzida justifica que, sem violação arbitrária do direito de propriedade, a colma possa ser executada de imediato, mesmo em caso de recurso. A possibilidade de ressarcimento subsequente garante, neste caso, a proteção dos visados.*

*Salvo o devido respeito, afigura-se que o enquadramento que os recorrentes fizeram da violação do direito constitucional a um processo equitativo não encontra eco nos argumentos que aduziram para o sustentar. De todo o modo, o valor protegido pelo direito a um processo equitativo mostra-se garantido pela possibilidade de atribuição de efeito suspensivo nas situações devidamente reconhecidas como justificadas. Tal abertura legal confere e garante a contenção da norma do Regime Jurídico da Concorrência nos limites da Lei fundamental.*

*Isto é, tal direito situa-se no âmbito do princípio de tutela efetiva já analisado nesta decisão.*

*Sem necessidade de mais argumentos, considera-se não verificado este fundamento que encontra assento no artigo 20.º, n.º 4 da CRP e artigo 6.º da CEDH.*

*Em nota final cumpre referir, citando o acórdão 184/19.4YUSTR-G.L1, de 26/9/2022 deste tribunal que também concluiu pela não inconstitucionalidade da norma da artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, da CRP que, também no plano da União Europeia, aos recursos argumentos que aduziram para o sustentar. De todo o modo, o valor protegido pelo direito a um processo equitativo mostra-se garantido pela possibilidade de atribuição de efeito suspensivo nas situações devidamente reconhecidas como justificadas. Tal abertura legal confere e garante a contenção da norma do Regime Jurídico da Concorrência nos limites da Lei fundamental.*

*Isto é, tal direito situa-se no âmbito do princípio de tutela efetiva já analisado nesta decisão.*

*Sem necessidade de mais argumentos, considera-se não verificado este fundamento que encontra assento no artigo 20.º, n.º 4 da CRP e artigo 6.º da CEDH.*

*Em nota final cumpre referir, citando o acórdão 184/19.4VUSTR-G.L1, de 26/9/2022 deste tribunal que também concluiu pela não inconstitucionalidade da norma do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, da CRP que, também no plano da União Europeia, aos recursos das decisões das autoridades da concorrência aplica-se a regra do efeito meramente devolutivo - cf. artigos 278.9 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Também ali se permite a possibilidade de o Tribunal atribuir ao recurso efeito suspensivo da execução da decisão se as circunstâncias o justificarem. A este propósito, no contencioso europeu, apesar de o efeito do recurso ser, em regra, devolutivo, a prática da Comissão Europeia é abster-se de executar a decisão de aplicação de uma coima enquanto está pendente o recurso de anulação, mediante a prestação de garantia bancária. No entanto, o Tribunal Geral pode dispensar a prestação de caução e pode atribuir efeito suspensivo a um recurso no quadro de uma medida cautelar se considerar que as circunstâncias o justificam (cf. artigos 278.9, 279.9, conjugados com o artigo 256.º n.º 1, do TFUE e Lei da Concorrência, Comentário Conimbricense, 2,3 edição, Almedina, páginas 956 a 962).*

*A implementação de práticas mais flexíveis na determinação dos critérios concretos de suspensão em cada caso é a solução mais adequada, conferindo as garantias constitucionais necessárias.*

*Voltando a citar o Acórdão deste tribunal identificado, "os seguintes fatores, que, segundo a doutrina, permitem*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ao julgador levar a cabo uma interpretação ágil e conforme à Constituição, do artigo 84.º, n.º 5, última parte do RJC (cf. Lei da Concorrência, Comentário Conimbricense, 2,3 edição, Almedina, páginas 956 a 962): A fixação do valor da caução em montante idêntico ao valor da coima não é automática;

- Na verdade, os moldes e a montante da prestação de caução não se encontram legislativamente fixados no artigo 84.º, n.º 5 do RJC, sendo deixados ao critério do julgador, pelo que, o Tribunal de primeira instância goza de margem de apreciação para fixar o montante da caução em valor inferior ao valor da coima e tem poderes para equacionar várias modalidades de prestação de caução;

- O prejuízo considerável da visada, que não consiste apenas na demonstração de um risco sério de falência, mas pode incluir, em alternativa, a demonstração das dificuldades significativas de tesouraria ou de operacionalidade da empresa visada causadas pela execução da coima, pode ser levado em conta também para fixar o valor da caução em montante inferior ao valor da coima, incluindo num valor simbólico, se a situação económica financeira da empresa o justificar, podendo o Tribunal acautelar, dessa forma, a operacionalidade da empresa até ao trânsito em julgado da decisão sob recurso.

Em conclusão, a norma do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, do Regime Jurídico da Concorrência ao considerar, como regra, o efeito devolutivo do recurso, e abrindo a possibilidade de efeito suspensivo, em circunstâncias determinadas e reconhecidas, não está ferido de inconstitucionalidade, razão pela qual, no caso concreto, a atribuição do efeito suspensivo pode ser considerada, apenas na verificação dos pressupostos do artigo 84.º, n.º 5 do Regime Jurídico da Concorrência.

Em face de tal solução, o tribunal de primeira instância decidiu acertadamente.

O que ficou exposto determina a improcedência do recurso.»

6. Os Recorrentes interpuseram, então, em 17.04.2023, recurso para este Tribunal – o qual deu origem aos presentes autos – nos termos que ora se transcrevem:

“SUMOL + COMPAL Marcas, S.A. (adiante “S+C”),

Recorrentes no processo acima identificado, notificados do duto Acórdão de 22.03.2023, que, nomeadamente, julgou improcedente a desaplicação da norma do art. 84.º, n.ºs 4 e 5, da Lei 19/2012, de 08.05, na redação aplicável (anterior à da Lei 17/2022, de 17.08), por inconstitucionalidade, e não se conformando com tal decisão,

vêm interpor Recurso para o Tribunal Constitucional, nos termos dos arts. 70.º/1/b), 71.º, 72.º/2 e segs. da Lei 28/82, de 15.11 (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional - adiante “LOTIC”), devendo o mesmo ser admitido, com subida nos próprios autos e efeito suspensivo (cfr. art. 78.º/3 e 4 da LOTIC),

O que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

- Norma aplicada cuja inconstitucionalidade foi suscitada no processo

1. A norma cuja inconstitucionalidade foi suscitada no presente processo consiste no art. 84.º, n.os 4 e 5, da Lei 19/2012, de 08.05 (adiante “LdC”), na redação aplicável (anterior à da Lei 17/2022, de 17.08), em que se estabelecia o seguinte:

“4 - O recurso tem efeito meramente devolutivo, exceto no que respeita a decisões que apliquem medidas de carácter estrutural determinadas nos termos do n.º 4 do artigo 29.º, cujo efeito é suspensivo.

5- No caso de decisões que apliquem coimas ou outras sanções previstas na lei, o visado pode requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal."*

2. Com efeito, no processo acima identificado, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (adiante "TCRS"), por douto Despacho de 30.09.2022, julgou improcedente a desaplicação daquela norma, por inconstitucionalidade, fixando o efeito meramente devolutivo ao Recurso dos Recorrentes [REDACTED], da decisão da AdC, e determinando procedimentos seguintes no âmbito da fixação do efeito do Recurso da Recorrente S+C, mediante a prestação de caução.

O douto Acórdão recorrido manteve aquela decisão.

- Peças processuais em que foi suscitada a inconstitucionalidade

3. Além da inconstitucionalidade em causa ter sido logo suscitada no Recurso da decisão da Autoridade da Concorrência (adiante "AdC"), para o TCRS, foi igualmente suscitada nas Alegações de Recurso dos ora Recorrentes de 18.10.2022, daquele Despacho do TCRS para o Tribunal da Relação de Lisboa, que antecederam o douto Acórdão recorrido (v., em especial, Conclusões V; XIII e XXIV das referidas Alegações).

- Normas ou princípios constitucionais violados

4. Conforme referido naquelas alegações de Recurso, a norma do art. 84.º, n.ºs 4 e 5, da LdC, na redação aplicável (anterior à da Lei 17/2022, de 17/08), constitui uma agressão ilegítima ao direito de propriedade dos Visados (art. 62.º da CRP), bem como ao direito a um processo equitativo, em violação flagrante do disposto no art. 20.º n.º 4 da CRP e no art. 6.º da CEDH, e do princípio do Estado de Direito Democrático (art. 2.º da CRP), além de violar a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP), pois esta ablação da esfera patrimonial dos Visados é realizada sem qualquer prévio controlo judicial (v. Conclusões XIII e segs. daquelas Alegações).

A norma em apreço é, ainda, violadora de direitos e princípios constitucionais fundamentais como o acesso ao direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos arts. 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 1 e 268.º, n.º 4, todos da CRP; a presunção de inocência, previsto no art. 32.º, n.º 2 e 10.º, da CRP e a proporcionalidade, previsto no art. 18.º, n.º 2 da CRP (v. Conclusões I e segs. daquelas Alegações).

5. É certo que estes últimos fundamentos de inconstitucionalidade da norma em causa já foram objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional, no entanto aquele primeiro grupo de fundamentos cremos que nunca foi objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional.

Tal primeiro grupo de fundamentos decorre, nomeadamente, do facto de, como invocado nas Alegações de Recurso para o douto Tribunal a quo, a não consagração do efeito suspensivo ao recurso, no n.º 4 do art. 84.º da LdC, com a consequente exequibilidade imediata da decisão da AdC que aplica coima, na pendência do respetivo recurso, consubstancia um enriquecimento desta ou do Estado à custa dos Visados (e um imediato empobrecimento destes), o que, além do mais, viola o princípio do Estado de Direito Democrático, o direito de propriedade dos visados e a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça.

Trata-se de questão que, nomeadamente, não foi apreciada no douto Acórdão do Plenário do Tribunal Constitucional n.º 776/2019, por não invocada.

6. Ora, uma posterior procedência do recurso da decisão da AdC não evitará o prejuízo dos Recorrentes nem assegurará a sua plena reparação, não só porque ficam privados de elevadas quantias durante o período em que estiver pendente o processo, mas também porque a posterior restituição das quantias pagas será feita em singelo.

Sendo que, no caso em apreço, o valor de que a Recorrente S+C ficaria privada durante a pendência do processo (e de que o Estado beneficiaria) é superior a 25 milhões de euros. Verificando-se, proporcionalmente, a mesma privação / benefício no que respeita aos Recorrentes [REDACTED].

Neste quadro, tal como se verificará um empobrecimento dos Recorrentes, existirá um enriquecimento da AdC ou do Estado (sem causa, face a uma posterior decisão de anulação ou revogação da sua decisão).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Com efeito, é inequívoco que, no caso do pagamento imediato do valor da coima ou de algumas formas de caução (em sua substituição), por virtude da aplicação do regime da norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, e havendo procedência da impugnação judicial da decisão condenatória da AdC, ocorre um enriquecimento sem causa da AdC ou do Estado, que, durante esse período, pode beneficiar das quantias pagas (além do inerente empobrecimento dos Recorrentes).

E essa situação não é sanada, transcorridos 3 ou 4 anos (o prazo médio para obtenção de decisão transitada em julgado), com a mera devolução em singelo do valor da coima.

Na verdade, a razão subjacente à prestação - o pagamento da coima ou da caução - sendo imposta aos Visados por força da norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, não está ainda firmada na ordem jurídica.

Ou seja, não existe uma base consolidada para o enriquecimento da AdC ou do Estado e o empobrecimento dos Visados / Recorrentes, que, note-se, no caso do n.º 4 do art. 84.º da LdC ocorre sem qualquer intervenção dos Tribunais.

Assim sendo, a atribuição do efeito não suspensivo aos Recursos das decisões da AdC que aplicam coimas, determina um locupletamento injustificado às custas de todos os Visados (nomeadamente, pelos proveitos gerados pelas quantias pagas, durante o período em que estivessem na posse da AdC ou do Estado), e uma inerente ablação patrimonial dos Visados, os quais mesmo que consigam, em sede judicial, reverter as decisões condenatórias que obrigam ao pagamento de coima, se veem empobrecidos (por todo o período em que não tiverem as quantias pagas ao seu dispor, e não puderem beneficiar dos rendimentos gerados pelas mesmas ou do seu investimento ou reinvestimento, bem como pela, muito relevante, perda de valor do dinheiro por via da inflação).

8. Contra o exposto não se invoque, como no douto Despacho do TCRS, que o "alegado enriquecimento do Estado e empobrecimento dos visados não são objeto imediato das normas legais aplicáveis. Consubstanciam um efeito colateral", ou que, como referido no douto Acórdão recorrido, "a possibilidade de ressarcimento subsequente garante, neste caso, a proteção dos visados".

Por um lado, conforme decorre do acima exposto, o enriquecimento do Estado e o empobrecimento dos Visados decorre necessária e diretamente da norma em causa.

Além disso, a inconstitucionalidade de uma norma não pode deixar de ser apreciada à luz dos efeitos da aplicação da mesma.

Por outro lado, a alegada possibilidade de posterior reparação em ação de responsabilidade do Estado não é suscetível de salvaguardar os direitos dos Visados, não só pelos custos inerentes à mesma, como pela morosidade que tal implica.

De resto, a natural demora de um posterior processo judicial pode determinar que a respetiva decisão possa já não vir em tempo para um ressarcimento integral, sendo que a constitucionalidade da norma deve ser apreciada na sua aplicação em abstrato e não perante casos concretos (nomeadamente, perante a capacidade financeira dos Visados).

Acresce que, além do empobrecimento dos Visados, estamos perante um enriquecimento do Estado que, na prática, é financiado pelos montantes pagos e rendimentos financeiros decorrentes dos mesmos, decorrentes de coimas fixadas por entidade administrativas, sem que tenha previamente existido qualquer controlo judicial.

9. Tudo o acima descrito, relativamente ao enriquecimento do Estado ou da AdC (e ao empobrecimento dos Visados), é gerado pela norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC.

Conforme resulta do acima exposto, tal enriquecimento do Estado ou da AdC (e o inerente empobrecimento dos Visados), constitui uma agressão ilegítima ao direito de propriedade dos Visados, representando um verdadeiro confisco.

A norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, viola, assim, aquele direito, consagrado no art. 62.º da CRP.

Por outro lado, esta norma viola, ainda, a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(art. 202.º/1 e 2 da CRP), pois esta ablação da esfera patrimonial dos Visados é realizada sem qualquer prévio controlo judicial.

Com efeito, o controlo judicial apenas se verifica relativamente ao incidente de prestação de caução, o que já é um sucedâneo da prévia decisão da entidade administrativa de aplicação da coima que os Visados têm que pagar, nos termos daqueles preceitos, se a caução não é concedida (além de suportarem os custos com uma caução e/ou as restrições e limitações inerentes a qualquer garantia).

A este respeito, note-se, ainda, que a inconstitucionalidade é apreciada em termos abstratos e não face ao caso concreto, razão pela qual se alude acima a um cenário de não concessão de caução.

Além disso, pelos mesmos motivos acima expostos, esta ablação, gerada pela norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, viola o princípio do Estado de Direito Democrático, consagrado no art. 2.º da CRP.

Com efeito, o referido princípio impõe, nomeadamente, o respeito e a "garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes" (cfr. art. 2.º CRP), o que, manifestamente, não se verifica, face àquele preceito da LdC, conforme decorre do acima demonstrado.

Por outro lado, ainda, é violado o direito a um processo equitativo, o qual implica, pela própria noção de equidade, o cumprimento de algumas exigências, incluindo, com relevância para o objeto do presente recurso, a da equidade processual e igualdade de armas.

Com efeito, ao determinar o efeito meramente devolutivo do recurso, ou, alternativamente, o efeito suspensivo mediante demonstração de prejuízo sério e pagamento de caução em substituição da coima, esta norma acaba por impor aos Visados recorrentes (e em benefício da AdC), em caso de procedência da impugnação, um esforço exagerado, moroso e oneroso para recuperação dos montantes indevidamente pagos à AdC de forma antecipada.

Isto para além da violação dos direitos ao acesso ao direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, à presunção de inocência e o princípio da proporcionalidade.

10. Face ao exposto, como veremos melhor em sede de Alegações, os n.ºs 4 e 5 do art. 84.º da LdC são inconstitucionais, por violação dos arts. 2.º, 18.º/2 e 3, 20.º/1 e 4, 32.º/2e 10, 62.º e 202.º/1 e 2 e 268.º/4 da CRP, devendo ser desaplicados in casu (art. 204.º da CRP).

Nestes termos, por estarem cumpridos os respetivos pressupostos, requer-se a admissão do presente recurso para o Tribunal Constitucional."

7. O recurso para o Tribunal Constitucional foi admitido no Tribunal da Relação, com subida nos próprios autos e efeito suspensivo, por despacho datado de 28.04.2023.

8. No Tribunal Constitucional, tendo sido os Recorrentes notificados para alegar, fizeram-no, concluindo nos seguintes termos:

"I. No presente recurso vem invocada a inconstitucionalidade dos n.ºs 4 e 5 do art. 84.º da Lei 19/2012, de 08.05, na redação aplicável (anterior à da Lei 17/2022, de 17.08), adiante "LdC" - cfr. n.ºs 2 e segs. do texto supra;

II. Os fundamentos do presente recurso são a violação do direito de propriedade dos Visados (art. 62.º da CRP), do princípio do Estado de Direito Democrático (art. 2.º da CRP), da esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP), bem como do direito a um processo equitativo, consagrado no art. 20.º/4 da CRP e no art. 6.º da CEDH, pois, como decorre do n.º 4 do art. 84.º da LdC, a ablação da esfera patrimonial dos Visados, decorrente da imposição de uma sanção, é realizada sem qualquer



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*prévio controlo judicial - cfr. n.ºs 2 e segs. do texto supra;*

III. Além destes fundamentos de inconstitucionalidade, que não foram apreciados no douto Acórdão do Plenário do Tribunal Constitucional n.º 776/2019, por não invocados, o presente recurso fundamenta-se, ainda, na violação de outros direitos e princípios constitucionais fundamentais como o acesso ao direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos arts. 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 1 e 268.º, n.º 4, todos da CRP; a presunção de inocência, previsto no art. 32.º, n.º 2 e 10.º, da CRP e a proporcionalidade, previsto no art. 18.º, n.º 2 da CRP - cfr. n.ºs 2 e segs. do texto supra;

IV. Com efeito, conforme acima referido em sede de enquadramento, perante os dois interesses contrapostos identificados por esse Venerando Tribunal naquele douto Acórdão n.º 776/2019 (uma suposta celeridade e eficácia vs. a Justiça), num Estado de Direito impõe-se que a Justiça sempre prevaleça - cfr. n.ºs 4 e segs. do texto supra;

V. Por outro lado, o tempo entretanto decorrido desde que foi proferido o Acórdão n.º 776/2019, nomeadamente, os valores extremamente avultados das coimas que vêm sendo aplicadas pela AdC, as características das entidades visadas e o que tem vindo a ser decidido pelos Tribunais, nomeadamente por esse Venerando Tribunal Constitucional, relativamente a práticas da AdC, determina que, atualmente, deva ser afastado o entendimento de que a (grave) restrição de direitos fundamentais dos Visados se justificaria para "acautelar o cumprimento das sanções" ou "dissuadir o recurso aos tribunais com intuito dilatório" - cfr. n.ºs 4 e segs. do texto supra;

VI. De resto, nas duas restantes jurisdições europeias com direito contraordenacional de matriz penal, a Alemanha e a Austria, a solução no que concerne a coimas em matéria de concorrência é a do efeito suspensivo até trânsito em julgado da decisão condenatória - cfr. n.ºs 4 e segs. do texto supra;

VII. A não consagração do efeito suspensivo ao recurso, no n.º 4 do art. 84.º da LdC, com a consequente exequibilidade imediata da decisão da AdC que aplica coima, na pendência do respetivo recurso, consubstancia um enriquecimento desta ou do Estado à custa dos Visados (e um imediato empobrecimento destes), o que, além do mais, viola o princípio do Estado de Direito Democrático, o direito de propriedade dos Visados e a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

VIII. Com efeito, é inequívoco que, no caso do pagamento imediato do valor da coima ou de algumas formas de caução (em sua substituição), por virtude da aplicação do regime da norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, e havendo procedência da impugnação judicial da decisão condenatória da AdC, ocorre um enriquecimento sem causa da AdC ou do Estado, que, durante esse período, pode beneficiar das quantias pagas (além do inerente empobrecimento dos Recorrentes) - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

IX. Sendo que, uma posterior procedência do recurso da decisão da AdC que aplica a coima, não evitará o prejuízo dos Recorrentes nem assegurará a sua plena reparação, não só porque ficam privados de elevadas quantias (e dos rendimentos suscetíveis de ser gerados pelas mesmas) durante o período em que estiver pendente o processo, mas também porque a posterior restituição das quantias pagas será feita em singelo - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

X. O acima descrito, relativamente ao enriquecimento do Estado ou da AdC (e ao empobrecimento dos Visados), é gerado pela norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC (que aqui tem que ser analisada em termos abstratos e não face a casos concretos, em que, nomeadamente, seja possível obter o efeito suspensivo) - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XI. Tal enriquecimento do Estado ou da AdC (e o inerente empobrecimento dos Visados), constitui uma agressão ilegítima ao direito de propriedade dos Visados, representando um verdadeiro confisco, sendo, assim, violado o art. 62.º da CRP - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XII. Por outro lado, a norma em análise viola, ainda, a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP), pois esta ablação da esfera patrimonial dos Visados é



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizada sem qualquer prévio controlo judicial - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XIII. Com efeito, o controlo judicial apenas se verifica relativamente ao incidente de prestação de caução, o que já é um sucedâneo da prévia decisão da entidade administrativa de aplicação da coima que os Visados têm que pagar, nos termos daqueles preceitos, se a caução não é concedida (além de suportarem os custos com uma caução e/ou as restrições e limitações inerentes a qualquer garantia) - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XIV. Pelos mesmos motivos acima expostos, a ablação, gerada pela norma do art. 84.º n.ºs 4 e 5 da LdC, viola o princípio do Estado de Direito Democrático, consagrado no art. 2.º da CRP, que impõe, nomeadamente, o respeito e a "garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes" (cfr. art. 2.º CRP), o que, manifestamente, não se verifica, face àquele preceito da LdC, conforme decorre do acima demonstrado - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XV. Além do empobrecimento dos Visados, estamos perante um enriquecimento do Estado que, na prática, é financiado pelos montantes pagos e rendimentos financeiros decorrentes dos mesmos, em virtude de coimas fixadas por entidade administrativas, sem que tenha previamente existido qualquer controlo judicial - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XVI. Trata-se de uma exigência que sempre seria manifestamente desproporcional, maxime face aos valores das coimas aplicadas pela AdC, o que também determina a violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no art. 18.º/2 da CRP. - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XVII. Note-se que o enriquecimento do Estado e o empobrecimento dos Visados decorre necessária e diretamente da norma em causa, sendo que a inconstitucionalidade de uma norma não pode deixar de ser apreciada à luz dos efeitos da aplicação da mesma - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XVIII. Por outro lado, quanto à posterior restituição, note-se que a devolução será em singelo, quando o Estado / AdC teve à sua disposição as quantias muito avultadas durante largo período (e os Visados não puderam dispor das mesmas durante esse período) - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XIX. A alegada possibilidade de posterior reparação em ação de responsabilidade do Estado não é suscetível de salvaguardar os direitos dos Visados, não só pelos custos inerentes à mesma, como pela morosidade que tal implica, sendo que o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei 67/2007, de 31.12, não é linear quanto à possibilidade desse posterior ressarcimento, pois, no respetivo art. 16.º, pressupõe que os encargos tenham sido impostos por "razões de interesse público" e exige que os mesmos "causem danos especiais e anormais", o que, no caso em apreço, determinaria a aplicação do efeito suspensivo previsto no n.º 5 do art. 84.º da LdC, não sendo aplicável aos casos de pagamento da coima, por força do n.º 4 do mesmo preceito - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XX. Face ao exposto, os n.ºs 4 e 5 do art. 84.º da LdC são inconstitucionais, por violação dos arts. 2.º, 18.º/2 e 3, 62.º e 202.º/1 e 2 da CRP - cfr. n.ºs 10 e segs. do texto supra;

XXI. Por força dos normativos aqui em causa, os Visados condenados por decisão da AdC intervêm na fase judicial do processo de contraordenação tendo já suportado a execução material - voluntária ou coerciva - daquela decisão, o que viola, claramente, o princípio da presunção de inocência, consagrado no art. 32.º/2 e 10 da CRP, e o seu corolário essencial de proibição de antecipação material da condenação - cfr. n.ºs 22 e segs. do texto supra;

XXII. Por outro lado, a regra do efeito devolutivo da impugnação judicial não incide apenas sobre impugnações judiciais (supostamente) infundadas, incide sobre quaisquer impugnações judiciais, mesmo que fundadas, atendendo aos pesados ónus a que se submete o arguido, correspondentes à antecipação material dos efeitos punitivos da decisão condenatória (não definitiva) da AdC, assim violando o princípio de avesso ao Direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos arts. 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP - cfr. n.ºs 31 e segs. do texto supra;

XXIII. Conforme já decorre do acima exposto, a norma em análise é também inconstitucional por



RLA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violar o princípio da proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2, da CRP), também integrante do princípio do Estado de Direito Democrático, não só no quadro acima referido do enriquecimento da AdC / Estado e do empobrecimento dos Visados / Recorrentes, mas também por uma outra ordem de razões - cfr. n.ºs 37 e segs. do texto supra;

XXIV. Além de tudo mais, como acima referido, lida a jurisprudência que não conclui pela inconstitucionalidade, verifica-se que a mesma assenta no pré-juízo infundado de que os recursos judiciais são infundados ou dilatórios (o que, aliás, redundaria numa desvalorização dos próprios Tribunais e da sua atividade, colocando em causa o próprio princípio da prevalência das decisões dos Tribunais - art. 205.º/2 da CRP) - cfr. n.ºs 37 e segs. do texto supra;

XXV. Por outro lado, a norma em causa assenta numa sobrevalorização das entidades reguladoras, que acumulam (apenas) em si mesmas vastos poderes de investigação, instrução, decisão e sanção - cfr. n.ºs 37 e segs. do texto supra;

XXVI. Aliás, o caso da AdC tem sido paradigmático, face ao valor exorbitante das coimas que tem vindo a aplicar e, em especial, face à forma como publicita ativamente a sua atividade na comunicação social, quando emite meras notas de ilicitude ou profere decisões ainda não sujeitas ao controlo jurisdicional, conforme já acima referido, o que, por si só, demonstra que são necessárias especiais cautelas para não colocar em causa o Estado de Direito e direitos fundamentais das entidades visadas, de que a questão do efeito do recurso acaba por ser mais um corolário - cfr. n.ºs 37 e segs. do texto supra;

XXVII. Tal como tem sido paradigmática a interpretação da AdC (apesar da contestação dos Visados), de que poderia realizar diligências de busca e apreensão de correio eletrónico, sem mandado judicial, interpretação essa, entretanto, julgada inconstitucional por esse Venerando Tribunal Constitucional, o que também demonstra que, para entidades com poderes como os da AdC são necessárias especiais cautelas para não colocar em causa o Estado de Direito e direitos fundamentais das entidades visadas - cfr. n.ºs 37 e segs. do texto supra;

XXVIII. Conforme resulta de tudo o acima exposto, o art. 84.º, n.ºs 4 e 5 da LdC, na redação aplicável, é inconstitucional, por violação dos arts. 2.º, 18.º/2 e 3, 20.º/1 e 4, 32.º/2 e 10, 62.º, 202.º/1 e 2 e 268.º/4, da CRP, sendo que a mesma inconstitucionalidade se verificaria, considerando-se a atual redação da LdC."

9. O Ministério Público apresentou contra-alegações, nas quais pugnou pela improcedência do recurso interposto, formulando as seguintes conclusões:

"1. Nos presentes autos, vindos do TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA, a sociedade "Sumol + Compal Marcas, S.A.", [REDACTED] interpuseram recurso para o Tribunal Constitucional (com fundamento no artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro), do acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 22-03-2023, que negou provimento ao recurso pelos mesmos interposto para esse Tribunal.

2. Em causa está a decisão do Tribunal da Relação de Lisboa que confirmou a decisão do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, a qual, no âmbito de processo de impugnação judicial da decisão de aplicação de coima da Autoridade da Concorrência fixou efeito devolutivo ao recurso e determinou o prosseguimento dos autos para produção de prova.

3. Nas suas alegações recursivas para o Tribunal Constitucional, invocam os recorrentes que artigo 84.º, n.ºs 4 e 5 do Regime Jurídico da Concorrência, na redação aplicável (anterior à Lei n.º 17/2022 de 17/08) é inconstitucional, por violação do direito de propriedade (art. 62.º da CRP), do direito a um processo equitativo (art. 20.º n.º 4 da CRP e no art. 6.º da CEDH), do princípio do Estado de Direito Democrático (art. 2.º da



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CRP), além de violar a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP), do acesso ao direito (art. 20.º, n.º 1 CRP), da garantia de tutela jurisdicional efetiva, (art. 268.º, n.º 4, da CRP), da presunção de inocência, (art. 32.º, n.º 2 e 10.º, da CRP) e do princípio da proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2 da CRP).

4. O art. 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, dispõe os termos e respetiva tramitação dos recursos das decisões da Autoridade da Concorrência para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.

5. O mencionado preceito, na sua anterior redação, previa um específico regime de recursos, nos termos do qual, o destinatário de uma decisão sancionatória da AdC (que tipicamente corresponderá à aplicação de uma coima), deveria pagar a coima de imediato, ainda que recorresse da decisão sancionatória junto do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.

6. A única exceção à natureza devolutiva do recurso de decisões sancionatórias de aplicação de coimas estaria prevista no artigo 85.º, n.º 5 da Lei da Concorrência, o qual permitia o afastamento da regra geral do efeito devolutivo pelo Tribunal da Concorrência, desde que verificadas as condições previstas nesta disposição.

7. Com efeito, o Tribunal da Concorrência poderia conferir efeito suspensivo ao recurso de decisões de aplicação de coimas, a solicitação da entidade sancionada, desde que esta demonstrasse que a implementação da decisão lhe causaria um prejuízo considerável e desde que prestasse caução, no prazo estabelecido pelo Tribunal.

8. Sobre a conformidade constitucional das normas contidas nos n.ºs 4 e 5 do art. 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, na versão anterior à Lei n.º 17/2022 de 17/08, teve já o Tribunal Constitucional a oportunidade de se pronunciar por diversas vezes, tendo-o feito, é certo, de modo divergente em vários dos seus acórdãos.

9. A questão de constitucionalidade que constitui objeto do presente recurso foi, pela primeira vez, apreciada pelo Tribunal Constitucional pelo Acórdão n.º 376/2016, que não julgou inconstitucional a norma extraída do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, da Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio (Lei da Concorrência), segundo a qual a impugnação interposta de decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coimas tem, em regra, efeito devolutivo, apenas lhe podendo ser atribuído efeito suspensivo quando a execução da decisão cause ao visado prejuízo considerável e este preste caução.

10. Inversamente, no seu Acórdão n.º 674/2016, o Tribunal Constitucional considerou violados os princípios “da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º da Constituição, e concretizado, no âmbito da justiça administrativa, no artigo 268.º, n.º 4, da Constituição, entendido em articulação com o princípio da proporcionalidade implicado no artigo 18.º, n.º 2, e o princípio da presunção de inocência em processo contraordenacional decorrente do artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, da Constituição” decidindo, “julgar inconstitucional a norma que estabelece que a impugnação judicial de decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coima tem, em regra, efeito devolutivo, apenas lhe podendo ser atribuído efeito suspensivo quando a execução da decisão cause ao visado prejuízo considerável e este preste caução, em sua substituição, no prazo fixado pelo tribunal, independentemente da sua disponibilidade económica, interpretativamente extraível dos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio”, posição igualmente seguida no Acórdão n.º 445/2018.

11. Face à divergência jurisprudencial destes últimos acórdãos com Acórdão n.º 376/2016, o Ministério Público interpôs recurso para o Plenário, nos termos do art. 79º-D, n.º 1 da Lei do Tribunal Constitucional.

12. No Acórdão n.º 776/2019, o Tribunal Constitucional resolveu, em Plenário, a divergência de julgados e decidiu não julgar inconstitucional a norma do artigo 84.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, a qual determina que a impugnação judicial de decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coima têm, em regra, efeito meramente devolutivo, apenas lhe podendo ser atribuído efeito suspensivo quando a execução da decisão cause ao visado prejuízo considerável e este preste caução, em sua substituição e revogar o Acórdão n.º 445/2018.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Já após a prolação do Acórdão n.º 776/2019, novo acórdão do Tribunal Constitucional, na mesma esteira e invocando os seus argumentos, concluiu não ser inconstitucional a norma constante do art. 84.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Ac. 173/2020).

14. A questão suscitada pelos recorrentes, na perspetiva da constitucionalidade das normas em confrontação com o direito de acesso à justiça, com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva, com o princípio da presunção da inocência e com o princípio da proporcionalidade, foi já objeto de profunda análise por parte do Tribunal Constitucional nos arestos citados, tendo prevalecido, em Plenário, o entendimento contrário ao defendido pelos recorrentes.

15. Neste acórdão do Plenário, a argumentação para decisão sobre a não inconstitucionalidade das normas em apreciação baseou-se, essencialmente, na argumentação deduzida no Acórdão n.º 123/2018, no qual estava em apreciação a constitucionalidade da norma extraída dos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do Regime Sancionatório do Setor Energético, aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro.

16. Invocam os recorrentes que o Acórdão n.º 123/2018 no qual o Acórdão n.º 776/2019 se sustenta, se reporta a normas muito específicas do setor energético “com uma génese e racional únicos que não se confundem com os das regras da concorrência” preconizando “uma interpretação que, com o devido respeito, fragiliza os princípios constitucionais da presunção de inocência, da tutela jurisdicional efetiva e da proporcionalidade, nomeadamente quando contrapostos aos supostos interesses da AdC”.

17. Afigura-se-nos, porém, que essa comparação pode ser estabelecida, porquanto, quer no que respeita à regulação dos Serviços Energéticos, quer no que respeita à Regulação da Concorrência estão em causa interesses públicos que importa salvaguardar com vigor, visando dotar as respetivas atividades fiscalizadoras da máxima eficácia, por forma a reforçar a efetividade dos poderes de regulação, valendo, numa e noutra situação a mesma argumentação que legitima as opções legislativas tomadas.

18. Alegaram, igualmente, os arguidos que a norma aplicada na decisão recorrida é violadora do disposto no art. 32º, n.º 2 e 10 da Constituição da República Portuguesa que impõe que todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação e que lhe deverão ser assegurados os direitos de audiência e defesa.

19. Não se crê que o regime de recurso previsto no art. 84.º, n.ºs 4 e 5 do Regime Jurídico da Concorrência, na redação aplicável (anterior à Lei n.º 17/2022 de 17/08), coloque em crise tais preceitos constitucionais, porquanto, a circunstância de a coima ser imediatamente cobrada (pelo efeito devolutivo atribuído ao recurso), não significa definitividade na sua aplicação, nem, tão pouco, qualquer antecipação de uma condenação.

20. Na verdade, por via da interposição de recurso da decisão da Autoridade da Concorrência, mostram-se devidamente assegurados aos arguidos os seus direitos de defesa e de audiência, podendo, nesta fase judicial do processo, contrapor os elementos que conduziram à sua condenação na fase administrativa.

21. Sobre o direito de acesso aos tribunais e do princípio da tutela jurisdicional efetiva, alegam os recorrentes que a regra do efeito devolutivo da impugnação judicial, atendendo aos pesados ónus a que se submete o arguido, viola o princípio de acesso ao Direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrado no art. 20.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

22. O acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efetiva compreende, além de outros direitos, a garantia da via judiciária (direito de recurso a um tribunal) e à obtenção de uma decisão jurídica em prazo razoável e mediante processo equitativo, não podendo tal direito de acesso ser negado por insuficiência económica.

23. As normas sindicadas, não criam qualquer obstáculo ou impedimento ao direito à impugnação judicial, se entendermos como tal a imposição ao recorrente de um qualquer ónus ou necessidade de cumprimento de um determinado requisito que tenha de ser preenchido para que a impugnação seja admitida. Nesse sentido, não se pode dizer que esta norma contenha qualquer restrição de acesso à via jurisdicional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. *Invocam ainda os recorrentes a violação do princípio da proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa) entendendo que existiriam outras alternativas que poderiam ter sido avançadas pelo legislador, com efeitos menos gravosos e mais adequadas a satisfazer as finalidades pretendidas, do que a do regime do efeito devolutivo do recurso judicial das coimas.*

25. *Não se perspetiva que a fixação de efeito devolutivo ao recurso de decisão da Autoridade da Concorrência, possa ser entendido como uma medida desproporcionada.*

26. *O direito da concorrência destina-se a garantir a integridade do funcionamento dos mercados, tendo o legislador ordinário criado um conjunto de normas que protegem os consumidores e as empresas de práticas comerciais concertadas que tenham por finalidade ou efeito impedir, restringir ou falsear o livre desenvolvimento dos mercados.*

27. *A atividade legislativa nesta matéria insere-se como tarefa do Estado fixada na alínea f) do artigo 81.º da Constituição, assumindo-se a tutela da concorrência como um dever prioritário do Estado, com assento constitucional, tendo o legislador ordinário criado um acervo de normas tendentes a salvaguardar tais interesses constitucionalmente protegidos.*

28. *O legislador, no domínio da sua liberdade de conformação constitucionalmente delimitada, não está inibido de, a título excecional, consagrar as soluções que, na sua ótica, melhor prossigam o interesse público, desde que o regime legal, que as veicule, respeite os direitos, liberdades e garantias inscritos na Lei Fundamental e, do mesmo passo, não contenda com os princípios insitos no Estado de Direito Democrático.*

29. *No caso em apreciação, avaliando a constitucionalidade do conjunto de normas postas em equação à luz do princípio da proporcionalidade, somos do entendimento que, numa ponderação entre os prejuízos causados à recorrente e os benefícios para o interesse público ou para o bem comum, no sentido daquilo que se revela necessário a uma sociedade democrática, as normas jurídicas revelam-se adequadas, necessárias e proporcionais.*

30. *A transitoriedade da caução e a possibilidade de os arguidos poderem vir a reverter novamente tal montante a seu favor, em caso de procedência do recurso, abonam a favor de um juízo de equilíbrio e de lograda concordância prática entre os valores constitucionais em conflito, respeitando-se, desta forma, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito.*

31. *Consideram, além do mais, os recorrentes que os n.ºs 4 e 5 do art. 84.º da Lei n.º 19/2012 de 8 de maio violam o direito de propriedade (art. 62.º da Constituição da República Portuguesa), em face da impossibilidade de os recorrentes poderem dispor do montante entregue a título de caução enquanto decorre a apreciação do recurso para tentar reverter a decisão condenatória.*

32. *Atendendo à transitoriedade da caução a prestar, não se vê como possa este instituto corresponder a uma privação patrimonial violadora do direito fundamental à propriedade consagrado no n.º 1 do artigo 62.º da CRP, uma vez que os titulares do montante prestado a título de caução terão oportunidade processual de reaver tal montante no caso de verem revogada a decisão da Autoridade da Concorrência.*

33. *Para além do mais, tal como já referido no citado Acórdão n.º 123/2018 “importa acrescentar a possibilidade residual de reparação de danos especiais e anormais da execução da sanção, através da cláusula geral da indemnização pelo sacrifício consagrada no artigo 16.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro”.*

34. *Por outro lado, invocam os recorrentes que esta norma viola, ainda, “a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/ 1 e 2 da CRP), pois esta ablação da esfera patrimonial dos Visados é realizada sem qualquer prévio controlo judicial”. Mais invocam que “o controlo judicial apenas se verifica relativamente ao incidente de prestação de caução, o que já é um sucedâneo da prévia decisão da entidade administrativa de aplicação da coima que os Visados têm que pagar, nos termos daqueles preceitos, se a caução*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*não é concedida (além de suportarem os custos com uma caução e/ou as restrições e limitações inerentes a qualquer garantia)."*

35. Por força do n.º 2 do artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa, cabe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados. No entanto, a tal comando constitucional não se opõe ao exercício por várias entidades administrativas de poderes sancionatórios, que visam, precisamente, reprimir a violação da legalidade democrática.

36. Não obstante a decisão de aplicação de coima, seja tomada, em primeira linha, por uma entidade não jurisdicional, certo é quem por via de um procedimento contraditório e regulado na lei da Concorrência, tal decisão é passível – como sucedeu in casu – de impugnação judicial, estando assim sujeita a um controlo judicial capaz de obstar à produção dos seus efeitos.

37. Por fim, invocam os recorrentes que o disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 84.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, viola ainda o direito a um processo equitativo (art. 20.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa) pela desigualdade "de armas" em que coloca a Autoridade da Concorrência e os recorrentes que, em caso de condenação não transitada em julgado, terão de fazer um "esforço exagerado, moroso e oneroso" para recuperarem os valores da coima no caso de procedência do recurso judicial.

38. Não se crê que o mecanismo previsto nos n.º 4 e 5 do art. 84.º da Lei n.º 19/2012 de 8 de maio, pelas características que encerra, viole o mencionado preceito constitucional, nem se alcança em que medidas as normas em apreciação seriam suscetíveis de violar tal preceito.

39. As normas em apreciação não atribuem, por si, qualquer poder discricionário à Autoridade da Concorrência, limitando-se a fixar o efeito do recurso das decisões desta entidade, sendo que, em sede de processo judicial de impugnação da decisão da Autoridade da Concorrência, esta surge despida da sua veste de autoridade pública, contraditando com os requerentes através dos mesmos meios concedidos aos recorrentes.

40. A solução avançada pela decisão recorrida encontra-se, assim, em perfeita consonância com o direito de propriedade (art. 62.º da CRP), o direito a um processo equitativo (art. 20.º n.º 4 da CRP), com o princípio do Estado de Direito Democrático (art. 2.º da CRP), com a competência dos Tribunais na Administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP), com o acesso ao direito (art. 20.º, n.º 1 CRP) e à garantia de tutela jurisdicional efetiva, (art. 268.º, n.º 4, da CRP), bem como o princípio da presunção de inocência, (art. 32.º, n.º 2 e 10.º, da CRP) e o princípio da proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2 da CRP), não merecendo qualquer reparo de conformidade constitucional."

10. Do mesmo modo, notificada, em 25.01.2024, quanto à apresentação de alegações pelos Recorrentes, a Recorrida Autoridade da Concorrência, veio, nos termos do n.º 2 do artigo 79.º da LTC, apresentar as suas contra-alegações, em 26.02.2024, concluindo que:

"A. O presente recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade tem como objeto o Acórdão do TRL que julgou improcedente o recuso apresentado pela Sumol+Compal e pessoas singulares, ao concluir que a norma dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC, não é inconstitucional.

Da constitucionalidade do n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC

B. O n.º 4 do artigo 84.º da Lei da Concorrência estipula que o recurso (de impugnação judicial da decisão condenatória da AdC) tem efeito meramente devolutivo, exceto no que respeita a decisões que apliquem





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*medidas de carácter estrutural determinadas nos termos no n.º 4 do artigo 29.º da mesma lei, cujo efeito é suspensivo.*

C. Por seu turno, o n.º 5 do artigo 84.º da mencionada lei estabelece que no caso de decisões que apliquem coimas ou outras sanções previstas na lei, o visado pode requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal.

D. Estas duas disposições carecem de ser interpretadas conjuntamente: o n.º 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência, ao permitir ao arguido prestar caução em substituição da execução da decisão administrativa, permite precisamente, face às circunstâncias do caso concreto, introduzir a necessária razoabilidade na aplicação do disposto no mencionado n.º 4.

E. Assim, nunca seria apropriado, do ponto de vista hermenêutico, concluir pela inconstitucionalidade da norma contida no n.º 4 do artigo 84.º da Lei da Concorrência, sem atender ao n.º 5 do mesmo artigo 84.º, como foi julgado no Acórdão n.º 776/2019.

F. Efetivamente esta questão de inconstitucionalidade dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência já se encontra sanada com o Acórdão n.º 776/2019.

G. Outrossim, com relevância para a presente análise refere-se, o Acórdão n.º 376/2016, que serviu de fundamento ao Acórdão n.º 776/2019 e ao Acórdão n.º 123/2018, ambos de uniformização de jurisprudência, o TC sob a epígrafe *Do mérito do recurso*, veio expor e fundamentar a sua decisão que aqui se dá por integralmente reproduzida e para onde se remete para evitar desnecessárias repetições, e à qual se adere, apresenta com bastante clareza de exposição os argumentos que sustentam a constitucionalidade da norma sub judice quanto à possibilidade de o juiz poder determinar o valor da prestação da caução atendendo à situação económica dos recorrentes que, não é uma novidade do sistema jurídico português:

H. Em 11.03.2020, num outro processo de contraordenação por práticas restritivas da concorrência, o TC corroborou semelhante entendimento através do Acórdão n.º 173/2020, que secundou e transcreveu a jurisprudência do Plenário do Acórdão n.º 776/2019.

I. Nenhuma inconstitucionalidade havendo, pois, a este propósito, para apreciar.

J. O Acórdão do TC n.º 173/2020 segue a orientação do Acórdão do Plenário do TC de uniformização de jurisprudência n.º 776/2019, o qual, apresenta o valor de autoridade especial, não devendo assim ser desconsiderado.

K. Os n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC atribuem ao julgador o poder de avaliar perante a situação concreta demonstrada pelo visado, se existe insuficiência económica que justifique a derrogação da norma geral (que impõe o pagamento da coima na totalidade) e qual o montante de caução que poderá ser fixado; trata-se, pois, de um poder de apreciação verdadeiramente valorizador da atividade de julgar, realizando a justiça no caso concreto.

L. O referido n.º 5 do artigo 84.º atribui ao tribunal a faculdade de ponderação, face ao caso concreto, da razoabilidade da suspensão, ou não, da execução, através do mecanismo da prestação da caução, a fixar no montante que o tribunal considere correto, ou seja, ponderada a situação económica dos visados, ora Recorrentes, o que, aliás, tem sido a prática reiterada do TCRS.

M. Pelo que revisitar esta questão constitui uma flagrante violação da uniformização de jurisprudência do plenário do TC vertida no Acórdão n.º 776/2019 (e no Acórdão n.º 123/2018) que veio resolver a divergência, entre as secções do TC, quanto à constitucionalidade dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência e que as recorrentes procuram revitalizar, talqualmente resulta do enquadramento jurídico feito pelas mesmas respaldadas em votos de vencido dos referidos acórdãos e, ainda, de outros acórdãos revogados por essa mesma uniformização de jurisprudência.



DA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N. Finalmente, os n.os 1 e 2 do artigo 6.º e o artigo 13.º da CEDH (princípios do processo justo e equitativo, princípio da presunção de inocência e da tutela jurisdicional efetiva) não são beliscados, pelas normas dos n.os 4 e 5 do artigo 85.º da Lei da Concorrência, de acordo com a jurisprudência do Acórdão n.º 776/2019 – que a AdC acompanha –, supra exposta, para onde se remete para evitar desnecessárias repetições.

O. Do exposto entende a AdC que deve ser julgado improcedente a alegada inconstitucionalidade dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência, mormente em razão da questionada preterição do princípio do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, da proporcionalidade e da presunção da inocência, com as devidas consequências legais.

P. Deve assim poder concluir-se que o n.º 5 do artigo 84.º da lei da Concorrência não viola qualquer preceito constitucional, designadamente, o direito ao acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efetiva – n.º 1 do artigo 20.º e do n.º 4 do artigo 268.º da CRP –, o direito de defesa do arguido (números 2 e 10 do artigo 32.º da CRP) ou o princípio da proporcionalidade (nas suas subdivisões adequação, da necessidade e da justa medida, para efeitos do n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

Q. Do exposto, a AdC propugna pela constitucionalidade do n.º 5 do artigo 84.º da Lei n.º 19/2012, porquanto, entende que o mesmo não viola os princípios constitucionais: (i) da justiça e da proporcionalidade decorrentes do Estado de direito democrático, nos termos do artigo 2.º e do n.º 2 do artigo 18.º; (ii) do direito de acesso ao direito e aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva, consagrado no n.º 1 do artigo 20.º e 268.º; (iii) da presunção da inocência e ao direito de defesa previsto nos números 2 e 10 do artigo 32.º; e, ainda, (iv) a independência dos Tribunais na administração da justiça, previsto no artigo 202.º, todos da CRP.

Dos alegados “novos” fundamentos

R. As Recorrentes não aduziram novos fundamentos de inconstitucionalidade dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC.

S. No Recurso, as Recorrentes não invocaram qualquer novo fundamento que não tenha já sido apreciado pelo TC.

T. Deve ser considerada improcedente a alegação das Recorrentes no sentido de que a aplicação dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC redunde no enriquecimento do Estado ou da AdC (e empobrecimento das visadas); na violação do princípio constitucional da proporcionalidade e na violação do direito a um processo equitativo.

U. Relativamente ao argumento das Recorrentes do enriquecimento do Estado ou da AdC ou confisco atentatório do estado de Direito democrático (em resultado da aplicação das mencionadas normas da LdC), salienta-se que o disposto no n.º 5 do mencionado artigo 84.º permite, precisamente, face às circunstâncias do caso concreto, introduzir a necessária razoabilidade na aplicação da norma que estipula, como regra, o efeito devolutivo da interposição do recurso de impugnação judicial.

V. Na verdade, os n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC incorporam uma “válvula de escape” que permite a flexibilização da norma perante as circunstâncias do caso concreto, assim se conseguindo a conciliação dos interesses em causa, em respeito do princípio constitucional da proporcionalidade.

W. Quanto à alegada violação do direito a um processo equitativo, não se trata de um novo fundamento, tendo já sido apreciado pela jurisprudência que não julgou inconstitucional os n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC; no Recurso, as Recorrentes não aduzem qualquer novo argumento em abono de tal alegação, não demonstrando, ademais, em que medida os seus direitos de defesa se encontram comprimidos.

X. Em termos idênticos, deve ser considerada improcedente a alegada violação do princípio da presunção de inocência, do direito de acesso aos tribunais e do princípio da tutela jurisdicional efetiva, pelos motivos explanados no Acórdão n.º 776/2019 uniformizador de jurisprudência e acolhidos no Acórdão do TC n.º 173/2020.



RM

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### *Dos outros fundamentos do recurso*

Y. *As Recorrentes aproveitam o presente recurso para escrutinar os fundamentos do acórdão de uniformização de jurisprudência desenvolvendo um longo argumentário sobre as razões da sua discordância com o mesmo conquanto defendem que os n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC violam os princípios constitucionais da presunção de inocência, da tutela jurisdicional efetiva e da proporcionalidade, não se trata de uma nova dimensão da norma que não tenha sido já analisada pelo TC.*

Z. *Sucede que a alegada violação dos princípios constitucionais da presunção de inocência, da tutela jurisdicional efetiva e da proporcionalidade pelos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da LdC já foram analisadas e julgadas improcedentes, portanto, não se trata de questões novas, mas antes de uma tentativa de recurso da jurisprudência assente e firmada do TC, e como tal devem ser desconsiderados e julgadas improcedentes.*

AA. *Não se concorda com o argumento das Recorrentes no sentido de que não deve ser seguido o Acórdão de uniformização de jurisprudência n.º 776/2019 por, na opinião das Recorrentes, este ter importado a ratio decidendi do Acórdão n.º 123/2018 do TC, incidente sobre normas do Regime Jurídico do Setor Energético (idênticas às acima mencionadas da LdC) e a regulação deste setor apresentar características muito diversas da atividade da AdC.*

BB. *Como explicitado supra, na senda do Acórdão de uniformização de jurisprudência, é o intenso interesse público na eficácia das normas da concorrência que justifica a preocupação do legislador em garantir a efetividade das coimas aplicadas pela LdC; aliás, normas idênticas existem em regimes jurídicos de outros setores (por exemplo, saúde, bancário) e no Regime Geral das Infrações Tributárias.*

CC. *Em face a todo o exposto, deve concluir-se pela constitucionalidade dos n.os 4 e 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência, na senda dos Acórdãos do TC n.º 776/2019 (uniformização de jurisprudência) e n.º 173/2020."*

Cumprе apreciar e decidir.

## II – Fundamentação

### A. Determinação do objeto do recurso

11. O recurso de constitucionalidade carece de uma rigorosa delimitação do seu objeto imediato, i.e. da norma relativamente à qual se aponta inconstitucionalidade e dos preceitos que compõem essa mesma norma. Esta delimitação constitui uma exigência decorrente da construção do sistema português de fiscalização da constitucionalidade como “normativo” e resulta de várias regras constitucionais e legais: desde logo, emergentes do disposto no artigo 277.º, n.º 1 e 280.º, n.º 1 da CRP, e das várias alíneas do artigo 70.º, n.º 1 da LTC.



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. A questão de constitucionalidade colocada a controlo do Tribunal Constitucional enunciada pelos Recorrentes, no contexto do requerimento de interposição de recurso, tem como objeto o “art. 84.º, n.ºs 4 e 5, da Lei 19/2012, de 08.05”, que, no entender dos Recorrentes, “constitui uma agressão ilegítima ao direito de propriedade dos Visados (art. 62.º da CRP), bem como ao direito a um processo equitativo, em violação flagrante do disposto no art. 20.º n.º 4 da CRP e no art. 6.º da CEDH, e do princípio do Estado de Direito Democrático (art. 2.º da CRP), além de violar a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP)”.

13. Explicitado o objeto do recurso nos termos precedentes, atente-se no teor dos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência (doravante “RJC”), na redação originária da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que é a que está em causa no presente recurso (o preceito haveria de sofrer alterações com a mais recente alteração ao RGC, através da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto):

### «Artigo 84.º

#### *Recurso, tribunal competente e efeitos do recurso*

- 1 - Cabe recurso das decisões proferidas pela Autoridade da Concorrência cuja irrecorribilidade não estiver expressamente prevista na presente lei.
- 2 - Não é admissível recurso de decisões de mero expediente e de decisões de arquivamento, com ou sem imposição de condições.
- 3 - Das decisões proferidas pela Autoridade da Concorrência cabe recurso para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.
- 4 - O recurso tem efeito meramente devolutivo, exceto no que respeita a decisões que apliquem medidas de carácter estrutural determinadas nos termos do n.º 4 do artigo 29.º, cujo efeito é suspensivo.
- 5 - No caso de decisões que apliquem coimas ou outras sanções previstas na lei, o visado pode requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal.»

14. Ora, no que concerne ao objeto do recurso, cumpre notar que, os Recorrentes remetem, em bloco, para os preceitos correspondentes aos números 4 e 5 do artigo 84.º do RJC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Ora, é sabido, de um lado, que os conceitos de “preceito” e de “norma” não são totalmente coincidentes, e, de outro lado, que impende sobre os recorrentes o ónus de indicar qual(is) foi(ram) a(s) interpretação(ões) normativa(s) concretamente efetuada(s) do(s) mesmo(s) na decisão recorrida. Uma tal exigência legal tem sido abundantemente assinalada na jurisprudência deste Tribunal. Assim, e a título meramente exemplificativo, escreveu-se no Acórdão n.º 329/2021 que *«[n]ão deve confundir-se norma com o preceito, regime ou diploma de que é extraída; a norma, como se referiu, consubstancia-se no binómio composto por um ou mais preceito legais e um determinado conteúdo normativo. O enunciado deste último é indispensável, pela meridiana razão de que, «a pronúncia do Tribunal Constitucional incide, não sobre preceitos (mormente preceitos legais), mas sobre normas» (Acórdão n.º 287/2020). Como se lê, a este respeito, no Acórdão n.º 499/2009: «Embora a questão de constitucionalidade passível de sujeição ao Tribunal em fiscalização concreta possa respeitar à interpretação ou sentido extraído pelo tribunal da causa de uma dada norma ou, até, de um “bloco legal” constituído por vários preceitos ou normas textuais, incumbe sempre ao recorrente indicar esse sentido normativo, enunciando o seu conteúdo e identificando os referentes textuais de que é extraído, de tal modo que o Tribunal, se o recurso vier a ser provido, possa enunciá-lo na sua decisão em ordem a permitir ao tribunal a quo proceder à reforma da decisão recorrida em conformidade (exemplificativamente, acórdão n.º 178/95 Acórdãos do Tribunal Constitucional, 30.º vol., p.1118.). O objeto do recurso tem de ser definido pelo recorrente com clareza e precisão. É imposição que serve não só preocupações de racionalidade processual e do trabalho jurisdicional, mas também preocupações com a observância dos limites que da Constituição decorrem quanto à intervenção do Tribunal Constitucional que correria o risco de agir ultra vires se a questão de constitucionalidade lhe pudesse ser apresentada de modo vago».*

16. Ademais, cumpre igualmente referir que os recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade revestem carácter instrumental, pelo que a decisão do Tribunal Constitucional tem de poder repercutir-se, de forma útil e efetiva, no sentido e teor da decisão recorrida. Citando CARLOS LOPES DO REGO, quanto à instrumentalidade dos recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade, *«só há interesse em apreciar a questão de constitucionalidade suscitada quando o eventual julgamento de inconstitucionalidade for susceptível de se poder projectar ou repercutir, de forma útil e eficaz, na decisão recorrida, de modo a alterar ou modificar, no todo ou em parte, a solução jurídica que se obteve no caso concreto,*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*implicando a respectiva reponderação pelo tribunal “a quo”» (cfr. Os Recursos de Fiscalização Concreta na Lei e na Jurisprudência do Tribunal Constitucional, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 52).*

17. Deste modo, é na formulação da questão substantiva, posteriormente explicitada em sede de alegações, que se retira que é o disposto na primeira parte do n.º 4 do predito artigo 84.º que é efetivamente relevante, ao estabelecer que “*o recurso tem efeito meramente devolutivo*”, e, além disso, que é na articulação com o teor do constante do n.º 5 do artigo 84.º, na parte que refere que “*no caso de decisões que apliquem coimas (...), o visado pode requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal*” do mesmo regime jurídico que aquela estatuição tem relevância.

18. Com efeito, este entendimento tem acolhimento inequívoco na interpretação enunciada pelos Recorrentes quando se reportam, ao explicitar o sentido da inconstitucionalidade, à “*não consagração do efeito suspensivo ao recurso, no n.º 4 do art. 84.º da LdC, com a consequente exequibilidade imediata da decisão da AdC que aplica coima, na pendência do respetivo recurso*” (cfr. ponto 5 do requerimento de interposição de recurso), bem como à circunstância de, tal como decorre do relatório *supra* (I), não estar em causa no caso *sub judice*, no que se refere ao disposto pelo n.º 4, *in fine*, do artigo 84.º do RJC, uma decisão proferida pela AdC que haja aplicado medida(s) de caráter estrutural, determinada(s) nos termos do n.º 4 do artigo 29.º do mesmo RJC, nem, no que concerne à previsão constante do n.º 5 daquele artigo, haverem sido aplicadas, além de coima, “*outras sanções previstas na lei*”, designadamente sanções pecuniárias compulsórias, estabelecidas no artigo 72.º do Regime Jurídico da Concorrência.

19. Esclarece-se ainda que a norma objeto do presente recurso não regula a problemática dos potenciais danos eventualmente emergentes da privação das quantias pagas a título de coima e da sua devolução em singelo quando haja de haver a dita devolução como resultado da respetiva impugnação judicial que conclua pela ilegalidade da aplicação de tal sanção. Estes são aspetos totalmente estranhos ao sentido e âmbito de aplicação da norma em causa, pelo que a sua invocação pelos Recorrentes (cfr. ponto 6 do requerimento de recurso, *supra*, 6; e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conclusões IX e XVIII das alegações de recurso, *supra*, 8) só pode compreender-se e ser aqui considerada como elemento argumentativo face aos parâmetros invocados, em especial a respeito da proteção da propriedade privada (cfr. *infra*), e não como parte integrante do objeto normativo do recurso de constitucionalidade.

20. Por conseguinte, a questão de constitucionalidade que integra o objeto do presente recurso consiste em saber se é constitucionalmente ilegítima —designadamente, conforme enunciado pelos Recorrentes, por violação do direito de propriedade, do direito a um processo equitativo, do princípio do Estado de Direito Democrático, da esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça, do acesso ao direito, da garantia de tutela jurisdicional efetiva, da presunção de inocência e do princípio da proporcionalidade, constantes, respetivamente, dos artigos 62.º; 20.º n.º 4; 2.º; 202.º, n.ºs 1 e 2; 20.º, n.º 1; 268.º, n.º 4; 32.º, n.º 2 e 10; e 18.º, n.º 2, todos da CRP—, a dimensão normativa efetivamente aplicada, ou seja, a norma constante do artigo 84.º, n.º 4, em articulação com o disposto pelo n.º 5 do mesmo artigo, no sentido que determina que *o recurso das decisões da AdC que apliquem coima tem, por regra, efeito meramente devolutivo, sem prejuízo da possibilidade de o sancionado poder requerer, ao interpor o recurso perante o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, a atribuição ao recurso de efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo referido tribunal.*

### B. Do mérito do recurso

#### a. *Enquadramento (I): síntese das alegações das partes*

21. Nas suas alegações perante este Tribunal Constitucional, os Recorrentes concluíram pela inconstitucionalidade das normas *sub judicio*, seguindo um percurso argumentativo que se sintetiza nos pontos seguintes:



BA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- i) No que concerne ao direito de propriedade, os Recorrentes entendem que a solução plasmada pela norma objeto do presente recurso constitui uma agressão ilegítima a este direito fundamental, configurando um verdadeiro confisco e resultando num enriquecimento indevido da AdC ou do Estado, à custa do empobrecimento imediato dos visados. No que concerne à lesão do direito tutelado pelo artigo 62.º da CRP, os Recorrentes alegam que a violação opera não apenas pela privação dos visados de somas elevadas (e dos rendimentos que poderiam ser gerados por essas quantias) durante o período em que a impugnação judicial se encontre pendente, mas também pela circunstância da restituição posterior das quantias ocorrer de forma singela. Além disso, os Recorrentes invocam que a reparação através de ação de responsabilidade do Estado não seria apta a salvaguardar adequadamente os direitos dos visados, seja pelos custos inerentes a tal ação, seja pela morosidade do processo judicial, consolidando a lesão ao direito em causa.
- ii) Em segundo lugar, de acordo com os Recorrentes, a solução normativa afeta a esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (de acordo com o disposto pelo artigo 202.º, n.ºs 1 e 2 da CRP), porquanto a alegada ablação da esfera patrimonial dos visados é realizada sem qualquer prévio controlo judicial, sendo que, de acordo com os mesmos, o controlo judicial apenas se verifica relativamente ao incidente de prestação de caução, configurando um sucedâneo da prévia decisão da entidade administrativa de aplicação da coima que os visados têm de saldar.
- iii) Em terceiro lugar, a referida ablação, na perspetiva dos Recorrentes, violaria, por idênticos motivos (*rectius*, um alegado enriquecimento do Estado financiado pelos montantes pagos e rendimentos financeiros decorrentes dos mesmos, em virtude de coimas fixadas por entidade administrativa, sem que tenha previamente existido qualquer controlo judicial), o princípio do Estado de Direito Democrático, consagrado no artigo 2.º da CRP, na parte em que o





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

princípio impõe o respeito e a garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes.

- iv) Os Recorrentes autonomizam, ainda, o princípio da proporcionalidade, referindo que a determinação do efeito meramente devolutivo sempre seria manifestamente desproporcional, face aos valores das coimas aplicadas pela AdC.
- v) Por fim, os Recorrentes referem que, não obstante a jurisprudência firmada do Tribunal Constitucional neste conspecto, a imposição aos visados, condenados por decisão da AdC, da execução material daquela decisão, nos casos de impugnação judicial, viola o princípio da presunção de inocência, consagrado no artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, da CRP, e o seu corolário essencial de proibição de antecipação material da condenação. Por sua vez, de acordo com os mesmos, a regra do efeito devolutivo da impugnação judicial, ao incidir sobre quaisquer impugnações judiciais, mesmo que fundadas, atendendo aos pesados ónus a que se submete o arguido, correspondentes à antecipação material dos efeitos punitivos da decisão condenatória (não definitiva) da AdC, violam, ainda, o princípio de acesso ao Direito e de garantia de tutela jurisdicional efetiva, consagrados, respetivamente, nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3 e 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, todos da CRP.

22. Nas suas contra-alegações, o Recorrido Ministério Público concluiu pela não inconstitucionalidade da norma *sub judicio*, seguindo um percurso argumentativo que se sintetiza nos pontos seguintes:

- i) No que concerne ao princípio da presunção de inocência, após convocar a jurisprudência do Tribunal Constitucional vertida no Acórdão do Plenário do Tribunal Constitucional n.º 776/2019, o Ministério Público afasta a violação do disposto no artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, da CRP, na medida em que entende que a circunstância de a coima ser imediatamente cobrada, em virtude do efeito



26A

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

devolutivo atribuído ao recurso, não implica a definitividade da sua aplicação, nem, tão pouco, qualquer antecipação de uma condenação. Por seu lado, por via da interposição de recurso da decisão da AdC, mostram-se devidamente assegurados aos arguidos os seus direitos de defesa e de audição.

- ii) Quanto ao direito de acesso aos tribunais e ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, o Ministério Público sustenta que as normas sindicadas não criam qualquer obstáculo ou impedimento ao direito à impugnação judicial, nem impõem aos recorrentes um qualquer ónus ou necessidade de cumprimento de um determinado requisito que tenha de ser preenchido para que a impugnação seja admitida.
- iii) A propósito do princípio da proporcionalidade, o Ministério Público tão-pouco perspetiva que a fixação de efeito devolutivo ao recurso de decisão da AdC possa ser entendida como uma medida desproporcionada, atendendo à ponderação dos direitos constitucionalmente protegidos, nomeadamente a necessidade de prossecução do dever de tutela da concorrência, fixada na alínea f) do artigo 81.º da CRP, e à liberdade de conformação do legislador relativamente a soluções que, na sua ótica, melhor prossigam o interesse público, entendendo-se que, *in casu*, a solução legislativa se revela adequada, necessária e proporcional, atenta a transitoriedade da caução e a possibilidade de os visados poderem vir a reverter novamente tal montante a seu favor, em caso de procedência do recurso.
- iv) Em quarto lugar, no que toca ao direito de propriedade, atenta a transitoriedade da caução a prestar, o Ministério Público não perspetiva de que modo a solução em causa possa corresponder a uma privação patrimonial violadora do direito fundamental consagrado no n.º 1 do artigo 62.º da CRP, uma vez que os titulares do montante prestado a título de caução têm a oportunidade processual de reaver o mesmo no caso de verem revogada a decisão da AdC.



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- v) Já no tocante à esfera de competência dos tribunais na administração da Justiça, de acordo com o Ministério Público, a norma constitucional é compatível com o exercício por diversas entidades administrativas de poderes sancionatórios, que visam, precisamente, reprimir a violação da legalidade democrática e, além disso, embora a decisão de aplicação de coima, seja tomada, em primeira linha, por uma entidade não jurisdicional, por via de um procedimento contraditório e regulado no Regime Jurídico da Concorrência, tal decisão é passível de impugnação judicial, ficando sujeita a um controlo judicial capaz de obstar à produção dos seus efeitos.
- vi) Em último lugar, o Recorrido Ministério Público considera não se encontrar violado o direito a um processo equitativo, porquanto as normas em apreço não atribuem qualquer poder discricionário à AdC, limitando-se a fixar o efeito do recurso das decisões desta entidade, e, em sede de processo judicial de impugnação da decisão sancionatória, a entidade reguladora surge despida da sua veste de autoridade pública.

23. No mesmo sentido, a Recorrida AdC apresentou, perante o Tribunal Constitucional, as suas contra-alegações, pugnando no sentido da improcedência do recurso de constitucionalidade, conforme ora se sintetiza:

- i) Num primeiro momento, a Recorrida AdC entende não se encontrarem violados o direito ao acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efetiva, o direito de defesa do arguido ou o princípio da proporcionalidade, tendo presente a jurisprudência proferida pelo Tribunal Constitucional, neste contexto, nomeadamente o Acórdão n.º 776/2019.
- ii) No que concerne aos alegados novos fundamentos de inconstitucionalidade trazidos à colação pelos Recorrentes, a predita Recorrida entende, de modo prévio, que não foram aduzidos argumentos distintos daqueles que, para questões análogas, foram já apreciadas por esta instância constitucional,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nomeadamente no que concerne ao direito a um processo equitativo.

- iii) Sem prejuízo, a AdC sustenta que, no que se refere ao direito de propriedade, bem assim como aos conexos e alegados enriquecimento do Estado ou da AdC ou ao invocado confisco atentatório do Estado de direito democrático, o n.º 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, ao introduzir a possibilidade de atribuição ao recurso de efeito suspensivo nas circunstâncias previstas na mesma disposição, obsta à violação dos enunciados princípios, respeitando o princípio constitucional da proporcionalidade, nomeadamente tendo presente o interesse público subjacente às normas da concorrência, em paralelo ao que se observa nos regimes jurídicos de outros setores de regulação.

*b. Enquadramento (II): o novo regime jurídico da concorrência de 2012, o regime europeu e regimes análogos*

24. Tomando como ponto de partida o previsto pelo ponto 7.20. do Memorando de Entendimento assinado, em 17 de maio de 2011, entre o Estado Português, o Fundo Monetário Internacional, a União Europeia e o Banco Central Europeu, no âmbito do programa de assistência financeira (“Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica”) e, em concreto, o contexto da temática da concorrência e das autoridades de regulação sectoriais, o Governo português comprometeu-se a adotar medidas para melhorar a celeridade e a eficácia da aplicação das regras da concorrência.

25. Em particular, tais medidas tinham como propósitos (i) estabelecer um tribunal especializado no contexto das reformas do sistema judicial; (ii) propor uma revisão da Lei da Concorrência, tornando-a o mais autónoma possível do Direito Administrativo e do Código do Processo Penal e mais harmonizada com o enquadramento legal da concorrência da União



149

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Europeia, visando, em particular e *inter alia*, simplificar a lei, separando claramente as regras sobre a aplicação de procedimentos de concorrência das regras de procedimentos penais, no sentido de assegurar a aplicação efetiva da Lei da Concorrência; (iii) racionalizar as condições que determinam a abertura de investigações, permitindo à AdC efetuar uma avaliação sobre a importância das reclamações; (iv) avaliar o processo de recurso e ajustá-lo na medida do necessário para aumentar a equidade e a eficiência em termos das regras vigentes e da adequação dos procedimentos; (v) e assegurar que a AdC dispunha de meios financeiros suficientes e estáveis para garantir o seu funcionamento eficaz e sustentável.

26. No referido programa de assistência económica e financeira, identificam-se múltiplas menções ao estabelecimento de um mercado concorrencial, de natureza transversal, abrangendo domínios tão diversos como os da saúde, energia, transportes, telecomunicações, serviços postais e comunicação social. A título complementar, refira-se que, neste contexto, também no Programa do XIX Governo Constitucional se encontravam referências à necessidade de se criar um mercado concorrencial nos mais diversos setores da economia, podendo ler-se, no seu teor que *“o sistema regulador no nosso país tem lacunas e fragilidades que importa colmatar. Precisamos de reforçar a regulação, tanto na sua independência como na sua efetividade”* (cfr. página 14 do referido Programa).

27. No âmbito das alterações introduzidas e no que ora releva, a Proposta de Lei 45/XII corporizou a iniciativa de modificar o regime que até então vigorava, constante do artigo 50.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, o qual previa o efeito suspensivo do recurso das decisões proferidas pela AdC que determinassem a aplicação de coimas ou de outras sanções previstas na lei.

28. Perante este enquadramento, a proposta de lei foi submetida a um processo de consulta pública, que contou com uma significativa participação de organizações empresariais, associações e representantes da comunidade jurídica. Foram apresentadas diversas observações e propostas de alteração à redação das disposições legais, destacando-se, no tocante às alterações em matéria de recursos judiciais das decisões adotadas pela AdC, os contributos desta mesma entidade



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reguladora a qual apontou, a título de melhoria relativamente aos diplomas normativos então em vigor (*rectius*, a Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, e a Lei n.º 39/2006, de 25 de agosto), a consagração de uma “*maior equidade e eficiência no sistema de recursos judiciais, introduzindo incentivos que limit[a]m a utilização do recurso como prática puramente dilatória, tais como a eliminação do efeito suspensivo do recursos em termos de coimas (artigo 83.º Recurso, Tribunal competente e efeitos do recurso) ou a possibilidade de os tribunais agravarem as sanções aplicadas pela AdC e não apenas manter ou reduzir essas sanções (artigo 87.º Controlo pelo Tribunal competente)*” (cfr. parecer da AdC constante da iniciativa legislativa).

29. Opondo-se à consagração de tal efeito, a Confederação Empresarial de Portugal expressou preocupação atendendo ao potencial valor quer das coimas, quer da caução, bem como à dificuldade em reaver os valores pagos (cfr. p. 35 do contributo da CIP anexo à mesma proposta de lei).

30. De modo análogo à norma extraída dos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, na interpretação segundo a qual o recurso que visa a impugnação judicial das decisões condenatórias que apliquem coimas da AdC em processo de contraordenação tem, em regra, efeito meramente devolutivo, ficando a atribuição de efeito suspensivo dependente de prestação de caução e da verificação de um prejuízo considerável para o recorrente decorrente da execução da decisão, identificam-se outros regimes contraordenacionais atinentes a entidades reguladoras, em particular os regimes que decorrem:

- (i) da norma ínsita ao artigo 46.º, n.ºs 4 e 5, do Regime Sancionatório do Setor Elétrico, aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro, o qual determina que o recurso das decisões proferidas pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, no âmbito do processo de contraordenação, tem efeito meramente devolutivo, podendo, no caso de decisões que apliquem coimas, o visado pelo processo requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal;
- (ii) do n.º 5 do artigo 67.º dos Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, que dispõe que o recurso das suas decisões que apliquem sanções têm efeito meramente devolutivo, podendo o recorrente, no caso de decisões que apliquem coimas, requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal;
  - (iii) e, de modo idêntico, do artigo 43.º, n.º 4, dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, constantes do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que determina que o recurso das decisões sancionatórias da desta entidade têm efeito meramente devolutivo, podendo o recorrente, no caso de decisões que apliquem coimas ou outras sanções previstas na lei, requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo, quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efetiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal.

31. A par das referidas normas que reproduzem, *mutatis mutandis*, a materialidade da dimensão normativa objeto do presente recurso, identificam-se ainda na ordem jurídica portuguesa outros preceitos com solução jurídica análoga, como sejam:

- (i) o artigo 35.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, que dispõe que “1 - A impugnação judicial tem efeito meramente devolutivo. 2 - A



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*impugnação judicial tem efeito suspensivo se o recorrente depositar o valor da coima e das custas do processo, no prazo referido no n.º 2 do artigo 33.º, em instituição bancária aderente, a favor da autoridade administrativa competente que proferiu a decisão de aplicação da coima. 3 - O depósito referido no número anterior pode ser substituído por garantia bancária, na modalidade «à primeira solicitação» (recentemente alterada para a singela previsão do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que aplique coima);*

- (ii) e, ainda, na esfera do setor financeiro, a norma extraída do artigo 228.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, segundo a qual se determina que a impugnação de decisões proferidas pelo Banco de Portugal só tem efeito suspensivo se o recorrente prestar garantia, no prazo de 20 dias, no valor de metade da coima aplicada, salvo se demonstrar, em igual prazo, que não a pode prestar, no todo ou em parte, por insuficiência de meios.

32. No entanto, cumpre notar que o efeito devolutivo do recurso enquanto regime-regra não é solução única e transversal a todos os regimes contraordenacionais com sanções aplicadas por entidades reguladoras, conservando o modelo geral de atribuição de efeito suspensivo à impugnação das sanções os recursos:

- (i) de decisões da Autoridade Nacional de Comunicações que imponham coimas (cfr. artigo 51.º, n.º 3, dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março);
- (ii) de decisões da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (cfr. artigo 416.º do Código de Valores Mobiliários, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de outubro);





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (iii) de decisões da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (cfr. artigo 52.º dos respetivos Estatutos, aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março);
- (iv) da Autoridade Nacional da Aviação Civil (cfr. artigo 41.º, n.º 2, dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março);
- (v) da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (cfr. artigo 209.º da Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro).

33. A par do cenário nacional, quanto ao regime adjetivo da União Europeia, cumpre igualmente notar que, nos termos do artigo 263.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”), é admissível a interposição de recurso contra decisões da Comissão Europeia que não constituam meras recomendações ou pareceres, abrangendo, designadamente, decisões de natureza sancionatória, em particular aquelas que imponham coimas no âmbito da aplicação das normas de concorrência da União Europeia. Tal prerrogativa é concedida a qualquer pessoa, singular ou coletiva, que seja destinatária direta do ato, bem como a terceiros, na medida em que os afete de modo direto e individual, sendo que constituem fundamentos para a interposição de recurso de controlo da legalidade a incompetência, a violação de formalidades essenciais, a violação dos Tratados ou de normas jurídicas referentes à sua aplicação e desvio de poder. No que concerne às decisões sancionatórias, como a imposição de coimas ou sanções pecuniárias compulsórias, a competência do tribunal de recurso é de plena jurisdição, abrangendo a faculdade de alterar (reduzindo ou agravando) e suprimir as sanções aplicadas (coimas ou sanções pecuniárias compulsórias), conforme o disposto no artigo 261.º do TFUE e no artigo 31.º do Regulamento n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência. Ao Tribunal Geral compete a apreciação, em primeira instância, dos recursos de anulação dirigidos contra decisões da Comissão em matéria de concorrência, sendo possível interpor recurso para o Tribunal de Justiça quanto a questões de direito, em conformidade com o artigo 256.º do TFUE.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. Ora, por força do disposto no artigo 278.º do TFUE, os recursos de anulação interpostos no Tribunal de Justiça da União Europeia não têm, em regra, efeito suspensivo, salvo se for ordenada a suspensão da execução do ato impugnado, caso se consider que as circunstâncias do caso concreto assim o exigem. A consagração de um recurso de impugnação com efeito devolutivo no caso de decisões sancionatórias da AdC representa, assim, uma aproximação ao regime adotado, neste conspecto, pela União Europeia, embora não conste que haja sido efetuada uma tal alusão nos trabalhos preparatórios do Regime Jurídico da Concorrência.

*c. Enquadramento (III): Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a atribuição de efeito suspensivo em impugnações judiciais de decisões administrativas que apliquem coimas, mediante a prestação de caução*

35. O Tribunal Constitucional tem vindo a apreciar, em diferentes âmbitos, matéria semelhante àquela que compõe o objeto destes autos. Em concreto, relativamente a idêntico objeto normativo, no Acórdão n.º 376/2016, o Tribunal julgou pela não inconstitucionalidade daquela dimensão normativa, assentando, em termos sumários, que «a atribuição de mero efeito devolutivo à impugnação judicial permite que, na sua pendência, a Autoridade da Concorrência execute a coima, consolidando-se no plano factual, apesar da impugnação contenciosa, a lesão do direito. A procedência do recurso, se tardia, não evitará a lesão efetiva do direito nem garantirá a sua plena reintegração. Porém, não parece que se possa extrair do princípio da tutela jurisdicional efetiva, mesmo estando em causa a impugnação contenciosa de atos administrativos lesivos dos direitos dos particulares, a imposição constitucional da regra do efeito suspensivo». Além disso, a possibilidade de prestação de caução, «pela forma e montante julgados adequados ao caso concreto pelo tribunal, permite acautelar os ponderados riscos de lesão efetiva do direito, em caso de procedência do recurso, sem comprometer a efetividade da sanção, no caso da sua improcedência. Deste modo, introduz-se no sistema uma «válvula de escape» que lhe retira rigidez e automaticidade, permitindo o balanceamento, que se crê razoável e proporcionado, entre a proteção da esfera individual do arguido e a realização do interesse público». Apesar de se ter tratado de uma decisão negativa (julgamento de não inconstitucionalidade), regista-se que os parâmetros constitucionais invocados no recurso e que diretamente ocuparam o Tribunal foram as garantias da tutela jurisdicional efetiva e da presunção de inocência.



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. Por outro lado, o Acórdão n.º 674/2016, em oposição ao anterior, entendeu que embora «a norma em apreço não [vede] o direito ao recurso, apenas [condicionando] o efeito suspensivo do recurso ao prévio pagamento de uma caução substitutiva da coima (...) ao não ressaltar do seu âmbito o recorrente carenciado de meios económicos para prestar a caução exigida (...) cria um obstáculo excessivo à garantia do acesso à jurisdição plena, neutralizando uma das suas dimensões essenciais ao não permitir aos arguidos economicamente carenciados evitar a produção de efeitos de uma decisão administrativa de natureza sancionatória»; e julgou inconstitucional a norma *sub judicio*, por violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º, e concretizado, no âmbito da justiça administrativa, no artigo 268.º, n.º 4, em articulação com o princípio da proporcionalidade, sedado no artigo 18.º, n.º 2, e o princípio da presunção de inocência em processo contraordenacional decorrente do artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, todos da Constituição.

37. No mesmo sentido, o Acórdão n.º 445/2018, mobilizando a fundamentação do Acórdão n.º 674/2016, consignou que a dimensão normativa em apreço padecia, em razão da falta de avaliação dos meios de que dispunham os arguidos para atender à prestação da caução, de uma «desconsideração total da situação económica do visado», o que «onera desproporcionadamente o sacrifício infligido no direito fundamental do acesso à justiça individual para atingir o benefício de interesse público prosseguido». Nesta conformidade, o Acórdão n.º 445/2018 julgou inconstitucional a norma do artigo 84.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Concorrência, alicerçando a respetiva decisão e motivação em idênticos parâmetros de constitucionalidade aos do Acórdão n.º 674/2016.

38. Esta divergência jurisprudencial relativa à questão fundamental quanto à eventual restrição do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, previsto nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da CRP —tendo o Acórdão n.º 376/16 entendido que não ocorria uma restrição relevante dessa garantia, e o Acórdão n.º 445/18 considerado, ao invés, que a solução legislativa constituía uma restrição desproporcional ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, a contraposição de posições jurisprudenciais circunscreveu-se ao direito de acesso à via judicial (e não à compatibilidade com o princípio da presunção de inocência)— foi dirimida pelo Acórdão n.º 776/2019. Neste aresto, o Plenário, não entendeu —ao apreciar a constitucionalidade da solução consagrada nos n.ºs 4 e 5



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, de onde se extrai a norma nos termos da qual a impugnação judicial da decisão aplicativa de coima proferida pela AdC em processo contraordenacional tem efeito meramente devolutivo, ressalvados os casos em que a execução da decisão cause “prejuízo considerável” ao impugnante e em que este preste “caução substitutiva” do pagamento imediato da coima, casos em que o efeito da impugnação judicial é suspensivo— que a exigência de prestação de caução de substituição configurasse um meio excessivo, e portanto inconstitucional, em face dos objetivos sancionatórios pretendidos pela lei, remetendo para o que quanto a este aspeto fora decidido pelo Acórdão n.º 123/2018 (o qual, por sua vez, remetia para a fundamentação do Acórdão n.º 376/2016), a propósito de objeto normativo que prescreve solução similar, no âmbito do regime sancionatório do setor elétrico.

39. Tal como observado no setor da concorrência, também no setor elétrico sobreveio outra oposição de julgados, protagonizada pelos Acórdãos n.ºs 675/2016 e 397/2017. A primeira decisão julgou inconstitucional a norma ínsita ao artigo 46.º, n.ºs 4 e 5, do Regime Sancionatório do Setor Elétrico, aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro, por violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º da Constituição, concretizado, no âmbito da justiça administrativa, no artigo 268.º, n.º 4, da Constituição, entendido em articulação com o princípio da proporcionalidade, de acordo com o artigo 18.º, n.º 2), e o princípio da presunção de inocência em processo contraordenacional, decorrente do artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, ambos da CRP. A segunda decisão julgou em sentido contrário, ponderados idênticos parâmetros de constitucionalidade, pela não inconstitucionalidade da mesma dimensão normativa.

40. Nesta sequência, foi proferido o Acórdão n.º 123/2018, que resolveu tal oposição. O aresto uniformizador seguiu de perto a fundamentação do *supra* citado Acórdão n.º 376/2016 —que esteve, originariamente, na base da fundamentação do Acórdão n.º 675/2016 para o setor elétrico— e, assim, aplicando a mesma razão de julgar que ali prevaleceu, confirmou a transposição para a norma extraída dos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do Regime Sancionatório Energético, aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro, das motivações do juízo de não inconstitucionalidade na interpretação segundo a qual o recurso que visa a impugnação judicial das decisões finais



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condenatórias da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos em processo de contraordenação tem, por regra, efeito meramente devolutivo, ficando a atribuição de efeito suspensivo dependente da prestação de caução e da verificação de um prejuízo considerável para o Recorrente decorrente da execução da decisão.

41. Por outro lado, no setor da saúde, a dimensão normativa com um teor equivalente ao que se vem de analisar, mas inserida no artigo 67.º, n.º 5, dos Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto), tendo sido julgada inconstitucional por violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, constante do artigo 165.º, n.º 1, alíneas *b)* e *d)*, em conjugação com o artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, todos da CRP, nos Acórdãos n.ºs 728/2017, 335/2018, 336/2018 e 363/2018 e 394/2018, foi objeto de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral pelo Acórdão do Plenário n.º 74/2019.

42. Atendendo a idêntico vício de inconstitucionalidade orgânica, a dimensão normativa decorrente do artigo 43.º, n.º 4, dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, constantes do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foi julgada inconstitucional pelo Acórdão n.º 209/2020, por violação do artigo 165.º, n.º 1, alíneas *b)* e *d)*, em conjugação com o artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, ambos da Constituição da República Portuguesa, tendo este mesmo aresto, em paralelo, decidido pela inexistência de vício de inconstitucionalidade material (tendo por parâmetros o artigo 20.º da Constituição, entendido em articulação com o princípio da proporcionalidade, inscrito no artigo 18.º, n.º 2, e o princípio da presunção de inocência em processo contraordenacional decorrente do artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, da Constituição), por remissão para a fundamentação dos Acórdãos n.ºs 675/2016, 123/2018 e 470/2018.

43. A respeito do artigo 35.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro (regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social), pelos Acórdãos n.ºs 485/2021, 769/2024 e 770/2024 foi julgada inconstitucional a interpretação normativa extraída dos números 1 a 3, no sentido de a atribuição de efeito suspensivo ao recurso judicial de decisão final condenatória, proferida em processo contraordenacional, por autoridade administrativa, depender



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do depósito do valor da coima aplicada e das custas do processo ou de garantia bancária no mesmo valor, na modalidade “à primeira solicitação”, sem que o juiz da causa possa avaliar se de tal exigência resulta prejuízo considerável para o arguido, por violação do direito à tutela jurisdicional efetiva e do princípio da presunção de inocência, consagrados nos artigos 20.º, n.º 1, e 32.º, n.ºs 2 e 10, da CRP.

44. Finalmente, na esfera do setor financeiro, o Acórdão n.º 470/2018, também na senda do Acórdão n.º 123/2018, não julgou inconstitucional a norma extraída do artigo 228.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, segundo a qual se determina que a impugnação de decisões proferidas pelo Banco de Portugal só tem efeito suspensivo se o recorrente prestar garantia, no prazo de 20 dias, no valor de metade da coima aplicada, salvo se demonstrar, em igual prazo, que não a pode prestar, no todo ou em parte, por insuficiência de meios. Para alcançar tal juízo, a decisão considerou, em síntese, que *“é o intenso interesse público na eficácia da regulação do sector bancário, decorrente da premência das necessidades que satisfazem, da expressão económica da atividade que nele se desenvolve e da importância estratégica da política que lhes diz respeito, que explica a preocupação do legislador em garantir a efetividade das coimas aplicadas pelo Banco de Portugal. A regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial, nos termos da qual esta não obsta à execução da sanção, tem por desideratos principais acautelar o cumprimento das sanções pelas entidades sancionadas e dissuadir o recurso aos tribunais com intuito dilatório”*, concluindo que o regime em causa não ofende os princípios da tutela jurisdicional efetiva e da presunção de inocência, em conjugação com o princípio da proibição do excesso.

- d. *Das alegadas violações do direito de acesso aos tribunais e à proteção jurisdicional efetiva, garantido nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da CRP; do princípio da presunção da inocência, estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º da CRP; e do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da CRP*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45. Consoante decorre da delimitação do objeto anteriormente efetuada, a questão colocada no presente recurso respeita à conformidade constitucional da solução normativa consagrada nos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, da qual se extrai uma norma segundo a qual a impugnação judicial da decisão aplicativa de coima determinada pela AdC em processo contraordenacional tem efeito meramente devolutivo, ressalvados os casos em que a execução da decisão cause prejuízo significativo ao impugnante e em que este preste caução substitutiva do pagamento imediato da coima, casos em que o efeito da impugnação judicial é suspensivo.

46. No que concerne aos parâmetros de constitucionalidade correspondentes ao acesso ao direito e ao direito a um processo equitativo e à presunção de inocência, entendidos em articulação com o princípio da proporcionalidade, respetivamente consagrados nos artigos 20.º, n.ºs 2 e 4, da CRP (concretizado, no âmbito da justiça administrativa, no artigo 268.º, n.º 4 da CRP) bem assim como nos artigos 32.º, n.ºs 2 e 10, e artigo 18.º, n.º 2, da CRP, o Tribunal Constitucional já apreciou a conformidade com tais parâmetros com normativos substancialmente idênticos ao que consubstancia o objeto do presente recurso.

47. Conforme anteriormente apontado, a propósito da constitucionalidade de objeto normativo de conteúdo idêntico, tendo por confronto a garantia de acesso ao direito, julgou o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 776/2019 (do Plenário), no sentido da não inconstitucionalidade da norma do artigo 84.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Concorrência, a qual determina que a impugnação judicial de decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coima têm, em regra, efeito meramente devolutivo, apenas lhe podendo ser atribuído efeito suspensivo quando a execução da decisão cause ao visado prejuízo considerável e este preste caução, em sua substituição.

48. Retomando o *iter* argumentativo expendido no referido aresto, a propósito da garantia constitucional de acesso ao direito, o plenário do Tribunal Constitucional decidiu (citando, para o efeito, o teor do Acórdão n.º 123/2018, o qual, por sua vez, transcreveu as considerações a tal respeito efetuadas no teor dos Acórdãos n.ºs 376/2016 e 675/2016) no sentido que ora se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reproduz:

“15. O Acórdão n.º 123/2018 – que resolveu o conflito de jurisprudência gerado pelos Acórdãos n.ºs 675/2016 e 397/2017 – considerou aplicáveis ao caso da ERSE as considerações feitas no Acórdão n.º 376/2016, a propósito da Autoridade da Concorrência. Por sua vez, nesse recurso de uniformização de jurisprudência, o acórdão fundamento – Acórdão n.º 675/2016 – transpôs a fundamentação do Acórdão n.º 674/2016, relativo a uma decisão da Autoridade da Concorrência que em processo contraordenacional aplicou uma coima. Ora, tendo o acórdão recorrido neste processo – Acórdão n.º 445/18 – remetido para o Acórdão 674/2016, dir-se-á que a divergência com o Acórdão n.º 376/2016 está implicitamente solucionada pelo Acórdão do Plenário n.º 123/2018. Não obstante a regulação da concorrência atingir a generalidade dos operadores económicos – regulação transversal –, nada obsta a que os fundamentos que justificam o juízo de não inconstitucionalidade da norma que impõe o efeito meramente devolutivo da impugnação de coimas aplicadas no setor da energia sejam aplicáveis a norma semelhante existente naquela regulação. É que, para além da regulação da concorrência também constituir uma forma de intervenção pública na economia, como se pode ver nos respetivos regimes legais, os princípios orientadores das regulações sectoriais encontram-se, em larga medida, presentes no direito da concorrência.

Daí que os fundamentos que sustentam o Acórdão n.º 123/2018 sejam transponíveis para a resolução do conflito de jurisprudência pressuposto no presente recurso. Nesse acórdão, o Tribunal confrontou uma norma semelhante com os mesmos parâmetros constitucionais que a decisão recorrida invoca para sustentar a inconstitucionalidade da norma contida nos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência: o direito à tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 20.º da Constituição, e concretizado, no âmbito da justiça administrativa, no artigo 268.º, n.º 4 da Constituição, entendido em articulação com o princípio da proporcionalidade implicado no artigo 18.º, n.º 2 e o princípio da presunção de inocência em processo contraordenacional, decorrente do artigo 32.º, n.ºs 2 e 10, da Constituição.

A esse propósito, escreve-se no Acórdão 123/2018:

«9. A regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial de decisões da ERSE aplicativas de coima — regra essa que constitui uma exceção ao Regime Geral das Contraordenações (artigo 408.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Penal, aplicável ex vi do disposto no artigo 41.º, n.º 2, do RGCO, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro) —, baseia-se na natureza e nas atribuições das entidades reguladoras independentes, razão pela qual também é acolhida nos regimes homólogos respeitantes, por exemplo, à Autoridade da Concorrência, à Entidade Reguladora da Saúde e ao Banco de Portugal.

Como se escreveu, a esse propósito, no Acórdão n.º 376/2016:

«Embora esteja em causa questão de inconstitucionalidade incidente sobre um aspecto específico e parcelar, de natureza processual, do regime de impugnação judicial das decisões proferidas pela Autoridade da Concorrência, no exercício dos poderes sancionatórios que a lei lhe confere, a avaliação da constitucionalidade das normas do artigo 84.º, n.ºs 4 e 5, da Lei da Concorrência, não pode deixar de considerar outros aspetos de regime que se prendem, quer com a configuração orgânico-funcional da Autoridade da Concorrência, quer com o sistema de controlo judicial a que está globalmente sujeita a sua atuação.

A lei define a Autoridade da Concorrência como uma «pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira,





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica, e de património próprio», que «tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, nos termos previstos na lei e nos [seus] estatutos» (artigo 1.º, n.ºs. 1 e 2, dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto).

Para o desempenho das suas atribuições, a Autoridade da Concorrência dispõe de «poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação», competindo-lhe especificamente «[i]dentificar e investigar os comportamentos suscetíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e da União Europeia, nomeadamente em matéria de práticas restritivas da concorrência e de controlo de operações de concentração de empresas, proceder à instrução e decidir sobre os respetivos processos, aplicando, se for caso disso, as sanções e demais medidas previstas na lei; [c]obrar as coimas estabelecidas na lei; e [a]dotar medidas cautelares, nos termos do regime jurídico da concorrência e de outras disposições legais aplicáveis» (artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, dos Estatutos).

Por outro lado, a lei expressamente sujeita os representantes legais das empresas e outras entidades destinatárias da sua atividade à «obrigação de colaboração», que se traduz no dever de prestação de informações e entrega de documentos à Autoridade da Concorrência, sempre que esta o solicitar (artigos 15.º da Lei da Concorrência), tipificando como contraordenação punível com coima «[a] não prestação ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas, em resposta a pedido da Autoridade da Concorrência, no uso dos seus poderes sancionatórios» (artigo 68.º, alínea h), da Lei da Concorrência).

Avaliando, em contexto, a natureza e a origem das autoridades reguladoras independentes, a doutrina tem salientado a sua ligação aos fenómenos da liberalização do mercado em função de duas principais ordens de considerações. Por um lado, reconhece-se que a regulação tem uma lógica específica, que deve ser separada tanto quanto possível da lógica política, em especial a dos ciclos eleitorais, tornando-se necessário estabelecer adequada distância entre a política e o mercado, de modo a conferir-lhe a estabilidade, previsibilidade, imparcialidade e objetividade. Por outro lado, a abertura à concorrência de setores de atividade que antes se encontravam sujeitos à influência estatal trouxe consigo a necessidade de separar a regulação do funcionamento do mercado e a intervenção das entidades públicas enquanto sujeitos económicos.

É a atribuição de independência orgânica, traduzida na impossibilidade de destituição discricionária pelo Governo dos titulares dos órgãos diretivos das entidades reguladoras, e de independência funcional, que subtrai essas entidades ao poder de superintendência e tutela governamentais, que permite resolver essa dualidade do papel do Estado em relação a setores do mercado liberalizados (cfr. Fernanda Maças, «O controlo jurisdicional das autoridades administrativas independentes», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 58, julho/agosto 2006, págs. 22-23).

É precisamente com base em tais características que se tem entendido que o surgimento das entidades reguladoras escapa aos cânones tradicionais de classificação da estrutura e funções do Estado, havendo quem lhes reconheça uma natureza «quase-jurisdicional» ou mesmo a expressão de uma espécie de «quarto poder», o que não pode deixar de ter algum reflexo nas clássicas estruturas normativas que tradicionalmente são chamadas a regular o exercício do poder sancionatório por parte da administração pública (cfr. Fernanda Maças, *ob. cit.*, e Alexandre de Albuquerque/Pedro de Albuquerque, «O controlo contencioso da atividade das entidades de regulação económica», em *Regulação e Concorrência*, Almedina, pág. 268).



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

*Antecipa-se, sem dificuldade, que o legislador, na modelação do regime de impugnação das decisões sancionatórias proferidas por tais entidades administrativas, tenha ponderado a necessidade de conferir maior eficácia aos respetivos poderes sancionatórios, de modo a garantir, no plano substantivo, uma maior proteção aos valores e bens tutelados nos específicos domínios normativos em que atuam. Atribuindo, em regra, efeito devolutivo ao recurso, e condicionando o efeito suspensivo à prestação de caução e à existência de «prejuízo considerável», procura-se minimizar os recursos judiciais infundados cujo objetivo seja protelar no tempo o pagamento da coima. (...)».*

*10. As considerações feitas no Acórdão n.º 376/2016, a propósito da Autoridade da Concorrência, são plenamente aplicáveis ao caso da ERSE, como é reconhecido no Acórdão n.º 675/2016.*

*Nos termos dos seus Estatutos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, por sua vez alterado pelo Decreto-Lei n.º 200/2002, de 25 de setembro, revistos pelo Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro, e novamente alterados e republicados pelo Decreto-Lei n.º 84/2013 de 25 de junho), a ERSE é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente (artigo 1.º, n.º 1), investida de competências de regulação, regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórias (artigo 1.º, n.º 2).*

*A ERSE tem por objeto a regulação dos setores da eletricidade e do gás natural, bem como da atividade de gestão de operações da rede de mobilidade elétrica, em conformidade com o disposto no regime de enquadramento das entidades reguladoras, na legislação setorial, nos seus Estatutos, e na regulamentação aplicável, ao nível nacional, da União Europeia e internacional (artigo 1.º, n.º 3), sendo independente no exercício das suas funções (artigo 2.º, n.º 2). A regulação da ERSE tem por finalidade promover a eficiência e a racionalidade das atividades dos setores regulados, em termos objetivos, transparentes, não discriminatórios e concorrenciais, através da sua contínua supervisão e acompanhamento, integrados nos objetivos do mercado interno e dos mercados ibéricos, da eletricidade e do gás natural (artigo 3.º, n.º 1).*

(...)

*11. É o intenso interesse público na eficácia da regulação dos mercados energéticos, decorrente da premência das necessidades que satisfazem, da expressão económica da atividade que neles se desenvolve e da importância estratégica da política que lhes diz respeito, que explica a preocupação do legislador em garantir a efetividade das coimas aplicadas pela ERSE. A regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial, nos termos da qual esta não obsta à execução da sanção, tem por desideratos principais acautelar o cumprimento das sanções pelas entidades sancionadas e dissuadir o recurso aos tribunais com intuito dilatório.*

*Resta saber se o meio de que o legislador se serve — a regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial de decisão sancionatória aplicativa de coima —, para prosseguir essas finalidades de interesse público, em si mesmas perfeitamente legítimas, é constitucionalmente censurável, designadamente por violar direitos fundamentais dos recorrentes ou garantias constitucionais do arguido em processo sancionatório. Na decisão recorrida, entende-se ser esse o caso, em virtude, quer do direito à tutela jurisdicional efetiva (artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição), quer do princípio da presunção de inocência (artigos 32.º, n.ºs 2 e 10, da Constituição), em ambos os casos conjugados com o princípio da proibição do excesso (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).*

*12. Coloca-se, em primeiro lugar, a questão de saber se a solução legal sob escrutínio implica a compressão do direito à tutela jurisdicional efetiva, consagrado em termos gerais no artigo 20.º da Constituição, e concretizado, no âmbito da justiça administrativa, através do artigo 268.º, n.º 4.*

*Para justificar o juízo de sentido positivo, escreveu-se no Acórdão n.º 675/2016:*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«15. Como já acima ficou evidenciado, a norma em apreciação, resultante do artigo 84.º, n.os 4 e 5 da LdC, não nega o direito do arguido impugnar judicialmente a decisão administrativa contra si proferida. Limita-se a estabelecer como regra o efeito meramente devolutivo ao recurso, impondo determinadas condições para a atribuição do efeito suspensivo.

O princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva não impõe, porém, a regra do efeito suspensivo ao recurso, nem mesmo quando esteja em causa a impugnação contenciosa de atos administrativos (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4.ª edição revista, pp. 417-418). A solução normativa encontrada insere-se, assim, na referida margem de que o legislador dispõe neste âmbito.

Isto não significa que não haja exigências constitucionais a respeitar.

No âmbito de um procedimento sancionatório, mais do que o direito ao recurso, estritamente compreendido, firma-se um efetivo direito de ação por parte do arguido contra um ato da administração pública. Ora, o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, consagrado constitucionalmente, pressupõe a garantia da via judiciária, que implica que sejam outorgados ao interessado os meios ou instrumentos processuais adequados para fazer valer em juízo, de forma efetiva, o seu direito. Uma das dimensões em que se concretiza a garantia da via judiciária é justamente o direito de acesso, sem constrangimentos substanciais, ao órgão jurisdicional para ver dirimido um litígio.

A norma objeto do processo estabelece que só pode ser atribuído efeito suspensivo à impugnação de decisões que apliquem coima quando a sua execução cause “prejuízo considerável” ao visado e este preste caução. O ónus imposto ao recorrente pela norma sindicada reporta-se tão-somente ao efeito do recurso. No entanto, por sua causa, o recurso à via judicial para impugnar a decisão administrativa só consegue impedir a imediata execução da sanção administrativa visada pela impugnação, provado que seja o “prejuízo considerável” que a sua execução causa, mediante a prestação de uma caução que substitua o pagamento da coima. Desta forma, a norma condiciona o efeito útil imediato da impugnação a um ónus que, afinal, se concretiza no cumprimento de uma prestação que equivale ao cumprimento da coima. Daqui resulta que, de facto, antes de contestar judicialmente a sanção aplicada, o sancionado é, na prática, obrigado a cumpri-la. Note-se o elevado nível de oneração imposto: não só é necessário demonstrar que a execução da decisão sancionatória causa “prejuízo considerável” como, para além disso, é necessário prestar uma caução em sua substituição — tendo como consequência a concretização do referido prejuízo. A norma sindicada cria, na verdade, um obstáculo ao efetivo direito de tutela contra atos lesivos da administração pública que, por incidir sobre os efeitos da impugnação de uma medida sancionatória, se reflete negativamente na presunção de inocência garantida ao arguido.

Um tal regime implica, portanto, uma restrição do acesso à via judicial.

Na verdade, a garantia de uma via judiciária de tutela efetiva implica não apenas que a impugnação judicial garanta ao arguido a possibilidade de ver reapreciados todos os fundamentos da decisão impugnada, mas também a possibilidade de evitar os seus efeitos.»

Como afirma o Tribunal nas passagens transcritas, a regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial das decisões sancionatórias não constitui qualquer restrição direta ao direito de acesso à justiça. Entende-se, porém, que ela implica uma restrição oblíqua, na medida em que impõe um ónus significativo — a demonstração de prejuízo considerável e a prestação de caução substitutiva —, para a suspensão dos efeitos da decisão impugnada. Por outras palavras, a lei não interdita, mas condiciona, o acesso aos tribunais.

Ora, tal argumento não releva a distinção entre ónus de acesso à justiça para impugnar a validade de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*uma decisão sancionatória e ónus de suspensão da execução da decisão sancionatória impugnada. Uma coisa é a lei levantar obstáculos no acesso à justiça ou onerar o recurso à tutela jurisdicional; sendo da natureza do ónus a imposição de uma desvantagem ou um encargo como condição necessária da obtenção de uma vantagem ou de um benefício, um ónus de acesso ao direito importa que o sujeito sobre o qual impende tenha de incorrer num prejuízo — ou, pelo menos, preencher, por sua conta, determinada condição — para poder realizar o seu interesse em provocar a intervenção judicial. A taxa de justiça inicial é o paradigma de um ónus de acesso ao direito, nesse sentido rigoroso e próprio, porque implica que o recurso aos tribunais está condicionado ao pagamento de uma quantia pecuniária.*

*Coisa bem diversa é a lei, sem impor qualquer ónus especial para que o impugnante discuta em juízo a validade de uma decisão sancionatória, estabelecer um ónus para que essa impugnação tenha por efeito a suspensão da execução da sanção. Nesse caso, que é aquele a que diz respeito a solução legal sob escrutínio, não se onera o acesso aos tribunais para que estes apreciem a justeza da condenação proferida e da sanção aplicada no procedimento contraordenacional; o que se onera é a obtenção de uma vantagem normalmente associada à impugnação judicial das decisões sancionatórias da Administração no âmbito de procedimento contraordenacional, mas que com ela indubitavelmente se não confunde — a suspensão da execução da sanção. Que tal ónus não diz respeito ao acesso à justiça, apenas aos seus efeitos imediatos na decisão recorrida, é o que o demonstra o facto de ele não impor qualquer condição no recurso aos tribunais ou onerar a decisão propriamente dita de recorrer aos tribunais, mas apenas a realização do interesse — conexo, mas diverso, do interesse em aceder à justiça — de inibir a execução da sanção impugnada. Tanto é assim que se a decisão sancionatória não for impugnada, é certa a sua consolidação na ordem jurídica e consequente execução, pelo que não se pode afirmar que o efeito meramente devolutivo da impugnação judicial importe qualquer prejuízo adicional e específico para o impugnante, em matéria de acesso à justiça.*

*13. Nada no regime consagrado nos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do RSSE restringe, pois, o direito à tutela jurisdicional efetiva, na vertente do direito de acesso aos tribunais.”*

49. Acrescente-se que, à luz do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o princípio do processo equitativo não impõe que a interposição de um recurso implique, necessariamente, a suspensão da eficácia da decisão objeto que é seu objeto, beneficiando o legislador, à partida de liberdade na conformação do efeito da apelação, bem como para condicionar a atribuição de determinado efeito à prestação de caução (com exceção dos casos em que a previsão do efeito devolutivo do recurso implicasse uma completa inutilidade do mesmo) (cfr. MARCO CARVALHO GONÇALVES, “Direito a um processo equitativo e público”, in PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (org.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, Volume II. Universidade Católica Portuguesa. 2019, p. 957). Na verdade, no teor da Recomendação n.º R(91)1, do Comité de Ministros, do Conselho da Europa, relativa às sanções administrativas, aconselha-se aos Estados partes da referida organização internacional tão-só a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantia da impugnabilidade dos atos sancionatórios perante um tribunal independente e imparcial, exigência reiterada no âmbito do Acórdão *Öztürk c. Alemanha*, queixa n.º 8544/79, do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

50. Na sequência da pronúncia a propósito da observância da garantia constitucional de acesso ao direito, o mesmo Acórdão n.º 776/2019 assentou, remetendo para a fundamentação do Acórdão n.º 675/2016, não existir igualmente qualquer lesão a respeito do princípio da tutela jurisdicional efetiva, referindo a tal propósito que:

*«A regra do efeito exclusivamente devolutivo da impugnação judicial não compromete a efetividade da tutela jurisdicional apenas quando a procedência daquela permite a reversão integral dos efeitos da execução da sanção.*

*Tal como a lei a consagra, porém, a regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial acautela, em princípio, o interesse do impugnante na efetividade da tutela jurisdicional.*

*Fá-lo por três formas principais.*

*Em primeiro lugar, limitando o âmbito de aplicação da regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial às decisões sancionatórias aplicativas de coima; constituindo as coimas sanções exclusivamente pecuniárias, e sendo o dinheiro um bem radicalmente fungível, a reconstituição da situação devida pode ser, na generalidade dos casos, eficazmente assegurada através da restituição da quantia paga pela entidade sancionada. Situam-se fora do âmbito deste regime, nomeadamente, as sanções acessórias cominadas através das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 35.º do RSSE, cujos efeitos já produzidos, no momento do trânsito em julgado de sentença absolutória, são irreversíveis.*

*Em segundo lugar, a lei estabelece que a ERSE deve, na determinação da medida da coima, atender, inter alia, à situação económica do visado no processo (artigo 32.º, n.º 1, alínea f) do RSSE), o que tenderá a evitar situações em que a execução da sanção cause prejuízos cuja reparação não se satisfaça com a eventual restituição da quantia paga.*

*Finalmente, a exceção à regra do efeito meramente devolutivo está prevista precisamente para os casos em que a execução da sanção cause à entidade sancionada prejuízo considerável, casos esses em que o pagamento imediato da coima obsta à efetividade da tutela jurisdicional que o visado procura assegurar através da impugnação da decisão sancionatória. E embora este esteja obrigado a prestar caução substitutiva, a função de garantia que esta deve preencher pode revestir formas diversas do depósito de dinheiro, nomeadamente títulos de crédito, garantias bancárias ou garantias reais (v. o artigo 623.º, n.os 1 e 3, do Código Civil).*

*A estes mecanismos de salvaguarda contemplados pelo RSSE, importa acrescentar a possibilidade residual de reparação de danos especiais e anormais da execução da sanção, através da cláusula geral da indemnização pelo sacrifício consagrada no artigo 16.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.*

*Por tudo isto, é de concluir que a solução consagrada n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do RSSE, não implica, em princípio, qualquer restrição do direito à efetividade da tutela jurisdicional.»*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. Por fim, no que se refere ao princípio da presunção de inocência e à respetiva articulação com o princípio da proporcionalidade, é igualmente pertinente aqui retomar os excertos relevantes do referido Acórdão do Plenário:

*«A primeira questão que, a tal propósito, se coloca, é a de saber se o direito do arguido a que seja presumido inocente até ao trânsito em julgado de sentença de condenação, consagrado no artigo 32.º, n.º 2, da Constituição, se estende, por força do disposto no n.º 10 do mesmo artigo, aos processos contraordenacionais, no sentido em que o visado deve ser presumido inocente até que a decisão condenatória da Administração se consolide na ordem jurídica ou, caso esta seja impugnada, até que transite em julgado sentença judicial que a confirme.*

*A essa questão não pode deixar de se dar uma resposta afirmativa. Como se escreveu, a esse respeito, no Acórdão n.º 674/2016:*

*«11. O princípio da presunção de inocência pertence àquela classe de princípios materiais do processo penal que, enquanto constitutivos do Estado de direito democrático, são extensíveis ao direito sancionatório público. Sendo expressão do direito individual das garantias de defesa e de audiência, este princípio encontra, pois, aplicação também no processo contraordenacional, como decorre dos n.os 2 e 10 do artigo 32.º da Constituição.*

*Nestes termos, no processo contraordenacional, como em qualquer outro processo sancionatório, o arguido presume-se inocente até se tornar definitiva a decisão sancionatória contra si proferida, o que, neste caso, se consubstancia no momento em que a decisão administrativa se torne inatacável ou, no caso de impugnação, até ao trânsito em julgado da sentença judicial que dela conhecer.*

*O estatuto processual do arguido no processo contraordenacional, enformado pela garantia da presunção de inocência, permite, por exemplo – e para o que agora releva –, que o tratamento do arguido ao longo de todo o processo seja configurado sem perder de vista a possibilidade de verificação da sua inocência, não sendo de admitir, designadamente, que a autoridade administrativa considere o arguido culpado antes de formalizar o juízo sancionatório de forma necessariamente fundamentada.».*

*Firmada tal premissa, coloca-se agora a questão de saber se o regime consagrado nos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do RSSE, constitui uma restrição do direito da entidade visada pelo procedimento contraordenacional a ser presumida inocente.*

*No Acórdão n.º 674/2016, entendeu-se não ser esse o caso, pelas seguintes razões:*

*«(...)*

*Ora, sendo assim, pelo regime delineado não se nega – antes é reconhecido – o direito do arguido impugnar a decisão sancionatória proferida pela autoridade administrativa e, com o exercício desse direito, continuar a beneficiar do estatuto de inocente. Simplesmente, a suspensão da decisão sancionatória fica dependente do cumprimento de uma garantia imposta pelo legislador.*

*É certo que o efeito meramente devolutivo recurso não impede a instauração de execução da coima fixada pela autoridade administrativa e implica, consequentemente, a possibilidade de penhora do seu património, consolidando no plano factual, e apesar da impugnação contenciosa, o eventual prejuízo do visado. A procedência do recurso, não evitará o prejuízo do recorrente nem assegurará a sua plena reparação.*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O problema de constitucionalidade colocado pela norma desaplicada pelo tribunal a quo não reside, todavia, na atribuição legal, per se, do efeito meramente devolutivo à impugnação judicial (o recurso) da decisão administrativa sancionatória. Estamos, com efeito, diante de normas que se limitam a estabelecer a disciplina, concretamente o efeito, do recurso da decisão sancionatória, em que a prestação da caução emerge como um ónus para o recorrente que pretenda obter o efeito suspensivo, e não a definição do regime de execução de uma medida antecipatória da sanção administrativamente imposta. A execução da coima é consequência prática do regime que impõe a prestação de caução, não constituindo, porém, o seu conteúdo normativo.

Neste domínio, o arguido continua a presumir-se inocente até se tornar definitiva a decisão judicial relativa à impugnação da sanção contra si proferida, pelo menos *prima facie*. (...).

Todavia, parece difícil negar que a (possibilidade de) execução imediata de uma sanção baseada em condenação administrativa com a qual o visado se não conforma, e que pretende discutir em juízo, atinge o direito à presunção de inocência. A extensão do princípio da presunção de inocência aos processos contraordenacionais implica que o arguido deve ser presumido inocente — o que significa, desde logo, que não deverá sofrer qualquer sanção punitiva —, até que se verifiquem umas de duas condições: a consolidação da condenação administrativa pelo facto da sua não impugnação dentro do prazo previsto na lei ou a confirmação da condenação administrativa no âmbito de recurso judicial interposto pelo arguido. A execução da sanção pressupõe a «culpa» do visado, a qual é inevitavelmente presumida sempre que a condenação encerre um juízo de responsabilidade que a ordem jurídica reputa provisório, ainda para mais quando seja proferido por uma entidade administrativa. Em suma, a solução legal permite que o arguido apenas provisoriamente condenado seja sujeito a tratamento idêntico ao do arguido cuja condenação é definitiva.

Está claro que, como também se afirma no Acórdão n.º 674/2016 — com base em jurisprudência constitucional pacífica —, a extensão das garantias em processo criminal ao domínio contraordenacional não obsta a que os interesses por elas protegidos sejam graduados em função da (menor) intensidade ablativa das sanções e na diferente ressonância social das infrações nesse domínio; e que, em virtude desse facto, se reconheça nesse âmbito uma margem alargada de conformação legislativa.

«10. A Constituição consagra o princípio da presunção da inocência no âmbito das garantias de defesa em processo criminal, estabelecendo, no n.º 2 do artigo 32.º, que «todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação (...).»

O Tribunal Constitucional tem afirmado reiteradamente que não existe um paralelismo automático entre os institutos e regimes próprios do processo penal e do processo contraordenacional, não sendo, por conseguinte, diretamente aplicáveis a este todos os princípios constitucionais próprios do processo criminal.

Como ainda recentemente se afirmou no Acórdão n.º 373/2015, no ponto 1 da Fundamentação, o «conteúdo das garantias processuais é diferenciado, consoante o domínio do direito punitivo em que se situe a sua aplicação. (...) no âmbito contraordenacional, atendendo à diferente natureza do ilícito de mera ordenação e à sua menor ressonância ética, em comparação com o ilícito criminal, é menor o peso do regime garantístico, pelo que as garantias constitucionais previstas para os ilícitos de natureza criminal não são necessariamente aplicáveis aos ilícitos contraordenacionais ou a outros ilícitos no âmbito de direito sancionatório (cfr., neste sentido, entre muitos outros, os acórdãos n.ºs 158/92, 50/99, 33/2002, 659/2006, 99/2009 e 135/2009)».

De outro lado, o Tribunal tem também sublinhado que a inexigibilidade de estrita equiparação entre processo contraordenacional e processo criminal não invalida «a necessidade de serem observados



124

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*determinados princípios comuns que o legislador contraordenacional será chamado a concretizar dentro de um poder de conformação mais aberto do que aquele que lhe caberá em matérias de processo penal» (Acórdão n.º 469/97, ponto 5, retomado no Acórdão n.º 278/99, ponto II. 2.).»*

*A questão decisiva que cabe responder é se a compressão do direito à presunção de inocência que resulta do regime consagrado nos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do RSSE, é um meio excessivo para atingir os fins que através dele se prosseguem, nomeadamente a garantia do cumprimento das sanções e a dissuasão do recurso aos tribunais com intuito dilatório, fins esses que, por seu lado, se reconduzem aos interesses públicos associados à regulação eficaz dos mercados energéticos. Em suma, trata-se de saber se a solução adotada pelo legislador respeita os limites impostos pelo princípio da proibição do excesso (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).*

*15. O princípio da proibição do excesso incide sobre medidas legislativas não liminarmente interditas pela Constituição, e que prosseguem finalidades legítimas através de meios restritivos: finalidades legítimas, no sentido em que não são constitucionalmente proscritas; meios restritivos, porque implicam a ablação de direitos ou interesses fundamentais. É precisamente esse o caso do regime consagrado nos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do RSSE, que se destina a promover fins de interesse público constitucionalmente legítimos, através de um meio lesivo do direito à presunção de inocência dos arguidos em processo contraordenacional.*

*Como reconhece, há muito, a jurisprudência constitucional (v., por todos, o Acórdão n.º 187/2001), o princípio da proibição do excesso analisa-se em três subprincípios: idoneidade, exigibilidade e proporcionalidade. O subprincípio da idoneidade determina que o meio restritivo escolhido pelo legislador não pode ser inadequado ou inepto para atingir a finalidade a que se destina; caso contrário, admitir-se-ia um sacrifício frívolo de valor constitucional. O subprincípio da exigibilidade determina que o meio escolhido pelo legislador não pode ser mais restritivo do que o indispensável para atingir a finalidade a que se destina; caso contrário, admitir-se-ia um sacrifício desnecessário de valor constitucional. Finalmente, o subprincípio da proporcionalidade determina que os fins alcançados pela medida devem, tudo visto e ponderado, justificar o emprego do meio restritivo; o contrário seria admitir soluções legislativas que importem um sacrifício líquido de valor constitucional.*

*É pacífica na jurisprudência constitucional, e não é sindicada pela decisão recorrida, a proposição de que a medida sob escrutínio é um meio idóneo à prossecução do interesse público na garantia do cumprimento das sanções e na dissuasão do recurso aos tribunais com intuito dilatório (v. os Acórdãos n.ºs 376/2016, 674/2016 e 675/2016). De resto, sempre que as finalidades de uma solução legal não sejam explicitadas pelo legislador — como é o caso —, sem que o intérprete deixe de as discernir através de um juízo de racionalidade instrumental, encontra-se, por regra, preenchido o requisito da idoneidade da medida. É o que revelam, no caso vertente, as seguintes palavras do Acórdão n.º 376/2016: «[a]ntecipa-se, sem dificuldade, que o legislador, na modelação do regime de impugnação das decisões sancionatórias proferidas por tais entidades administrativas, tenha ponderado a necessidade de conferir maior eficácia aos respetivos poderes sancionatórios...».*

*A controvérsia incide sobre a exigibilidade e a proporcionalidade da medida.*

*No Acórdão n.º 674/2016, conclui-se pela desnecessidade da regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial da decisão sancionatória aplicativa de coima:*

*«[N]o caso, existem outras medidas que podem servir eficazmente de desincentivo ao recurso à impugnação judicial manifestamente infundada: desde logo, a consagração da reformatio in pejus (artigo 88.º, n.º 1, da LdC). Como salientado por José Lobo Moutinho, é patente que essa admissão condiciona o exercício do direito ao recurso ou à impugnação, levando o arguido administrativamente condenado a ter medo de se prejudicar com o recurso ou impugnação e*





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*criando-lhe, assim, uma forte inibição que o levará a evitar os recursos» («A reformatio in pejus no processo de contraordenações», in Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva, vol. 1, Universidade Católica Editora, pp. 421-452, p. 437). (...)).*

*Também a decisão recorrida considera a medida inexigível, argumentando, essencialmente, nos seguintes termos:*

*«[A] execução antecipada das sanções, assente em desideratos cautelares e sem uma aferição concreta de um fundado receio de incumprimento, podendo ser eficaz, é demasiado gravosa. Efetivamente, o legislador dispunha de meios menos gravosos para atingir as referidas finalidades cautelares, designadamente por via de medidas de garantia patrimonial, semelhantes à caução económica prevista no art. 227.º, do CPP e que assentam num fundado receio casuisticamente aferido.»*

*Todavia, há argumentos que parecem impor a conclusão contrária.*

*Por um lado, a admissibilidade da reformatio in pejus, consagrada no n.º 1 do artigo 50.º do RSSE, não pode ser vista como uma alternativa igualmente eficaz e menos lesiva à regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial: quer seja porque ela surge, no quadro legal, não como uma solução alternativa, mas como uma medida suplementar ou cumulativa, para dissuadir a impugnação judicial; quer seja porque ela não permite alcançar outro dos desideratos da medida sob escrutínio, a garantia do cumprimento da sanção; quer seja, finalmente, porque é tudo menos evidente que se trate de uma medida menos lesiva do que a regra do efeito meramente devolutivo — sendo certo, em todo o caso, que é uma medida cujo alcance restritivo é de natureza diversa, atingindo, sobretudo, o direito de acesso aos tribunais. Neste contexto, de incerteza sobre a função, a eficácia e a lesividade relativas das medidas sujeitas a comparação, cabe respeitar a liberdade do legislador de adotar a solução que entenda necessária.*

*Por outro lado, a solução alternativa proposta pelo Tribunal recorrido — o recurso a medidas de garantia patrimonial do cumprimento da sanção —, pese embora apta a prosseguir as finalidades cautelares ou de garantia da não suspensão da execução da sanção, não permite decerto alcançar, pelo menos com a eficácia pretendida pelo legislador, o objetivo fundamental de dissuadir o recurso aos tribunais com intuito dilatório. Nestes termos, é impossível concluir que a regra do efeito meramente devolutivo é inexigível.*

*Também parece ser de recusar a ideia, desenvolvida nos Acórdãos n.ºs 674/2016 e 675/2016, de que é dispensável às finalidades da medida a imposição da prestação de caução substitutiva como condição necessária da suspensão da execução da sanção. «[U]ma tal automaticidade — escreveu-se nesses arestos — não consente a devida ponderação circunstanciada do caso, designadamente para efeitos de avaliação da exigibilidade da prestação de uma caução de montante igual ao da coima para prevenção de eventuais perigos que se imponha acautelar e que podem encontrar mecanismo alternativo nas medidas provisórias.»*

*Ora, nem a caução, como se referiu anteriormente, tem de revestir a forma de depósito em dinheiro da quantia que o visado foi condenado a pagar a título de coima — pelo que, nesse aspeto, nada há, no entendimento deste Tribunal, de «automático» na solução legal —, nem a substituição da imposição de prestação efetiva de coima por um regime «casuístico» permite alcançar o principal desiderato da medida, que é a regulação sistémica dos incentivos de agentes económicos que operam em mercados cujo bom funcionamento é do mais intenso interesse público, não apenas no âmbito nacional, mas no da União Europeia. A este último propósito, refira-se o primeiro considerando da Diretiva 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade:*

*«(...) [O] mercado interno da eletricidade, que tem sido progressivamente realizado na Comunidade*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desde 1999, visa proporcionar uma possibilidade real de escolha a todos os consumidores da União Europeia, sejam eles cidadãos ou empresas, criar novas oportunidades de negócio e intensificar o comércio transfronteiriço, de modo a assegurar ganhos de eficiência, preços competitivos e padrões de serviço mais elevados e a contribuir para a segurança do fornecimento e a sustentabilidade (...).»

O mesmo desiderato é afirmado, de modo substancialmente mais desenvolvido, na Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu, de 10 de janeiro de 2007, intitulada «Uma política da Energia para a Europa», onde se lê o seguinte:

«(...) [A] União Europeia (UE) tem de enfrentar grandes desafios no domínio da energia, tanto em termos de sustentabilidade e de emissões de gases com efeito de estufa, como de segurança do abastecimento e da dependência das importações, ou ainda de competitividade e da realização efetiva do mercado interno da energia. A definição de uma política europeia da energia impõe-se como a resposta mais eficaz a estes desafios, denominadores comuns ao conjunto dos Estados-Membros. (...) A conceção de um mercado interno da energia, a nível comunitário, pretende proporcionar aos consumidores uma escolha real, a preços equitativos e concorrenciais. No entanto, tal como sublinhado na comunicação sobre as perspetivas do mercado interno da energia e no inquérito sobre a situação da concorrência nos setores do gás e da eletricidade, a persistência de vários obstáculos impede a economia e os consumidores europeus de beneficiarem plenamente das vantagens da abertura dos mercados do gás e da eletricidade. Por conseguinte, é fundamental assegurar um verdadeiro mercado interno da energia.» Sobre a construção de um mercado integrado e interconectado de energia, observa-se que tal mercado «depende principalmente das trocas transfronteiriças de energia. Ora, estas trocas revelam-se por vezes complicadas devido à disparidade das normas técnicas nacionais e de uma conceção não uniforme das redes. Por conseguinte, é necessário estabelecer uma regulamentação eficaz a nível comunitário. Tratar-se-á, nomeadamente, de harmonizar os poderes e a independência dos reguladores da energia, de reforçar a sua cooperação, de os obrigar a ter em conta o objetivo comunitário da realização do mercado interno da energia e de definir, a nível comunitário, os aspetos regulamentares e técnicos, assim como as normas de segurança comuns, necessárias às trocas transfronteiriças (...).» De tudo isto decorre que também os pressupostos, sem dúvida exigentes, da suspensão da execução da decisão sancionatória, não se podem considerar, em termos gerais, inexigíveis ou desnecessários; traduzem, sim, a relevância atribuída pelo legislador ao regime-regra do efeito meramente devolutivo como um entre vários mecanismos regulatórios destinados a repor a confiança da comunidade na eficácia da regulação e na capacidade do regulador. De resto — como se afirmou no Acórdão n.º 376/2016 —, trata-se de «uma solução inspirada no regime previsto no artigo 278.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia], para os recursos interpostos no [Tribunal de Justiça da União Europeia], incluindo os recursos para a impugnação das decisões sancionatórias da Comissão Europeia.»

16. Resta determinar se a medida consagrada nos n.ºs 4 e 5 do artigo 46.º do RSSE, viola o subprincípio da proporcionalidade, por implicar um meio cujo efeito lesivo não é justificado, tudo visto e ponderado, pelos fins a que se destina.

A esta questão deve dar-se resposta negativa, também aqui em sentido divergente do decidido no Acórdão n.º 675/16. Na verdade, o sacrifício da presunção de inocência neste regime tem um desvalor constitucional moderado ou ligeiro, por múltiplas razões cumulativas:

(i) Como o Tribunal Constitucional tem afirmado reiteradamente (v., entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 158/92, 50/99, 33/2002, 659/2006, 99/2009 e 135/2009), as garantias de processo sancionatório — designadamente, o direito à presunção de inocência — não têm, no domínio contraordenacional, o mesmo peso axiológico que têm no âmbito criminal, em virtude do diferente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alcance ablativo das sanções cominadas e da diferente ressonância social das infrações;

(ii) Tal peso é ainda diminuído pelo facto de, nos casos a que respeita a dimensão normativa aqui em causa, os visados não serem pessoas singulares, mas sociedades comerciais, sancionadas por factos praticados no âmbito de uma atividade desenvolvida em mercados densamente regulados, em virtude da premência das necessidades que satisfazem, da relevância económica da atividade que neles se desenvolve e da importância estratégica, no contexto nacional e europeu, da política que lhes diz respeito;

(iii) Embora as condenações e sanções sejam decididas por uma entidade administrativa, trata-se de uma entidade independente, tanto no plano orgânico (impossibilidade de destituição discricionária), como no plano funcional (subtração ao domínio da superintendência ou tutela), pelo que a probabilidade de que a justiça da sua decisão venha a ser secundada por um órgão jurisdicional é, relativamente às situações abrangidas pelo Regime Geral das Contraordenações, elevada (sobre a singularidade institucional das entidades administrativas independentes, v. o Acórdão n.º 376/2016);

(iv) A restrição do direito à presunção de inocência é mitigada pela exceção prevista para os casos em que a execução da sanção cause prejuízo considerável ao visado — a «válvula de escape do sistema», na expressão plástica do Acórdão n.º 376/2016 —, precisamente aqueles casos em que é mais significativa a lesão à presunção de inocência associada à regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial; e

(v) Nada no regime obsta, como se afirmou anteriormente, a que a prestação da caução seja feita no montante e pela forma que o Tribunal entender adequados, tomadas em devida consideração as particularidades do caso, as circunstâncias do impugnante e a função de garantia da caução.

Ponderados os interesses públicos servidos pela medida e a compressão que implica do direito à presunção de inocência, não pode o Tribunal dar por demonstrada a violação do subprincípio da proporcionalidade. Impõe-se, pelo contrário, reconhecer que a solução legal sob escrutínio corresponde a uma ponderação razoável dos interesses pertinentes, cuja legitimidade se reconduz ao princípio democrático em que assenta a autoridade constitucional do legislador».

Como se deixa antever no Acórdão acabado de transcrever, as considerações feitas a propósito dos efeitos da impugnação das decisões sancionatórias da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos que aplicam coimas são plenamente aplicáveis à Autoridade da Concorrência, entidade independente com poderes de supervisão e sancionatórios, no âmbito da concorrência. Também neste caso é o intenso interesse público na eficácia das normas da concorrência que explica a preocupação do legislador em garantir a efetividade das coimas aplicadas pela Autoridade da Concorrência. É claro que cumpre esse objetivo a regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial, nos termos da qual esta não obsta à execução da sanção, com a faculdade de se requerer o efeito suspensivo, verificados determinados pressupostos, ao acautelar o cumprimento das sanções pelas entidades sancionadas e dissuadir o recurso aos tribunais com intuito dilatório.

Assim se reconhece no Acórdão n.º 376/2016: «Considerando a natureza de «interesse público ou coletivo» dos bens jurídicos que o Direito da Concorrência pretende salvaguardar, com relevo constitucional e no quadro da UE (artigos 81.º, alínea f), 99.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Constituição, e artigos 3.º, n.º 3 do TFUE, não se afigura injustificado ou desrazoável a adoção, como regra geral, do efeito devolutivo da impugnação interposta das decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coimas. É uma medida normativa que garante maior eficácia às decisões sancionatórias, dissuadindo comportamentos processuais que, por infundados e dilatórios, comprometem a defesa efetiva desses valores».



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. Ora, não pode deixar de acompanhar-se o juízo que tal decisão reverbera, no que concerne aos apontados fundamentos, sendo a jurisprudência do Plenário que acabou de se transcrever plenamente transponível para a dimensão normativa que constitui objeto do presente recurso, atendendo à sua manifesta identidade, improcedendo os vícios de inconstitucionalidade apontados em confronto com os elencados parâmetros de constitucionalidade.

*e. Da alegada violação do direito de propriedade privada (artigo 62.º da CRP)*

53. Tendo em consideração o teor do requerimento e das alegações de recurso, bem como tudo o que antecede e que, no presente momento, prescinde de recordatória, a posição dos Recorrentes relativamente ao parâmetro constitucional do direito de propriedade privada pode ser sintetizada nos seguintes termos: a afetação dos interesses patrimoniais em questão revela-se constitucionalmente inadmissível, na medida em que configura um verdadeiro confisco e promove o enriquecimento injustificado da AdC ou do Estado, em detrimento dos visados, que sofrem um empobrecimento imediato enquanto aquelas entidades auferem o benefício das quantias depositadas durante o período de pendência da impugnação judicial. Sustentam, adicionalmente, que tal violação, contrária ao disposto no artigo 62.º da CRP, se materializa não apenas na privação de somas significativas e dos rendimentos que poderiam ser gerados por essas quantias, mas também na restituição posterior meramente em singelo, sem qualquer acréscimo compensatório (a respeito deste último segmento no âmbito do objeto do presente recurso: cfr. *supra*, 19). Por último, argumentam que a ação de responsabilidade civil contra o Estado não constitui um meio eficaz de salvaguarda dos direitos dos visados, face aos elevados custos associados e à morosidade intrínseca a tal via processual.

54. Desde logo, quanto à garantia constitucional da propriedade, a doutrina e a jurisprudência constitucional têm vindo interpretar a norma do artigo 62.º da CRP como estabelecendo uma dupla garantia, correspondente, por um lado, a uma garantia institucional, que



24

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se traduz na proteção da propriedade como instituto jurídico; e, por outro, a uma garantia individual, que protege como direito fundamental posições jurídicas sobre bens de valor patrimonial. A propósito daquela primeira vertente garantística, consoante se sintetizou no Acórdão n.º 299/2020:

*“[O] artigo 62.º da CRP consagra, não apenas direitos fundamentais (com estrutura análoga dos direitos, liberdades e garantias), mas também uma importante garantia institucional».*

*Neste entendimento, a dimensão institucional e objetiva, como garantia de instituto, consubstancia, positivamente, uma injunção dirigida ao legislador no sentido de produzir normas que permitam caracterizar um direito individual como propriedade no sentido constitucional e possibilitem a sua existência e capacidade funcional, e negativamente, uma proibição de aniquilar ou afetar o instituto infraconstitucional da propriedade. Como bem refere Maria Lúcia Amaral «a propriedade privada e o direito à sua transmissão, em vida ou por morte, constituem-se em institutos efetivamente existentes no seio da ordem jurídica portuguesa, pelo que ficam proibidas todas aquelas ações conformadoras dos poderes constituídos – particularmente do legislador ordinário – que venham ou pretendam vir a aniquilar tais institutos, erradicando-os do seio do nosso direito objetivo infraconstitucional» (Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador, Coimbra Editora, 1998, pág. 555).*

*Note-se, contudo, que o poder do legislador conformar o instituto da “propriedade” não é absoluto. Para além de ter de respeitar o conteúdo mínimo do instituto recebido e reconhecido pela Constituição, o legislador só pode conformar a “propriedade” «nos termos da Constituição». Significa isto, por um lado, que «o direito de propriedade não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutros lugares da Constituição (e na lei, quando a Constituição [para] ela remeter ou quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas) por razões ambientais, de ordenamento territorial e urbanístico, económicas, de segurança, de defesa nacional» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 801); e por outro, que o legislador tem a obrigação de «conformar o instituto, não de qualquer modo, mas tendo em conta a necessidade de o harmonizar com os princípios constitucionais no seu conjunto» (Rui Medeiros, in idem/Jorge Miranda (org), Constituição Portuguesa Anotada, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pág. 1245).*

*Deste modo, a garantia constitucional articula-se expressamente com as funções desempenhadas pela lei na conformação do conteúdo e limites da propriedade: o direito de propriedade «tem de se compaginar com os outros imperativos constitucionais, sofrendo as limitações impostas por estas exigências» (Acórdão n.º 345/2009). Por isso, a parte final do n.º 1 do artigo 62.º «significa que, neste domínio, a liberdade de conformação legislativa se encontra particularmente vinculada ao cumprimento de certos limites constitucionais: o poder legislativo está obrigado pela CRP a “conformar” a “propriedade”, mas só o pode fazer nos “termos” por ela mesmo definidos, ou seja, tendo em linha de conta o sistema constitucional no seu conjunto» (Acórdão n.º 496/2008).*

*Assim, por força do próprio artigo 62.º, quando garante a propriedade “nos termos da Constituição”, a atividade do legislador na determinação do conteúdo e limites do direito de propriedade encontra-se submetida a*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*limites explícitos noutros normativos constitucionais, mas também a limites não expressos, “decorrentes de outras regras e princípios constitucionais, que vão desde os princípios gerais da constituição económica e financeira (entre os quais as obrigações fiscais: art.º 103.º), até aos direitos sociais (defesas do ambiente, do património cultural, etc.)» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág. 802).*

*É certo que o enunciado normativo do artigo 62.º não prevê a possibilidade genérica de intervenção restritiva do legislador para salvaguarda do interesse geral, nem contém sequer explícita reserva de lei restritiva. Apenas em domínios específicos a Constituição prevê expressamente que os atos de ablação da propriedade devem observar os pressupostos e requisitos fixados na lei (artigos 62.º, n.º 1, 65.º, n.º 4, 83.º e 88.º). Tal não significa, porém, que a outras formas de privação da propriedade e às demais restrições ao direito de propriedade, ainda que não expressamente mencionadas, não seja aplicável o regime próprio das restrições, definido no artigo 18.º da Constituição. Como se refere no Acórdão n.º 421/2009, independentemente da questão de saber qual o sentido que, em geral, deve ser conferido ao segmento inicial do n.º 2 do artigo 18.º, «parece certo, antes do mais, que a autorização constitucional para restringir se não identifica com necessidade de referência textual explícita a um certo e determinado instituto a adotar pelo legislador ordinário, referência essa que teria que constar do articulado da CRP. Como nenhuma constituição é apenas um texto, a autorização que a Constituição portuguesa confere para que um determinado direito venha a ser, por lei, restringido, não pode ser entendida, assim, nesses apertados termos, como uma exigência de textualidade».*

*A colocação sistemática do direito constitucional de propriedade no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais e a proteção “nos termos da Constituição” acentuam considerações objetivas que contribuem para a definição do seu conteúdo e limites. Com efeito, o âmbito de proteção daqueles direitos fundamentais acolhe valores e interesses sociais que devem ser ponderados quando em confronto com o direito de propriedade privada (...)*

*De modo que, tal como os demais direitos fundamentais, o direito de propriedade pode ser restringido por «razões sociais», nos termos que relevam do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, ou seja, por razões de importância constitucional. O que está vedado são intervenções legislativas restritivas do direito de propriedade, tendo em vista a prossecução de valores e interesses que não gozem, também eles, de proteção da Constituição.*

*A dependência do direito de propriedade de um enquadramento social vinculativo é constante na jurisprudência do Tribunal Constitucional, que admite restrições ao direito de propriedade baseadas na “cláusula legal de conformação social da propriedade”, mas sem que tal dispense a invocação dos parâmetros constitucionais que acolhem os interesses que lhe subjazem (Acórdãos n.ºs 76/1985, 486/1997, 194/1999, 329/1999, 322/2000, 138/2003, 148/2005).*

*Nesse sentido, diz-se no Acórdão n.º 421/2009:*

*«[A] pesar de a redação literal do preceito constitucional não conter, como é frequente em direito comparado, uma referência expressa às funções que a lei ordinária desempenha enquanto instrumento de modelação do conteúdo e limites da “propriedade”, em ordem a assegurar a conformação do seu exercício com outros bens e valores constitucionalmente protegidos, a verdade é que essa remissão para a lei se deve considerar implícita na “ordem de regulação” que é endereçada ao legislador na parte final do n.º 1 do artigo 62.º, e que o vincula a definir a ordem da propriedade nos termos da Constituição. Tal vinculação não será, portanto, substancialmente diversa da contida, por exemplo, no artigo 33.º da Constituição espanhola (“É reconhecido o direito à*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*propriedade privada (...). A função social desse direito limita o seu conteúdo, em conformidade com as leis.”; no artigo 42.º da Constituição italiana (“A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina o seu modo de aquisição, gozo e limites com o fim de assegurar a [sua] função social (...).”; no artigo 14.º da Lei Fundamental de Bona (“A propriedade e o direito à herança são garantidos. O seu conteúdo e limites são estabelecidos pela lei (...). O seu uso deve servir ao mesmo tempo os bens coletivos”).*

*Embora a Constituição lhe não faça uma referência textual, existirá portanto, e também entre nós, uma cláusula legal da conformação social da propriedade, a que aliás terá aludido desde sempre a jurisprudência constitucional, ao dizer que “[e]stá tal direito de propriedade, reconhecido e protegido pela Constituição, na verdade, bem afastado da concepção clássica do direito de propriedade, enquanto jus utendi, fruendi et abutendi – ou na formulação impressiva do Código Civil francês (...) enquanto direito de usar e dispor das coisas de la manière la plus absolue (...). Assim, o direito de propriedade deve, antes do mais, ser compatibilizado com outras exigências constitucionais” (referido Ac. n.º 187/2001, § 14, citando anterior jurisprudência)).*

*Quer isto dizer que a margem de liberdade do legislador para determinar o conteúdo e limites da propriedade é tanto mais alargada quanto mais o objeto da propriedade estiver ao serviço da satisfação de um conjunto diversificado de necessidades sociais e económicas, de acordo com o programa constitucional. Nesses casos, a prossecução dos interesses sociais só pode ser efetuada com diminuição do âmbito dos poderes e faculdades que formam o conteúdo subjetivo da propriedade privada. Por isso, quando a utilização e a decisão sobre um bem não se circunscrevem à esfera do proprietário, antes tocam interesses do todo social, a cláusula de conformação social da propriedade contida no artigo 62.º da CRP possibilita ao legislador ordinário tomar em consideração interesses dos não proprietários contrapostos aos interesses dos proprietários, modelando ou restringindo o direito de propriedade de acordo com parâmetros constitucionais pertinentes. Como sintetiza o Acórdão n.º 148/2005: «O próprio projeto económico, social e político da Constituição implica um estreitamento do âmbito de poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de limitações ou condicionamentos, quer a favor do Estado ou da coletividade, quer a favor de terceiros, das liberdades de uso, fruição e disposição (cfr., de entre outros, Acórdão n.º 866/96, Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 34º, p. 53 e ss.)».*

55. Por sua vez, impõe-se, de igual modo valorar aquela que configura a dimensão subjetiva da propriedade privada. Relativamente à mesma, refere o já citado Acórdão n.º 299/2020, que:

*“13. A dimensão objetiva da garantia constitucional da propriedade privada não deve, porém, ser sobrevalorizada à custa da dimensão individual ou subjetiva. Como refere Rui Medeiros, «a Constituição protege a propriedade privada porque a encara como um espaço de autonomia pessoal, isto é, como um instrumento necessário para a realização de projetos de vida livremente traçados, responsabilmente cumpridos, e que não podem nem devem ser interrompidos ou impossibilitados por opressivas ingerências externas» (ob. cit., pág. 901) – não se esvaziando por isso a dimensão jus-subjetiva da garantia constitucional da propriedade privada.*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*E isto justamente porque através da propriedade privada confere-se aos indivíduos um conjunto indefinido de poderes e faculdades, incluindo poderes de transmissão, que aumentam as suas possibilidades de atuação. Desse modo, a garantia constitucional da propriedade privada cumpre a função de assegurar ao respetivo titular um espaço de liberdade na esfera jurídico-patrimonial, através do reconhecimento de pretensões jurídicas individuais de uso, aproveitamento e fruição, numa base exclusiva, possibilitando, assim, uma formação responsável da vida.*

*Enquanto direito fundamental, o artigo 62.º, n.º 1, da CRP, garante às pessoas «a existência de bens e direitos em face do poder do Estado, nos termos em que eles foram adquiridos, em conformidade com as normas vigentes no momento relevante»; e a garantia de existência da propriedade — e a sua utilização e disposição — significa que a «uma posição jurídica de direito privado é associado um direito subjetivo público de defesa ou manutenção dessa posição (Miguel Nogueira de Brito, *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*, Coimbra, 2007, págs. 846 e 852).*

*Por conseguinte, atenta a dimensão de espaço de liberdade e autonomia individual, de liberdade geral de ação do proprietário face aos poderes públicos (artigo 26.º, n.º 1, da CRP), o direito de propriedade privada configura um direito de defesa, com estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias. Em jurisprudência constante, o Tribunal tem dito que, «sendo afinal a “propriedade” um pressuposto da autonomia, não obstante a inclusão do direito que lhe corresponde no título respeitante aos “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais”, alguma dimensão terá ele que permita a sua inclusão, pelo menos parcial, nos clássicos direitos de defesa, ou para usar a terminologia da CRP, em alguma da sua dimensão será ele análogo aos chamados direitos, liberdades e garantias» (Acórdão n.º 421/2009 e jurisprudência aí citada).*

*De facto, desde há muito que é consensual na doutrina e na jurisprudência a qualificação do direito de propriedade privada como direito, liberdade e garantia de natureza análoga. Mas também é pacífico que o direito fundamental de propriedade não abrange todos e quaisquer poderes e faculdades de uso, fruição e disposição dos bens, mas apenas aquelas dimensões que sejam essenciais à realização da autonomia do homem com pessoa. Nesse sentido, Luís Cabral de Moncada refere que «existe efetivamente uma barreira subjetiva da propriedade privada verdadeiramente indestrutível, composta por um conjunto de poderes e faculdades sobre bens que se afiguram indispensáveis ao livre desenvolvimento da personalidade humana» (Direito Económico, 2.ª edição, Coimbra Editora, pág. 155).*

*Ora, é apenas a essas dimensões análogas que se aplica, nos termos do artigo 17.º da Constituição, o regime dos direitos, liberdades e garantias, nomeadamente quanto aos requisitos a que se sujeitam as leis que os restringem, contidos no artigo 18.º. Como se diz no Acórdão n.º 425/2000, «embora seja indiscutível que o direito de propriedade, no seu núcleo essencial, é um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, as condições constitucionalmente exigidas para as leis restritivas apenas valem nesse domínio na dimensão em que o direito tiver essa natureza análoga».*

*A dificuldade está, porém, em encontrar o critério à luz do qual se possa determinar que dimensões do direito constitucional de propriedade privada devem beneficiar do regime específico dos direitos, liberdades e garantias. A orientação que tem vindo a ser seguida é a de limitar a natureza análoga às dimensões que consubstanciem «aquele “radical subjetivo” que o aproxima dos direitos fundamentais subjetivos de tipo clássico, negativos, diretamente invocáveis» (Parecer n.º 32/82 da Comissão Constitucional); «que são verdadeiramente significativas e determinantes da sua caracterização como garantia constitucional» (Acórdãos n.ºs 404/1987, 194/1989 e 195/1989); que sejam «essenciais à realização do Homem como pessoa» (Acórdãos n.ºs*





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

329/1999 e 187/2001); ou que se mostrem indispensáveis à conceção do direito de propriedade como garantia de “espaço de autonomia pessoal” (Acórdão n.º 374/2003).

Desse núcleo, dessa dimensão que tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, faz, seguramente, parte o «direito de cada um a não ser privado da sua propriedade, salvo por razões de utilidade pública – e, ainda assim, tão-só mediante o pagamento de justa indemnização» (Acórdãos n.ºs 329/1999, 377/1999, 517/1999, 187/2001, 159/2007 e 421/2009). Na verdade, a dimensão de proteção contra a privação da propriedade – insita nos n.ºs 1 e 2 artigo 62.º da CRP, relativamente à requisição e à expropriação, mas que também pode abranger outros atos ablativos (Acórdãos n.ºs 391/2002, 491/2002 e 159/2007) – não pode deixar de integrar o conteúdo da propriedade que o legislador não pode desvirtuar, sob pena de não respeitar o mínimo da liberdade de apropriação que permita o desenvolvimento da personalidade individual.

A garantia de permanência da propriedade não é, porém, a única dimensão do direito constitucional de propriedade a que poderá ser reconhecida natureza análoga a direitos, liberdades e garantias. Apesar do direito à justa indemnização, consagrado no n.º 2 do artigo 62.º, ser a única dimensão a que o Tribunal tem reconhecido natureza análoga, «outras dimensões do direito de propriedade, essenciais à realização do Homem como pessoa (...), podem, eventualmente, ser reconhecida natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias» – como se disse no Acórdão n.º 187/2001.

Assim, os poderes e faculdades que sejam essenciais à garantia de um “espaço de autonomia pessoal” (Acórdão n.º 374/2003) justificam a respetiva qualificação como direitos, liberdades e garantias de natureza análoga. A efetividade dessa garantia não pode estar na dependência da intervenção do legislador, já que não se deve «perder de vista que a dependência de lei que caracteriza a propriedade não significa que a própria proteção constitucional da propriedade fique refém da lei. Por isso, nem todas as intervenções do legislador em matéria de concretização do conteúdo dos direitos patrimoniais são simples determinações do seu conteúdo, podendo ocorrer verdadeiras restrições, que assim ficam sujeitas ao regime mais exigente das leis restritivas» (Rui Medeiros, *ob. cit.* pág. 1257).

E não pode, na verdade, deixar de concluir-se que o direito constitucional de propriedade integra poderes e faculdades subjetivas intangíveis, através da abstenção do legislador. Como refere Miguel Nogueira de Brito, «os direitos de conteúdo patrimonial adquiridos com base na lei são protegidos contra posteriores lesões pelo poder público do Estado, efetuadas designadamente através da lei, sem que isso envolva qualquer resultado paradoxal. Enquanto direito fundamental, isto é, direito subjetivo dos indivíduos, o artigo 62.º, n.º 1, garante a estes a existência de bens e direitos em face do poder do Estado, nos termos em que eles foram adquiridos, em conformidade com as normas vigentes no momento relevante» (*ob. cit.*, págs. 852 e 853).”

56. Consoante resulta do exposto, a garantia da propriedade privada, tal como decorre do artigo 62.º da CRP, não significa, de modo algum, que o legislador constitucional consagre este direito fundamental em termos absolutos. Pelo contrário, a par da admissibilidade de expropriações e requisições por utilidade pública, no n.º 2 do artigo 62.º da CRP, a afirmação de que o direito de propriedade privada é garantido “nos termos da Constituição” revela o seu caráter inegavelmente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativo. De uma forma geral, o próprio projeto económico e social da CRP patente na Constituição económica em sentido formal (artigos 80.º e seguintes) implica a possibilidade de estreitamento do âmbito dos poderes tradicionalmente associados à propriedade privada e a admissão de restrições (sujeitas aos limites das leis restritivas, nos termos do artigo 18.º da CRP).

57. Cumpre começar por referir, na linha da jurisprudência proferida pelo Tribunal Constitucional a respeito do regime sancionatório das diversas autoridades reguladoras independentes (cfr. *supra* Enquadramento (III)) que a existência de poderes sancionatórios constitui um dos traços distintivos do modelo singular de justiça da regulação, representando um elemento comum que se destaca no âmbito da significativa diversidade e heterogeneidade que caracteriza o modelo de atuação das diversas entidades reguladoras (cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, CATARINA GOUVEIA ALVES e ANA CLÁUDIA GUEDES, “O contencioso da Regulação em Portugal — Relatório de Pesquisa e Análise da Jurisprudência sobre Regulação Pública”, CEDIPRE, Coimbra, 2010, p. 8), sendo notória a adoção, pelo legislador, de ajustamentos às normas processuais aplicáveis às contraordenações, fundamentada na perceção de que o regime geral das contraordenações e coimas não se revela adequado às especificidades da atuação das entidades reguladoras, exigindo, assim, a sua alteração ou adaptação às particularidades que caracterizam a atividade dessas entidades (cfr. PAULO SOUSA MENDES, “O procedimento sancionatório especial por infrações às regras de concorrência”, in *Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo?*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 707).

58. A proliferação de entidades reguladoras, concebidas como instrumentos destinados a assegurar simultaneamente o funcionamento adequado do mercado e a qualidade dos serviços prestados em determinados setores, tem vindo a exigir a adoção de mecanismos eficazes para a aplicação de sanções (cfr. FERNANDA MAÇÃS, “O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 58, 2006, p. 22), conducente à criação de normas processuais específicas, distanciando o regime das contraordenações das soluções normativas típicas do processo penal (cfr. FREDERICO COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social e a erosão da subsidiariedade da intervenção penal”, *Revista Portuguesa de Ciência*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Criminal*, vol. 7, n.º 1, 1997, p. 79).

59. Neste enquadramento, emergiu a escolha legislativa de atribuir às impugnações judiciais de decisões sancionatórias determinadas por uma multiplicidade de entidades reguladoras, um efeito meramente devolutivo, atendendo à preocupação em maximizar a eficácia das normas cuja violação configura uma contraordenação, preocupação essa que é reforçada pela exclusão da proibição de *reformatio in pejus*, conforme previsto no n.º 1 do artigo 88.º do Regime Jurídico da Concorrência. Esta abordagem encontra respaldo no segmento decisório do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 376/2016:

*«Antecipa-se, sem dificuldade, que o legislador, na modelação do regime de impugnação das decisões sancionatórias proferidas por tais entidades administrativas, tenha ponderado a necessidade de conferir maior eficácia aos respetivos poderes sancionatórios, de modo a garantir, no plano substantivo, uma maior proteção aos valores e bens tutelados nos específicos domínios normativos em que atuam. Atribuindo, em regra, efeito devolutivo ao recurso, e condicionando o efeito suspensivo à prestação de caução e à existência de «prejuízo considerável», procura-se minimizar os recursos judiciais infundados cujo objetivo seja protelar no tempo o pagamento da coima. Se conjugarmos a opção legal de atribuir à impugnação efeito meramente devolutivo, com o afastamento da regra da proibição da reformatio in pejus vigente no regime geral das contraordenações, que é solução também consagrada na Lei da Concorrência (artigo 88.º, n.º 1), maior evidência assume o propósito desincentivador subjacente à nova regulamentação legal sobre a matéria»*

60. Ora, como a este propósito refere CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA, “[a] novel função administrativa da regulação encontra-se orientada para a prossecução do interesse público, seja o funcionamento equilibrado dos mercados, seja a proteção dos direitos dos cidadãos. Consubstancia, por conseguinte, uma atividade de matriz pública, ainda que organizada e implementada em moldes diferentes dos tradicionais” (cfr. “Questões processuais da responsabilidade das pessoas colectivas no domínio do direito sancionatório da regulação”, in Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes (coord.). *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coimbra Editora. 2009, p. 112), pautando-se por uma acentuada influência de matriz eurocomunitária, tal como demonstra, a título ilustrativo, em matéria de concorrência, o elenco de contraordenações constantes dos artigos 28.º e 29.º do Regime Jurídico da Concorrência.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. Acresce referir, tal como sopesado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional no identificado Acórdão n.º 376/2016, a natureza de interesse público dos bens jurídicos tutelados pelo Direito da Concorrência, os quais detêm relevo constitucional nos termos do disposto pelo artigo 81.º, alínea f), e artigo 99.º, n.º 1, alíneas a) e c), ambos da CRP, tal como afirmado no excerto que ora se reproduz:

*“Considerando a natureza de «interesse público ou coletivo» dos bens jurídicos que o Direito da Concorrência pretende salvaguardar, com relevo constitucional e no quadro da UE (artigos 81.º, alínea f), 99.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Constituição, e artigos 3.º, n.º 3 do TFUE, não se afigura injustificado ou desrazoável a adoção, como regra geral, do efeito devolutivo da impugnação interposta das decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coimas. É uma medida normativa que garante maior eficácia às decisões sancionatórias, dissuadindo comportamentos processuais que, por infundados e dilatatórios, comprometem a defesa efetiva desses valores (cfr., a propósito, Lopes do Rego, «Aspectos constitucionais da política da concorrência em Portugal, em Revista do Ministério Público, Ano 29, janeiro-março 2008, número 113, págs. 8-9).*

*Por outro lado, importa sublinhar que a Autoridade da Concorrência, enquanto entidade administrativa a quem compete a prossecução do interesse público de prevenção e repressão da violação desses bens jurídicos, está subordinada, no exercício das suas funções, por expressa previsão constitucional, aos princípios fundamentais que regem toda Administração Pública, assumindo particular relevo, no domínio sancionatório, a sujeição aos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição). Está em causa a aplicação de sanções (coimas), cujos critérios de determinação estão legalmente previstos (artigo 69.º da Lei da Concorrência), pela prática de infrações tipificadas por lei (artigo 68.º), e após a instauração de um processo administrativo cujos termos legais genericamente asseguram ao arguido o seu direito de audiência e defesa (cfr. artigos 7.º, n.ºs. 1 e 2, 25.º, 26.º, 33.º, n.º 1, e 59.º do mesmo diploma legal).”*

62. Face ao exposto, no que concerne, *maxime*, à dimensão objetiva do direito de propriedade, o direito da concorrência e, em particular, a norma objeto do presente recurso, ao configurar-se como um instrumento ao serviço de objetivos sociais e económicos de interesse público (nacional e europeu) integra-se na margem da conformação constitucional do direito de propriedade, compaginando-se com as exigências constitucionais inerentes à salvaguarda da concorrência entre as empresas e da democracia económica que tal salvaguarda visa garantir.

63. No tocante à dimensão subjetiva, há que salientar, na linha do Acórdão n.º 525/2024, que a tutela constitucional oferecida ao direito de propriedade se desdobra numa dimensão subjetiva, que ganha expressão na sua analogia estrutural (direito de defesa) e funcional (garantia de autonomia pessoal do seu titular) com os direitos, liberdades e garantias, e numa



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dimensão objetiva, enquanto garantia de instituto a que vai associada uma cláusula legal de conformação social (cfr. Acórdão n.º 421/2009).

64. Reclamando o artigo 18.º, n.º 2, da CRP a existência de um bem juridicamente protegido e de uma circunstância que imponha a intervenção, a qual deve ser adequada ao fim contemplado (adequação) e exigível (necessidade), não ficando aquém ou além do exigido para obter o resultado devido em face do sacrifício concretamente imposto de modo que torne este último desrazoável (racionalidade ou proporcionalidade *stricto sensu*), dado que a consagração da regra do efeito devolutivo implica o sacrifício do património e dos interesses privados dos visados deve, assim, salvaguardar-se e garantir-se que a sua aplicação é fundamentada e justificada pelo interesse público ou geral superior.

65. *In casu*, não oferece dúvidas que a dimensão normativa em discussão resulta numa compressão do direito de propriedade dos Recorrentes, nomeadamente no que concerne às faculdades inerentes ao *ius utendi, fruendi et abutendi*, atendendo ao facto de o valor pecuniário correspondente à coima, embora não deixe de ser propriedade dos Recorrentes não se encontrar na plena utilização, fruição e disponibilidade dos mesmos. Resta, por conseguinte, apurar se tal restrição se contém dentro dos limites impostos pela Constituição quanto à restrição de direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos (cfr. artigos 17.º e 18.º da CRP), tendo subjacente o fim imediato e legítimo à luz da Constituição, do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência.

66. Ora, em primeiro lugar, importa sublinhar que o regime do n.º 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência estabelece um mecanismo de exceção relevante ao permitir que, em casos em que o efeito meramente devolutivo da impugnação judicial comporte prejuízo considerável para o visado, este possa requerer a atribuição de efeito suspensivo mediante a prestação de caução, previsão normativa que reflete uma ponderação entre os interesses públicos inerentes à garantia do cumprimento das sanções e à dissuasão do recurso aos tribunais com intuito dilatório e os direitos fundamentais dos visados.

67. Neste contexto, no Acórdão n.º 376/2016, o Tribunal Constitucional reconheceu



RST

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a relevância de disposições que permitam aos visados demonstrar situações de prejuízo considerável como forma de garantir uma proteção adequada sem comprometer a eficácia das sanções, referindo *«que a possibilidade legalmente prevista de o arguido requerer a atribuição de efeito suspensivo quando a execução da decisão condenatória lhe causa prejuízo considerável, mediante prestação de caução (artigo 84.º, n.º 5, da Lei da Concorrência), pela forma e montante julgados adequados ao caso concreto pelo tribunal, permite acautelar os ponderados riscos de lesão efetiva do direito, em caso de procedência do recurso, sem comprometer a efetividade da sanção, no caso da sua improcedência. Deste modo, introduz-se no sistema uma «válvula de escape» que lhe retira rigidez e automaticidade, permitindo o balanceamento, que se crê razoável e proporcionado, entre a proteção da esfera individual do arguido e a realização do interesse público»*, segmento que, embora objeto de ponderação, naquela jurisprudência, em conexão com o princípio da presunção de inocência, é igualmente aplicável ao juízo em apreço.

68. De facto, este raciocínio, que enfatiza a necessidade de ponderação entre os direitos fundamentais dos indivíduos e o interesse público, é particularmente relevante no contexto da restrição ao direito de propriedade, dado que a norma em questão, ao prever a possibilidade de o visado requerer efeito suspensivo na identificada situação, encontra-se em consonância com o princípio da proporcionalidade, o qual exige que a medida restritiva não seja desproporcionada em relação ao fim visado. Por outras palavras, a restrição do direito de propriedade, no caso, não é arbitrária, atendendo ao correspondente desiderato e contém um mecanismo de salvaguarda que permite assegurar que o impacto sobre os visados seja minimizado e ponderado em consonância com as circunstâncias concretas do caso, não apenas respeitando a necessidade de assegurar a eficácia das sanções, mas também a proporcionalidade da solução normativa.

69. Ademais, no caso vertente, a norma em análise não só contempla uma salvaguarda que permite ao visado requerer efeito suspensivo, como também encontra subjacente o respeito pelo princípio da proporcionalidade na determinação do montante da sanção. Com efeito, o n.º 4 do artigo 69.º do Regime Jurídico da Concorrência estabelece que o montante máximo da coima não pode exceder 10% do volume de negócios total, a nível mundial, realizado no exercício anterior à decisão final.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. Em segundo lugar, não é irrelevante ter presente, nos termos gerais, a existência de mecanismos de tutela que possibilitam a reparação de danos decorrentes da execução da coima durante a pendência do processo, na medida em que o quadro jurídico aplicável à AdC reforça as garantias dos particulares, estabelecendo mecanismos de responsabilidade e reparação. Com efeito, ao desenvolver uma atividade de gestão pública, enquanto entidade reguladora, a atuação da AdC encontra-se adstrita não apenas ao princípio da legalidade, mas igualmente subordinada ao regime de responsabilidade civil extracontratual. Nesse sentido, subsiste a possibilidade de reparação de danos resultantes da execução da sanção ao abrigo do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Pública, inscrito na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, regime que encontra respaldo constitucional no artigo 22.º da CRP. Além disso, os titulares dos órgãos e cargos de direção da AdC encontram-se igualmente sujeitos ao instituto da responsabilidade civil, conforme dispõe o artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, que estabelece os Estatutos da AdC.

71. A este respeito também é de recordar que, na ausência de referência expressa, e não resultando o contrário do disposto pelo regime geral dos ilícitos de mera ordenação social (inscrito pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro), poderão ainda ser aplicáveis, nos termos do disposto pelo n.º 1 do artigo 41.º deste último, os preceitos reguladores do processo penal e, por remissão deste, das normas do processo civil, não se encontrando vedada a possibilidade de recurso pelos visados a tutela cautelar.

72. Pelo que antecede, não se encontram fundamentos para julgar inconstitucional a norma que integra o objeto do recurso por violação do direito de propriedade privada, nos termos do artigo 62.º da CRP.

*f. Da alegada violação da esfera de competência dos tribunais na administração da justiça (artigo 202.º, n.ºs 1 e 2, da CRP)*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

73. Ainda, conforme se extrai do seu requerimento de recurso, consideram os Recorrentes ser violada «[a] esfera de competência dos Tribunais na administração da Justiça (art. 202.º/1 e 2 da CRP), pois [a] ablação da esfera patrimonial dos Visados é realizada sem qualquer prévio controlo judicial.» De acordo com os mesmos, «o controlo judicial apenas se verifica relativamente ao incidente de prestação de caução, o que já é um sucedâneo da prévia decisão da entidade administrativa de aplicação da coima que os Visados têm que pagar, nos termos daqueles preceitos, se a caução não é concedida (além de suportarem os custos com uma caução e/ou as restrições e limitações inerentes a qualquer garantia)». Vejamos se assim é.

74. No que concerne ao princípio da reserva jurisdicional, impõe-se, a título prévio, aludir à jurisprudência do Tribunal Constitucional, constante do Acórdão n.º 510/2016, a qual sintetiza a distinção entre a função administrativa e a função jurisdicional, essencial para densificação do artigo 202.º da CRP, norma que reserva aos tribunais o exercício desta última função:

*“A compreensão constitucional do princípio da separação de poderes, apesar de convocar critérios orgânicos e funcionais, não se reconduz a uma simples distribuição de funções por diferentes órgãos. Como o Tribunal Constitucional tem afirmado, inexistente, no texto constitucional, «qualquer estrita correspondência entre separação de órgãos e separação de funções, de modo a que a separação de órgãos tenha o sentido de implicar uma rígida divisão de funções do Estado entre eles, exprimindo até a referência à interdependência dos órgãos do Estado constante do artigo 111.º, n.º 1, da Constituição, uma lógica de colaboração e articulação funcional» (cfr. o Acórdão n.º 395/2012, disponível, assim como os demais adiante citados, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>). Mas, por outro lado, «isso não impede que se reconheça quer a existência de domínios claramente identificados e delimitados de competência exclusiva da Administração, quer a reserva de um núcleo essencial de atuação de cada um dos poderes do Estado, apurado a partir da adequação da sua estrutura ao tipo ou à natureza da competência em causa, enquanto justificação da sua previsão e expressão da sua igual legitimidade político-constitucional» (v. *ibidem*).*

(...)

8. Certo é que, desde há muito, o Tribunal Constitucional vem compreendendo a função jurisdicional por referência à atividade de resolução de litígios, de acordo com o direito vigente, tendo em vista especificamente a consecução da paz jurídica, ou seja, com o único ou específico objetivo de realização do interesse público da composição de conflitos (v., entre muitos, os Acórdãos n.ºs 104/85, 182/90, 443/91, 452/95, 630/95 ou 760/95) Na síntese formulada no Acórdão n.º 80/2003:

*«A problemática da definição da função jurisdicional e do seu confronto com as restantes funções do Estado - mas mormente da função administrativa - tem sido, por referência a tais preceitos, objeto de uma larga discussão, quer na doutrina, quer na jurisprudência.*





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Na doutrina, A. Rodrigues Queiró procurou distingui-las a partir de um critério teleológico. Segundo escreveu, «essencial, para que se fale de um ato jurisdicional, parece-nos ser, para já, que um agente estadual tenha que resolver de acordo com o direito “uma questão jurídica”, entendendo-se por tal um conflito de pretensões entre duas ou mais pessoas, ou uma controvérsia sobre a verificação em concreto de uma ofensa ou violação da ordem jurídica”.*

*E noutro passo precisava: «Ao cabo e ao resto, o quid specificum do ato jurisdicional reside em que ele não pressupõe, mas é necessariamente praticado para resolver uma questão de direito. Se, ao tomar-se uma decisão, a partir de uma decisão de facto traduzida numa «questão de direito» (na violação do direito objetivo ou na ofensa de um direito subjetivo), se atua por força da lei, para se conseguir a produção de um resultado prático diferente da paz jurídica decorrente da resolução dessa «questão de direito», então não estaremos perante um ato jurisdicional: estaremos, sim, perante um ato administrativo (cfr. Lições de Direito Administrativo, vol. I, 1976, pp. 43, 44 e 51, e «A Função Administrativa», Separata da Revista de Direito e de Estudos Sociais, XXIV (n.ºs 1, 2 e 3), Coimbra, 1977, pp. 30-31).*

*O critério teleológico é igualmente o seguido por R. Ehrhardt Soares quando afirma que, na atividade administrativa, a resolução do conflito de interesses (da «questão de direito») é orientada por uma perspetiva de interesse público - justamente, do interesse público específico que a norma expressa.*

*Também este Tribunal Constitucional tem uma abundante jurisprudência sobre o conceito da função jurisdicional e da função administrativa (cfr., entre muitos, e só no tomo 31º dos Acórdãos do Tribunal Constitucional, os Acórdãos n.os 225/95, 226/95, 269/95, 375/95).*

*Assim, no Acórdão n.º 452/95 (cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional, 31º vol, pp. 181), que teve de se pronunciar sobre um dos casos de zona de fronteira, acentuou-se:*

*“A função jurisdicional consubstancia-se, assim, numa “composição de conflitos de interesses”, levada a cabo por um órgão independente e imparcial, de harmonia com a lei ou com critérios por ela definidos, tendo como fim específico a realização do direito e da justiça (cfr. o Acórdão deste Tribunal n.º 182/90 [...]). Aquela função estadual diz respeito a matérias em relação às quais os tribunais têm de ter não apenas a última palavra, mas logo a primeira palavra (cfr. Acórdãos deste Tribunal n.os 98/88 e 211/90 [...]). A função administrativa é, ao invés, uma atividade que, partindo de uma situação de facto traduzida numa “questão de direito”, visa a prossecução do interesse público que a lei põe a cargo da administração e não a paz jurídica que decorre da resolução dessa questão. Daí que, na atividade administrativa, a primeira palavra deva caber à administração, cabendo aos tribunais a última e definitiva palavra, de acordo com a garantia constitucional do recurso contencioso, condensada no art.º 268.º, n.º 4, da Lei Fundamental”.*

*Mas outras formulações poderão ser colhidas na jurisprudência deste Tribunal. Assim, no Acórdão n.º 104/85, publicado no Diário da República, II Série, de 2 de Agosto, de 1985, afirmou-se:*

*“A separação real entre a função jurisdicional e a função administrativa passa pelo campo dos interesses em jogo: enquanto a jurisdição resolve litígios em que os interesses em confronto são apenas os das partes, a Administração, embora na presença de interesses alheios, realiza o interesse público. Na primeira hipótese a decisão situa-se num plano distinto do dos interesses em conflito. Na segunda hipótese verifica-se uma osmose entre o caso resolvido e o interesse público”.*»



PAA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A importância decisiva da presença de um interesse público (administrativo) é, deste modo, fundamental para legitimar constitucionalmente o exercício de poderes parajurisdicionais por entidades administrativas, sem prejuízo, naturalmente da possibilidade de posterior reexame judicial: fora do domínio da reserva absoluta de jurisdição constitucionalmente determinada, não está, em princípio, vedada a atribuição normativa à Administração do poder de praticar atos materialmente equiparáveis aos da função jurisdicional, desde que a respetiva finalidade exclusiva, principal ou específica se reconduza à satisfação de necessidades públicas diferentes da simples pacificação de um conflito de interesses existente entre a Administração e o destinatário do ato ou entre terceiros destinatários do ato:

«Utilizando este critério [– o mencionado critério teleológico –], será possível distinguir a função administrativa da função jurisdicional naqueles casos problemáticos em que à Administração também cabe realizar uma composição de conflitos: estaremos perante um ato jurisdicional quando a sua prática se destine precisamente (especificamente, exclusivamente ou a título principal) à “realização do interesse público da composição de conflitos”, à “realização do direito e da justiça” ou à “resolução de uma questão de direito”; estaremos perante um ato administrativo se, mesmo que a decisão envolva uma composição de interesses, ela for apenas o meio para prossecução de outro (ou outros) interesses públicos, isto é, se a finalidade exclusiva, principal ou específica da medida for a satisfação de necessidades públicas que não a de “dizer o direito” no caso concreto.”» (v. Vieira de Andrade, “A Reserva do Juiz” cit., p. 219).

Tal vale para atuações no domínio da ordenação e sanção, da regulação ou, mesmo daquela que será porventura a atuação mais próxima da que é típica da função jurisdicional, a resolução de conflitos. A propósito desta última, observa Pedro Gonçalves que a sua legitimidade não depende do critério mais ou menos amplo que se adote relativamente ao alcance da reserva de juiz, visto que, «apesar das diferenças, as duas teses [– regra da reserva absoluta de jurisdição versus princípio da reserva relativa –] aceitam que as competências (administrativas ou jurisdicionais) de conflitos confiadas a órgãos da Administração Pública não perturbam a reserva de juiz, conquanto esteja presente um específico interesse público de natureza administrativa que justifique a intervenção da Administração. Quando assim acontece, os órgãos administrativos resolvem o conflito através dos designados atos administrativos de resolução de conflitos [...]» (v. Autor cit., Entidades Privadas com Poderes Públicos, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 546 e ss., nota 377).” (sublinhados acrescentados)

75. Em estrita conformidade com a jurisprudência invocada, inexistente qualquer margem para ponderação quanto ao exercício de uma função materialmente jurisdicional exercida pela AdC no exercício da regulação sancionatória, porquanto não se encontra em apreço, neste caso, a ponderação de qualquer composição de interesses atribuída a uma entidade pública e que pudesse suscitar a necessidade de equacionar a distinção, para efeitos de aplicação do artigo 202.º da CRP, entre as funções administrativa e jurisdicional.

76. Com efeito, conforme referido em momento precedente, a função administrativa da regulação consubstancia uma função administrativa, inserindo-se no desiderato de prossecução



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do interesse público e situa-se no plano mais amplo do poder regulatório do Estado, o qual dotou, seja as entidades reguladoras setoriais, seja as entidades reguladoras transversais (como é o caso da AdC), de mecanismos jurídicos que permitem a prossecução das atribuições que lhes sejam conferidas, integrando-se nesta tipologia de poderes os de regulamentação, os de supervisão e os poderes sancionatórios. Assim, no que concretamente respeita à AdC, cuja missão se traduz em *«assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, nos termos previstos na lei»* (cfr. artigo 1.º dos Estatutos da AdC), esta dispõe de poderes sancionatórios, de regulamentação e de supervisão, o primeiro dos quais é legislativamente desenvolvido segundo a letra do n.º 2 do artigo 6.º dos respetivos Estatutos.

77. Neste contexto, afastando a violação do princípio da separação de poderes em virtude da função punitiva exercida pela administração pública, o Tribunal Constitucional referiu que se *«por força do n.º 2 do artigo 202º da Constituição da República Portuguesa, cabe aos tribunais “assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”, (...) tal comando constitucional não se opõe ao exercício por várias entidades administrativas de poderes sancionatórios, que visam, precisamente, reprimir a violação da legalidade democrática, e que, aliás, alguma doutrina qualifica como poderes de tipo para-jurisdicional (adoptando esta terminologia, ver MIGUEL PRATA ROQUE, Os poderes sancionatórios da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social, in «Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras» (Separata), Coimbra, Coimbra Editora, 2009, 389-396; RAMÓN PARADA, Derecho Administrativo – Parte General, Vol. I, 16ª edição, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 407 e 408; PAULA COSTA E SILVA, As autoridades administrativas independentes, in «O Direito», Ano 138º, 2006, Tomo III, 558 e 559; PEDRO GONÇALVES, Direito Administrativo da Regulação, in «Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano», FDUL, 2006, 546; VITAL MOREIRA / FERNANDA MAÇÃS, Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projecto de Lei Quadro, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, 40.»*, afastando-se, conseqüentemente, que o exercício de poderes sancionatórios pela administração pública possa contender com o princípio



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da separação de poderes, na medida em que aquele possa ser objeto de controlo jurisdicional, em momento posterior ao da aplicação da sanção administrativa (cfr. Acórdão n.º 278/2011).

78. Suportando-nos, novamente, na jurisprudência constitucional, sublinhe-se, ainda, o entendimento plasmado pelo Acórdão n.º 161/90 (citado por aquele aresto) segundo o qual apenas os tribunais possuem competência para a aplicação de penas e medidas de segurança, não se considerando abrangida pelo princípio da “reserva do juiz”, enquanto administração da justiça, a aplicação de sanções não criminais que não impliquem restrição da liberdade, as quais podem ser impostas por autoridades administrativas, desde que se assegure ao arguido (ou ao visado) o direito a um recurso efetivo junto dos tribunais e se garantam as necessárias salvaguardas de defesa, aplicáveis, na sua essência, a todos os âmbitos sancionatórios, questões que se encontram afastadas, na medida em que foram objeto de apreciação em momento anterior.

79. Em face do que antecede, e aderindo à jurisprudência *supra* citada, conclui-se que a norma objeto do recurso não contraria a reserva de função jurisdicional, uma vez que a AdC exerce uma função administrativa de regulação sancionatória, a qual é plenamente compatível com a separação de poderes prevista na Constituição, estando, para além disso, sujeita a escrutínio judicial posterior.

*g. Da alegada violação do princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP)*

80. Ancorados no princípio do Estado de Direito, os Recorrentes, no teor do requerimento de recurso, evocam este princípio, aparentemente tendo por referência a proteção da propriedade e, *maxime*, a reserva de função jurisdicional. Não obstante, ao afirmarem, no teor das alegações, que «a norma em análise é também inconstitucional por violar o princípio da proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2, da CRP), também integrante do princípio do Estado de Direito Democrático», os Recorrentes parecem pretender convocar o princípio da proporcionalidade independentemente das restrições aos enunciados direitos fundamentais, reportando-se, desta feita, ao mesmo enquanto exigência



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estruturante ao princípio do artigo 2.º da Constituição.

81. Em conformidade com o antecedente, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso pode ser apreciado como um princípio conformador das atuações do poder público, isto é, enquanto exigência do próprio princípio do Estado de Direito, sem dependência de medidas restritivas ou ablativas de direitos. Tendo isso presente, recupere-se o referido, nesta sede, pelo Acórdão n.º 260/2020:

*“Com efeito, como foi afirmado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 187/2001, do Plenário, ponto 15, se, no que respeita «às restrições a direitos, liberdades e garantias, a exigência de proporcionalidade resulta do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República», para além desse âmbito «o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral de limitação do poder público, pode ancorar-se no princípio geral do Estado de Direito». Efetivamente, «impõem-se, na realidade, limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado-legislador e o Estado-administrador adequar a sua projetada ação aos fins pretendidos, e não configurar as medidas que tomam como desnecessária ou excessivamente restritivas». A afirmação do princípio da proporcionalidade como princípio fundamental geral da ordem constitucional da República Portuguesa, decorrente do princípio do Estado de direito democrático consagrado no artigo 2.º da Constituição, limitando o poder público na sua liberdade de atuação mesmo fora do âmbito do artigo 18.º, n.º 2, tem vindo a ser reafirmado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional (cfr., por exemplo, os Acórdãos n.º 205/2000, da 2.ª Secção, ponto 8, n.º 491/2002, do Plenário, ponto c), n.º 73/2009, da 3.ª Secção, ponto 7).*

*Como referido no Acórdão n.º 651/2009, do Plenário, ponto 5:*

*«o princípio [da proporcionalidade ou da proibição do excesso] decorre antes do mais das próprias exigências do Estado de direito a que se refere o artigo 2.º da Constituição, por ser consequência dos valores de segurança nele inscritos.*

*Tendo assim a proibição do excesso uma sede material que se revela bem mais vasta do que aquela que é coberta pelas suas referências textuais explícitas, natural é que ela possa ser invocada como parâmetro constitucional em outras situações, que não apenas as referentes, nomeadamente, às leis restritivas de direitos, liberdades e garantias. É que o princípio vale, não apenas como limite constitucional das ações do legislador, mas como limite das atuações de todos os poderes públicos; e, quanto à função legislativa, não vinculará apenas aquela que se cifrar em instituição de restrições aos direitos, liberdades e garantias. Como os direitos fundamentais desempenham, no nosso ordenamento jurídico, também uma importante função valorativa ou objetiva, por certo que o princípio poderá ser invocado como instrumento de ponderação sempre que estiverem em causa valores jusfundamentais que entre si, objetivamente, conflituem. Ponto é, no entanto, que se tenha demonstrado previamente que, ainda nessas situações, o legislador, não agindo*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*no âmbito da sua liberdade de conformação política, se encontrava constitucionalmente vinculado a decidir de um certo modo, e não de outro, o conflito entre os bens ou valores em colisão.»*

*No Acórdão n.º 387/2012, do Plenário, ponto 9.1., reconhece-se que é certo que «as decisões que o Estado (lato sensu) toma têm de ter uma certa finalidade ou uma certa razão de ser, não podendo ser ilimitadas nem arbitrárias e que esta finalidade deve ser algo de detetável e compreensível para os seus destinatários. O princípio da proibição de excesso postula que entre o conteúdo da decisão do poder público e o fim por ela prosseguido haja sempre um equilíbrio, uma ponderação e uma justa medida e encontra sede no artigo 2.º da Constituição. O Estado de direito não pode deixar de ser um Estado proporcional.»*

82. Face ao referido enquadramento, num Estado que se rege pelos princípios do Direito, vendando-se a adoção de condutas arbitrárias ou injustas por parte dos poderes públicos, e a rejeição de medidas desnecessárias ou desproporcionalmente gravosas ou restritivas, emerge a possibilidade de se questionar a constitucionalidade da norma à luz do princípio do Estado de Direito. Nesse sentido, a dúvida que se pode suscitar é se a atribuição ao recurso que visa a impugnação judicial das decisões finais condenatórias da AdC em processo de contraordenação, por regra, de efeito meramente devolutivo, ficando a atribuição de efeito suspensivo dependente da prestação de caução e da verificação de um prejuízo considerável para o recorrente decorrente da execução da decisão, poderá configurar uma violação ao princípio da proibição do excesso, incorrendo, assim, em inconstitucionalidade.

83. Tendo subjacente a existência de um bem juridicamente protegido e, como tal, de da prossecução de uma finalidade legítima, correspondente ao interesse público e à necessidade de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, contrariando formas de organização monopolistas e reprimindo os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral, consoante decorre do disposto na alínea f) do artigo 81.º da CRP, resta aferir o cumprimento da tríade de subprincípios nos quais se desdobra o princípio da proibição do excesso, que, tal como anteriormente referidos, se traduzem na adequação, necessidade e racionalidade ou proporcionalidade *stricto sensu*.

84. Relativamente à adequação, de acordo com o já citado Acórdão do Plenário n.º 776/2019, transcrevendo, para o efeito, o referido pelo Acórdão n.º 123/2018, é pacífica na



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudência constitucional a proposição de que a medida sob escrutínio é um meio idóneo à prossecução do interesse público na garantia do cumprimento das sanções e na dissuasão do recurso aos tribunais com intuito dilatório. Ademais, de acordo com o afirmado por tal prolação, *“sempre que as finalidades de uma solução legal não sejam explicitadas pelo legislador — como é o caso —, sem que o intérprete deixe de as discernir através de um juízo de racionalidade instrumental, encontra-se, por regra, preenchido o requisito da idoneidade da medida”*.

85. No tocante ao subprincípio da exigibilidade, também aquela jurisprudência a ponderou, atendendo aos contornos da argumentação expendida e ao teor da correspondente decisão recorrida, medidas alternativas à regra do efeito meramente devolutivo da impugnação, tendo as mesmas sido liminarmente afastadas pelo Acórdão n.º 776/2019 do Tribunal Constitucional, acompanhando, para o efeito, as considerações tecidas pelo Acórdão n.º 123/2018. Assim, no que concerne à consagração da *reformatio in pejus*, enquanto medida menos lesiva que serve eficazmente de desincentivo ao recurso à impugnação judicial com intuito dilatório, a jurisprudência constitucional assentou que a admissibilidade da *reformatio in pejus* *«não pode ser vista como uma alternativa igualmente eficaz e menos lesiva à regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial: quer seja porque ela surge, no quadro legal, não como uma solução alternativa, mas como uma medida suplementar ou cumulativa, para dissuadir a impugnação judicial; quer seja porque ela não permite alcançar outro dos desideratos da medida sob escrutínio, a garantia do cumprimento da sanção; quer seja, finalmente, porque é tudo menos evidente que se trate de uma medida menos lesiva do que a regra do efeito meramente devolutivo — sendo certo, em todo o caso, que é uma medida cujo alcance restritivo é de natureza diversa, atingindo, sobretudo, o direito de acesso aos tribunais. Neste contexto, de incerteza sobre a função, a eficácia e a lesividade relativas das medidas sujeitas a comparação, cabe respeitar a liberdade do legislador de adotar a solução que entenda necessária»*. Na sequência, debruçando-se quanto a uma solução alternativa inerente a medidas de garantia patrimonial do cumprimento da sanção, semelhantes à caução económica prevista no artigo 277.º do Código de Processo Penal, também o aresto do Plenário do Tribunal Constitucional a recusou sustentando que *«nem a caução, como se referiu anteriormente, tem de revestir a forma de depósito em dinheiro da quantia que o visado foi condenado a pagar a título de coima — pelo que, nesse aspeto, nada há, no entendimento deste Tribunal,*



RA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de «automático» na solução legal —, nem a substituição da imposição de prestação efetiva de coima por um regime «casuístico» permite alcançar o principal desiderato da medida, que é a regulação sistémica dos incentivos de agentes económicos que operam em mercados cujo bom funcionamento é do mais intenso interesse público, não apenas no âmbito nacional, mas no da União Europeia», raciocínio que não podemos deixar de acompanhar.*

86. Acresce referir que a corroborar a exigibilidade da previsão normativa, o legislador, estabeleceu uma exceção que se poderá adjetivar de virtuosa ao consagrar um desvio à regra do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial, facultando ao recorrente a possibilidade de sustentar a existência de prejuízo considerável inerente ao efeito meramente devolutivo da impugnação, oferecendo-se, nesse caso, para prestar caução. Por seu turno, tal como observado a propósito do direito de propriedade, ainda que tal exceção não existisse, sempre a sanção determinada pela entidade reguladora assentaria sob um critério de proporcionalidade na medida em que, a par dos critérios constantes do n.º 1 do artigo 69.º do Regime Jurídico da Concorrência, o montante máximo da coima aplicável não pode exceder 10 % do volume de negócios total, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC (cfr. n.º 4 do mesmo preceito).

87. Esta previsão evidencia uma ponderação criteriosa por parte do legislador, que, ao invés de optar pela adoção de uma solução de aplicação rígida, positivou um mecanismo que permite equilibrar a finalidade de garantia do cumprimento das sanções e dissuasão de impugnação enquanto expediente dilatório, com a salvaguarda dos interesses dos visados e, além disso, ainda que tal exceção não tivesse sido contemplada, o regime sancionatório previsto no Regime Jurídico da Concorrência observa critérios de proporcionalidade, ao estipular que o montante máximo da coima não pode exceder 10% do volume de negócios total, a nível mundial, realizado no exercício económico imediatamente anterior à decisão final.

88. Por conseguinte, a consagração do prejuízo significativo enquanto exceção à regra do efeito devolutivo demonstra que o legislador procurou mitigar o impacto restritivo da norma, circunscrevendo-o às situações em que inexistente uma demonstração concreta de dano significativo para o recorrente e este não se disponibilize para prestar caução, possibilidade esta que permite





PA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

assegurar que a norma se delimita ao estritamente indispensável para atingir os anteditos fins, sendo que a consideração do volume de negócios como parâmetro para a determinação do montante sancionatório sempre garantiria a adequação das medidas sancionatórias à capacidade económica do visado, aspetos que igualmente permitem afastar um juízo negativo quanto à observância do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito.

89. Deste modo, nem a atribuição do efeito meramente devolutivo à execução da decisão sancionatória, nem os pressupostos dos quais depende a atribuição do efeito suspensivo, podem ser considerados, à luz da CRP, inexigíveis ou desnecessários, nem tampouco poderá o regime regra ser considerado enquanto um meio cujo efeito lesivo não é justificado, refletindo, em detrimento, a importância atribuída pelo legislador à regra geral do efeito devolutivo, concebida como um dos diversos instrumentos regulatórios destinados a reforçar a confiança pública na eficácia do sistema de regulação. Por seu lado, cumpre destacar, como anteriormente enfatizado, que esta solução encontra inspiração no regime consagrado no artigo 278.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, aplicável aos recursos interpostos junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, incluindo aqueles que visam a impugnação de decisões sancionatórias proferidas pela Comissão Europeia, conforme se assinalou no Acórdão n.º 376/2016.

90. Por tudo o que antecede, está suficientemente demonstrada a inexistência de violação do princípio do Estado de Direito na referida dimensão de proibição do excesso, para efeitos de um juízo de improcedência da alegada violação, à luz do disposto no artigo 2.º da CRP, relativamente à norma objeto do presente recurso.

### III – Decisão

Pelo exposto, e com os fundamentos que antecederam, decide-se:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- i) Não julgar inconstitucional a norma emergente dos n.ºs 4 e 5 do artigo 84.º do Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação originária, a qual determina que a impugnação judicial de decisões da Autoridade da Concorrência que apliquem coima tem, em regra, efeito meramente devolutivo, apenas lhe podendo ser atribuído efeito suspensivo quando a execução da decisão cause ao visado prejuízo considerável e este preste caução, em sua substituição; e consequentemente,
- ii) Negar provimento ao recurso.

Custas pelos Recorrentes, atenta a improcedência do presente recurso, fixando-se a taxa de justiça, considerando, de forma conjugada e proporcionada, a complexidade e a natureza deste processo, a relevância dos interesses em causa nestes autos e a atividade processual dos próprios recorrentes, bem como a *praxis* processual do Tribunal Constitucional nesta sede, em 25 (vinte e cinco) Unidades de Conta (nos termos do artigo 84.º, n.º 2, da LTC e dos artigos 2.º, 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro, na sua redação atual e sempre aplicável por remissão do artigo 84.º, n.º 5, da LTC).

Lisboa,

18/2/2025