



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 804/2025

Processo n.º 604/2025

3.ª Secção

Relator: Conselheiro Afonso Patrão

Acordam, em conferência, na 3.ª secção do Tribunal Constitucional:

#### I. RELATÓRIO

1. Nos presentes autos, vindos do Tribunal da Relação de Lisboa, foram interpostos dois 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 reclamadas, 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 reclamadas 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 18/2003, 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 determina[r] 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.

3. Na sequência destas decisões, foram interpostos dois recursos de constitucionalidade.

3.1. Em 20 de fevereiro de 2025, a AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA interpôs recurso do acórdão proferido em 10 de fevereiro de 2025, enunciando, como objeto do recurso, duas questões de inconstitucionalidade.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em primeiro lugar, dirige o recurso ao «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», invocando 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. Em 14 de abril de 2025, o MINISTÉRIO PÚBLICO interpôs recurso, simultaneamente, do acórdão proferido em 10 de fevereiro de 2025 e do acórdão 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 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 – 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 infrações 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 – 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,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.»

Os recursos foram admitidos 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).

4. No requerimento de interposição de recurso, a ADC requereu, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 43.º da LTC, que os prazos judiciais corressem em férias judiciais.

4.1. Por despacho do relator, datado de 2 de junho de 2025 (fls. 2-TC), foram o MINISTÉRIO PÚBLICO e as sociedades recorridas (ora reclamadas) notificadas para se pronunciarem sobre tal pedido.

O recorrente MINISTÉRIO PÚBLICO veio, a 4 de junho de 2025 (fls. 48-TC) *«informar que não só não se opõe ao ali requerido como, para além disso, estribando-se no anteriormente decidido pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, no despacho datado de 8 de Abril de 2022, constante de páginas 8 a 10 da «Ata de Audiência de Discussão e Julgamento», acompanha o pedido formulado pela Autoridade da Concorrência para que o processo corra durante o período das férias judiciais».*

As recorridas BANCO COMERCIAL PORTUGUÊS, S.A. (em 11 de junho de 2025, fls. 56-TC e ss.), BANCO BPI, S.A. (em 12 de junho de 2025, fls. 61-TC e ss.), BARCLAYS BANK PLC (17 de junho de 2025, fls. 69-TC e ss.), BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA S.A., SUCURSAL EM PORTUGAL — BBVA (em 17 de junho de 2025, fls. 73-TC), opuseram-se à aplicação do n.º 5 do artigo 43.º da LTC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Apesar de regularmente notificadas, as demais recorridas (ora reclamadas) não se pronunciaram (fls. 111-TC).

4.2. Por despacho do relator datado de 26 de junho de 2025, decidiu-se deferir o requerido pela ADC e, em consequência, determinar que os prazos processuais nos presentes autos corram em férias judiciais, produzindo o despacho efeitos desde a data da sua prolação.

Não foi apresentada qualquer reclamação deste despacho.

5. Através da Decisão Sumária n.º 372/2025, de 4 de junho de 2025, decidiu-se, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 78.º-A da LTC, não tomar conhecimento do objeto dos recursos.

Tal decisão tem a seguinte fundamentação:

«(...)

### 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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».

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.º 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 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».



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 obstem 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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, 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.ºs 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:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### «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:

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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.º 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 judicial* 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 sindicar 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 CONSTITUCIONAL

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.

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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

### 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 infrações 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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. 120.º n.º 1 al. a) do C. Penal e do Art. 27.º-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 10 de fevereiro de 2025, e independentemente de poderem não se verificar outros pressupostos de admissibilidade, carece o MINISTÉRIO PÚBLICO de legitimidade processual, por não ter suscitado previamente as questões de inconstitucionalidade que agora quer ver apreciadas.

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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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* 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*, *previamente* 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.

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

6. Inconformada com tal decisão, a recorrente AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA, em 20 de junho de 2025, reclamou para a conferência.

6.1. Quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, a reclamante declara que *«O escrutínio que é solicitado a este Tribunal não é o escrutínio da melhor interpretação possível, mas, antes, o da conformidade constitucional de uma interpretação normativa dada a uma norma jurídica, tal como a subscrita pelo Tribunal a quo, nos termos da qual uma nova redação legislativa em matéria de prescrição não é aplicável a processos desencadeados antes da sua entrada em vigor, mas face aos quais ainda não se tenha consumido a totalidade do prazo prescricional»*, que entende ser idónea à fiscalização concreta da constitucionalidade.

Para sustentar o seu entendimento, argumenta que a norma enunciada tem a mesma generalidade e abstração daquela que foi apreciada no Acórdão n.º 329/2025 (por manifesto lapso, a reclamante refere-se ao Acórdão n.º 329/2024), em que se fiscalizou *«a norma extraída das disposições conjugadas dos artigos 209.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (RGICSF), na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, 3.º e 26.º deste mesmo decreto-lei, e 5.º do Código de Processo Penal (CPP), segundo a qual a causa de suspensão do prazo de prescrição prevista e regulada nos n.ºs 4 a 5 do artigo 209.º do RGICSF, naquela mesma redação, é aplicável a processos contraordenacionais que*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tenham por objeto factos praticados antes da entrada em vigor daquele diploma»; e no Acórdão n.º 190/2025, em que se apreciou a conformidade constitucional da «norma do artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril, no sentido de que o alargamento de prazos aí previsto apenas se aplica aos prazos de prescrição iniciados antes da data de produção de efeitos da Lei n.º 4-B/2021». Ademais, defende que «a Decisão Sumária se limita a recortar (seletivamente) três parágrafos constantes do requerimento de interposição do recurso - designadamente, parágrafos 17, 27 e 30 - e a invocá-los como manifestações de discordância, pela Autoridade, do mérito da decisão recorrida, treslando o seu enquadramento e o seu sentido na peça processual em causa».

Quanto ao segundo fundamento de inidoneidade do objeto do recurso — segundo o qual a ora reclamante suscitou um problema de inconstitucionalidade indireta, convolvando um problema de compatibilidade com o direito da União Europeia numa questão de inconstitucionalidade —, a reclamante invoca que «A jurisprudência constitucional tem vindo a integrar subsídios interpretativos derivados do direito da União Europeia no seu percurso decisório, elevando-os a critérios ou referências jusinterpretativas inclusive para aferir a constitucionalidade de normas sujeitas à sua apreciação», indicando como exemplos o Acórdão n.º 661/2024 e o Acórdão n.º 91/2023, ambos da 3.ª Secção; e acrescentando que «num outro Acórdão recente deste mesmo Tribunal Constitucional - Acórdão n.º 533/2024 (Relator: Exmo. Senhor Juiz Conselheiro António Ascensão Ramos), este Tribunal não se escudou na inconstitucionalidade indireta por força do preceituado pelo artigo 8.º da Lei Fundamental para não apreciar uma eventual inconstitucionalidade normativa suscetível de acarretar consequências jurídicas no plano supraconstitucional. Pelo contrário: autonomamente, fez apego ao direito da União como parâmetro interpretativo necessário». Por outro lado, acrescenta que «a questão de constitucionalidade suscitada pela Autoridade não se esgota nesse referencial, convocando igualmente a dimensão normativa atinente ao artigo 20.º da CRP».

6.2. Quanto à segunda questão de inconstitucionalidade, afirma a reclamante que «a questão que se pretende submeter a esta fiscalização constitucional não é a de saber se o Tribunal a quo errou, ou não errou, ao não inscrever o reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição nos autos em apreço como fundamento para declarar a prescrição, mas antes, verdadeiramente, a de saber se é, ou não, constitucionalmente compatível com a Lei Fundamental a interpretação/aplicação de uma norma jurídica segundo a qual a pendência de reenvio prejudicial não é causa de suspensão da contagem do prazo de prescrição», entendendo que se trata «de uma questão tão normativa como aquela conhecida no Acórdão n.º 181/2023».



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quanto ao segundo motivo de inadmissibilidade da segunda questão de inconstitucionalidade — a existência de um fundamento alternativo que, por si só, suporta a conclusão a que chegou o acórdão recorrido —, defende a reclamante que *«não é rigoroso dizer-se, como se diz na Decisão Sumária, que o conhecimento da questão de constitucionalidade não reveste utilidade processual porque a decisão recorrida assentou num fundamento alternativo, e que "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 74º da LdC, na sua redação originária." (Ponto 7.3). A conclusão alcançada na decisão recorrida encerra, como pressuposto lógico, a desconsideração da pendência de um reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição»*, alegando ainda que *«É a interpretação no sentido do seu afastamento que motiva a conclusão de que o processo prescreveu, sendo que, na ótica do Tribunal a quo (a avaliar pelo próprio excerto a que a Decisão Sumária faz referência no terceiro parágrafo do ponto 7.3) a alternatividade é estabelecida relativamente à incorporação, ou não, da legislação Covid na contagem do prazo prescricional»*.

6.3. Por fim, vem a reclamante pedir a reforma da decisão quanto a custas. Para assim concluir, defende estar abrangida pela alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais, nos termos do qual estão isentas de custas *«as entidades públicas quando atuem exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições para defesa de direitos fundamentais dos cidadãos ou de interesses difusos que lhe estão especialmente conferidos pelo respetivo estatuto, e a quem a lei especialmente atribua legitimidade processual nestas matérias»*, invocando em seu favor a decisão de isenção de custas proferida no Acórdão n.º 937/2024.

7. O MINISTÉRIO PÚBLICO não reclamou da decisão de inadmissibilidade do recurso que interpôs.

Todavia, notificado da reclamação apresentada pela AdC, veio pronunciar-se, em 22 de julho de 2025, pelo deferimento da reclamação, aderindo aos fundamentos avançados pela AdC quer quanto à admissibilidade do recurso, quer quanto à reforma quanto a custas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. A reclamada BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA S.A., SUCURSAL EM PORTUGAL, (BBVA) pronunciou-se pelo indeferimento da reclamação em 31 de julho de 2025. Para além de aderir à fundamentação da decisão reclamada, aditou outros fundamentos que redundariam na inadmissibilidade do recurso interposto pela AdC quanto à primeira questão de inconstitucionalidade.

Em primeiro lugar, argumentou que não há coincidência entre o objeto do recurso e a norma que foi aplicada como *ratio decidendi*, porquanto o tribunal *a quo* apenas fez aplicação da Lei n.º 19/2012 — e não de qualquer norma da Lei n.º 17/2022 —, o que implica a rejeição do recurso, nos termos do disposto no artigo 79.º-C da LTC.

Em segundo lugar, no que respeita à invocação pela reclamante de que o Tribunal Constitucional, nos Acórdãos n.ºs 661/2024, 91/2023 e 533/2024, aceitou apreciar um problema de *inconstitucionalidade indireta*, imputando um vício de inconstitucionalidade (contido no artigo 8.º, n.º 4, da Constituição) à violação do direito da União Europeia, considerou que *«a AdC confunde realidades jurídicas distintas, tratando como equivalentes conceitos que não o são. Isto porque uma coisa é recorrer ao direito da União Europeia como elemento interpretativo das normas; outra coisa substancialmente diversa é invocar perante o Tribunal Constitucional o Direito da União Europeia como parâmetro autónomo de controlo de constitucionalidade»*.

Por fim, alegou não haver utilidade processual, porquanto o tribunal *a quo* expressamente considerou que, ainda que a nova redação do artigo 74.º da LdC fosse aplicável, sempre se chegaria ao mesmo resultado, porquanto a lei antiga sempre seria mais favorável — citando vários trechos do acórdão recorrido em apoio desta linha argumentativa.

9. A reclamada BANCO COMERCIAL PORTUGUÊS, S.A., (BCP) pronunciou-se em 31 de julho de 2025 pelo indeferimento da reclamação.

Quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, para além de aderir à fundamentação da decisão reclamada, acrescentou que as formulações normativas invocadas pela recorrente para sustentar a sua idoneidade a fiscalização concreta *«não são de modo algum equiparadas às suscitadas pela AdC no seu recurso de constitucionalidade»*; que os arestos indicados pela reclamante para demonstrar a convocação do direito da União Europeia como parâmetro de fiscalização constitucional não são



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aptos a fazê-lo (*«ao Tribunal Constitucional compete interpretar as normas da Constituição e esclarecer o seu sentido - operação hermenêutica na qual, naturalmente, pode socorrer-se de contributos diversos, incluindo alguns provenientes do direito da União Europeia, para a determinação dos comandos contidos nos preceitos constitucionais, os quais, depois, serão confrontados com as normas infraconstitucionais que se subordinam à Lei Fundamental. Mas uma coisa é interpretar a Constituição e, com base nisso, decidir se as normas ordinárias são ou não inconstitucionais; outra coisa é avaliar a conformidade das normas ordinárias, já não com a Constituição (como quer que ela deva ser interpretada), mas sim, e apenas, com o direito da União Europeia - que é o que a AdC aqui pretende, mas que não tem qualquer suporte no nosso quadro jurídico-constitucional»*); e que o tribunal *a quo* não fez aplicação de qualquer norma da LdC de 2022, por ter considerado que a versão aplicável aos autos era a redação da LdC de 2012.

No que respeita à segunda questão de inconstitucionalidade, acrescenta à fundamentação da decisão reclamada que o tribunal *a quo* não fez aplicação de qualquer norma desvelada dos preceitos legais indicados pela reclamante, o que sempre conduziria à impossibilidade de apreciação do objeto do recurso.

**10.** A reclamada CAIXA CENTRAL - CAIXA CENTRAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO, CRL pronunciou-se pelo indeferimento da reclamação, entendendo que *«a pretensão da Reclamante - explanada, quer no requerimento de interposição de recurso, quer na Reclamação para a Conferência - mais não é do que um subterfúgio destinado a sindicar e a censurar o mérito do Acórdão Recorrido, com o qual expressamente não concorda»*.

**10.1.** Quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, argumenta que a reclamante visa agora *modificar o objeto do recurso*:

«Num primeiro momento, e de forma a contrariar o argumento aduzido pelo Tribunal Constitucional quanto à inidoneidade do objeto da questão de inconstitucionalidade, sustenta a Autoridade que:

*"[o] escrutínio que é solicitado a este Tribunal não é o escrutínio da melhor interpretação possível, mas, antes, o da conformidade constitucional de uma interpretação normativa dada a uma norma jurídica, tal como subscrita pelo Tribunal a quo nos termos da qual uma nova redação legislativa em matéria de prescrição não é aplicável a processos desencadeados antes da sua entrada em vigor"*.

Com o devido respeito, não era esse o objeto do recurso interposto pela AdC, que acrescentava ainda à norma a expressão *"não é aplicável a factos praticados em data anterior à*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sua entrada em vigor e em relação aos quais, nesta data, não se tenha verificado o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional".

Não pode, pois, a AdC, em sede de Reclamação para a Conferência, modificar o objeto do seu recurso e a norma cuja inconstitucionalidade invocou.

Em segundo lugar, alega que a argumentação expendida pela reclamante — designadamente a invocação das questões apreciadas nos Acórdãos n.ºs 329/2025 e 190/2025 — vem corroborar a inidoneidade do objeto do recurso, uma vez que *«Num e noutro Acórdão, é apenas sindicada a inconstitucionalidade de uma interpretação normativa que determina a aplicabilidade de um certo diploma legal a factos praticados antes da sua entrada em vigor daquele diploma, e não, como parece fazer crer a AdC, o resultado pretendido com a invocação dessas inconstitucionalidades»*.

Em terceiro lugar, quanto à invocação de jurisprudência do Tribunal Constitucional em que este terá usado o direito da União Europeia como parâmetro de fiscalização da constitucionalidade, considera que a decisão sumária se limita a aplicar a consolidada jurisprudência, respeitando o princípio da autonomia do direito da União Europeia.

Por fim, entende não poder apreciar-se a questão enunciada por não ter o tribunal *a quo* feito aplicação de qualquer norma da LdC na redação introduzida pela Lei n.º 17/2022, uma vez que a conclusão de inaplicabilidade do novo regime assentou exclusivamente nas normas da LdC na redação de Lei n.º 19/2012 conjugada com o RGCO.

**10.2.** Quanto à segunda questão de inconstitucionalidade, sustenta que a reclamante não impugnou a conclusão segundo a qual se verifica um fundamento alternativo para suportar a decisão, conducente à inutilidade de conhecimento do objeto do recurso; que a norma efetivamente aplicada não coincide com o objeto do recurso delineado pela ora reclamante; e que a questão de inconstitucionalidade enunciada não reveste natureza normativa, sendo, por isso, inidónea à fiscalização concreta da constitucionalidade.

**11.** A reclamada CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL, CAIXA ECONÓMICA BANCÁRIA, S.A. (CEMG), em 1 de agosto de 2025, pronunciou-se pela improcedência da reclamação.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para além de reiterar as razões de inadmissibilidade constantes da fundamentação da decisão reclamada, defende que o recurso de constitucionalidade foi intempestivamente interposto, uma vez que o acórdão recorrido, à data da interposição do recurso de constitucionalidade, não era uma decisão *definitiva*. Para sustentar esta alegação, sublinha que o MINISTÉRIO PÚBLICO apresentou reclamação da decisão recorrida, arguindo a sua nulidade por falta de fundamentação e omissão de pronúncia — a qual só veio a ser indeferida por acórdão datado de 9 de abril de 2025 —, sem que a reclamante houvesse renovado a interposição do recurso. Ademais, quanto à segunda questão de inconstitucionalidade, considera que não se encontra respaldo da norma enunciada no acórdão recorrido, uma vez que o tribunal *a quo* considerou ser exclusivamente aplicável a LdC na redação de 2012, sem ter feito aplicação de qualquer norma extraída da Lei n.º 17/2022; e que também a segunda questão de inconstitucionalidade assenta numa *inconstitucionalidade indireta*, construída por referência à incompatibilidade com o direito da União Europeia.

12. Em 1 de agosto de 2025, a reclamada BARCLAYS BANK PLC pronunciou-se pelo indeferimento da reclamação.

Quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, para além de aderir à fundamentação da decisão reclamada, considerou não existir utilidade processual na apreciação da questão porque o tribunal *a quo* entendeu que, ainda que o artigo 74.º fosse interpretado como pretende a reclamante, a decisão recorrida considera que sempre chegaria à mesma conclusão, por se tratar de lei penal mais favorável — sem que a ora reclamante tenha posto em causa a constitucionalidade do princípio de aplicação da lei mais favorável ou tivesse envolvido no objeto do recurso a norma do artigo 3.º do RGCO, expressamente mobilizado pela decisão recorrida.

Quanto à segunda questão de inconstitucionalidade, reitera o entendimento da decisão reclamada segundo o qual o acórdão recorrido assenta num suficiente fundamento alternativo que deixaria intacta a decisão tomada (o decurso do prazo máximo de prescrição), com a necessária conclusão de inutilidade do recurso.

13. Em 1 de agosto de 2025, a reclamada BANCO BPI, S.A. (BPI) pronunciou-se pela improcedência da reclamação.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em primeiro lugar, invoca que o recurso foi interposto intempestivamente, ainda antes de o acórdão recorrido constituir uma decisão *definitiva*, já que o MINISTÉRIO PÚBLICO apresentou dele reclamação (arguindo a sua nulidade por falta de fundamentação e omissão de pronúncia), a qual só veio a ser indeferida por acórdão datado de 9 de abril de 2025.

Em segundo lugar, quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, para além de aderir à conclusão de inidoneidade do objeto do recurso, considera que a interpretação normativa sindicada não coincide com a *ratio decidendi* do acórdão recorrido, que assenta em outras normas extraídas de outros preceitos legais.

Em terceiro lugar, quanto a terceira questão de inconstitucionalidade, afirma a sua concordância quanto à fundamentação da decisão reclamada e considera ainda que a questão é inidónea à fiscalização concreta da constitucionalidade, por se analisar num problema de compatibilidade com o direito da União Europeia.

14. Em 4 de agosto de 2025, a reclamada BANCO BIC PORTUGUÊS, S.A. (BPN/BIC) pronunciou-se pelo indeferimento da reclamação, pelos fundamentos em que assenta a decisão reclamada.

15. Em 4 de agosto de 2025, a reclamada BANCO SANTANDER TOTTA, S.A. (BST) sustentou o indeferimento da reclamação.

Em primeiro lugar, considerou que o recurso foi prematuramente interposto, uma vez que a decisão não era ainda definitiva à data da sua interposição, já que o MINISTÉRIO PÚBLICO havia dela reclamado e o tribunal *a quo* ainda não tinha decidido tal reclamação.

Em segundo lugar, quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, entendeu não existir coincidência com a *ratio decidendi* do acórdão recorrido, uma vez que este assentou a sua decisão exclusivamente nas normas dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC de 2012, sem ter feito aplicação de qualquer norma extraída do n.º 9 do artigo 74.º da LdC, introduzida pela Lei n.º 17/2022; nem, quanto à segunda questão de inconstitucionalidade, qualquer norma retirada do n.º 4 do artigo 74.º da LdC, conjugado com o artigo 27.º-A do RGCO e com o n.º 1 do artigo 120.º do Código Penal — sendo justamente contra a *não aplicação* de tais normas que a ora reclamante pretende reagir. Por

Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

essa razão, conclui, na parte final da sua peça processual, carecer o recurso de qualquer utilidade, por qualquer eventual julgamento de inconstitucionalidade ser inapto a provocar a reforma da decisão recorrida.

Em terceiro lugar, sustenta que a AdC carece de legitimidade processual para o recurso que interpôs. Em seu juízo, apesar de ter suscitado as questões de inconstitucionalidade perante o tribunal que proferiu a decisão recorrida, não o fez na *primeira oportunidade processual*, o que implicará a impossibilidade de admissão do recurso.

Por fim, argumenta que o problema da compatibilidade entre o direito nacional e o direito da União Europeia não pode ser convolado numa questão de inconstitucionalidade indireta, remetendo para a fundamentação dos Acórdãos do Tribunal Constitucional que se debruçaram sobre o problema.

**16.** A reclamada UCI — UNIÓN DE CRÉDITOS INMOBILIARIOS, S.A., ESTABLECIMIENTO FINANCIERO DE CRÉDITO (SOCIEDAD UNIPERSONAL) — SUCURSAL EM PORTUGAL (UCI) pronunciou-se pelo indeferimento da reclamação.

Em primeiro lugar, considera que o recurso não pode ser admitido por, no momento de interposição do recurso, o acórdão recorrido não constituir, ainda, uma decisão definitiva — porquanto estava pendente arguição de nulidade deduzida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO.

Em segundo lugar, argumenta que as normas que a ADC pretende ver fiscalizadas não foram aplicadas pelo acórdão recorrido, de modo deliberado e expresso, razão pela qual conclui, na parte final da sua peça processual, que o recurso carece de qualquer utilidade, por qualquer eventual julgamento de inconstitucionalidade ser inapto a provocar a reforma da decisão recorrida.

Em terceiro lugar, entende não ter a AdC legitimidade processual para o recurso, por não ter suscitado as questões de inconstitucionalidade *primeira oportunidade processual* admissível.

Por fim, argumenta que a harmonia entre o direito nacional e o direito da União Europeia não é uma verdadeira questão de inconstitucionalidade, remetendo para a fundamentação da decisão reclamada.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Apesar de regularmente notificadas, as reclamadas BANCO ESPÍRITO SANTO, S.A., e CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS não responderam (fls. 442-TC).

Tendo os autos sido conclusos ao relator em 8 de agosto de 2025 (fls. 442-TC), cumpre apreciar e decidir.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

18. Através da Decisão Sumária n.º 372/2025, ora reclamada, concluiu-se pela impossibilidade de conhecimento do objeto do recurso interposto pela ADC quanto às duas questões de inconstitucionalidade que a ora reclamante identificou como objeto do recurso.

18.1. Quanto à primeira inconstitucionalidade, e independentemente de poderem não se verificar outros pressupostos de admissibilidade, concluiu-se que o objeto do recurso (*«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»*) não é idóneo à fiscalização concreta da constitucionalidade.

Para assim se decidir, fez-se notar, naquela decisão, que o recurso visa reagir 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: 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»*, sustentando que ao não ter seguido tal interpretação se violou o *«n.º 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»*.

Nessa medida, atendendo ao modo como a recorrente enunciou o objeto do recurso ao longo do requerimento (*«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*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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»; [...] «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»; [...] «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 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»; [...] 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»), concluiu-se que 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 a ora reclamante 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, entendeu-se que o recurso vem dirigido a um ato do poder judicativo e não do poder legislativo, censurando aquele por ter interpretado as normas legais de modo diferente da que a ora reclamante 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. O que, por imperativo do artigo 280.º da Constituição, se encontra fora da jurisdição do Tribunal Constitucional.

Acrescentou-se, por outro lado, que a argumentação da ora reclamante assenta na invocação de uma inconstitucionalidade indireta, pretendendo-se que a invocada desconformidade do Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juízo do tribunal a quo fosse convertida num problema de inconstitucionalidade — por ofensa do disposto no artigo 8.º da Constituição — problema que, nos termos constantes da fundamentação dos Acórdãos n.ºs 354/1997, 122/1998, 624/1998, 650/1998, 682/2014, 268/2022, 651/2022, 6/2023 e 597/2024 — é insuscetível de consubstanciar uma questão de conformidade constitucional a ser apreciada por este Tribunal.

18.2. Para concluir pela inadmissibilidade do recurso quanto à segunda questão de inconstitucionalidade (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»), a decisão reclamada assentou em dois fundamentos — independentemente de poderem não se verificar outros pressupostos de admissibilidade.

Por um lado, entendeu-se que, atendendo ao modo como a ora reclamante enunciou o objeto 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»; [...]) «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 e 267.º do TFUE, e promove a aplicação do princípio da tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 20.º da CRP»; [...]) «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»), este é inidóneo à fiscalização concreta de constitucionalidade. Sustentou-se, na decisão reclamada, que o que a ora reclamante pretendia era sindicar 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, sindicando a própria decisão judicial recorrida quanto ao modo como apreciou a verificação dos pressupostos de facto de aplicação das normas sindicadas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Em segundo lugar, acrescentou-se que o conhecimento do recurso quanto a esta questão sempre seria *inútil*, por a decisão recorrida assentar em suficiente e autónomo fundamento alternativo que não foi impugnado pela ora reclamante. Para assim se concluir, fez-se notar que o tribunal *a quo* entendeu que, ainda que a pendência de um reenvio prejudicial se pudesse subsumir na norma relativa às causas de suspensão da prescrição, por força da aplicação das normas conjugadas dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC, na sua redação originária, a suspensão da prescrição 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»*), concluindo 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*. Deste modo, 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.

19. A reclamante discorda da decisão de inadmissibilidade de ambas as questões de inconstitucionalidade que identificou e requer a reforma da condenação em custas.

Quanto à primeira questão de inconstitucionalidade, assenta a sua reclamação em dois fundamentos. Por um lado, como *supra* relatado (cf. ponto 5.1.) considera que a formulação normativa tem a mesma generalidade e abstração das apreciadas nos Acórdãos n.ºs 329/2025 e 190/2025. Por outro lado, que o direito da União Europeia foi elevado a *«referência interpretativa jurídico-constitucional»*, invocando a jurisprudência dos Acórdãos n.ºs 91/2023 e 533/2024; a que acresce que a reclamante, para além de ter invocado a violação do direito da União Europeia tal como recebido pelo disposto no artigo 8.º da Constituição, invocou ainda a violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º da Constituição.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quanto à segunda questão de inconstitucionalidade, argumenta que a norma enunciada constituiu efetiva *ratio decidendi* do acórdão recorrido, razão pela qual sustenta pela admissibilidade do recurso.

Quanto à condenação em custas, alega estar abrangida pela isenção prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais, por ter atuado «*exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições para defesa de direitos fundamentais dos cidadãos ou de interesses difusos que lhe estão especialmente conferidos pelo respetivo estatuto, e a quem a lei especialmente atribua legitimidade processual nestas matérias*».

20. Importa notar que, face à jurisprudência maioritária deste Tribunal (v., entre outros, Acórdãos n.ºs 735/2014, 622/2017, 81/2019, 165/2019, 76/2020, 139/2020, 62/2022, 118/2022, 354/2022, 503/2023, 214/2024, 453/2024, 21/2025 e 493/2025), poderia pôr-se em causa a admissibilidade do recurso com fundamento na sua *intempestividade*, já que a decisão recorrida (acórdão datado de 10 de fevereiro de 2025) não era ainda uma decisão *definitiva* no momento da sua interposição, porquanto o MINISTÉRIO PÚBLICO havia dele reclamado, arguindo a sua nulidade.

Todavia, a decisão reclamada, apesar de sublinhar poderem não se verificar vários outros pressupostos de admissibilidade, assentou a decisão de rejeição do recurso na *inidoneidade* das questões de inconstitucionalidade e na sua *inutilidade*. Nessa medida, é contra esses fundamentos que a reclamante reagiu, importando apreciar a sua argumentação.

#### **A. Primeira questão de inconstitucionalidade**

21. A reclamante parece, na sua reclamação, *modificar o objeto do recurso*.

No requerimento de interposição do recurso, a ora reclamante requereu a fiscalização da 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*». No entanto, na sua reclamação, indica a ADC que «*O escrutínio que é solicitado a este Tribunal não é o escrutínio da melhor interpretação possível, mas, antes, o da conformidade constitucional de uma interpretação normativa dada a uma*

Proc. 604/2025 (3.ª Secção) 27



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*norma jurídica, tal como a subscrita pelo Tribunal a quo, nos termos da qual uma nova redação legislativa em matéria de prescrição não é aplicável a processos desencadeados antes da sua entrada em vigor, mas face aos quais ainda não se tenha consumido a totalidade do prazo prescricional».*

Ora, como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 75.º-A da LTC, o requerimento de interposição é a peça processual que fixa o objeto do recurso. De acordo com o entendimento assente neste Tribunal (*vide*, entre tantos outros, os Acórdãos n.ºs 307/2020, 374/2020, 412/2021, 711/2021, 813/2021, 750/2023, 179/2024 e 664/2025), é no requerimento de interposição do recurso que se delimita o respetivo objeto em termos definitivos e irremediáveis, não sendo consentida qualquer modificação ulterior — designadamente em sede de reclamação da decisão que apreciou a sua admissibilidade.

Em consequência, é em face do modo como a ora reclamante definiu o objeto do recurso no requerimento da sua interposição (*«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»*) que deve ser apreciada a sua admissibilidade.

22. Para questionar a conclusão de inidoneidade do objeto do recurso, a reclamante utiliza dois argumentos. Por um lado, invoca que a decisão sumária *«se limita a recortar (seletivamente) três parágrafos constantes do requerimento de interposição do recurso - designadamente, parágrafos 17, 27 e 30 - e a invocá-los como manifestações de discordância, pela Autoridade, do mérito da decisão recorrida, treslendo o seu enquadramento e o seu sentido na peça processual em causa»*; e, por outro, que a formulação sujeita a fiscalização é dotada da mesma generalidade e abstração do que a que foi apreciada nos Acórdãos n.ºs 329/2025 e 190/2025.

Não tem razão.

22.1. Nos presentes autos, a reclamante pretende sindicar a decisão de *não aplicação* de um regime jurídico posterior à prática dos factos ao caso dos autos, imputando-lhe uma *«violação dos*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*princípios do primado do Direito da União Europeia, consagrado no artigo 8.º, n.º 4, da Constituição, e do princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição». Nessa medida, argumenta ao longo de todo o requerimento que a melhor interpretação a dar aos preceitos legais que indicou («artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RGCO») é a de que o regime do n.º 9 do artigo 74.º da LdC deve ser aplicado ao caso dos autos.*

Compulsado o requerimento de interposição do recurso, o vício de inconstitucionalidade surge expressamente imputado ao modo como o tribunal *a quo* interpretou o direito ordinário, por referência ao direito da União Europeia, sufragando-se 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»*; que *«o Tribunal a quo interpretou no sentido de não se aplicar o artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do RGCO, por considerar que a redação do artigo 74.º da Lei da Concorrência, operada em 2022, não se aplica aos presentes autos por ser, em concreto, mais desfavorável»*; que *«a interpretação do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 que é aplicável exclusivamente ao direito contraordenacional adjetivo contido na lei nova, é a que se mostra mais conforme com o direito da União e a única que garante a efetividade daquela ordem jurídica»*; e 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 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»*.

Trata-se, invariavelmente, de uma discussão quanto à melhor interpretação a dar à norma relativa à aplicação das leis no tempo, convocando subsídios do direito da União Europeia em conformidade com os quais se imporia uma diferente interpretação do direito nacional. A ora reclamante dirige uma censura ao próprio processo interpretativo de extração de uma norma a partir do preceito legal, imputando ao tribunal *a quo* uma violação do artigo 8.º da Constituição por não ter considerado corretamente as obrigações — designadamente de efetividade — que o direito europeu faz impender sobre os Estados-Membros. De resto, um traço dessa ligação e discussão quanto à impugnação do que foi o juízo feito pelo tribunal *a quo* será ser também o apelo que é



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

feito pela reclamante, no recorte da questão de inconstitucionalidade, quanto ao uso da expressão «nessa data», que aponta também para a situação concreta e juízo feito no seu caso.

22.2. O que vem de se dizer torna-se particularmente claro pela circunstância de a AdC invocar, como parâmetro de controlo, a *violação do princípio do primado* do direito da União Europeia. É que, como é consabido, o destinatário do princípio do primado — aquele que lhe deve obediência — não é o legislador, mas o *juiz nacional*, deixando claro que a reclamante pretende que o Tribunal Constitucional atue como *juiz dos tribunais* e não como *juiz do legislador*.

O princípio do primado do direito da União Europeia é uma regra *aplicativa*, que tem como destinatários *os tribunais nacionais*. São estes que, perante um determinado caso concreto em que possam ser mobilizáveis normas nacionais e normas europeias incompatíveis, recebem o ónus de *desaplicar* as regras internas e *aplicar* as normas de direito da União Europeia: Acórdão do TJUE de 15.07.1964, *Costa c. ENEL*, proc. 6/64; Acórdão do TJUE de 9.3.1978, *Simmenthal*, proc. 106/77, n.º 17 (*«qualquer juiz nacional tem o dever de, no âmbito das suas competências, aplicar integralmente o direito comunitário e proteger os direitos que este confere aos particulares, considerando inaplicável qualquer disposição eventualmente contrária de direito interno, quer seja esta anterior ou posterior à norma comunitária»*); Acórdão do TJUE de 05.10.2010, *Elchinov*, proc. C-173/09, n.º 31 (*«o juiz nacional encarregado de aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições do direito da União tem a obrigação de garantir a plena eficácia dessas disposições, não aplicando, se necessário e pela sua própria autoridade, qualquer disposição contrária da legislação nacional»*); Acórdão do TJUE de 19.11.2009, *Krzysztof Filipiak*, proc. C-314-08, n.º 82 (*«Em virtude do princípio do primado do direito comunitário, o conflito entre uma disposição da lei nacional e uma disposição do Tratado directamente aplicável é resolvido, por um órgão jurisdicional nacional, pela aplicação do direito comunitário, não aplicando, se necessário, a disposição nacional contrária, e não pela declaração da nulidade da disposição nacional»*, acrescentando-se que *«a incompatibilidade com o direito comunitário de uma norma de direito nacional posterior não acarreta a inexistência dessa norma. Face a tal situação, o órgão jurisdicional nacional é obrigado a não aplicar essa norma»* (n.º 83) [sublinhados aditados]).

Quer isto dizer que o princípio do primado do direito da União Europeia — que encontra a sua raiz na *efetividade* ou *efeito útil* da ordem jurídica europeia — é uma *«regra de colisão reconduzível à aplicação preferente do direito europeu (pre-emption, Vorrangsanwendung) e não como uma estrita regra de*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*supremacia normativa eventualmente conducente à invalidade do direito interno»* (GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 266), só atuando perante normas europeias *mobilizáveis ao caso* (produzindo efeito direto — cfr. Acórdão do TJUE de 19.06.2019, *Poplawski*, proc. 573/17, n.º 68) e a ser efetivado *exclusivamente pelo juiz nacional no momento de aplicação das normas ao caso* — cfr. RUI MOURA RAMOS, “Reenvio Prejudicial e Relacionamento entre Ordens Jurídicas na Construção Comunitária, *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 1999, p. 230 (*«incumbe ao juiz nacional, na sua qualidade de juiz comum de direito comunitário, assegurar o pleno efeito dos comandos desta ordem jurídica – o que envolve naturalmente a obrigação de não aplicar toda e qualquer norma, mesmo que posterior, do sistema nacional que seja contrária ao direito comunitário»*); PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, “Princípio do Primado do Direito da UE”, *Enciclopédia da União Europeia*, ed. Ana Paula Brandão, et al., Petrony, Lisboa, 2017, p. 57 (*«a desejável relação de cooperação entre tribunais nacionais e o TJUE marca a diferença entre o sistema da União e os sistemas federais, onde existem relações de verdadeira hierarquia entre o ordenamento federal e os ordenamentos federados. A divisão de tarefas subjacente ao mecanismo do reenvio prejudicial, e decorrente da desaplicação do direito da União ao caso concreto operada pelo juiz nacional, envolve e corresponsabiliza tribunais nacionais e tribunais da União no respeito pelos valores comuns e direitos fundamentais dos cidadãos europeus»*); MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, “Compreensões e pré-compreensões sobre o primado na aplicação do direito da União: breves notas jurídico-constitucionais relativamente ao Tratado de Lisboa”, *Ars Iudicandi: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves – Studia Iuridica* n.º 91, Vol. III, 2012, p. 321; MIGUEL POLARES MADURO, “O superavit democrático europeu”, *Análise Social*, 36, 158/159, 2001, p. 145; RUI MEDEIROS, *A Constituição Portuguesa num Contexto Global*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, p. 116.

Ao invocar a violação do princípio do primado do direito da União Europeia — que diz respeito à vinculação do *juiz do caso* quanto à seleção das concretas normas que deve aplicar —, a reclamante deixa inequívoco que o seu propósito é *sindicar o momento aplicativo*, censurando o tribunal *a quo* por não ter atuado do modo como, em seu juízo, impunha o direito da União Europeia. A implicar a conclusão, tal como consta da decisão reclamada, que *«o recurso tem por objeto um ato do poder judicativo e não do poder legislativo, censurando aquele por ter interpretado as normas legais de*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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».*

22.3. Alega ainda a reclamante que o objeto do recurso (*«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»*) é dotado da mesma generalidade e abstração da norma apreciada nos Acórdãos n.ºs 329/2025 e 190/2025 — que, respetivamente, apreciaram a conformidade constitucional da *«norma extraída das disposições conjugadas dos artigos 209.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (RGICSF), na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro, 3.º e 26.º deste mesmo decreto-lei, e 5.º do Código de Processo Penal (CPP), segundo a qual a causa de suspensão do prazo de prescrição prevista e regulada nos n.ºs 4 a 5 do artigo 209.º do RGICSF, naquela mesma redação, é aplicável a processos contraordenacionais que tenham por objeto factos praticados antes da entrada em vigor daquele diploma»*; e da *«norma do artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril, no sentido de que o alargamento de prazos aí previsto apenas se aplica aos prazos de prescrição iniciados antes da data de produção de efeitos da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro»*.

Não tem razão.

Naqueles dois arestos, a questão de inconstitucionalidade que foi levantada perante o Tribunal Constitucional foi a da compatibilidade das normas enunciadas com a Constituição, tal como prevê o artigo 280.º da Constituição. Em momento algum, naqueles Acórdãos, se pôs em causa o modo como o tribunal a quo extraiu a norma a partir do texto legal, à luz das obrigações de efetividade do direito da União Europeia. Diferentemente do que sucede nos presentes autos, o problema posto ao Tribunal Constitucional no requerimento de interposição do recurso não foi o de saber se o primado do direito europeu importaria uma interpretação contrária do direito nacional enquanto *«a única que garante a efetividade daquela ordem jurídica. Efetivamente, 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*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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».

Para obviar a esta conclusão, alega a reclamante que pretende apenas sindicatizar a constitucionalidade das normas aplicadas pelo tribunal *a quo* e não a própria decisão jurisdicional por aquele alcançada. Justifica-o dizendo que «a natureza e o verdadeiro escopo da questão de constitucionalidade submetida não têm que ver com o “modo como o tribunal recorrido interpretou ou aplicou o direito infraconstitucional”, nem com o “processo interpretativo”. Têm que ver, isso sim, com a interpretação que o tribunal recorrido fez das disposições legais convocadas. Por outras palavras: têm que ver com a norma aplicada como *ratio decidendi*. E o que se verifica é que a decisão recorrida acolheu, necessariamente, esta dimensão normativa na sua *ratio decidendi* - circunstância que, aliás, não foi afastada pela Decisão Sumária». Sustentando, pois, que a formulação de uma regra abstrata — que o tribunal terá criado ao ter adotado uma certa interpretação do direito ordinário — é suficiente para a idoneidade do objeto do recurso.

A improcedência desta linha argumentativa já foi afirmada por este Tribunal. Veja-se o que se disse no Acórdão n.º 695/2016:

«Sucedem que tal entendimento do conceito de norma, para efeitos de delimitação do objeto idóneo da fiscalização concreta da constitucionalidade, encerra um absurdo lógico e é funcionalmente inadequado.

Por um lado, repare-se que se por “norma” se entendesse qualquer “regra abstrata” identificada pelo recorrente na decisão recorrida, a distinção entre norma e decisão seria inviável. Com efeito, estando os tribunais vinculados ao dever de fundamentar expressamente as suas decisões, articulando para elas razões imparciais e objetivas, e sendo as razões, *hoc sensu*, critérios de decisão universalizáveis, na medida em que dizem sempre respeito a toda uma série de casos potenciais para os quais são válidas, não há decisão jurisdicional alguma que não seja suscetível de uma tradução normativa nos termos defendidos pelo recorrente — que tenha por fundamento, quer isto dizer, uma «norma do caso» ou *ratio decidendi*. Em vez de lograr o enunciado de uma norma sindicável, pois, o que o recorrente produz, nas suas alegações, é o esboço de uma *reductio ad absurdum* de todo o nosso sistema de fiscalização concreta da constitucionalidade normativa.

Acresce que se o conceito de norma relevante para efeitos da delimitação do objeto idóneo dos recursos de constitucionalidade fosse aquele que está implícito nas alegações do recorrente, a viabilidade destes deixaria de se basear num pressuposto objetivo e controlável para ficar inteiramente dependente do maior ou menor engenho demonstrado pelo recorrente na redação do requerimento de interposição do recurso. Ao absurdo lógico somar-se-ia então a iniquidade processual.

Por outro lado, a equação entre norma-objeto de controlo de constitucionalidade e norma-regra geral e abstrata é incompatível com a ideia, há muito assente na jurisprudência



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deste Tribunal, de que “para o efeito do disposto nos artigos 277.º e seguintes da Constituição [deve procurar-se] um conceito funcional de ‘norma’, ou seja, funcionalmente adequado ao sistema de fiscalização da constitucionalidade aí instituído”. De tal forma que “na averiguação e determinação do que seja ‘norma’, para esse efeito, não pode partir-se de uma noção material, doutrinária e aprioristicamente fixada, desse conceito. E, designadamente, não pode partir-se da ideia clássica que liga ao mesmo conceito notas da ‘generalidade’ e da ‘abstração’” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 20/85). Daqui resulta não apenas que pode haver normas nesse sentido *funcional* que não são regras gerais e abstratas — nomeadamente as denominadas leis-medida ou leis-providência (v. Acórdãos n.ºs 26/85, 80/86, 157/88 e 365/91) — como também que pode haver normas no sentido doutrinário ou metodológico do termo que não são normas no sentido *funcionalmente adequado* ao exercício da justiça constitucional.

É justamente este último o caso daquelas razões das decisões jurisdicionais que não são reconduzíveis a atos da autoridade pública dotados de força externa, ou seja, que o tribunal *a quo* não acolhe enquanto fonte de direito por força da sua subordinação ao princípio da legalidade mas que resultam da aplicação de direito para além da lei — obtido através de métodos como o preenchimento de conceitos indeterminados e a concretização de cláusulas gerais, o recurso à extensão analógica e à redução teleológica, ou a ponderação de princípios jurídicos — ou da interpretação de preceitos constitucionais diretamente aplicáveis, pela sua natureza ou por imposição legal, ao caso *sub judice*. Por outras palavras, suscetíveis de controlo pela jurisdição constitucional são, por princípio, apenas as razões heterónomas da justiça comum, aquelas normas infraconstitucionais que os tribunais aplicam em virtude da *autoridade política*, originária ou delegada, dos seus autores.

Ora, as normas jurisdicionais ou “normas do caso” não têm essa natureza política porque *não* têm carácter inovatório ou eficácia externa, dado que o poder jurisdicional é o poder de aplicar direito *pré-existente* e a sentença produz efeitos *apenas* no caso concreto. Assim é mesmo que se considere a jurisprudência como fonte de direito, na medida em que os tribunais não têm em caso algum a autoridade de *decretar* ou *articular* uma norma válida para casos futuros, constituindo as suas afirmações sobre o fundamento (*ratio*) ou força (*vis*) jurídica das suas decisões meros *obiter dicta*. Cabe aos tribunais que venham eventualmente a invocar essas decisões como fonte de direito — o que aliás tende a acontecer apenas quando estas integram uma *linha constante* de jurisprudência — articular as normas que lhes subjazem. A autoridade dispositiva do poder judicial cinge-se por isso ao caso decidendo, o que significa que apesar de as suas decisões terem *fundamentos* normativos, ora heterónomos ora autónomos relativamente à função jurisdicional, não têm *força* normativa — não aprovam, decretam ou *criam*, ao contrário do que sustenta o recorrente, quaisquer normas, quaisquer critérios de conduta vinculativos no futuro.

Todo o sistema português de controlo da constitucionalidade normativa assenta na ideia de que a jurisdição constitucional deve ser o *juiz das normas* e não o *juiz dos juizes*. O papel do Tribunal Constitucional na arquitetura da nossa democracia constitucional é o de controlar a atuação do legislador e dos seus sucedâneos; os erros judiciais são corrigidos através do regime de recursos próprio da ordem jurisdicional a que as decisões pertencem».

Com efeito, a reclamante quer sindicar o que entende ser um *erro judiciário* na interpretação do direito infraconstitucional, convocando o Tribunal Constitucional para atuar ao jeito de um



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*tribunal de revista, sustentando que «a interpretação da norma conjugada do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 e dos 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, 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» (sublinhado aditado).*

Diferentemente do que sucedeu nos arestos indicados pela reclamante — em que o problema de inconstitucionalidade enunciado consistiu na contraposição de um dado *comando normativo* com *preceitos ou princípios constitucionais* — a questão que a ora reclamante quer ver sindicada pelo Tribunal Constitucional é a decisão da *não aplicação de normas novas* que, no seu juízo, deveriam ter sido mobilizadas ao seu caso concreto, em obediência ao princípio da efetividade do direito da União Europeia, que expressamente indica como parâmetro. Trata-se, pois, da sindicância do *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, o que extravasa a competência do Tribunal Constitucional.

Com efeito, e como *infra* melhor se verá, mesmo no que respeita à invocação da violação do disposto no artigo 20.º da Constituição, a recorrente não sustenta a violação de qualquer direito fundamental protegido pela Constituição, mas antes o incumprimento das obrigações de efetividade jurisdicional *do direito da União Europeia*, apelando a uma interpretação do direito nacional mais consentânea com a eficácia do direito europeu da concorrência.

22.4. Assim e uma vez assente que a questão de inconstitucionalidade submetida a este Tribunal não tem natureza *normativa*, sendo, por isso, inidónea a fiscalização concreta da constitucionalidade, então mostra-se, assim, como desprovida de qualquer interesse a análise de outras razões tidas como igualmente conducentes à inadmissibilidade do recurso, algumas das quais aduzidas ou suscitadas pelas reclamadas, como sejam a sua inutilidade (por a decisão de não



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicação da *nova lei* não ter assentado em qualquer norma extraída do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022; ou por não haver coincidência entre a *ratio decidendi* e o objeto do recurso) ou a ilegitimidade da ora reclamante (por não ter suscitado a inconstitucionalidade na sua primeira oportunidade processual).

23. Apesar da suficiência desta fundamentação para se concluir pela inidoneidade do objeto do recurso à fiscalização concreta da constitucionalidade, na decisão reclamada acrescentou-se uma segunda razão: ter sido enunciado um problema de *inconstitucionalidade indireta*, imputando à interpretação seguida pelo tribunal *a quo* é a transgressão do 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, na decisão reclamada deu-se conta de que, como desde há muito vem sendo uniformemente esclarecido na jurisprudência deste Tribunal (cfr., entre muitos outros, Acórdãos n.ºs 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* — não constitui questão idónea à fiscalização concreta da constitucionalidade, não podendo ser apreciada pelo Tribunal Constitucional.

Para fundamentar a sua discordância quanto a esta segunda razão, a reclamante invoca dois argumentos. Em primeiro lugar, alega que nos Acórdãos n.ºs 91/2023, 533/2024 e 661/2024 o Tribunal Constitucional apreciou a conformidade de certa norma com o direito da União Europeia; em segundo lugar, sustenta que tendo também sido invocada a violação do disposto no artigo 20.º da Constituição, a questão de inconstitucionalidade não se esgota na desconformidade com o direito da União Europeia.

Não tem razão.

23.1. Ao invocar os Acórdãos n.ºs 91/2023, 533/2024 e 661/2024, a reclamante labora num equívoco. Na decisão reclamada não se negou o papel do direito da União Europeia em sede de fiscalização da constitucionalidade, tendo de resto sido vastamente dado conta que aquele tem relevância — como se disse no Acórdão n.º 268/2022 — como fator a ter em conta *na interpretação da própria Constituição*. Como se disse no Acórdão n.º 785/2025, tirado em plenário, «*A circunstância de a invocada incompatibilidade das normas sob apreciação com o direito primário da União Europeia (a CDFUE)*»

Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*não determinar, de modo automático, um juízo de inconstitucionalidade (cf., entre muitos, Acórdãos n.ºs 354/1997, 122/1998, 624/1998, 650/1998, 682/2014, 268/2022, 651/2022, 6/2023 e 597/2024), não significa que a CDFUE seja irrelevante para a pronúncia solicitada a este Tribunal. Desde logo, porque colocando-se as normas fiscalizadas sob o domínio de aplicação da CDFUE, o princípio da cooperação leal (n.º 3 do artigo 4.º do Tratado da União Europeia) impõe que o Tribunal Constitucional, na fixação do sentido a dar aos parâmetros constitucionais de validade das normas internas, privilegie uma consonância com as normas europeias, sendo eventuais conflitos solucionados “by seeking to interpret the Constitution according to Community law” (RUI MOURA RAMOS, “The adaptation of the Portuguese Constitutional Order to Community Law”, Boletim da Faculdade de Direito, vol. 76, 2000, p. 8). É justamente isso que se fez nos Acórdãos indicados pela reclamante, fixando um sentido aos parâmetros de constitucionalidade consonante com o direito da União Europeia, sem que tenha retirado qualquer juízo de inconstitucionalidade como consequência de uma incompatibilidade de normas nacionais com regras europeias.*

Ora, no seu requerimento de interposição do recurso, a ora reclamante não solicita ao Tribunal Constitucional que interprete a Constituição em consonância com o direito da União Europeia. Diferentemente, visa *convolar* a alegada desconformidade da interpretação seguida pelo tribunal *a quo* com o direito da União Europeia num problema de inconstitucionalidade com referência, por um lado, ao *valor que a Constituição atribui ao direito da União Europeia* (n.º 4 do artigo 8.º da Constituição) e, por outro, à *eficácia jurisdicional do direito da União Europeia*, que a reclamante sustenta ser protegida pelo disposto no artigo 20.º da Constituição.

Nessa medida, quanto à invocação do artigo 8.º da Constituição, resta reiterar a jurisprudência deste Tribunal: *«As referências feitas à violação da Constituição surgem no contexto da alusão à violação do artigo 8.º (tratando-se, portanto, de situações de inconstitucionalidade indireta), apresentando-se, por conseguinte, desprovidas da autonomia própria que uma inconstitucionalidade cognoscível no âmbito dos recursos previstos no artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da LTC deve revestir»* (Acórdão n.º 682/2014). De facto, *«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.º 621/1998), uma vez 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,*

Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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), já que 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» (Acórdão n.º 268/2022).*

23.2. A reclamante alega ainda *«que a questão de constitucionalidade suscitada pela Autoridade não se esgota nesse referencial, convocando igualmente a dimensão normativa atinente ao artigo 20.º da CRP»*. Ora, não apenas tal argumentação não afasta a primeira razão de inidoneidade do objeto (cf. *supra*, ponto 21.), como a invocação da violação do artigo 20.º da Constituição não assenta na violação de qualquer direito fundamental protegido pela Constituição, mas no incumprimento das obrigações de efetividade do direito da União Europeia — sendo, por isso, *indiretamente inconstitucional*.

Não só a ora reclamante argumenta, no requerimento de interposição de recurso, que *«a interpretação da norma conjugada do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022 e dos 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, 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»*, como foi justamente essa a questão de inconstitucionalidade previamente suscitada perante o tribunal a quo: a ora reclamante transcreveu parecer jurídico no sentido de que *«a interpretação defendida — o artigo 9.º vale exclusivamente para o direito contraordenacional adjetivo contido na lei nova — é a que se mostra mais conforme com o direito da União»* e 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 particular, em casos em que o procedimento está ou esteve paralisado em razão do cumprimento pelas autoridades nacionais da obrigação — imposta*

Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*pelo próprio direito europeu – de reenvio prejudicial, pode considerar-se que coloca em causa a efetividade do direito europeu», e destas considerações inferiu que «Pelo exposto, a norma que resulta da aplicação conjugada do artigo 9.º da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, e do artigo 3.º, n.º 1 e n.º 2, 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 é inconstitucional, por violação dos princípios do primado do Direito da União Europeia, consagrado no artigo 8.º, n.º 4, da Constituição, e do princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição» (págs. 56 a 59 da resposta aos recursos).*

Quer isto dizer que, tal como se concluiu na decisão reclamada, a invocação da violação da tutela jurisdicional não é aferida em face da Constituição, mas antes das obrigações de efetividade do direito da União Europeia (uma *inconstitucionalidade indireta*), o que constitui objeto inidóneo à fiscalização da constitucionalidade.

Importa, pois, confirmar a decisão reclamada e concluir pela impossibilidade de apreciação da primeira questão de inconstitucionalidade.

### **B. Segunda questão de inconstitucionalidade.**

24. Quanto à segunda questão de inconstitucionalidade (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»*), a decisão reclamada concluiu pela impossibilidade da sua apreciação, por um lado, com fundamento na sua inidoneidade (por se pretender discutir 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) e, por outro, na sua *inutilidade*, já que o acórdão recorrido assenta em suficiente e autónomo fundamento alternativo que não foi impugnado pela ora reclamante (a conclusão de que havia já decorrido o prazo máximo de suspensão da prescrição, ainda que fosse contabilizada como causa de suspensão a pendência do reenvio prejudicial, nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC na sua redação originária).

A reclamante discorda de ambos os fundamentos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quanto ao primeiro, sustenta que *«a questão que se pretende submeter a esta fiscalização constitucional não é a de saber se o Tribunal a quo errou, ou não errou, ao não inscrever o reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição nos autos em apreço como fundamento para declarar a prescrição; Mas antes, verdadeiramente, a de saber se é, ou não, constitucionalmente compatível com a Lei Fundamental a interpretação/aplicação de uma norma jurídica segundo a qual a pendência de reenvio prejudicial não é causa de suspensão da contagem do prazo de prescrição»*, entendendo tratar-se *«de uma questão tão normativa como aquela conhecida no Acórdão n.º 181/2023»*.

Quanto ao segundo, defende que *«não é rigoroso dizer-se, como se diz na Decisão Sumária, que o conhecimento da questão de constitucionalidade não reveste utilidade processual porque a decisão recorrida assentou num fundamento alternativo»*, pois *«A conclusão alcançada na decisão recorrida encerra, como pressuposto lógico, a desconsideração da pendência de um reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição»*, já que *«É a interpretação no sentido do seu afastamento que motiva a conclusão de que o processo prescreveu, sendo que, na ótica do Tribunal a quo (a avaliar pelo próprio excerto a que a Decisão Sumária faz referência no terceiro parágrafo do ponto 7.3) a alternatividade é estabelecida relativamente à incorporação, ou não, da legislação Covid na contagem do prazo prescricional»*.

24.1. Quanto à inidoneidade do objeto do recurso, é de manter a decisão tomada na Decisão Sumária n.º 372/2025.

Compulsado o requerimento de interposição do recurso, verifica-se que a ora reclamante dirigiu uma censura *ao julgador*, por não ter subsumido a pendência de um reenvio prejudicial numa das normas que determinam a suspensão da prescrição do procedimento contraordenacional. Ali se sustentou 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 e 267.º do TFUE, e promove a aplicação do princípio da tutela jurisdicional efetiva nos termos do artigo 20.º da CRP»* e 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 que existe»*. Só assim se pode compreender, como *supra* se explicou (v. ponto 21.2.), a invocação, como parâmetro, do princípio

Proc. 604/2025 (3.ª Secção)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

do primado do direito da União Europeia, que é dirigido *ao juiz nacional* e respeita ao modo como deve ser *aplicada ou desaplicada* determinada norma nacional.

24.2. Mas ainda que pudesse entender-se que o objeto enunciado era idóneo a fiscalização concreta da constitucionalidade, os argumentos da reclamante não abalam a conclusão de *inutilidade* de apreciação da segunda questão de inconstitucionalidade.

O recurso vem dirigido à decisão do tribunal *a quo* segundo a qual *a pendência do reenvio prejudicial não constitui causa autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento*. Ora, compulsado o teor do acórdão recorrido, verifica-se que o Tribunal da Relação de Lisboa concluiu pela prescrição do procedimento contraordenacional *por ter sido 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:

«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 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».

Por assim ser, concluiu-se, na decisão reclamada, que 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*, 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*

Am



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*autónoma de suspensão da contagem do prazo de prescrição do procedimento, sempre estaria limitada pelos prazos máximos previstos no n.º 7 e no n.º 8, razão pela qual concluiu 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.*

24.3. Contra esta conclusão, invoca a reclamante que a alternatividade está, somente, na *«incorporação, ou não, da legislação Covid na contagem do prazo prescricional»*, alegando que *«A inclusão da pendência de reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição (a contabilização da totalidade da duração dessa pendência), acrescido do reconhecimento da suspensão da prescrição por força da legislação Covid é, assim, suscetível de provocar outro desfecho na resolução do litígio»*. Como se vê, a reclamante não invoca qualquer argumento em favor da sua pretensão, limitando-se a afirmar — mas sem demonstrar — que a contabilização da totalidade da pendência do reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição conduziria à reforma da decisão recorrida.

Mas sem razão.

Desde logo, porque a alternatividade entre a *«incorporação, ou não, da legislação Covid na contagem do prazo prescricional»*, foi tida por absolutamente irrelevante para a conclusão do tribunal *a quo* segundo a qual já havia ocorrido a prescrição do procedimento: *«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»*.

Por outro lado, e decisivamente, porque a questão de inconstitucionalidade que a reclamante quer ver apreciada prende-se com a *não contabilização da pendência do reenvio prejudicial como causa de suspensão da prescrição*. Ora, independentemente do que pudesse vir a concluir-se a este respeito, o tribunal *a quo* fez assentar a sua decisão, de modo *autónomo e alternativo*, no decurso do *prazo legal máximo da suspensão da prescrição*, ao abrigo dos n.ºs 7 e 8 do artigo 74.º da LdC na redação que entendeu aplicável aos autos (*«7 - A suspensão da prescrição do procedimento não pode ultrapassar três anos. 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»*). O que implica a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inutilidade da apreciação do objeto do recurso, como bem se concluiu na decisão reclamada.

Improcede, pois, a reclamação, também nesta parte.

### **C. Condenação em custas**

25. A reclamante invoca ainda que deve beneficiar da isenção de custas prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais, alegando ter atuado na *«prosecução de uma incumbência prioritária do Estado constitucionalmente consagrada na alínea f) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa»*, invocando que lhe foi concedida tal isenção no Acórdão n.º 937/2024.

Assiste plena razão à reclamante.

O problema da abrangência da Autoridade da Concorrência pela isenção de custas prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais foi apreciado por este Tribunal no Acórdão n.º 705/2024, onde se pode ler o seguinte:

«Ora, segundo o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais, estão isentas de custas as entidades públicas quando atuem exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições para defesa de direitos fundamentais dos cidadãos ou de interesses difusos que lhe estão especialmente conferidos pelo respetivo estatuto, e a quem a lei especialmente atribua legitimidade processual nestas matérias.

A criação da Autoridade da Concorrência surge no âmbito da «incumbência prioritária do Estado fixada da alínea f) do artigo 81.º da Constituição, que o obriga a “[a]ssegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”, e se reconduzem, por outro, ao direito fundamental dos consumidores “à proteção [...] dos seus interesses económicos”, consagrado no n.º 1 do artigo 60.º da Constituição, constituindo um dos principais eixos da tutela a estes constitucionalmente devida contra práticas comerciais manipuladoras e abusivas, designadamente aquelas que “mantêm os preços de produtos e serviços artificialmente elevados” (Considerando 1 da Diretiva ECN+)» (cf. o Acórdão n.º 91/2013).

A Autoridade da Concorrência é uma pessoa coletiva de direito público (cf. o artigo 1.º dos seus Estatutos), que tem como missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência, 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 (cf. o artigo 3.º dos Estatutos). Para o efeito, é dotada de atribuições e competências próprias, elencadas no artigo 5.º dos Estatutos, e dispõe de poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação (cf. o artigo 6.º dos Estatutos).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para a prossecução das suas atribuições a Autoridade da Concorrência goza de capacidade jurídica e de capacidade judiciária ativa e passiva (cf., respetivamente, os n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º dos Estatutos).

Neste contexto a Autoridade da Concorrência beneficia da isenção de custas prevista na invocada alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais. Neste sentido, veja-se Salvador da Costa, quando refere que «[e]ste preceito estabelece os pressupostos da isenção de custas das entidades públicas reportadas, isenção essa fundada no interesse público, potencialmente limitada no seu âmbito, nos termos do n.º 6 deste artigo, conexa com o disposto no artigo 9.º, alínea b), da Constituição. Pressupõe que atuem em juízo exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições para defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos ou de interesses difusos que lhes sejam especialmente conferidos pelo respetivo estatuto, e a quem a lei atribua especial legitimidade processual nestas matérias. Abrange as entidades públicas, partes do lado ativo ou do lado passivo, nas ações ou procedimentos cautelares, com vista à defesa dos referidos direitos ou interesses, como é o caso, por exemplo, [...] da Autoridade da Concorrência, desde que atue no exercício das suas atribuições legais» (*As custas processuais: análise e comentário*, 10.ª edição, Coimbra, Almedina, 2024, p. 91)».

Quer isto dizer que, nos casos em que a AdC recorre ou reclama *no exercício das suas especiais atribuições* de defesa de direitos fundamentais dos cidadãos ou de interesses difusos, deve beneficiar da isenção de custas prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais; não beneficiando, diferentemente, quando atue *para além dessas específicas atribuições* (cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11 de julho de 2023, proc. n.º 9163/20.8T9LSB-B.L1-A.S1).

No presente caso, a AdC, ao interpor o recurso, agiu enquanto entidade pública no âmbito das suas especiais atribuições de promoção da concorrência e defesa de direitos fundamentais dos cidadãos, pelo que a sua atuação se enquadra na previsão da alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais, estando, assim, isenta de custas.

Em consequência, defere-se o requerido, devendo a Decisão Sumária n.º 372/2025 ser reformada na parte da decisão de custas, por a reclamante delas se encontrar isenta.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- a) Indeferir a presente reclamação, confirmando a Decisão Sumária n.º 372/2025 quanto à inadmissibilidade do recurso;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Deferir o pedido de reforma quanto a custas e, em consequência, ordenar a reforma da Decisão Sumária n.º 372/2025 no segmento relativo à condenação em custas, por a reclamante AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA delas estar isenta.

Sem custas, por estar a reclamante delas isenta (alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais).

Lisboa, 25 de Agosto de 2025,

*Ambrósio*

Carlos Luís Medeiros de Carvalho

Atesto o voto de conformidade do Senhor Conselheiro Presidente  
José João Abreu, que participa por videoconferência.

*Ambrósio*