



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Decisão Sumária n.º 372/2025

Processo n.º 604/2025

3.ª Secção

Relator: Conselheiro Afonso Patrão

#### Decisão Sumária (n.º 1 do artigo 78.º-A da LTC)

##### I. RELATÓRIO

1. Nos presentes autos, vindos do Tribunal da Relação de Lisboa, foram interpostos recursos para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC — Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua redação atual), pela AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA (ADC) e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO.

2. Por decisão proferida pela AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA foram as visadas, ora recorridas, condenadas em várias coimas.

Inconformadas, apresentaram impugnação judicial junto do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão que, por decisão datada de 20 de setembro de 2024, julgou a impugnação improcedente.

Novamente inconformadas, as ora recorridas recorreram para o Tribunal da Relação de Lisboa que, por acórdão datado de 10 de fevereiro de 2025, decidiu declarar *«prescrito o presente procedimento contraordenacional pendente contra as sociedades Arguidas relativamente à prática da contraordenação p. e p. pelos artigos 4.º da Lei 18/20003, 9.º da Lei 19/2012, 101.º, n.º 1, do TFUE e 68.º e 69.º da referida Lei 19/2012, e mais determinam o oportuno arquivamento dos autos»*.

O MINISTÉRIO PÚBLICO apresentou reclamação desta decisão, arguindo a sua nulidade por falta de fundamentação e omissão de pronúncia; bem como invocando a inconstitucionalidade do acórdão então reclamado. O Tribunal da Relação de Lisboa, por acórdão datado de 9 de abril de 2025, julgou a reclamação improcedente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. É na sequência destas decisões que vêm interpostos os presentes recursos de constitucionalidade.

3.1. A AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA recorre do acórdão proferido em 10 de fevereiro de 2025 e enuncia, como objeto do recurso, duas questões de inconstitucionalidade.

Em primeiro lugar, pretende a fiscalização do «artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RGCO, na interpretação segundo a qual a redação do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida por aquela Lei, não é aplicável a factos praticados em data anterior à sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, ainda não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional», imputando-lhe a violação do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º e do artigo 20.º da Constituição «a saber, o princípio do primado e da efetividade do direito da União Europeia e, ainda, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, respetivamente».

Em segundo lugar, pede a apreciação «do n.º 4 do artigo 74.º da Lei da Concorrência conjugada com a alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º-A do RGCO e do n.º 1 do artigo 120.º do CP na interpretação efetuada pelo TRL no sentido de que a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento», igualmente sustentando a violação do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º e do artigo 20.º da Constituição «a saber, o princípio do primado e da efetividade do direito da União Europeia e, ainda, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, respetivamente».

3.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO interpõe o seu recurso, simultaneamente, do acórdão proferido em 10 de fevereiro de 2025 e do acórdão datado de 9 de abril de 2025 (que apreciou a arguição de nulidade do primeiro), enunciando três questões de inconstitucionalidade:

«1) **Inconstitucionalidade material**, por violação do princípio do primado do Direito da União e das normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, no ordenamento jurídico nacional, consagrado no Art. 8º n.º 4 da GRP, do Art. 74º da Lei n.º 19/2012, na versão original e do Art. 27º-A n.º 1 al. a) do RGCO — aplicável por via subsidiária à Lei da Concorrência — Cfr. Art. 83º - quando interpretados de não se mostrarem aptos a funcionar como causa suspensiva da prescrição mesmo nos casos em que o pedido de reenvio para o TJUE tem como fundamento uma análise de inflações a normas de Direito da União originário que constituem (aquelas) o objeto essencial do processo.

2) **Inconstitucionalidade material**, por violação do princípio do primado do Direito da União e das normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, no ordenamento jurídico nacional, consagrado no Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — CDFUE — incluído no âmbito de garantia ínsita no Art. 8º n.º 4 da CRP, do Art. 74º da Lei n.º 19/2012, na versão original e do Art. 27º-A n.º 1 al. a) do RGCO — aplicável por via subsidiária à Lei da Concorrência



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

– Cfr. Art. 83º – por via da invocação/interpretação de uma suposta prescrição do procedimento contraordenacional numa dupla medida: todas as pessoas, físicas e singulares - ao invés de um qualquer direito (inexistente) de não ser julgado por comportamentos consubstanciadores de infrações, nomeadamente em sede de Direito da União Europeia - têm sempre a garantia de que as imputações que lhes são feitas serão analisadas por um tribunal imparcial; sendo certo que, por outro lado, aos próprios lesados por tais comportamentos, nomeadamente os simples consumidores, é assegurada, por essa mesma via jurisdicional, ver apaziguadas as suas expectativas na continuidade da validade das normas que os protegem contra tais comportamentos.

3) Inconstitucionalidade material, por violação do princípio da igualdade, consagrado no Art. 13º da CRP, do Art. 120º n.º 1 al. a) do C. Penal e do Art. 27º-A n.º 1 al. a) do RGCO quando na interpretação destes não estabelece uma equiparação cabal entre ambos, quando tais normas se reconduzem, mesmo no segmento «autorização legal», necessariamente a decisões proferidas por órgãos jurisdicionais diversos da instância penal, nomeadamente o TJUE.»

O recurso foi admitido pelo tribunal *a quo* por despacho de 23 de maio de 2025, tendo os autos subido ao Tribunal Constitucional em 27 de maio de 2025 e sido conclusos ao relator em 28 de maio de 2025 (fls. 1-TC).

Cumpra apreciar e decidir.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

4. Uma vez que a decisão que admitiu os recursos não vincula este Tribunal (n.º 3 do artigo 76.º da LTC), importa analisar os pressupostos de admissibilidade deste específico tipo de recurso de constitucionalidade e verificar se é possível conhecer do seu objeto, atenta a necessidade da sua verificação cumulativa.

A par do esgotamento dos recursos ordinários tolerados pela decisão recorrida (n.º 2 do artigo 70.º da LTC) e da sua interposição tempestiva, a admissibilidade dos recursos interpostos ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC depende da suscitação prévia da questão de inconstitucionalidade normativa, perante o tribunal que proferiu a decisão recorrida, *«em termos de este estar obrigado a dela conhecer»*. Trata-se de um pressuposto de que depende a *legitimidade processual* do recorrente (n.º 2 do artigo 72.º da LTC), razão pela qual apenas podem admitir-se os recursos interpostos por quem houver suscitado, antes de proferida a decisão recorrida, a questão de inconstitucionalidade normativa que quer ver apreciada pelo Tribunal Constitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por outro lado, no sistema jurídico-constitucional nacional, os recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade, pese embora incidam sobre decisões dos tribunais, conformam-se como recursos normativos, ou seja, visam a apreciação da conformidade constitucional de *normas* ou *interpretações normativas*, e não das decisões judiciais em si mesmas consideradas. Como é amiúde salientado, não cabe ao Tribunal Constitucional apreciar os factos materiais da causa, definir a correta conformação da lide ou determinar a melhor interpretação do direito ordinário, sendo a sua cognição limitada à questão jurídico-constitucional que lhe é posta. Assim, por imperativo do artigo 280.º da Constituição, o objeto do recurso circunscreve-se exclusiva e necessariamente a normas jurídicas, tomadas com o sentido que a decisão recorrida lhes tenha conferido enquanto *ratio decidendi*, sem que caiba ao Tribunal Constitucional sindicar a atuação dos demais tribunais, a partir da direta imputação de violação da Constituição — mormente no plano dos direitos fundamentais — por tais decisões.

Tratando-se de recursos interpostos ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC, é necessário que as normas ou interpretações normativas questionadas hajam sido efetivamente aplicadas como fundamento jurídico da decisão recorrida, integrando a respetiva *ratio decidendi* (artigo 79.º-C da LTC). Tal pressuposto decorre do *caráter instrumental* dos recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade: não visando tais recursos dirimir questões meramente teóricas ou académicas, um eventual juízo de inconstitucionalidade, formulado nos termos reivindicados pelo recorrente, deverá poder «*influir utilmente na decisão da questão de fundo*» (Acórdão n.º 169/92), o que apenas sucederá se o critério normativo cuja constitucionalidade se questiona corresponder à interpretação feita pelo tribunal *a quo* dos preceitos legais indicados pelo recorrente; isto é, ao modo como o comando destes extraído foi efetivamente perspectivado e aplicado na composição do litígio.

Em consonância, não existe utilidade na apreciação de recursos de constitucionalidade quando a decisão recorrida assente numa efetiva e suficiente *fundamentação alternativa* e o recorrente ponha em causa, apenas, a constitucionalidade da norma em que assenta um dos *fundamentos alternativos* do julgado, constituindo *ratio decidendi* bastante a outra via alternativa seguida pelo tribunal *a quo* (LOPES DO REGO, *Os recursos de Fiscalização Concreta na Lei e na Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Almedina, 2010, p. 63). O que se compreende: um eventual juízo inconstitucionalidade ficaria desprovido de utilidade (n.º 2 do artigo 80.º da LTC), já que não seria apto a determinar a reforma da decisão recorrida, por se manter intocado o outro fundamento em que assenta.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### A) RECURSO INTERPOSTO PELA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

5. Como resulta do requerimento de interposição do recurso, peça processual que fixa o seu objeto (n.º 1 do artigo 75.º-A da LTC), o recurso de constitucionalidade interposto pela AdC é dirigido ao acórdão datado de 10 de fevereiro de 2025 e tem como objeto material *duas* questões de inconstitucionalidade.

A primeira questão de inconstitucionalidade é dirigida à norma *«que se encontra prevista no artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RGCO, na interpretação segundo a qual a redação do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida por aquela Lei, não é aplicável a factos praticados em data anterior à sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, ainda não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional»*. A segunda questão de inconstitucionalidade incide sobre a norma *«que resulta do n.º 4 do artigo 74.º da Lei da Concorrência conjugada com a alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º-A do RGCO e do n.º 1 do artigo 120.º do CP na interpretação efetuada pelo TRL no sentido de que a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento»*.

Vejamos se é possível tomar conhecimento destas questões.

6. Através da primeira questão de inconstitucionalidade (*«artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RGCO, na interpretação segundo a qual a redação do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida por aquela Lei, não é aplicável a factos praticados em data anterior à sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, ainda não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional»*), insurge-se a recorrente AdC contra a conclusão segundo a qual o regime do n.º 9 do artigo 74.º da Lei da Concorrência (LdC), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto (i.e., a suspensão do prazo de prescrição durante o período de tempo em que estiver pendente recurso judicial) não se aplica aos factos praticados antes da sua entrada em vigor.

Deste modo, a recorrente formula um enunciado, que imputa às disposições do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGCO), cujo conteúdo coincide com a decisão a que chegou o tribunal *a quo*: *«a redação do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida por aquela Lei, não é aplicável a factos praticados em data anterior à sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, ainda não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional»*.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No seu requerimento, a recorrente reage contra a conclusão de que a *lei nova* não se aplica aos factos anteriormente praticados, defendendo expressamente uma outra interpretação da norma objeto do recurso. Entende que a *«interpretação segundo a qual a redação do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida por aquela Lei, é aplicável a factos praticados em data anterior à sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, ainda não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional é a única interpretação conforme com o direito da união europeia e a constituição»*. Ao não ter sido seguida tal interpretação do direito ordinário, entende a AdC que *«as normas constitucionais que se consideram violadas são: n.ºs 1 e 4 e artigo 8.º e n.º 1 do artigo 20.º, todos da CRP, a saber, o princípio do primado e da efetividade do direito da União Europeia e, ainda, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, respetivamente»*.

6.1. Considerando o modo como a recorrente enunciou a questão de inconstitucionalidade, e independentemente de poderem não se verificar outros pressupostos de admissibilidade, é manifesto que o objeto do recurso não reveste natureza *normativa*, única idónea à fiscalização concreta da constitucionalidade. Diferentemente, a pretensão da recorrente é discutir o concreto julgamento das instâncias, dirigindo uma censura à *própria decisão judicial recorrida* por ter interpretado o direito ordinário de forma diversa da que reputa correta, e não a qualquer norma jurídica emanada pelo legislador.

Tal conclusão afigura-se especialmente clara pela circunstância de, depois de indicar as disposições legais do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RGCO, a recorrente sustentar que *«esta disposição carece de ser interpretada no sentido de limitar o seu âmbito de aplicação às disposições processuais na mesma previstas, não abrangendo as alterações de natureza substantiva (como é o caso da prescrição), pelo que não constitui obstáculo à aplicação da nova redação do artigo 74.º da Lei da Concorrência aos factos que constituem objeto dos presentes autos»*; defender que *«com a aplicação do Direito Europeu, onde o direito da Concorrência tem lugar de destaque - artigos 101.º a 108.º do TFUE - e no domínio da concorrência, desde o Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, até à Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e de Conselho, de 11 de dezembro de 2018, passando pelos acórdãos do TJUE de 15 de outubro de 2002 (Limburgse Vinyl Maatschappij e outros c. Comissão) e de 29 de março de 2011 (C-201/09 P e C-216/09 P), constitui ponto assente que a efetividade do direito da concorrência só pode ser assegurada mediante a previsão de um regime de prescrição do procedimento que viabilize a sua aplicação»*; invocar que *«A inaplicabilidade do novo n.º 9 do artigo 74.º em casos em que isso não ofenderia a confiança legítima dos particulares e, de modo muito*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*particular, em casos em que o procedimento está ou esteve paralisado em razão do cumprimento pelas autoridades nacionais da obrigação - imposta pelo próprio direito europeu - de reenvio prejudicial, é suscetível de colocar em causa a efetividade do direito europeu»; e terminar considerando que a «interpretação segundo a qual a redação do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida por aquela Lei, é aplicável a factos praticados em data anterior à sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, ainda não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional é a única interpretação conforme com o direito da união europeia e a constituição, cujo princípio do primado está expressamente consagrado no artigo 8.º da CRP e possibilita a aplicação eficaz dos artigos 2.º, 9.º a 12.º da Lei da Concorrência e os artigos 101.º e 102.º e 267.º do TFUE, e garante a efetivação do princípio da tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 20.º da CRP».*

Tal como expressamente decorre do requerimento de interposição do recurso, trata-se de uma discussão quanto à bondade da decisão tomada pelo tribunal *a quo*, por referência direta ao direito da União Europeia e sua receção pela Constituição, solicitando uma pronúncia sobre a melhor interpretação a dar ao direito infraconstitucional. Razão pela qual razão a recorrente envolve as específicas circunstâncias da causa no objeto do recurso (i), sustenta que as disposições deveriam ser interpretadas de outro modo (ii) e formula uma “norma” com o conteúdo da decisão judicial de que discorda (iii).

Assim, o vício de inconstitucionalidade é imputado *ao processo interpretativo seguido pelo tribunal a quo*, propugnando a atribuição às disposições legais sindicadas de um sentido que entende mais alinhado com os princípios da efetividade do direito da União Europeia, do primado do direito da União Europeia e da sua eficácia jurisdicional. Isto é, o recurso tem por objeto um ato *do poder judicativo* e não *do poder legislativo*, censurando aquele por ter interpretado as normas legais de modo diferente da que a recorrente entende correta e imputando à decisão judicial (e não a qualquer norma) uma *violação direta do direito da União Europeia*, recebido nos termos do artigo 8.º da Constituição.

Ora, o Tribunal Constitucional não tem competência para sindicar o mérito ou a bondade das próprias decisões recorridas, nomeadamente quanto à discussão jurídica em matéria de direito e à melhor interpretação a dar às normas legais ordinárias, sendo essa matéria reservada aos outros tribunais. No âmbito do recurso de constitucionalidade, por imperativo do artigo 280.º da Constituição, cabe apenas o escrutínio da constitucionalidade de *normas jurídicas* e não de quaisquer outras operações — designadamente o modo como o tribunal recorrido interpretou ou aplicou o direito infraconstitucional. Não pode este Tribunal apreciar, como solicita a recorrente, se o direito



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infraconstitucional vigente, por referência direta ao direito da União Europeia e à Constituição, deve ser interpretado no sentido de conduzir à aplicação, ao concreto caso dos autos, da *lei nova* ou da *lei antiga*.

Deste modo, terá de concluir-se pela ausência de objeto *normativo* idóneo a fiscalização concreta de constitucionalidade, em termos que obstam ao seu conhecimento.

6.2. De resto, a argumentação da recorrente assenta na invocação de uma *inconstitucionalidade indireta* do modo como o tribunal *a quo* interpretou o direito nacional, por referência ao valor que o artigo 8.º da Constituição atribui ao direito da União Europeia e à sua eficácia jurisdicional (que a recorrente assaca ao artigo 20.º da Constituição). Ora, a compatibilidade de certa interpretação do direito nacional com normas de direito da União Europeia não pode ser convolada num problema de *inconstitucionalidade* suscetível de ser apreciado por este Tribunal, como se disse, entre muitos outros, no Acórdão n.º 268/2022:

«É por estas razões que o Tribunal Constitucional desde cedo excluiu a possibilidade de incluir as normas de direito europeu nos parâmetros de inconstitucionalidade. Esclareceu-se não só que «é de rejeitar a “qualificação da incompatibilidade do direito interno com o direito comunitário como uma situação de ‘inconstitucionalidade’ que ao Tribunal Constitucional caiba apreciar”» (Acórdão n.ºs 621/1998) como que «a ordem jurídica comunitária, globalmente recebida pelo direito português, por via de uma cláusula do próprio texto constitucional — n.º 2 do artigo 8.º — compreende uma instância jurisdicional precipuamente vocacionada para a tutela de direito comunitário, que não funciona apenas no plano das relações interestaduais ou intergovernamentais, concentrando nessa instância a competência para velar pela aplicação uniforme e pela prevalência das respectivas normas, o que tornaria incongruente que, para o mesmo efeito, se fizesse intervir, no plano interno, uma outra instância do mesmo ou semelhante tipo, como seria o Tribunal Constitucional» (Acórdão n.º 93/2001).

Percebe-se que assim seja. Tal solução é a única que assegura a uniformidade de aplicação da ordem jurídica europeia e que conduz à harmonização da competência do Tribunal Constitucional com a do Tribunal de Justiça, salvaguardando a autonomia do direito da União Europeia e a primazia na aplicação ao caso concreto (com eventual intervenção do TJUE em sede de reenvio prejudicial) sem que se impute a tal circunstância uma transgressão da Constituição. Na verdade, não só a própria natureza do princípio do primado se dirige a dirimir conflitos aplicativos ao nível da *eficácia* — como o Tribunal de Justiça repetidamente tem afirmado — como a recondução de uma contrariedade a normas europeias a uma questão de constitucionalidade poria em causa a uniformidade de aplicação do direito europeu, já que a desaplicação das normas nacionais contrárias a regras europeias ficaria dependente do sistema de controlo de constitucionalidade vigente nesse Estado-Membro.

Deste modo, a incompatibilidade de certa norma nacional com o direito da União Europeia não implica, de forma automática, um juízo de inconstitucionalidade; provoca, ao invés, uma afetação da sua eficácia no plano interno, na medida em que contradiga regras europeias simultaneamente mobilizáveis. E, nos *termos como o direito da União Europeia o define*,





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este efeito dá-se independentemente da fonte das normas conflituantes: *quer* a norma europeia conste de direito originário (como a CDFUE, nos termos do artigo 6.º do TUE) ou derivado (como uma diretiva ou um Regulamento); *quer* a norma nacional conste de ato regulamentar, de ato legislativo ou mesmo da Constituição.

Pelo que a demonstração da contradição das normas em crise com o direito da União Europeia não permite inferir uma conclusão pela respetiva inconstitucionalidade. O juízo de inconstitucionalidade — e, assim, da *invalidade* da norma nacional — depende da desconformidade das normas fiscalizadas com o seu parâmetro hierarquicamente superior — *maxime*, a Constituição».

Assim, como desde há muito vem sendo uniformemente esclarecido na jurisprudência deste Tribunal (cfr., entre muitos outros, Acórdãos n.º 354/1997, 122/1998, 624/1998, 650/1998, 682/2014, 268/2022, 651/2022, 6/2023 e 597/2024), a convocação do direito da União Europeia como parâmetro de apreciação do direito nacional — como *inconstitucionalidade indireta*, por referência ao n.º 4 do artigo 8.º da Constituição — não constitui questão idónea à fiscalização concreta da constitucionalidade, não podendo ser apreciada.

7. A segunda questão de inconstitucionalidade enunciada pela AdC incide sobre a norma «*que resulta do n.º 4 do artigo 74.º da Lei da Concorrência conjugada com a alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º-A do RGCO e do n.º 1 do artigo 120.º do CP na interpretação efetuada pelo TRL no sentido de que a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento*».

As disposições legais indicadas pela AdC têm, respetivamente, o seguinte teor:

### «Artigo 74.º Prescrição

1 – (...)

2 – (...)

3 – (...)

4 – A prescrição do procedimento por contraordenação suspende-se:

a) Pelo período de tempo em que a decisão da Autoridade da Concorrência for objeto de recurso judicial;

b) A partir do envio do processo ao Ministério Público e até à sua devolução à Autoridade da Concorrência, nos termos previstos no artigo 40.º do regime geral do ilícito de mera ordenação social».

### «Artigo 27.º-A

#### Suspensão da prescrição

1 – A prescrição do procedimento por contra-ordenação suspende-se, para além dos casos especialmente previstos na lei, durante o tempo em que o procedimento:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal».

«Artigo 120.º

### Suspensão da prescrição

1 - A prescrição do procedimento criminal suspende-se, para além dos casos especialmente previstos na lei, durante o tempo em que:

a) O procedimento criminal não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal ou de sentença a proferir por tribunal não penal, ou por efeito da devolução de uma questão prejudicial a juízo não penal;

b) O procedimento criminal estiver pendente a partir da notificação da acusação ou, não tendo esta sido deduzida, a partir da notificação da decisão instrutória que pronunciar o arguido ou do requerimento para aplicação de sanção em processo sumaríssimo;

c) Vigorar a declaração de contumácia; ou

d) A sentença não puder ser notificada ao arguido julgado na ausência;

e) A sentença condenatória, após notificação ao arguido, não transitar em julgado;

f) O delinquente cumprir no estrangeiro pena ou medida de segurança privativas da liberdade.

2 - No caso previsto na alínea b) do número anterior a suspensão não pode ultrapassar 3 anos.

3 - No caso previsto na alínea c) do n.º 1 a suspensão não pode ultrapassar o prazo normal de prescrição.

4 - No caso previsto na alínea e) do n.º 1 a suspensão não pode ultrapassar 5 anos, elevando-se para 10 anos no caso de ter sido declarada a excecional complexidade do processo.

5 - Os prazos a que alude o número anterior são elevados para o dobro se tiver havido recurso para o Tribunal Constitucional.

6 - A prescrição volta a correr a partir do dia em que cessar a causa da suspensão».

7.1. Defende a recorrente que, destas disposições, foi extraída e aplicada uma norma segundo a qual *«a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento»*.

De acordo com o requerimento de interposição do recurso, *«uma interpretação do direito nacional segundo a qual o prazo de prescrição do procedimento não se suspende com um reenvio prejudicial (por aplicação do RGCO e do CP) é, não só inadmissível, como a menos adequada, à luz do princípio da efetividade do Direito da União Europeia e dos termos/amplitude em que o princípio da legalidade é aplicável ao ilícito de mera ordenação social»*; nessa medida, sustenta a AdC que *«a interpretação da norma do artigo 74.º da Lei da Concorrência conjugada com as normas subsidiárias dos artigos 27.º-A do RGCO e artigo 120.º do CP, é a única interpretação conforme com o direito da União Europeia e a constituição, cujo primado está expressamente consagrado no artigo 8.º da CRP e possibilita a aplicação eficaz dos artigos 2.º, 9.º a 12.º da Lei da Concorrência e os artigos 101.º e 102.º*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e 267.º do TFUE, e promove a aplicação do princípio da tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 20.º da CRP». Por assim ser, invoca que «a interpretação do TRL respeitante à suspensão do prazo de prescrição não afasta o "risco sistémico de impunidade dos factos constitutivos" das infrações ao direito da concorrência, risco esse existe» e considera que foram violados os «n.ºs 1 e 4 e artigo 8.º e n.º 1 do artigo 20.º, todos da CRP, a saber, o princípio do primado e da efetividade do direito da União Europeia e, ainda, o princípio da tutela jurisdicional efetiva».

7.2. Como resulta claro, e independentemente de poderem não se verificar outros pressupostos de admissibilidade, o objeto do recurso é inidóneo à fiscalização concreta da constitucionalidade.

Verdadeiramente, a recorrente pretende sindicar o juízo do tribunal *a quo* quanto ao seu caso concreto, requerendo uma pronúncia sobre a bondade da *subsunção* de um certo facto (a pendência do processo de reenvio prejudicial) a uma das normas jurídicas que determinariam a suspensão da prescrição. Visa desconstruir a aplicação subsuntiva seguida pelo tribunal *a quo* e sindicar a *própria decisão judicial recorrida*, decorrente da apreciação do tribunal *a quo* sobre se as circunstâncias por si alegadas (a pendência de um processo de reenvio prejudicial) preenchem a hipótese normativa de suspensão da prescrição. Dito de outro modo: a recorrente solicita a este Tribunal Constitucional que obrigue o tribunal *a quo* a uma diferente apreciação dos pressupostos de facto para aplicação das normas sindicadas e que force uma distinta condução do processo, que entende mais acertada no caso. Faz, também aqui, uma censura a um ato *do poder judicativo* e não *do poder legislativo*, imputando ao próprio processo hermenêutico seguido pelo tribunal *a quo* um vício de inconstitucionalidade.

Ora, como *supra* se disse, não compete ao Tribunal Constitucional sindicat o juízo de ponderação seguido nas instâncias, em face dos concretos elementos trazidos aos autos *sub judice*, para apreciar da justeza ou correção da decisão recorrida. Essa é matéria de direito comum, para a qual são competentes os tribunais comuns. Por imperativo do artigo 280.º da Constituição, o Tribunal Constitucional não pode escrutinar o modo como o tribunal recorrido interpretou o direito infraconstitucional ou ponderou os elementos de facto ou direito trazidos aos autos, designadamente quanto a saber se certa circunstância preenche ou não uma dada hipótese normativa.

Pelo que se deve concluir pela ausência de objeto idóneo à fiscalização de inconstitucionalidade.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.3. Sempre se dirá que nunca o conhecimento desta questão revestiria utilidade processual, porquanto a decisão recorrida assenta num suficiente fundamento alternativo capaz de, por si só, suportar a manutenção do acórdão impugnado. Com efeito, independentemente da subsunção da pendência do processo de reenvio prejudicial a uma causa de suspensão da prescrição, a razão pela qual o tribunal *a quo* concluiu pela prescrição do procedimento foi a conclusão de *que havia sido já atingido o período máximo de suspensão da prescrição, nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC, na sua redação originária*.

Desde logo, importa sublinhar que, sendo o presente recurso interposto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC (isto é, de decisões «*Que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo*»), o tribunal *a quo* afastou expressamente a aplicação das normas dos artigos 120.º do Código Penal e da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º-A do RGCO, por concluir que este último regime constitui disciplina especial face ao Código Penal; e, por sua vez, que a disciplina contida no artigo 74.º da LdC, na sua versão originária, assume sobre aquele carácter especial. Consequentemente, o tribunal *a quo* conclui que o regime do artigo 74.º da LdC, na sua redação originária, é autónomo e suficiente, afastando a aplicação do regime de suspensão prescricional previsto quer no RGCO quer no Código Penal (páginas 50 a 55 do acórdão impugnado).

Ora, embora o tribunal *a quo* tenha concluído que *a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento*, a decisão recorrida sustenta a conclusão de prescrição do procedimento contraordenacional na consideração de que foi atingido *o prazo máximo de suspensão da prescrição do procedimento fixado pelos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC, na sua redação originária* — independentemente de ter sido ou não subsumida a pendência do processo de reenvio prejudicial nas causas legais de suspensão da prescrição. Pode ler-se no acórdão recorrido:

«O prazo máximo de prescrição corresponde, conforme decorre dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LC (versão de 2012), a 10 anos e 6 meses.

Recordando que a consumação das infrações em apreço se reportam a setembro de 2012 (arguida Barclays), outubro de 2012 (BPN e BIC), fevereiro de 2013 (CCAM e UCI) e 1 de março de 2013 (as restantes Arguidas), temos então que o prazo normal de 5 anos de prescrição, acrescido de metade (2 anos e 6 meses), ou seja, o prazo máximo de 7 anos e 6 meses, acrescido de mais 3 anos a título de prazo máximo de suspensão da prescrição, significa que a responsabilidade contraordenacional relativa a todas as infrações se extinguiu até ao dia 1 de setembro de 2023.

Relativamente à suspensão das leis Covid-19, reportadas aos períodos entre 9 de março de 2020 e 2 de junho de 2020 e entre 22 de janeiro de 2021 e 5 de abril de 2021, no



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

total de 160 dias, mesmo que se tomem em consideração esses períodos, a sua aplicação apenas nos remete para o dia 11 de fevereiro de 2024.

Dito isto, aplicado o regime legal vigente no momento da prática do facto, temos para nós que o procedimento contraordenacional objeto dos presentes autos já se mostra prescrito desde 1 de setembro de 2023 ou, no limite, aplicadas as leis Covid-19, desde 11 de fevereiro de 2024».

Como é patente, embora o tribunal *a quo* tenha entendido que *a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento*, concluiu que, por força da aplicação das normas conjugadas dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC, na sua redação originária, ainda que a pendência do reenvio prejudicial constituísse causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento, sempre estaria limitada pelos prazos máximos previstos no n.º 7 (*«A suspensão da prescrição do procedimento não pode ultrapassar três anos»*) e no n.º 8 (*«A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiverem decorrido cinco ou sete anos e meio, respetivamente nos casos das alíneas a) ou b) do n.º 1, ressalvado o tempo de suspensão»*). Desse modo decidindo que sempre o prazo prescricional teria sido ultrapassado a 1 de setembro de 2023, ou, no limite, a 11 de fevereiro de 2024, por força da *suspensão das leis Covid-19*.

Ou seja, a decisão recorrida sempre permaneceria intocada, independentemente da questão de saber se a pendência de um reenvio prejudicial se subsumiria nas causas de suspensão da prescrição: o tribunal *a quo* entendeu ser aplicável a LdC na sua redação originária, que prevê um regime de prescrição com prazos máximos; prazos esses que o acórdão impugnado concluiu terem sido esgotados, independentemente da consideração acerca do reenvio prejudicial enquanto causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento.

Tal implicaria, invariavelmente, a inutilidade de apreciação do recurso: ainda que pudesse o Tribunal Constitucional forçar o tribunal *a quo* a subsumir a pendência de um processo de reenvio prejudicial em uma causa de suspensão da prescrição, tal não implicaria a reforma da decisão recorrida (n.º 2 do artigo 80.º da LTC), por se manter intocado o fundamento alternativo que a suporta, assente nas normas dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC na sua redação originária.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### B) RECURSO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. Importa agora saber se é possível tomar conhecimento do recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, que vem dirigido, simultaneamente, aos acórdãos proferidos pelo Tribunal da Relação de Lisboa em 10 de fevereiro de 2025 e em 9 de abril de 2025.

O presente recurso de constitucionalidade, interposto ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da LTC, tem como objeto material *três* questões de inconstitucionalidade.

Em primeiro lugar, pretende o MINISTÉRIO PÚBLICO a fiscalização da norma «do Art. 74º da Lei n.º 19/2012, na versão original e do Art. 27º-A n.º 1 al. a) do RGCO – aplicável por via subsidiária à Lei da Concorrência – Cfr. Art. 83º – quando interpretados de não se mostrarem aptos a funcionar como causa suspensiva da prescrição mesmo nos casos em que o pedido de reenvio para o TJUE tem como fundamento uma análise de inflações a normas de Direito da União originário que constituem (aquelas) o objeto essencial do processo». Em segundo lugar, solicita um juízo de inconstitucionalidade da norma «do Art. 74º da Lei n.º 19/2012, na versão original e do Art. 27º-A n.º 1 al. a) do RGCO – aplicável por via subsidiária à Lei da Concorrência – Cfr. Art. 83º – por via da invocação/interpretação de uma suposta prescrição do procedimento contraordenacional numa dupla medida: todas as pessoas, físicas e singulares - ao invés de um qualquer direito (inexistente) de não ser julgado por comportamentos consubstanciadores de infrações, nomeadamente em sede de Direito da União Europeia – têm sempre a garantia de que as imputações que lhes são feitas serão analisadas por um tribunal imparcial; sendo certo que, por outro lado, aos próprios lesados por tais comportamentos, nomeadamente os simples consumidores, é assegurada, por essa mesma via jurisdicional, ver apaziguadas as suas expectativas na continuidade da validade das normas que os protegem contra tais comportamentos». Em terceiro lugar, solicita um juízo de inconstitucionalidade da norma «do Art. 120º n.º 1 al. a) do C. Penal e do Art. 27º-A n.º 1 al. a) do RGCO quando na interpretação destes não estabelece uma equiparação cabal entre ambos, quando tais normas se reconduzem, mesmo no segmento «autorização legal», necessariamente a decisões proferidas por órgãos jurisdicionais diversos da instância penal, nomeadamente o TJUE».

9. Quanto ao recurso interposto do acórdão datado de 9 de fevereiro de 2025, e independentemente de poderem não se verificar outros pressupostos de legitimidade, carece o MINISTÉRIO PÚBLICO de legitimidade processual, por não ter suscitado previamente as questões de inconstitucionalidade que agora quer ver apreciadas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 72.º da LTC, constitui pressuposto de admissibilidade dos recursos interpostos ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do respetivo artigo 70.º que a questão de constitucionalidade enunciada no requerimento de interposição do recurso haja sido suscitada «*durante o processo*» e «*de modo processualmente adequado perante o tribunal que proferiu a decisão recorrida, em termos de este estar obrigado a dela conhecer*» (cfr. alínea *b*) do n.º 1 do artigo 70.º e n.º 2 do artigo 72.º da LTC). Este pressuposto — que consta da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 280.º da Constituição —, para além de vincular o recorrente à antecipação da questão de constitucionalidade ulteriormente enunciada no requerimento de interposição do recurso (exigindo-lhe que a defina antes de esgotado o poder jurisdicional da instância recorrida), tem uma evidente dimensão formal, impondo ao recorrente um ónus de *delimitação* e *especificação*, perante o tribunal *a quo*, da *norma* objeto do recurso. Como recorrentemente notado na jurisprudência deste Tribunal, a suscitação processualmente adequada da questão de constitucionalidade pressupõe que o sentido normativo questionado tenha sido «*enunciado de forma que, no caso de vir a ser julgado inconstitucional, o Tribunal o possa apresentar na sua decisão, em termos de, tanto os destinatários desta, como, em geral, os operadores do direito, ficarem a saber, sem margem para dúvidas, qual o sentido com que o preceito em causa não deve ser aplicado, por, desse modo, afrontar a Constituição*» (cfr. Acórdão n.º 367/94).

A razão de ser de tal exigência é facilmente compreensível: dirigindo-se o recurso de constitucionalidade à reavaliação do pronunciamento contido numa anterior decisão — e não à apreciação *ex novo* do vício pretendido controverter no âmbito da fiscalização concreta —, a exigência de que a questão seja suscitada antes de esgotado o poder jurisdicional da instância recorrida visa garantir a obtenção de uma decisão suscetível de ser impugnada perante o Tribunal Constitucional, assegurando que este somente seja chamado a reapreciar as questões de constitucionalidade ponderadas — ou suscetíveis de o terem sido — pelo tribunal *a quo* (v. Acórdão n.º 864/2021). E é justamente este figurino que torna o ónus de suscitação prévia um requisito de *legitimidade processual*, cujo incumprimento impede a admissibilidade do recurso.

9.2. Compulsados os autos, não se pode considerar idoneamente suscitada qualquer questão de inconstitucionalidade normativa *previamente* à prolação do acórdão de 10 de fevereiro de 2025.

Percorrendo a argumentação apresentada nas respostas aos recursos interpostos para o Tribunal Relação de Lisboa, verifica-se que o MINISTÉRIO PÚBLICO não identificou qualquer *norma* Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contida na disposição legal sindicada que reputasse inconstitucional e cuja aplicação devesse ser recusada pelo tribunal *a quo*. De resto, o recorrente parece reconhecer não ter suscitado, *previamente* à prolação do acórdão recorrido, qualquer questão de inconstitucionalidade normativa: no seu requerimento de interposição de recurso sustenta ter suscitado a questão de constitucionalidade que quer ver apreciada *depois* de proferido o acórdão impugnado — ao referir que «[a]s questões de inconstitucionalidade elencadas no ponto III. 1) a 3), objeto de sindicância no presente recurso foram tempestiva e oportunamente suscitadas no requerimento de arguição de nulidade do primeiro acórdão, datado de 17/02/2025 - Referência: 738611 — como bem se observa dos pontos 30), 31) e 32) do mesmo». Isto é, o recorrente assume não ter confrontado o tribunal *a quo*, previamente à decisão recorrida, com as questões de inconstitucionalidade que agora quer ver apreciadas, fazendo-o apenas no requerimento de arguição da sua nulidade.

Tal não permite dar por observado o ónus de suscitação prévia e processualmente adequada da questão de inconstitucionalidade, posto que o recorrente não enunciou perante o tribunal *a quo*, *previa e adequadamente*, qualquer norma abstratamente formulada e suscetível de aplicação genérica que, contida nos preceitos legais sindicados, reputasse inconstitucional e cuja aplicação devesse ser recusada.

10. Importa, por fim, determinar se é possível conhecer do objeto do recurso interposto do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa datado de 9 de abril de 2025, que incide sobre a arguição de nulidade do acórdão de 10 de fevereiro de 2025.

Ora, independentemente de poderem não se mostrar preenchidos outros pressupostos de admissibilidade, não pode o Tribunal Constitucional tomar conhecimento do objeto do recurso, por a decisão ora recorrida (de 9 de abril de 2025) não ter aplicado, enquanto *ratio decidendi*, qualquer das normas sindicadas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, todas respeitantes ao regime da prescrição do procedimento (cfr. Artigo 79.º-C da LTC). Não existe correspondência entre as normas que o recorrente quer ver sindicadas e aquelas que foram efetivamente aplicadas na decisão recorrida, a implicar que — atenta a instrumentalidade dos recursos de constitucionalidade — o acórdão ora impugnado sempre se mantivesse intocado ainda que fosse julgada a inconstitucionalidade das normas que constituem o objeto do recurso.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Analisado o teor da decisão recorrida, verifica-se que ali se conclui que *«[p]roferido o acórdão, mostra-se esgotado o poder jurisdicional deste Tribunal, como resultado do artigo 425.º, n.º 4, do CPP, em matéria de nulidades. A matéria suscitada pelo Ministério Público, relativa às inconstitucionalidades, não tem cabimento no incidente de arguição de nulidades, consubstanciando antes a antecipação de eventual recurso de inconstitucionalidade que manifestamente não nos cabe conhecer. Nessa medida, porque esgotado o poder jurisdicional deste Tribunal, nada temos a acrescentar relativamente ao consignado no acórdão em crise»*.

Com efeito, a decisão recorrida incide sobre a arguição de nulidade (por falta de fundamentação, omissão de pronúncia e inconstitucionalidade) do acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Lisboa em 10 de fevereiro de 2025. Consequentemente, a *ratio decidendi* do indeferimento da reclamação foi, exclusivamente, a consideração de que não ter ocorrido falta de fundamentação (nos termos do *«disposto nos artigos 379.º, n.º 1, al. a), 374.º, n.º 2, 425.º, n.º 4, e 4.º, todos do CPP, aplicável por força dos artigos 41.º, n.º 1, do RGCO»*); nem omissão de pronúncia (nos termos do *«disposto nos artigos 379.º, n.º 1, al. c), 374.º, n.º 2, 425.º, n.º 4, e 4.º, todos do CPP, aplicável por força dos artigos 41.º, n.º 1, do RGCO»*). E de não poder o tribunal reapreciar as inconstitucionalidades invocadas, porquanto se entendeu estar *«esgotado o poder jurisdicional deste Tribunal, exceto, como resulta do artigo 425.º, n.º 4, do CPP, em matéria de nulidades»*.

O acórdão ora impugnado menciona, é certo, as normas ora enunciadas pelo recorrente. Mas fá-lo apenas para concluir que o acórdão então reclamado não incorreu em qualquer omissão de pronúncia ou em falta de fundamentação, por aí ter justificado a aplicabilidade do regime jurídico anterior. Com efeito, a norma só adquire o estatuto de *ratio decidendi* quando é o *fundamento jurídico determinante* da solução dada ao pleito pelo tribunal *a quo*, sendo *«indiferente que este (...) haja tomado posição – de forma lateral – sobre a questão de jurídico-constitucional enunciada pelo recorrente, em simples contraponto à respetiva argumentação»* (LOPES DO REGO, *Os Recursos de Fiscalização Concreta na Lei e na Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 110).

Não tendo as normas cuja inconstitucionalidade se pretende ver julgada integrado a *ratio decidendi* do acórdão de 9 de abril de 2025, não pode o Tribunal Constitucional apreciar o objeto do recurso, nos termos do disposto no artigo 79º-C da LTC. O que se compreende: qualquer juízo de inconstitucionalidade sobre tais normas seria inapto a provocar a reforma da decisão recorrida (cf. n.º 2 do artigo 80.º da LTC), por se manterem intactos os verdadeiros fundamentos em que assenta.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### III. DECISÃO

Nestes termos, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 78.º-A da LTC, decide-se não tomar conhecimento do objeto dos presentes recursos.

Custas devidas pela recorrente AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA, fixando-se a taxa de justiça em 7 UC's, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro, ponderados os critérios a que alude o n.º 1 do respetivo artigo 9.º.

Lisboa, 4 de junho de 2025,

Assinado por: Afonso Patrão  
Num. de Identificação: 11742645  
Data: 2025.06.04 18:23:49 +0100  
Certificado por: **Tribunal Constitucional**  
Atributos certificados: **Juiz Conselheiro**



CHAVE MÓVEL



