



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Prescrição do procedimento contraordenacional:

1. Por via do requerimento com a ref.^a 83594, de 25.07.2024, a EDP – GESTÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA, S.A. (doravante também “EDP Produção”) veio invocar a prescrição do procedimento contraordenacional, pelos fundamentos aí vertidos cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido.
2. Assegurado o contraditório, o Ministério Público pronunciou-se no sentido de ser fixado o *“trânsito em julgado do douto Acórdão condenatório do Venerando Tribunal da Relação de Lisboa proferido nos autos, de 23/9/2023, ... à data de 8/2/2024”*, e subsidiariamente *“que o trânsito em julgado do douto Acórdão condenatório do Venerando TRL proferido nos autos, de 23/9/2023, seja certificado à data de 23/5/2024 (data do trânsito em julgado do Acórdão do Colendo TC n.º 360/2024 de 8/5/2024)”*, pelos fundamentos aí vertidos cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido.
3. Por sua vez, a Autoridade da Concorrência (AdC) pugnou no requerimento com a ref.^a 85263, de 17.10.2024 pela improcedência da prescrição invocada pela Requerente, pelos fundamentos aí vertidos cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido.
4. A EDP Produção, tendo tomado conhecimento das promoções e requerimento referidos nos parágrafos precedentes, veio através do requerimento com a ref.^a 85694, ponto II, defender que *“deve este Tribunal aguardar o esgotamento da discussão judicial sobre a prescrição do procedimento previamente à determinação do trânsito em julgado da decisão condenatória, mais a mais porque esta decisão permanecerá sempre inexecutável até se tornar definitiva a decisão da questão sobre a ocorrência, ou não, da prescrição do procedimento”*,



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

pelos fundamentos aí vertidos cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido.

5. Cumprir apreciar e decidir.

6. Antes de analisar a questão de prescrição suscitada há duas **questões prévias** que importa referir.
7. A **primeira** diz respeito à devolução dos autos ao Ministério Público após a certificação do trânsito para efeitos de se pronunciar sobre a prescrição invocada pela Requerente.
8. Compulsados os autos constata-se que o Ministério Público assumiu posição sobre a data do trânsito em julgado da decisão condenatória, que é pressuposto necessário para a aferição da questão de prescrição, e no despacho de apresentação dos autos indicou como data meramente indicativa do termo do prazo de prescrição o dia 30.06.2024 (cf. despacho de 27.04.2024, com a ref.^a 258887). Conjugando as duas datas conclui-se pela não prescrição do procedimento contraordenacional. O que corresponde, conforme se explicitará *infra*, ao entendimento que também se adota sobre a questão. Por conseguinte, entende-se que se pode dispensar o contraditório quanto aos demais fundamentos invocados pela EDP Produção, porquanto a presente decisão não irá colidir com a posição assumida pelo Ministério Público, que se infere dos atos referidos. Já não seria isso se houvesse divergência. Por estas razões, não se determinará a requerida devolução.
9. A **segunda questão prévia** reporta-se ao pedido formulado pela EDP Produção no requerimento com a ref.^a 85694, ponto II. Cumprir esclarecer, a propósito, que a fixação do trânsito em julgado não é, no presente caso, uma questão distinta do conhecimento da prescrição do procedimento contraordenacional, pois para determinar se esta já ocorreu ou não é necessário aferir o trânsito em julgado. Por



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

consequente, a determinação do trânsito em julgado consubstancia um pressuposto necessário da decisão da questão suscitada pela Requerente, que, consequentemente, apenas poderá terminar com uma de duas decisões possíveis: ou a certificação do trânsito em julgado, caso não se verifique a prescrição do procedimento contraordenacional; ou a extinção do procedimento contraordenacional em virtude da prescrição.

10. Nesta medida, a pretensão da Requerente no sentido de que o Tribunal deve aguardar – segundo nos parece – pelo trânsito em julgado da decisão sobre a prescrição não tem fundamento legal, sendo inclusive contraditória com a primeira parte do seu requerimento no sentido da devolução de parte da coima paga e respetivos juros.

11. Esclarecidos estes pontos iremos passar de seguida para a decisão da questão de prescrição invocada, que implica a resolução individualizada dos seguintes pontos:

- a. Fixação da data do trânsito em julgado da decisão condenatória;
- b. Preclusão do conhecimento da prescrição;
- c. Não verificação da prescrição;
- d. Suspensão do prazo de prescrição durante o período pandémico.

a. Fixação da data do trânsito em julgado da decisão condenatória:

12. Com relevo para a decisão da questão enunciada importa considerar os seguintes atos processuais:

- a. Em 25.09.2023, o Tribunal da Relação de Lisboa proferiu douto acórdão nos presentes autos que julgou, entre o mais, parcialmente procedente o recurso interposto da sentença proferida por este Tribunal e, em



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

consequência, condenou a Recorrente EDP-Gestão da Produção de Energia, SA na coima única de €40.000.000,00 (quarenta milhões de euros), mantendo no mais a sentença recorrida (cf. ref.^a 20515236).

- b. Em 02.10.2023, a Sociedade condenada apresentou um requerimento, no qual arguiu omissões de pronúncia, requerendo, em conformidade, que fosse invalidado o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa e que o mesmo fosse substituído por outro que se pronunciasse sobre os temas de Recurso cuja decisão foi omitida e que reparasse a irregularidade incorrida, com as devidas consequências legais e subsidiariamente, arguindo as correspondentes irregularidades do acórdão, nos termos do artigo 123.º do Código de Processo Penal, requerendo-se a sua reparação, com as devidas consequências legais (cf. ref.^a 652439).
- c. Em 09.10.2023, a Sociedade condenada interpôs recurso para o Tribunal Constitucional do acórdão referido na alínea a) (cf. ref.^a 653387).
- d. Em 06.12.2023, o Tribunal da Relação de Lisboa apreciou o requerimento referido na alínea b), tendo proferido acórdão no qual julgou o mesmo improcedente (cf. ref.^a 20832412).
- e. Em 14.12.2023, a Sociedade condenada apresentou um pedido de esclarecimento do acórdão referido na alínea precedente, terminando o mesmo nos seguintes termos: *"Nestes termos e mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, requer-se: – Clarificação sobre os concretos segmentos do Acórdão sob V. referência 20515236 nos quais se analisa o vício a quo de falta de indicação de prova que sustenta o facto provado 133 e nos quais se encontra a fundamentação para a condenação de V. Exas. quanto à menor eficiência das centrais não-hídricas, nos termos e para os efeitos do artigo 380.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Penal; – Ou,*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

caso V. Exas. constatem que esta matéria não foi efetivamente analisada por este Tribunal, se declare a omissão correspondente e se proceda à reforma do Acórdão agora proferido, com vista à reapreciação e ao reconhecimento da omissão de pronúncia no Acórdão sob V. referência 20515236, por falta de decisão sobre o aludido vício de falta de indicação de prova, nos termos e para os efeitos dos artigos 379.º, n.º 1, alínea a) e c), 425.º, n.º 4, do Código de Processo Penal, e/ou, bem assim, do artigo 616.º, n.º 2, alínea a), do Código de Processo Penal, aplicável ex vi artigo 4.º do Código de Processo Penal. – Ou, caso assim não se entenda, que se declare a irregularidade do Acórdão agora proferido, pelas mesmas razões, ao abrigo do disposto no artigo 123.º do Código de Processo Penal.” (cf. ref.ª 665673).

- f. Em 22.01.2024, o Tribunal da Relação de Lisboa apreciou este requerimento, tendo proferido acórdão no qual julgou o mesmo improcedente, que foi notificado à EDP Produção em 26.01.2024 e do qual não foi apresentada reclamação (cf. ref.ª 21028407).
- g. Em 05.02.2024, a Sociedade condenada interpôs recurso para o Tribunal Constitucional do acórdão proferido na alínea precedente (cf. ref.ª 675183).
- h. Por despacho proferido em 08.02.2024, o Tribunal da Relação de Lisboa admitiu os dois recursos interpostos pela Arguida para o Tribunal Constitucional, que deram origem ao processo n.º 174/2024 (cf. ref.ª 21113372 e volume 24.º).
- i. Em 22.03.2024, o Tribunal Constitucional proferiu no referido processo n.º 174/2024 um despacho, no qual decidiu o seguinte: “*Face a isto, e tendo em conta a jurisprudência constante do Acórdão n.º 416/2018, invocado*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

*no requerimento da recorrida, conclui-se estar legitimada a atribuição da qualificação de urgência, nos termos do n.º 5 do artigo 43.º da LTC, atendendo à proximidade do termo do prazo prescricional. Em consequência, declara-se o presente processo urgente neste Tribunal Constitucional, **determinando-se, de forma provisória e cautelar, a tramitação dos presentes autos nos termos daquela norma legal, para os ulteriores trâmites processuais, o que implica que os prazos processuais aplicáveis corram durante as férias judiciais. Por forma a assegurar o efeito útil da presente decisão, atenta a proximidade das férias judiciais, mais se determina que os prazos processuais no presente recurso não se suspenderão durante as férias, continuando a correr nesse período, até decisão definitiva deste incidente'** (cf. fls. 15 e 16, volume 24.º).*

- j. Em 27.03.2024, o Tribunal Constitucional proferiu decisão sumária com o n.º 222/2024 na qual decidiu não conhecer do objeto dos recursos interpostos: o primeiro em razão da sua intempestividade, por ter sido "*interposto em momento processual em que não se encontravam ainda esgotados os recursos ordinários, não tendo sido renovado em momento oportuno*"; e o segundo por "*falta de conexão entre a norma ou interpretação normativa que tenha integrado a ratio decidendi da decisão recorrida e o pedido formulado*" (cf. ref.ª 21663850).
- k. Desta decisão, a Recorrente apresentou reclamação para a conferência, na sequência da qual o Tribunal Constitucional proferiu o acórdão n.º 360/2024, em 08.05.2024, que indeferiu a reclamação apresentada e confirmou a decisão sumária indicada na alínea precedente, tendo sido notificado à EDP em 13.05.2024 e do qual não foi apresentada reclamação (cf. ref.ª 21663851 e página 155 do volume 24.º).



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

- L. No referido processo n.º 174/2024, a Secretaria do Tribunal Constitucional certificou o trânsito em julgado do acórdão n.º 360/2024 no dia 23.05.2024 (cf. fls. 161, volume 24.º).
- m. Em 22.05.2024, a Sociedade condenada interpôs recurso para o Tribunal Constitucional novamente do acórdão proferido em 25.09.2023, com a ref.ª 20515236 (cf. ref.ª 691970).
- n. Por despacho proferido em 03.06.2024, o Tribunal da Relação de Lisboa admitiu o recurso referido na alínea precedente, que origem ao processo n.º 580/2024 do Tribunal Constitucional (cf. ref.ª 21663873 e volume 24.º).
- o. Por decisão sumária com o n.º 362/2024, proferida em 06.06.2024, o Tribunal Constitucional não admitiu o recurso por intempestividade (cf. ref.ª 22076286).
- p. Desta decisão, a Recorrente reclamou para a conferência, na sequência da qual o Tribunal Constitucional proferiu o acórdão n.º 544/2024, em 11.07.2024, que indeferiu a reclamação apresentada e confirmou a decisão sumária indicada na alínea precedente, não tendo sido apresentada reclamação deste acórdão e tendo o mesmo sido notificado à Arguida em 15.07.2024 (cf. ref.ª 22076290, volumes 24.º e página 288 do volume 25.º).
- q. No referido processo n.º 580/2024, a Secretaria do Tribunal Constitucional certificou o trânsito em julgado do acórdão n.º 544/2024 no dia 10.09.2024 (cf. fls. 161, volume 24.º).
- r. Em 25.07.2024, a Recorrente invocou a prescrição do procedimento contraordenacional (cf. ref.ª 83594).



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

13. Vejamos o que resulta da conjugação destes atos processuais com as normas legais pertinentes.

14. O ponto de partida relevante para a resolução de questão em análise consiste no artigo 628.º do Código de Processo Civil. É esta norma que nos dá o conceito legal de trânsito em julgado, estipulando, neste sentido, que a *decisão considera-se transitada em julgado logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação*.

15. O texto da norma, em virtude da utilização da conjunção "ou", faz depender o efeito do trânsito em julgado da verificação, em alternativa, de uma de duas hipóteses: *logo que a decisão não seja suscetível de recurso*, por um lado; e ausência de *reclamação*, por outro lado. A primeira expressão utiliza um advérbio de tempo "logo" que significa, no contexto da frase, que a decisão era suscetível de recurso mas deixou de o ser em virtude do decurso de uma fração de tempo. Tendo a primeira expressão este sentido e sendo a segunda uma alternativa da primeira então esta aplica-se aos casos em que a decisão não é suscetível de recurso. Por conseguinte, por mera decorrência dos sentidos atribuíveis ao texto da lei a norma em análise obriga a que se faça a distinção entre decisões suscetíveis de recurso ordinário, por um lado, e decisões que não são suscetíveis de recurso ordinário, por outro lado.

16. Este sentido que retiramos, conforme referido, apenas das palavras do legislador é aquele que também deriva da conjugação sistemática e coerente do artigo 628.º do Código de Processo Civil com outras normas do mesmo diploma legal conexas com a matéria, em articulação com as finalidades prosseguidas pelo conceito de trânsito em julgado. Efetivamente, o "*trânsito em julgado de uma decisão desempenha um papel fulcral na segurança jurídica*"¹, porque determina a

¹ Supremo Tribunal de Justiça no acórdão de 27.05.2021, processo n.º 105/20.1SHLSB-A.L1-A.S1, in www.dgsi.pt.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

imutabilidade ou definitividade da decisão. Essa definitividade pressupõe, por definição, o esgotamento, pelo menos, de todas as formas ordinárias de reação legalmente previstas que permitem alterar o sentido da decisão. Essas formas ordinárias são no Código de Processo Civil, por um lado, os recursos ordinários quando admissíveis, nos quais devem ser invocadas as nulidades, e a arguição de nulidades da decisão e de reforma quanto a custas.

17. Podemos, assim, concluir e sintetizar, recorrendo às palavras de ABRANTES GERALDES², que decorre do artigo 628.º do Código de Processo Civil a necessidade de "diferenciar os casos em que a decisão é ou não passível de recurso ordinário: a) Quando é susceptível de recurso ordinário, o trânsito em julgado depende, em primeiro lugar, do facto de se encontrarem esgotadas as possibilidades de interposição desse recurso em cujas alegações deve ser integrada a arguição de nulidades da sentença ou a reforma quanto a custas e multa (arts. 615º, nº. 4, e 616º, nº. 3) b) Quando seja insusceptível de recurso ordinário, o trânsito em julgado ocorre com o esgotamento do prazo para a arguição de nulidades da sentença ou dedução do incidente de reforma, nos termos dos arts. 615º, nº. 4, e 616º (e dos arts. 666º e 685º quando estejam em causa acórdãos da Relação ou do Supremo, respectivamente)".
18. Também no processo penal esta diferenciação é válida, porque as nulidades da sentença devem ser invocadas no respetivo recurso por força do artigo 379.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, pelo que também neste diploma a definitividade da decisão está dependente de mecanismos similares àqueles que estão consagrados no Código de Processo Civil. Nessa medida, não havendo normas no Código de Processo Penal que definam o trânsito em julgado, sendo esta uma matéria que carece de resposta jurídico-normativa e verificando-se que a solução prevista no Código de Processo Civil se adapta também ao processo penal conclui-se que o artigo 628.º do Código de Processo Civil é aplicável às decisões

² In "Recursos no Novo Código de Processo Civil, 2013, Almedina, pág. 30.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

proferidas nos processos crime *ex vi* artigo 4.º do Código de Processo Penal. Consequentemente, é exato afirmar, conforme exarou o Supremo Tribunal de Justiça no acórdão de 25.6.2009, proferido no proc. nº 107/09.9YFLSB, que «*as decisões judiciais consideram-se transitadas em julgado logo que não sejam susceptíveis de recurso ordinário, sendo que no caso de decisões inimpugnáveis o trânsito se verifica findo o prazo para arguição de nulidades ou apresentação de pedido de reforma (correção) ou de aclaração – é o que estabelece o art. 677.º do CPC, aplicável ex vi art. 4.º do CPP –, ou seja, o prazo-regra fixado no n.º 1 do art. 105.º do CPP, qual seja o de dez dias*»³. O artigo 677.º do Código de Processo Civil mencionado neste aresto corresponde ao atual artigo 628.º do Código de Processo Civil.

19. O mesmo vale para o presente processo de contraordenação, pois os mecanismos de reação judicial são, no essencial, da mesma tipologia. Assim, a Lei da Concorrência e o Regime Geral das Contraordenações preveem os recursos ordinários admissíveis e a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal admite os demais. Por conseguinte, também o artigo 628.º do Código de Processo Civil é aplicável aos autos *ex vi* artigo 4.º do Código de Processo Penal, 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e artigo 83.º da Lei da Concorrência.
20. Esclarecido estes dois primeiros pontos – o sentido do artigo 628.º do Código de Processo Civil e a sua aplicação ao presente processo de contraordenação – analisemos melhor cada uma das possibilidades previstas pela norma.
21. A primeira consiste, conforme referido, na **suscetibilidade da decisão ser objeto de recurso ordinário**. Neste caso, o trânsito ocorre logo que a decisão não seja suscetível de recurso ordinário, o que se verifica após o esgotamento do prazo legalmente previsto para a interposição de recurso sem que haja instauração do recurso. O que ocorre por mero efeito do tempo e diretamente da lei, sem

³ In www.dgsi.pt.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

necessidade de qualquer decisão judicial Na hipótese contrária – interposição de recurso dentro do prazo legalmente previsto – já não ocorre o trânsito, porque não se verifica o requisito exigido para o efeito, ou seja, o esgotamento do prazo sem interposição de recurso. Consequentemente, neste caso, o trânsito irá ocorrer com o trânsito em julgado da decisão que puser ao termo ao recurso, quer seja a decisão de mérito, quer seja a decisão de não admissão, sendo que esta hipótese se restringe evidentemente à decisão que não admite o recurso com fundamentos diferentes da tempestividade, pois o mero decurso do prazo conduz, conforme referido, ao trânsito em julgado por decorrência direta do artigo 628.º do Código de Processo Civil (*ex vi* artigo 4.º do Código de Processo Penal, artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e artigo 83.º da Lei da Concorrência) e, nessa medida, sem necessidade de qualquer decisão judicial nesse sentido.

22. Quanto à segunda hipótese – **não suscetibilidade da decisão ser objeto de recurso ordinário** – o trânsito ocorre após o esgotamento do prazo legalmente previsto para a reclamação da decisão, por via da arguição de nulidades ou de reforma da decisão quanto a custas e por mero efeito do decurso desse prazo, sem necessidade também de qualquer decisão judicial nesse sentido. Prazo esse que corresponde, conforme referido, ao prazo geral de dez dias previsto no artigo 149.º, n.º 1, do Código de Processo Civil *ex vi* artigo 4.º do Código de Processo Penal, artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e artigo 83.º da Lei da Concorrência. Na hipótese contrária – apresentação de reclamação dentro do prazo legalmente previsto – já não ocorre o trânsito, porque não se verifica o requisito exigido para o efeito, ou seja, a ausência de reclamação. Consequentemente, neste caso, o trânsito irá ocorrer com o trânsito em julgado da decisão que vier a decidir a reclamação ou das sucessivas decisões de reclamação, a não ser que o tribunal de recurso aplique o mecanismo previsto no artigo 670.º do Código de Processo Civil, fixando o trânsito (*cf.* artigo 670.º, n.º 2), aplicável aos autos por via das normas remissivas indicadas, para evitar o



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

protelamento do trânsito em julgado em virtude da apresentação de reclamações abusivas.

23. Quando não há recursos para o Tribunal Constitucional as asserções precedentes são suficientes para determinar o trânsito em julgado da decisão que põe fim ao processo. Já não é assim quando há recursos para o Tribunal Constitucional, pois este recurso não está a abrangido pelas hipóteses previstas no artigo 628.º do Código do Processo Civil, porque o recurso para o Tribunal Constitucional não é um recurso ordinário, nem uma reclamação. Efetivamente, não está previsto nos tipos de recurso ordinários e extraordinários admitidos pelo artigo 627.º, n.º 2, do Código de Processo Civil e pelo Livro IX do Código de Processo Penal, nem contemplado pelas normas do Regime Geral das Contraordenações e da Lei da Concorrência que determinam os tipos de recurso admitidos – cf. artigos 84.º a 89.º da Lei da Concorrência e artigo 73.º do Regime Geral das Contraordenações. Também não é uma reclamação, uma vez que implica uma reapreciação por parte de um tribunal diferente daquele que proferiu a decisão recorrida.
24. Consequentemente, a conclusão que se impõe é que o recurso para o Tribunal Constitucional parece ser um recurso especial. Contudo, mais importante do que a sua classificação o que é necessário determinar e decidir é se esse recurso tem impacto no trânsito em julgado da decisão recorrida e, em caso afirmativo, em que termos.
25. A resposta a estas questões é-nos dada pelo artigo 80.º, n.º 4, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, ao estipular que *transitada em julgado a decisão que não admita o recurso ou lhe negue provimento, transita também a decisão recorrida, se estiverem esgotados os recursos ordinários, ou começam a correr os prazos para estes recursos, no caso contrário.*
26. De uma forma expressa a norma esclarece que o recurso para o Tribunal Constitucional condiciona o trânsito em julgado da decisão recorrida, pelo que a



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

resposta à primeira questão é afirmativa. Quanto ao modo como afeta o trânsito em julgado uma leitura da norma mais imediata, superficial e circunscrita ao seu texto poderia conduzir à conclusão de que o trânsito em julgado da decisão recorrida passaria a ocorrer, em todos os casos, com o trânsito em julgado da decisão final do recurso para o Tribunal Constitucional, quer da decisão de mérito, quer da decisão de não admissão mesmo que sustentada no fundamento da intempestividade. Contudo, esta interpretação tão lata, ao incluir as decisões de não admissão por intempestividade, não é a correta.

27. Efetivamente, decorre da análise que efetuámos a propósito do artigo 628.º do Código de Processo Civil que o decurso dos prazos para a interposição do recurso ordinário e da reclamação produz o trânsito em julgado por mero efeito da lei, sem necessidade de declaração judicial, porque é o simples decurso do tempo que esgota as possibilidades legais previstas nos diplomas analisados de modificação da decisão recorrida ou reclamada. Ora, não se encontra nenhuma razão para que não seja assim com o recurso para o Tribunal Constitucional, antes pelo contrário.

28. Efetivamente, admitir que o trânsito em julgado da decisão recorrida para o Tribunal Constitucional ocorra sempre com a decisão final do Tribunal Constitucional, mesmo nos casos em que o recurso foi interposto fora de prazo, significaria que o trânsito em julgado passaria a estar inteiramente dependente da vontade do recorrente e obedeceria a uma lógica completamente distinta da noção de trânsito em julgado prevista no artigo 628.º do Código de Processo Civil. Com efeito, nessa hipótese, o recorrente podia, passado o tempo que fosse após o esgotamento dos prazos legais (um ano, dois anos, dez anos ...), fazer "renascer" a decisão por via da interposição de um recurso para o Tribunal Constitucional para obter uma decisão deste Tribunal de não admissão do recurso por intempestividade (pois a decisão de indeferimento do tribunal que proferiu a decisão recorrida é suscetível de reclamação para o Tribunal Constitucional – cf.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

artigo 76.º, n.º 4, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional) que iria fixar o trânsito em julgado.

29. Crê-se não ser necessário discorrer muito para se perceber que esta interpretação da lei é insustentável e fere frontalmente o cânone interpretativo que garante um ordenamento jurídico sujeito a parâmetros de racionalidade e que está consagrado, entre nós, no artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil. Assim, recorda esta norma que na *fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*. Cremos também ser esta a leitura efetuada pelo Ministério Público na promoção com a ref.ª 483757, ainda que sustentada em parâmetros em parte diferentes.
30. Consequentemente, assumindo, como devemos assumir, que nos movemos num ordenamento jurídico com sentido imediatamente percebemos que o sentido do artigo 80.º, n.º 4, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional é aquele que decorre da sua necessária conjugação com o conceito de trânsito em julgado pressuposto pelo artigo 628.º do Código de Processo Civil, aplicável aos presentes autos por via das normas remissivas já indicadas. E essa interpretação sistemática e coerente conduz-nos a duas conclusões.
31. Em primeiro lugar, aquilo que o legislador pretendeu exprimir e estatuir no referido artigo 80.º, n.º 4, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional foi que o **recurso para o Tribunal Constitucional produz o mesmo efeito no trânsito em julgado gerado pelos recursos ordinários**. É este o sentido da norma, pois o que aí está escrito, em articulação com a noção de trânsito em julgado consagrada no artigo 628.º do Código de Processo Civil, é o efeito que a interposição de recurso ordinário produz no trânsito em julgado da decisão recorrida, considerando que esse efeito pressupõe, face ao teor da norma, o não esgotamento do prazo de interposição do recurso. Ou seja, o legislador em vez de



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

estatuir que o recurso para o Tribunal Constitucional afeta o trânsito em julgado da decisão recorrida nos mesmos termos que um recurso ordinário optou por descrever esses efeitos, que correspondem, conforme referido, àqueles que produz a interposição de um recurso ordinário antes de esgotado (evidentemente) o prazo. Consequentemente, o esgotamento dos prazos de recurso para o Tribunal Constitucional de uma decisão suscetível de recurso gera, por força do artigo 628.º do Código de Processo Civil, o trânsito em julgado da decisão recorrida. Caso contrário e sendo interposto recurso para o Tribunal Constitucional dentro do prazo então o trânsito da decisão recorrida estará dependente do trânsito da decisão final do recurso pelo Tribunal Constitucional, seja a decisão de mérito, seja da decisão de não admissão mas por fundamentos diversos da intempestividade. Assim sendo, para além das hipóteses previstas no artigo 628.º do Código de Processo Civil caso haja recurso para o Tribunal Constitucional temos de considerar ainda e cumulativamente com as mesmas uma terceira possibilidade: logo que a decisão não seja suscetível de recurso para o Tribunal Constitucional.

32. Em segundo lugar, o trânsito em julgado da própria decisão do Tribunal Constitucional está sujeito ao disposto no artigo 628.º do Código de Processo Civil (aplicável aos autos por via das normas remissivas indicadas), pelo que, não sendo suscetível de recurso ordinário, apenas transita quando já não seja suscetível de reclamação dentro do prazo geral.
33. Como veremos na análise que se segue estas asserções são muito importantes para a resposta a dar à questão a decidir no caso concreto.
34. Assim, o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236 e alínea a) dos factos relevantes) não era suscetível de recurso ordinário, porque nem a Lei da Concorrência, nem o Regime Geral das Contraordenações admitem recurso das decisões finais do Tribunal da Relação de Lisboa para o



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Supremo Tribunal de Justiça – cf. artigo 89.º da Lei da Concorrência e artigo 73.º do Regime Geral das Contraordenações. Contudo, era suscetível de reclamação, tendo a EDP apresentado dentro do prazo geral para o efeito uma reclamação, designadamente o requerimento apresentado em 02.10.2023 com a ref.ª 652439 (cf. alínea b) dos factos relevantes). Em virtude da apresentação desta reclamação, o trânsito em julgado do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.ª 20515236) passou a estar dependente do trânsito em julgado da decisão desta reclamação.

35. A reclamação foi decidida por acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 06.12.2023 com a ref.ª 20832412 (cf. alínea d) dos factos provados). Contudo, dentro do prazo geral de reclamação, a EDP apresentou novamente reclamação deste acórdão, através do requerimento datado de 14.12.2023 (cf. alínea e) dos factos provados). Ora, esta reclamação, por força do artigo 628.º do Código de Processo Civil condicionou novamente o trânsito em julgado do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.ª 20515236), que passou a estar dependente do trânsito em julgado da decisão desta segunda reclamação.

36. Esta segunda reclamação foi decidida através do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 22.01.2024, com a ref.ª 21028407 (cf. alínea f) dos factos relevantes). Desta decisão não foi apresentada qualquer reclamação, mas foi interposto, dentro do prazo legal, recurso para o Tribunal Constitucional (cf. alíneas f) e g) dos factos relevantes). Consequentemente, o trânsito em julgado passou a estar dependente, por força do artigo 80.º, nº 4, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, da decisão final deste recurso.

37. Ora, este recurso terminou com uma decisão de não admissão proferida pelo acórdão n.º 360/2024, em 08.05.2024 (cf. alínea j) dos factos relevantes), não tendo sido arguida qualquer reclamação no decurso do prazo geral. Pelo que,



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

tendo tal decisão sido notificada à EDP em 13.05.2024 (cf. alínea k) dos factos provados), o prazo geral para a apresentação de reclamações completou-se em 23.05.2024. Assim, a partir desta data, o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236) deixou de ser suscetível de reclamação.

38. Contudo, a análise não termina aqui, pois foi interposto recurso do próprio acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236 e alínea m) dos factos relevantes) para o Tribunal Constitucional, pelo que importa analisar em que medida o mesmo afetou o trânsito em julgado. Para o efeito, não vamos considerar o primeiro recurso interposto em 09.10.2023 (cf. alínea c) dos factos provados), pois este recurso não conduz a uma data distinta daquela que se indicou no parágrafo precedente, na medida em que o mesmo foi apreciado também pelo Tribunal Constitucional no acórdão n.º 360/2024 (cf. alínea k) dos factos relevantes).

39. Importa, assim, o recurso interposto em 22.05.2023 (cf. alínea m) dos factos provados). Como decorre do elenco dos factos relevantes, designadamente alíneas o) e p), este recurso não foi admitido por se ter considerado o mesmo intempestivo – cf. decisão sumária n.º 362/2024 e acórdão n.º 544/2024. Justifica-se a transcrição dos principais segmentos das respetivas fundamentações para se perceber as razões desse entendimento que são relevantes para a decisão da questão em análise.

40. Assim, na decisão sumária n.º 362/2024 exarou-se o seguinte:

“A questão da admissibilidade do presente recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade depende, antes de mais, da aferição do cumprimento do requisito da tempestividade, que afeta de igual forma todas as questões de constitucionalidade que compõem o objeto do recurso. O cumprimento deste pressuposto processual será avaliado à luz do disposto no artigo 70.º, n.º 2, da LTC, que determina que o recurso ora em causa apenas cabe “de decisões que não



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

admitam recurso ordinário, por a lei o não prever ou por já haverem sido esgotados todos os que no caso cabiam”.

Como a recorrente bem assinala, foi a não observância deste mesmo requisito que determinou o não conhecimento do objeto do recurso, no que respeita às questões de constitucionalidade agora também em causa, no âmbito do processo n.º 174/2024. Disse-se, no Acórdão n.º 360/2024: “O Tribunal Constitucional tem sido muito claro quanto a esta matéria, explicitando que o facto relevante é a estabilidade, na ordem jurídica, da decisão recorrida, independentemente da natureza dos fundamentos que possam vir a justificar a sua revisão – não relevando, por isso, a definitividade dos juízos proferidos nos autos sobre as questões de constitucionalidade invocadas, mas sim a da decisão recorrida em si mesma considerada. Ora, se, como se comprova e a própria recorrente-reclamante reconhece, no momento de interposição do recurso estava pendente uma arguição de nulidade ou irregularidade perante o TRL, não cabe qualquer dúvida de que a decisão a quo não era, ainda definitiva.” (...)

7. Este novo recurso, ainda que de objeto idêntico ao anterior, foi interposto em momento processual distinto – após a prolação (e antes do trânsito em julgado) do Acórdão n.º 360/2024, em que não se conheceu do recurso de constitucionalidade interposto do Acórdão do TRL de 22 de janeiro de 2024, que julgou improcedente o pedido de esclarecimento do Acórdão do mesmo tribunal de 6 de dezembro de 2023, o qual, por seu turno, julgara também improcedente o requerimento de arguição de nulidades da decisão agora impugnada. No caso, assim se procedeu, e pela própria pena da recorrente, por se entender, atenta a decisão deste Tribunal Constitucional proferida nos autos, que “**só agora, com a notificação do Acórdão n.º 360/2024 — que veio rejeitar o recurso de constitucionalidade contra o Acórdão sobre o incidente pós-decisório por intempestivo —, é que se estabilizam as decisões subsequentes ao Acórdão condenatório, vem a A. interpor o presente recurso, em obediência à orientação constitucional.**”

Contudo, a questão afigura-se mais complexa, posto que o problema da determinação da *definitividade* da decisão recorrida – no caso, recorde-se, o



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juíza da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Acórdão do TRL de 25 de setembro de 2023 –, não encontra, em sede jurisprudencial, uma resposta unívoca.

(..) Atendendo à doutrina e jurisprudência sobre esta problemática, divisam-se duas posições diferentes quanto determinação do momento a partir do qual se começa a contar o prazo de interposição do recurso de constitucionalidade: i) a partir do momento em que tenha sido proferida a decisão definitiva das instâncias quanto à decisão impugnada; ou ii) ou apenas após *a decisão do Tribunal Constitucional* que tenha apreciado recurso de constitucionalidade interposto desta última. Ou seja, trata-se de saber se a definitividade se afere com referência à ordem jurisdicional respetiva, ou se devem igualmente ser tidos em conta eventuais recursos de constitucionalidade relativos a decisões de incidentes pós decisórios. (...)

7.2. Nestes termos, de acordo com a jurisprudência maioritária do Tribunal Constitucional, a “definitividade” reporta-se à *«ordem jurisdicional em que se insere o tribunal que proferiu a decisão»* (veja-se o teor do Acórdão n.º 346/2013).

Este entendimento tem uma consequência prática imediata. Implica que após o indeferimento de incidente pós-decisório de uma decisão de mérito *irrecorrível na respetiva jurisdição* (arguição de nulidade ou, no caso sub judice, pedido de esclarecimento) se inicia o prazo para interposição de recurso para o Tribunal Constitucional quanto a ambos. As duas decisões são *definitivas para a jurisdição competente*, ainda que nenhuma tenha *ainda transitado em julgado*, conceito que (..) não se confunde com o de *definitividade* para efeitos de recurso de constitucionalidade. (...)

Assim, *porque já definitivo para a respetiva jurisdição*, o acórdão de mérito é recorrível com/ao mesmo tempo que o acórdão que decida pela improcedência do último incidente pós-decisório, marcando o termo inicial do prazo para recurso de fiscalização concreta. Esta tese é perfeitamente resumida no Acórdão n.º 155/2022, que explica que o recurso de constitucionalidade relativo à decisão de mérito deve, neste tipo de situação, ser interposto concomitantemente com o recurso de constitucionalidade interposto da decisão posterior. No mesmo



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

sentido, o Acórdão n.º 546/2022 esclarece que “O termo inicial do prazo de recurso para o Tribunal Constitucional é o momento em que o acórdão recorrido se torna definitivo na ordem jurisdicional respetiva, momento em que poderiam os impugnantes recorrer para o Tribunal Constitucional quanto a todas as questões de constitucionalidade suscitadas.”

8. É esta jurisprudência, maioritária, que aqui se sufraga. A posição que se acolhe encontra também apoio na doutrina, designadamente na obra de C. LOPES DO REGO, *Os Recursos de Fiscalização Concreta na Lei e na Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2010, pg. 196 e segs., e no artigo de A. M. REIS e N. LEMOS JORGE, “A tempestividade dos recursos de fiscalização concreta na jurisprudência do tribunal constitucional”, in P. MACHETE, G. A. RIBEIRO e M. CANOTILHO (eds.), *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Manuel da Costa Andrade*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2023, pg. 98 e segs.

Ora, no caso dos autos, e nos termos expostos, o momento adequado para interposição do presente recurso de constitucionalidade teria sido após a prolação do Acórdão do TRL de 22 de janeiro de 2024. Nessa altura, e ao mesmo tempo que o recurso de constitucionalidade dessa decisão, interposto a 5 de fevereiro de 2024, deveria a recorrente ter confrontado este Tribunal Constitucional com as questões que compõem o objeto do presente recurso (e que integravam, também, recurso interposto à cautela – por isso, *intempestivo* –, a 9 de outubro de 2023, quando não havia ainda decisão relativa às nulidades arguidas). Todavia, não o fez. Optando por fazê-lo agora, fá-lo demasiado tarde, com fundamento numa interpretação que, a sufragar-se, constituiria um seríssimo entrave à “*celeridade e concentração processuais*”, valores com proteção constitucional que não podem deixar de levar-se em conta no desenho de uma solução para o problema que aqui se põe. Atento o risco de prescrição assinalado nos autos, deve recordar-se que este instituto assenta na inércia estadual como primeiro elemento legitimador do efeito extintivo que produz. Precisamente por essa razão, a lei processual não pode ser permeável ao prolongamento das instâncias, com recurso a distintos incidentes pós-decisórios, a que se somam recursos de constitucionalidade, permitindo às



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

partes distendê-las longamente, descaracterizando a lógica inerente à instituição de um prazo prescricional.

Por fim, assinala-se que nenhuma contradição existe entre esta constatação e o que se afirmou na Decisão Sumária n.º 222/2024 e no Acórdão n.º 360/2024. Com efeito, nessa sede considerou-se prematuro o recurso então interposto porque *«como se comprova e a própria recorrente-reclamante reconhece, no momento de interposição do recurso estava pendente uma arguição de nulidade ou irregularidade perante o TRL»*, não cabendo dúvidas de que a decisão a quo não era, ainda, definitiva. Nestes termos, e à semelhança do que sucedeu no Acórdão n.º 546/2022, *“não existe, assim, qualquer incoerência. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 70.º da LTC, não pode o Tribunal Constitucional conhecer dos recursos interpostos ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º antes de a decisão recorrida ser definitiva na ordem jurisdicional respetiva”*. Ou seja, decorre da Decisão Sumária n.º 222/2024, e do Acórdão n.º 360/2024 que só quando os tribunais da jurisdição comum tivessem proferido a última palavra quanto às nulidades arguidas poderia iniciar-se o prazo de recurso para este Tribunal Constitucional. Contudo, no momento em que foi interposto o presente recurso, tal prazo estava, há muito, ultrapassado (...).

41. Por sua vez, no acórdão n.º 362/2024 consignou-se, entre o mais, o seguinte:

“(...) A Decisão ora reclamada assume, e explica, desde o primeiro momento que “o problema da determinação da definitividade da decisão recorrida – no caso, recorde-se, o Acórdão do TRL de 25 de setembro de 2023 –, não encontra, em sede jurisprudencial, uma resposta unívoca”, alertando para o facto de o cerne da questão residir em “saber se a definitividade se afere com referência à ordem jurisdicional respetiva, ou se devem igualmente ser tidos em conta eventuais recursos de constitucionalidade relativos a decisões de incidentes pós decisórios”.

Mais se dá nota que, de acordo com a corrente jurisprudencial que tem prevalecido na maior parte das decisões recentes deste Tribunal, a “definitividade” se reporta à *«ordem jurisdicional em que se insere o tribunal que proferiu a*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

decisão», sendo também este o entendimento adotado no presente caso, e que conduziu à decisão de não conhecimento do objeto do recurso. Ora, em relação a esta posição, a recorrente-reclamante não logra produzir argumentos que permitam informá-la, demonstrando a sua alegada improcedência.

Com efeito, não resulta da Decisão Sumária n.º 362/2024 que os recursos de constitucionalidade interpostos nos autos tenham por objeto dois acórdãos diretamente interligados através de uma conexão entre o respetivo conteúdo decisório, nem, tão pouco, que a existência de tal conexão seja uma premissa necessária para aplicação da posição jurisprudencial assumida.

Pelo contrário. A Decisão Sumária n.º 362/2024 sufraga uma conceção acerca do momento adequado para interposição do recurso de constitucionalidade de simples apreensão: este verifica-se “*após o indeferimento de incidente pós-decisório de uma decisão de mérito irrecorrível na respetiva jurisdição (arguição de nulidade ou, no caso sub judice, pedido de esclarecimento)*”. Não se impõe qualquer relação de direta dependência ou definitividade entre ambos. Apenas se exige que, em tal momento temporal, já não possa haver mais pronúncias da jurisdição comum, isto é que as decisões sejam “*definitivas para a jurisdição competente, ainda que nenhuma tenha ainda transitado em julgado*” conceito que “*não se confunde com o de definitividade para efeitos de recurso de constitucionalidade.*”

É evidente que a recorrente-reclamante discorda, profundamente, desta orientação. Contudo, é também patente que os argumentos aduzidos na reclamação não logram infirmá-la; na verdade, a reclamante limita-se a sustentar a sua preferência pela orientação jurisprudencial oposta, que não é inédita na jurisprudência constitucional, mas que não determina a improcedência do decidido na Decisão Sumária reclamada.

Ora, de acordo com a posição adotada na Decisão Sumária n.º 362/2024, “*só quando os tribunais da jurisdição comum tivessem proferido a última palavra quanto às nulidades arguidas poderia iniciar-se o prazo de recurso para este Tribunal Constitucional. Contudo, no momento em que foi interposto o presente recurso, tal prazo estava, há muito, ultrapassado*”. Esta facto não é infirmado pelo teor da reclamação apresentada, pelo



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

que permanece inexpugnado o vício em apreço, sem qualquer contradição entre decisões anteriores.

8. Acrescente-se ainda que a orientação assumida na Decisão Sumária n.º 362/2024 não representa qualquer *formalismo excessivo* ou *manuseamento indevido* – e numa *lógica* contra reo – do conceito de *definitividade*. Efetivamente, não apenas corresponde à jurisprudência maioritária, como, nas palavras do Acórdão n.º 546/2022, é a única que “*permite chamar o Tribunal Constitucional, para todas as questões de constitucionalidade suscitadas, assim que as instâncias houverem adotado a última palavra nos autos — evitando o protelamento da intervenção deste Tribunal quando a ordem jurisdicional de que provém a decisão recorrida já tomou todas as decisões aí consentidas.*” Desta forma, pois, e tal como se afirmou no Acórdão n.º 155/2022, é “*esse o entendimento que aqui se entende ser de acolher, por ter do seu lado a proteção de interesses de racionalidade na administração da justiça, sem que sacrifique quaisquer interesses individuais no acesso à jurisdição constitucional. De facto, tal entendimento não afasta a possibilidade de o recorrente ver fiscalizada a constitucionalidade de normas aplicadas na decisão de que interpusera o recurso ordinário (...). Simplesmente vincula-o, em nome das ponderosas razões de racionalidade processual acima mencionadas, a solicitar essa fiscalização logo no momento em que essa decisão se tenha tornado definitiva dentro da ordem jurisdicional respetiva*”. Recorde-se que, no exercício jurisprudencial de concordância prática entre direitos e princípios constitucionais em conflito, o Tribunal deve optar pela via interpretativa que permita salvaguardá-los com a maior amplitude possível. Ora, a tese da recorrente-reclamante, da qual resultaria um significativo protelamento da possibilidade de chamar a intervir este Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização concreta, não comporta, porém, e em rigor uma ampliação do seu direito ao recurso; este está garantido, com idêntica amplitude, pela tese que sustenta a Decisão Sumária reclamada. Esta, por outro lado, assegura de maneira significativamente mais lograda os valores da racionalidade e celeridade processuais, e de realização da justiça, como aliás o presente caso demonstra de maneira evidente.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Destarte, é certo que não estão reunidos os pressupostos para ser conhecida a questão de constitucionalidade objeto do presente recurso.

Consequentemente, a decisão sumária proferida merece a nossa concordância, mostrando-se indefetível a sua fundamentação e, não resultando abalada pela manifestação de discordância da reclamante, confirma-se a inadmissibilidade, pelos fundamentos apontados, do recurso de constitucionalidade interposto nos autos”.

42. Com todo o respeito por entendimento contrário considera-se que o acórdão n.º 544/2024 produziu efeito de caso julgado formal nos autos quanto à questão da intempestividade do recurso interposto pela EDP para o Tribunal Constitucional em 22.05.2024.
43. Efetivamente, tem-se entendido, a propósito da extensão objetiva do caso julgado material, que *“a força do caso julgado material abrange, para além das questões diretamente decididas na parte dispositiva da sentença, as que sejam antecedente lógico necessário à emissão da parte dispositiva do julgado”*⁴, pois *“não é a decisão, enquanto conclusão do silogismo judiciário, que adquire o valor de caso julgado, mas o próprio silogismo considerado no seu todo: o caso julgado incide sobre a decisão como conclusão de certos fundamentos e atinge estes fundamentos enquanto pressupostos daquela decisão”*⁵. Argumenta-se ainda que *“a economia processual, o prestígio das instituições judiciárias, reportado à coerência das decisões que proferem, e o prosseguido fim de estabilidade e certeza das relações jurídicas, são melhor servidos por aquele critério eclético, que sem tornar extensiva a eficácia do caso julgado a todos os motivos objectivos da sentença, reconhece todavia essa autoridade à decisão daquelas questões*

⁴ Acórdão do STJ de 12.07.2011, processo n.º 129/07.4TBPST.S.1, in www.dgsi.pt.

⁵ Cf. acórdão indicado na nota precedente, citando MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

preliminares que forem antecedente lógico indispensável à emissão da parte dispositiva do julgado.”⁶.

44. Estas razões são igualmente válidas para o caso julgado formal, pelo que se deverá concluir que a extensão objetiva do mesmo inclui para além das questões diretamente decididas na parte dispositiva da sentença, as que sejam antecedente lógico necessário à emissão da parte dispositiva do julgado.
45. Ora, a questão da tempestividade do recurso interposto pela EDP Produção para o Tribunal Constitucional em 22.05.2024 do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236) consubstancia um antecedente lógico necessário da decisão de não admissão desse recurso, pelo que o mesmo produziu efeito de caso julgado formal em relação a esta questão. O despacho de admissão do recurso pelo Tribunal da Relação de Lisboa (cf. alínea n) dos factos provados) não altera estas asserções, não medida em que esta decisão não vincula o Tribunal Constitucional conforme estipula o artigo 76.º, n.º 3, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, pelo que não produz efeito de caso julgado formal. Consequentemente, dever-se-á concluir que o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236) deixou de ser suscetível de recurso para o Tribunal Constitucional dez dias após a data em que este acórdão se tornou definitivo “com referência à ordem jurisdicional respetiva” nos termos que constam nas referidas decisões do Tribunal Constitucional e tendo em conta o disposto no artigo 75.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional.
46. Essa definitividade ocorreu após o decurso do prazo geral que a EDP Produções dispunha para reclamar do acórdão proferido em 22.01.2024. O que sucedeu no dia 05.02.2024, tendo em conta que foi notificada do referido aresto em 26.02.2024 (cf. alínea f) dos factos provados). Consequentemente, o prazo para a interposição de recurso para o Tribunal Constitucional do acórdão do Tribunal da

⁶ Cf. acórdão indicado na nota precedente citando RODRIGUES BASTOS.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.ª 20515236) esgotou-se nessa data ou quando muito (considerando os 3 dias úteis subsequentes) em 08.02.2024.

47. Mesmo que assim se não entenda e se considere que a referida questão não está abrangida pelo efeito de caso julgado formal do acórdão n.º 544/2024 a conclusão é a mesma, pois perfilha-se sobre o conceito de definitividade necessário para determinar o início do prazo de interposição do recurso para o Tribunal Constitucional a posição maioritária expressa nesse aresto e bem assim na decisão sumária n.º 362/2024, pelos fundamentos aí exarados e também em outros acórdãos do Tribunal Constitucional como o acórdão n.º 386/2006, o acórdão n.º 374/2007, o acórdão n.º 346/2013, o acórdão n.º 839/2024, a decisão sumária n.º 181/2020 e o acórdão n.º 155/2022, citados na referida decisão sumária.
48. Conforme se explicitou neste último aresto em termos que nos parecem ser decisivos: *"É esse o entendimento que aqui se entende ser de acolher, por ter do seu lado a proteção de interesses de racionalidade na administração da justiça, sem que sacrifique quaisquer interesses individuais no acesso à jurisdição constitucional. De facto, tal entendimento não afasta a possibilidade de o recorrente ver fiscalizada a constitucionalidade de normas aplicadas na decisão de que interpusera o recurso ordinário (no caso, na decisão do Tribunal da Relação de Lisboa). Simplesmente vincula-o, em nome das ponderosas razões de racionalidade processual acima mencionadas, a solicitar essa fiscalização logo no momento em que essa decisão se tenha tornado definitiva dentro da ordem jurisdicional respetiva"*.
49. Sendo esta data (08.02.2024) anterior à data em que deixou de ser suscetível de reclamação (23.05.2024) então conclui-se que **o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.ª 20515236) transitou em julgado no dia 23.05.2024.**



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

b. Preclusão do conhecimento da prescrição:

50. A questão em análise coloca-se na medida em que, conforme já sinalizado, a EDP invocou a prescrição do procedimento contraordenacional em 25.07.2024 (cf. ref.^a 83594 e alínea r) dos factos relevantes expostos na análise da questão precedente). Decidida a questão precedente relativa à data do trânsito em julgado do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236) o confronto das duas datas – data do trânsito em julgado deste aresto em 23.05.2024 e data da invocação da prescrição em 25.07.2024 – permite concluir que a prescrição foi invocada após a decisão se ter tornado definitiva.
51. Este ponto é decisivo, na medida em que transitada em julgado a decisão sem que tenha sido apreciada oficiosamente a prescrição ou invocada por algum sujeito processual, então a mesma fica prejudicada pela definitividade da decisão. E não é necessário qualquer decisão judicial ou qualquer ato da secretaria a certificar o trânsito em julgado, pois este efeito decorre diretamente da lei.
52. Cremos que o entendimento referido é aquele que tem sido perfilhado pela maioria da jurisprudência. Assim, decidiu-se neste sentido no acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 03.06.2013, processo n.º 1037/08.7PBGMR-A.G1, tendo-se exarado no respetivo sumário o seguinte: a "*prescrição do procedimento criminal deve ser suscitada até ao trânsito em julgado da sentença condenatória, sob pena de ficar precludido o direito de a suscitar em virtude do caso julgado entretanto constituído. Para o efeito releva o momento da arguição em juízo*".
53. Idêntico entendimento foi adotado pelo acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 03.12.2013, processo n.º 559/07.1TAABT-A.E1, no qual se consignou o seguinte: "*Tendo o requerimento em que o arguido invocou a prescrição do procedimento criminal sido apresentado depois do trânsito em julgado da sentença*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

condenatória, não podia esse requerimento obstar à produção do efeito do trânsito que já se produzira, sendo que, a partir daquele trânsito em julgado, inicia-se a prescrição da pena nos termos do art. 122.º, n.º2 do C.Penal".

54. Também no acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 18.05.2016, processo n.º 372/01.0TALRA.C1, se concluiu que: "*I. Transitada em julgado a sentença de condenação do arguido fica precludido o direito de requerer ou de conhecer oficiosamente a prescrição do procedimento contraordenacional. II - A questão da prescrição do procedimento criminal tem necessariamente de ser suscitada e apreciada até ao trânsito em julgado da decisão, ficando o eventual erro que tenha sido cometido nesse âmbito coberto pelo caso julgado".*
55. O Tribunal da Relação de Lisboa adotou o mesmo entendimento no acórdão de 20.06.2017, processo n.º 51/15.0YUSTR.G.L1-5, esclarecendo-se, no sumário, que: "*V - A actual Jurisprudência, mormente a imanada pelo Supremo Tribunal de Justiça, converge na possibilidade da sua apreciação até "ao trânsito em julgado da decisão. VI - Verificado este, "o eventual erro que tenha sido cometido nesse âmbito, fica coberto pelo caso julgado", não podendo ser objecto sequer de recurso de revisão".*
56. Por fim, encontramos a mesma posição no acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 07.03.2018, processo n.º 607/16.4T8VFR.P1, no qual se exarou, no sumário, que "*I. Transitada em julgado a sentença de condenação, ficou precludido o direito de requerer ou de conhecer oficiosamente a prescrição do procedimento. II - A única prescrição que agora pode vir a ocorrer é a das sanções aplicadas, principais ou acessórias".* Adicionalmente, encontramos na fundamentação do aresto a indicação de outras acórdãos (para além dos já referidos) que adotaram o mesmo entendimento, designadamente o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11/01/2007, proferido no recurso n.º 06P4261 (onde se pode ler "*Transitada a decisão, ficam precludidas todas as questões que*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

com base nela poderiam ser suscitadas. É o que sucede com a prescrição do procedimento criminal. A partir do trânsito em julgado da decisão condenatória, já não se pode mais falar em prescrição do procedimento criminal, mas, eventualmente, se for caso disso, em prescrição da pena (art. 122.º, n.º 2 do CP)"; e acórdãos também do Supremo Tribunal de Justiça de 03/06/2006, proferido no recurso n.º 1509/03-3.ª, de 26/11/2009, proferido no recurso n.º 74/02.0GTLRA.C1-A.S1 e de 14/04/2011, prolatado no recurso n.º 267/99.5TBTNV-A.S1 - 5.ª Secção.

57. Consequentemente, a prescrição invocada pela EDP não pode ser conhecida neste momento, sendo improcedente.

c. Não verificação da prescrição:

58. De qualquer modo, mesmo que se perfilhe entendimento contrário àquele que se expôs na questão precedente ainda assim não se verifica a prescrição do procedimento contraordenacional pelas razões que se vão expor de seguida.

59. Com relevo para a análise da questão resultam dos autos os seguintes factos relevantes:

- a. A Recorrente foi condenada pela prática de uma contraordenação, prevista e punida pelo artigo 68.º, n.º 1, alíneas a) e b), por violação do disposto no artigo 11.º, n.º 1 e n.º 2, alínea b), ambos do Regime Jurídico da Concorrência (RJC) e pelo artigo 102.º, 1.º e 2.º parágrafo, alínea b), do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), que se iniciou em 2019 e terminou em 31 de dezembro de 2013 (cf. página 116, § 95 e 96 da sentença proferida por este Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão em 10.08.2022).



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

- b. O processo de contraordenação foi instaurado em 08.09.2016 (cf. fls. 2-7).
 - c. Em 03.09.2018 a nota de ilicitude foi notificada à Arguida (cf. fls. 898-902).
 - d. A decisão da Autoridade da Concorrência foi proferida em 17.09.2019, tendo sido notificada à Arguida em 23.09.2019 (cf. ref.ªs 259058 e 259743).
 - e. Em 20.05.2020, o recurso de impugnação judicial foi admitido, tendo sido notificado à Arguida em 25.05.2020 (cf. ref.ª 261142).
 - f. A sentença prolatada por este Tribunal foi proferida em 10.08.2022 (cf. ref.ª 366716).
60. Considerando que todos os elementos típicos da infração ocorreram já após a entrada em vigor da atual Lei da Concorrência – Lei n.º 19/2012, de 08.05 – pois é isso que se infere da sua natureza permanente (cf. alínea a) dos factos relevantes) então este é o diploma que dever ser atendido para aferir o regime aplicável à prescrição do procedimento contraordenacional.
61. Esse regime é corporizado, pelo menos, pelo artigo 74.º da Lei da Concorrência. De acordo com esta norma, quer na redação em vigor à data dos factos (a redação originária), quer na redação atual (dada pela Lei n.º 17/2022, de 17/08):
- o prazo de prescrição do procedimento contraordenacional é de cinco anos (artigo 74.º, n.º 1, alínea b);
 - a prescrição do procedimento por contraordenação interrompe-se com notificação ao visado de qualquer ato da Autoridade da Concorrência que pessoalmente o afete (cf. artigo 74.º, n.º 3).
 - A prescrição do procedimento por contraordenação suspende-se pelo período de tempo em que a decisão da Autoridade da Concorrência for objeto de recurso judicial (cf. artigo 74.º, n.º 4, alínea a) na redação originária e artigo 74.º, n.º 9, da redação atual);



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

- 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 (cf. artigo 74.º, n.º 8)

62. A Lei n.º 17/2022 introduziu uma alteração muito relevante e significativamente mais gravosa para o arguido, na medida em que veio estipular, no artigo 74.º, n.º 9, que a suspensão do prazo durante o recurso de impugnação judicial não tem limite temporal. Contudo, esta redação não se aplica ao caso, pelo menos, em virtude da norma transitória consagrada no artigo 9.º, n.º 1 da Lei n.º 17/2022, nos termos da qual as disposições dessa lei apenas se aplicam aos procedimentos desencadeados após a respetiva entrada em vigor.

63. Focando-nos, então, no regime vigente à data dos factos temos como início do prazo a data de cessação da conduta, uma vez que se trata de uma infração permanente. Esta asserção decorre da aplicação do artigo 119.º, n.º 2, alínea a) do Código Penal, *ex vi* artigo 32.º, do Regime Geral das Contraordenações. A conduta cessou, conforme referido, no dia 31.12.2013.

64. Antes de decorridos cinco anos desde esta data ocorreu, pelo menos, uma interrupção do prazo com a notificação da nota de ilicitude que teve lugar em 03.09.2018 (cf. alínea c) dos factos relevantes) e outra interrupção com a notificação da decisão da AdC em 23.09.2019 (cf. alínea d) dos factos relevantes). Para além disso, há que considerar a suspensão em virtude da pendência do recurso de impugnação judicial, que atingiu o limite máximo dos 3 anos, uma vez esta fase não terminou antes de esgotado este prazo máximo. Considerando as datas indicados, o limite máximo de sete anos e meio supra referido e a suspensão indicada, conclui-se que **o prazo de prescrição (que no total e de forma simplificada soma 10 anos e meio deste o fim da infração) não**



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

terminou antes do dia 30.06.2024, sem ser necessário considerar outras suspensões ocorridas.

65. Ora, o trânsito em julgado do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236) produziu-se antes da data indicada, designadamente em 23.05.2024, pelo que quando transitou ainda não havia decorrido o prazo de prescrição. O que conduz também à improcedência da pretensão da Requerente.

d. Suspensão durante o período covid:

66. Pese embora a Arguida não tenha razão no sentido de que o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa proferido em 25.09.2023 (ref.^a 20515236) apenas transitou com o trânsito em julgado do acórdão n.º 544/2024, ou seja, em 10.09.2024 (cf. alíneas p) e q) dos factos relevantes indicados na questão relativa à data do trânsito em julgado) iremos ainda assim analisar esta possibilidade para demonstrar que, mesmo nesta hipótese, a sua pretensão seria improcedente.

67. Assim, dos artigos 7.º, n.ºs 3 e 4 e 10.º da Lei 1-A/2020, de 19 de Março, 5.º da Lei 4-A/2020, de 6 de Abril e 8.º e 10.º da Lei 16/2020 de 29 de Maio, que entrou em vigor em 3 de junho de 2020, os prazos de prescrição dos procedimentos contraordenacionais estiveram suspensos durante 86 dias, entre 09.03.2020 e 02.06.2020.

68. Para além disso, por força do artigo 6.º -B n.ºs 1 e 3 da Lei 1-A/2020, na versão da Lei 4-B/2021, cujo artigo 4.º prevê que artigo 6.º - B n.ºs 1 e 3 da Lei 1-A/2020 produz efeitos a 22.01.2021, os prazos de prescrição dos procedimentos contraordenacionais estiveram suspensos durante mais 74 dias, designadamente entre 22.01.2021 e 05.04.2021.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

69. Somadas estas suspensões ao prazo máximo de 10 anos e meio calculado na análise da questão precedente conclui-se que o prazo de prescrição não terminaria antes de 07.11.2024, data posterior ao trânsito em julgado do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 544/2024.
70. Considera a Arguida que as referidas causas de suspensão não podem ser aplicadas ao caso, requerendo, nesse âmbito, que (a) seja declarada a natureza materialmente penal da infração aqui em causa, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 6.º da CEDH, que (b) seja recusada a aplicação retroativa dos prazos de prescrição resultantes da legislação Covid-19, por materialmente inconstitucional ou ilegal e que (c) seja reconhecida e declarada a prescrição do procedimento, com as devidas consequências legais.
71. Sustenta a sua posição, no essencial, em cinco fundamentos. O primeiro diz respeito à natureza material ou processual-material da legislação atinente à pandemia da Covid-19 e, conseqüentemente, à insusceptibilidade de aplicação retroativa sob pena de violação do princípio da legalidade, na vertente da proibição da retroatividade de leis posteriores desfavoráveis. No segundo, a EDP Produções defende que a jurisprudência constitucional sobre a matéria não compromete tal entendimento. Mais salienta que estando em causa leis temporárias apenas podem produzir efeitos para o futuro e que não existe norma habilitante que preveja a possibilidade de suspensão do prazo de prescrição, *in media res*, perante uma disposição legal superveniente. Em terceiro lugar, sustenta que o entendimento contrário implicaria a violação do princípio do Estado de Direito. Em quarto lugar, defende que, neste processo, deve recusar-se a aplicação do prazo prescricional resultante da legislação Covid-19 porque é manifesto que a tramitação dos presentes autos não foi de todo afetada pela suposta paralisação da atividade judiciária. Em quinto lugar, alega que a aplicação das normas em causa ao caso não é admissível em razão da natureza materialmente penal do procedimento vertente, por considerar que é indisputável que a referida legislação



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

não se pode aplicar retroativamente no contexto processual penal e que isso nunca foi contrariado pelo Tribunal Constitucional.

72. Com base nestes fundamentos, a Requerente invoca a inconstitucionalidade material das normas em causa com as concretas formulações que constam nos pontos 28, 29, 69, 70, 86, 103, 104, 119 e 120 do requerimento apresentado em 25.07.2024, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido.

73. Vejamos.

74. Importa começar por dar nota que o facto de estarmos perante leis temporárias não altera a resolução da questão, pois não decorre do artigo 3.º, n.º 3, do Regime Geral das Contraordenações que estas leis apenas produzam efeitos para o futuro. Efetivamente, o que aí se prevê é que os efeitos destas leis, produzidos enquanto se mantiveram em vigor, se mantêm mesmo após o período da sua vigência.

75. Esclarecido este ponto constata-se que a questão em análise já foi objeto de intenso debate jurisprudencial. Para além dos acórdãos citados pela Requerente, todos evidentemente no sentido da tese que defende, existe um vasto conjunto de outras decisões dos tribunais superiores em sentido contrário. É o caso, pelo menos, dos seguintes arestos: acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 11.02.2021, processo n.º 89/10.4PTAMD-A.L1-9; acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 16.03.2021, processo n.º 309/20.7YUSTR.L1-PICRS; acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 08.02.2022, processo n.º 612/21.9Y4LSB.L1-5; acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10.02.2022, processo n.º 4837/21.9T9SNT.L1-9; acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.03.2022, processo n.º 806/21.7T9PBL.C1; acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 05.04.2022, processo n.º 472/21.0Y5LSB.L1-5; acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 11.05.2023, processo n.º 43/22.3T9MNC-A.G1; acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26.05.2023, processo n.º 25/22.5YUSTR.L1-PICRS; acórdão



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

do Tribunal da Relação de Lisboa de 07.06.2023, processo n.º 132/22.4YUSTR.L1-PICRS; acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 07.02.2024, processo n.º 935/23.2Y2MTS.P1; acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 10.04.2024, processo n.º 1060/23.1Y2PRT.P1; e acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 11.07.2024, processo n.º 141/24.9YUSTR.L1-PICRS⁷. Cremos que este elenco é, no mínimo, tão impressionante como aquele que a Requerente invoca.

76. Para além disso, o Tribunal Constitucional já apreciou a questão em quatro decisões de fiscalização concreta da constitucionalidade material das normas em análise, designadamente nos acórdãos n.ºs 500/2021, 660/2021, 798/2021, 226/2023 e nas decisões sumárias n.º 177/2023, 225/2023, 226/2023 e 256/2023. Em todas elas concluiu pela não desconformidade constitucional das normas sujeitas à sua apreciação. Adicionalmente, em, pelo menos, quatro decisões no âmbito das suas competências de reexame das decisões proferidas pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos em matéria contraordenacional fez aplicação destas normas a factos anteriores. É o caso dos acórdãos n.ºs 872/2023, 873/2023, 874/2023 e 14/2024, sendo de salientar, por exemplo, que esta última decisão foi subscrita por doze Conselheiros e teve apenas um voto de vencido quanto a esta matéria e uma manifestação de reservas. Por conseguinte, crê-se como improvável a inversão desta jurisprudência.

77. De qualquer modo, mesmo não produzindo esta jurisprudência efeito vinculativo no caso concreto, a sua fundamentação permite-nos concluir que há várias formas de analisar a questão, que se distinguem pelo seu ponto de partida. No entanto, de entre essas formas possíveis aquelas que nos parecem ser aceitáveis chegam sempre ao mesmo resultado, a conformidade constitucional das normas em análise. Mas explicitemos melhor.

⁷ In www.dgsi.pt.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

78. Assim, um **primeiro entendimento** possível corresponde àquele que é adotado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, cuja jurisprudência, em matéria de aplicação retroativa de normas com impacto no prazo de prescrição de procedimentos sancionatórios parece ser significativamente menos protetora da posição do arguido.
79. Efetivamente, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem entendido que o artigo 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que consagra o princípio da legalidade, não impede a aplicação imediata aos procedimentos em curso das leis que estendem prazos de prescrição, quando os factos imputados ainda não tenham prescrito. Este entendimento foi adotado, pelos menos, no acórdão de 22 de junho de 2000, proferido no Caso Coëme and Others v. Belgium, parágrafos 149 e 150.
80. Tal como o Tribunal Constitucional esclareceu no acórdão n.º 500/2021 esta orientação foi *"seguida sem desvios pelo TJUE, no célebre caso Taricco, onde se confrontaram distintas conceções acerca da natureza das normas sobre prescrição e a sua relação com a proibição da retroatividade: a conceção adotada pelo Tribunal Constitucional italiano, segundo a qual a «prescrição deve considerar-se um instituto de direito substantivo, que o legislador pode modelar através de um balanceamento razoável entre o direito ao esquecimento e interesse em perseguir os crimes até que o alarme social provocado pelo crime não se desvaneça [...], mas sempre no respeito daquela premissa constitucional inderrogável» dada pela proibição da aplicação retroativa de normas penais in malam partem (Acórdão n.º 115 de 2018, ponto 10., acessível, tal como os demais adiante citados, em <https://www.cortecostituzionale.it/default.do>); e a conceção defendida pelo próprio TJUE, de acordo com a qual o «artigo 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), que consagra os princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, segundo os quais, nomeadamente, ninguém pode ser condenado por uma*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

ação ou por uma omissão que, no momento da sua prática, não constituía infração perante o direito nacional ou o direito internacional», não se opõe «à prorrogação do prazo de prescrição e [à] sua aplicação imediata», uma vez que, tal como o TEDH vem afirmando a propósito do artigo 7.º da Convenção, também aquela «disposição não pode ser interpretada no sentido de que impede uma prorrogação dos prazos de prescrição quando os factos imputados não estão prescritos» (Acórdão do TJUE de 8 de setembro de 2015, Processo C-105/14, pontos 56-58)'. Este entendimento foi reiterado no acórdão de 05.12.2017, proferido no processo C-42/17, no caso M.A.S. e M.B. (Taricco II) – cf. § 42.

81. O entendimento exposto que radica numa conceção mais restritiva do âmbito de proteção do princípio da legalidade prescinde de qualquer norma habilitante, não sendo este ponto importante. Para além disso, é totalmente alheio às motivações das causas de suspensão, sendo, nessa medida, irrelevante saber se houve ou não paralisação do processo. É igualmente indiferente se estamos perante um procedimento materialmente penal ou não, pois os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia foram proferidos no contexto de crimes fiscais (cf. § 21 do acórdão Taricco I, processo C-105/14) e o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos foi prolatado no âmbito de processos que culminaram com aplicações de penas de prisão - § 58 a 63 do acórdão proferido pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no proferido no Caso Coëme and Others v. Belgium.
82. Quanto ao princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da nossa Constituição, importa ter presente que, conforme salientam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, não estando, à partida, excluída a possibilidade de resultarem do princípio normas que derivam diretamente dos elementos nucleares do conceito e que não têm expressão direta em qualquer outro preceito constitucional, a regra é a de que a fórmula Estado de direito democrático tem uma "função aglutinadora e



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

*sintetizadora*⁸, ou seja, em princípio, não produz normas com "*determinabilidade autónoma*"⁹. Trata-se de um princípio fundante, do qual derivam comandos normativos operativos que refletem, em domínios específicos, a ideia fundamental e originária inerente ao conceito de Estado de direito e que se traduz no seguinte: "racionalização do Estado operada mediante uma limitação jurídica dirigida à eliminação do arbítrio e à proteção de uma esfera indisponível de autonomia individual"¹⁰.

83. No domínio específico que nos ocupa, o das refrações jusfundamentais decorrentes da aplicação retroativa de leis penais (em sentido amplo) desfavoráveis, consideramos que o princípio do Estado de direito é assegurado justamente por via do princípio da legalidade, na vertente da proibição da retroatividade *in pejus*. Ou seja, o que há a proteger, à luz do conceito fundacional do Estado de direito, está cristalizado no referido comando normativo, que é a face operativa, neste contexto específico, desse princípio fundamental e estruturante. Por conseguinte, do princípio do Estado de direito não decorrem esferas de proteção distintas daquelas que já são asseguradas pelo aludido princípio da legalidade, na dimensão indicada.

84. Importa ainda tecer uma última nota muito importante. A infração objeto de condenação nos presentes autos foi enquadrada também no artigo 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Este ponto é relevante, na medida em que significa que estamos perante direito europeu. É verdade que as normas em discussão são normas nacionais, aplicáveis ao abrigo do princípio da autonomia processual. Contudo, o facto de estarem em causa normas de direito nacional não significa que não seja aplicável a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, pois a ordem jusfundamental europeia aplica-se ao direito nacional que «entre no campo de aplicação do direito da União», conforme

⁸ Constituição da República Portuguesa, I, 4ª edição, Coimbra, 2014, reimp., p. 206.

⁹ Constituição, p. 206.

¹⁰ JORGE REIS NOVAIS, Contributo para uma Teoria do Estado de Direito, Coimbra, 2006, p. 47.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

esclareceu o TJUE, designadamente no acórdão Kremzov, de 29 de maio de 1997, proc. C-299/95, considerando 15. Considera-se ser o caso quando se aplicam normas de direito nacional ao abrigo do princípio da autonomia processual e tendo em vista a salvaguarda de normas europeias, como os artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Por conseguinte, se estiver em causa uma violação de uma destas normas não restam dúvidas de que estamos no âmbito do direito europeu para efeitos de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

85. É verdade que isto não é suficiente. Efetivamente, não basta colocar o caso no perímetro de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia para estarmos habilitados a confrontar normas nacionais com os direitos fundamentais europeus, pois após esse primeiro passo coloca-se outro igualmente importante quando está em causa o confronto entre ordens jusfundamentais, a nacional e a europeia. Trata-se do nível de proteção, matéria que está regulada no artigo 53.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

86. Nos termos da norma indicada nenhuma disposição da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as convenções internacionais em que são partes a União, a Comunidade ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a Convenção europeia para a proteção dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, bem como pelas Constituições dos Estados-Membros.

87. O Tribunal de Justiça da União Europeia já teve oportunidade de esclarecer o alcance desta norma, tendo explicitado no acórdão Melloni, proferido em 26.02.2013, processo C-399/11 que *"o artigo 53.º da Carta confirma que, quando*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

um ato do direito da União exige medidas nacionais de execução, as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais podem aplicar os padrões nacionais de proteção dos direitos fundamentais, desde que essa aplicação não comprometa o nível de proteção previsto pela Carta, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça, nem o primado, a unidade e a efetividade do direito da União".

88. Daqui decorre que a aplicação do padrão de proteção jusfundamental nacional a normas de direito nacional aplicáveis ao abrigo do princípio da autonomia processual não pode ser inferior àquele que é assegurado pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, podendo ser superior, mas desde que não ofenda o princípio do primado, da unidade ou da efetividade do direito da União.
89. Análise que não iremos empreender, porque não é necessária, pois o entendimento que perfilhamos levando em conta apenas o padrão de proteção jusfundamental dado pela nossa Constituição conduz-nos a entendimento similar, em termos de resultado final, àquele que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Por conseguinte, não existe no caso nenhuma colisão entre ordens "constitucionais" (a nacional e a europeia).
90. Contudo, as asserções precedentes destinam-se a salientar que caso existisse essa colisão, designadamente se sufragássemos o entendimento defendido pela Requerente, não poderíamos dar por encerrada a questão sem verificar previamente se o mesmo ofenderia o princípio do primado, da unidade ou da efetividade do direito da União.
91. Passemos, agora, para a análise do **segundo entendimento** possível. Este também prescinde de qualquer norma habilitante e corresponde àquele que foi adotado pelo Tribunal Constitucional nos acórdãos n.os 500/2021, 660/2021, 798/2021 e na decisão sumária n.º 177/2023. Consiste em considerar que não há violação do princípio da proibição da retroatividade *in pejus*, conforme o anterior, mas não por se entender que normas desta natureza que alarguem o prazo



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

quando este ainda não decorreu se encontrem à partida excluídas do âmbito de proteção do princípio. Aquilo que o Tribunal Constitucional entendeu foi que estas normas em concreto não são abrangidas pelo princípio, não por causa da sua natureza material ou processual, mas porque não comprometem *a ratio* deste comando fundamental, tendo sido este o critério considerado como decisivo.

92. Assim, começou o Tribunal Constitucional por explicitar que *"normas relativas à prescrição do procedimento criminal não se encontram incluídas, de modo literal, na proibição da retroatividade in pejus fixada para as normas incriminadoras (neste sentido, quanto à proibição da analogia, v. Acórdão n.º 205/1999)".* Consequentemente, a *"sua recondução ao âmbito de aplicação do artigo 29.º, n.ºs 1, 3 e 4.º, da Constituição, só poderá fazer-se, por isso, com apoio em argumentos jurídico-constitucionais, os quais, por sua vez, haverão de extrair-se, não da classificação das normas atinentes ao instituto da prescrição segundo os critérios desenvolvidos no plano infraconstitucional, mas antes da ratio da proibição da retroatividade in pejus e, por conseguinte, dos próprios fundamentos do princípio da legalidade penal".*

93. Partindo deste enquadramento, esclareceu-se que a *ratio* da proibição da retroatividade in pejus *"tem uma génese e um fundamento «marcadamente político-jurídico», diretamente associado à «defesa da liberdade e da segurança dos cidadãos contra o arbítrio do Estado» (Pedro Caeiro, loc. cit., p. 235-236, itálico aditado). É justamente isso que explica que, não obstante «ser questionável a existência de um verdadeiro direito do agente a que a inércia do Estado na prossecução penal o beneficie» (Acórdão n.º 205/1999), as normas relativas à prescrição, designadamente as que estabelecem as causas de interrupção e de suspensão do prazo respetivo, se encontrem, prima facie, subordinadas à proibição da retroatividade in pejus".*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

94. Esta conclusão sustenta-se, conforme esclarece o acórdão n.º 500/2021, em duas ideias essenciais:

“Em primeiro lugar, importa levar em conta que tanto as causas de interrupção como as causas de suspensão da prescrição se destinam a tornar «efetiva a possibilidade de se vir a aplicar o Direito Penal no caso concreto» (cf., uma vez mais quanto à proibição da analogia relativamente à interrupção da prescrição, Acórdão n.º 205/1999): as primeiras porque têm por efeito a inutilização do tempo de prescrição já decorrido (artigo 121.º, n.º 2, do Código Penal); as segundas porque originam a paralisação do decurso do prazo de prescrição pelo tempo em que perdurar o evento suspensivo, observados os limites máximos fixados na lei (artigo 120.º, n.º 6). Assim, a exigência de que umas e outras se encontrem fixadas em lei prévia tenderá a considerar-se justificada a partir da ideia de controlo do exercício do poder punitivo do Estado através do Direito que previamente criou: as garantias inerentes à proibição da retroatividade in pejus, na medida em que se destinam a proteger o indivíduo contra possíveis abusos por parte do legislador, opõem-se à possibilidade de o Estado, através da ampliação retroativa do elenco das causas de interrupção ou suspensão da prescrição, mitigar ou até mesmo reverter a débito do arguido os efeitos da «sua inércia ou incapacidade para realizar a aplicação do Direito no caso concreto» (cf., uma vez mais quanto à proibição da analogia em matéria de interrupção da prescrição, Acórdão n.º 205/1999). Neste sentido, a proibição da aplicação retroativa das normas que estabelecem as causas de interrupção e de suspensão da prescrição do procedimento criminal partilhará dos fundamentos da proibição da aplicação retroativa das normas que estabelecem os pressupostos da responsabilidade: tal como esta, também aquela será imposta em nome da defesa do cidadão contra a discricionariedade e o arbítrio ex post facto.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Em segundo lugar, importa não perder de vista que a ratio da proibição da retroatividade in pejus se liga igualmente ao princípio da confiança. Como se escreveu no Acórdão n.º 261/2020, as garantias inerentes àquela proibição assentam «numa ideia de previsibilidade (por sua vez enraizada no princípio da confiança) das normas, no sentido em que qualquer cidadão, para além de não poder ser surpreendido pela incriminação de um comportamento anteriormente adotado (n.º 1 do artigo 29.º da Constituição), também não pode ser surpreendido pela aplicação de uma sanção mais grave ou por normas processuais materiais de efeitos mais gravosos do que aqueles com que podia contar à data em que praticou os factos (n.º 4 do artigo 29.º da Constituição)» (Acórdão n.º 261/2020). Na síntese do Tribunal Constitucional italiano, formulada em jurisprudência posterior à chamada "saga Taricco", a «proibição em causa visa garantir ao destinatário da norma uma previsibilidade razoável das consequências com que se deparará ao violar o preceito penal» (Acórdão n.º 32 de 2020, ponto 4.3.1.), previsibilidade que é, em regra, afetada quando se alteram para o passado as condições em que o facto criminoso pode ser sancionado".

95. Ora, o que acontece em relação às normas em análise é que "pela sua singularidade, escapa[m] totalmente a ambas as rationes com base nas quais é possível justificar o alargamento às normas sobre prescrição das garantias inerentes à proibição da retroatividade". E é assim pelas seguintes razões, explicitadas pelo acórdão n.º 500/2021:

"29. A medida constante dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 — já o notámos — insere-se no âmbito de legislação temporária e de emergência, aprovada pela Assembleia da República para dar resposta à crise sanitária originada pela pandemia associada ao coronavírus SARS-CoV-2 e à doença COVID-19.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

No cumprimento do seu dever de proteção da vida e da integridade física dos cidadãos (artigos 24.º, n.º 1, e 25.º, n.º 1, da Constituição, respetivamente), o Estado adotou um conjunto de medidas destinadas a conter o risco de contágio e de disseminação da doença, baseado na implementação de um novo modelo de interação social, caracterizado pelo distanciamento físico e pela diminuição dos contactos presenciais.

No âmbito da administração da justiça — vimo-lo também —, o cumprimento desse dever de proteção conduziu à excecional contração da atividade dos tribunais, concretizada através da sujeição dos atos e diligências processuais ao regime das férias judiciais referido no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, e, após as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020, à regra da suspensão, pura e simples, de todos os prazos processuais previstos para aquele efeito. Para os processos urgentes, começou por estabelecer-se um regime especial de suspensão dos prazos para a prática de atos, ainda que com exceções (artigo 7.º, n.º 5, da Lei n.º 1-A/2020), que a Lei n.º 4-A/2020 acabou por modificar, impondo a sua normal tramitação desde que fosse possível assegurar a prática de atos ou a realização de diligências com observância das regras de distanciamento físico.

Por força desta paralisação da atividade judiciária, que se estendeu à justiça penal, os atos processuais interruptivos e suspensivos da prescrição deixaram de poder praticar-se no âmbito dos procedimentos em curso, pelo menos nas condições em que antes o podiam ser. Relativamente aos procedimentos criminais, assim sucedeu com a dedução da acusação, a prolação da decisão instrutória e a apresentação do requerimento para aplicação de sanção em processo sumaríssimo (artigos 120.º, n.º 1, alínea b), e 121.º, n.º 1, alínea b), do Código Penal), a declaração de contumácia (artigos 120.º, n.º 1, alínea c), e 121.º, n.º 1, alínea c), do Código Penal) e a constituição de arguido (121.º, n.º 1,



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

alínea a), do Código Penal). Já no âmbito dos procedimentos contraordenacionais, o mesmo se verificou, pelo menos, com a prolação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima (artigo 27.º-A, n.º 1, alínea c), e 28.º do RGCO), a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomadas ou qualquer notificação (artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do RGCO), a realização de quaisquer diligências de prova (artigo 28.º, n.º 1, alínea b), do RGCO) e a prolação da decisão da autoridade administrativa que procede à aplicação da coima (artigo 28.º, n.º 1, alínea d), do RGCO).

É este particular e especialíssimo contexto que está subjacente à fixação, por lei parlamentar, de uma causa de suspensão da prescrição que não somente é transitória, como se destinou a vigorar apenas e só durante o período em que se mantivesse — se manteve — o condicionamento à atividade dos tribunais determinado pela situação excecional de emergência sanitária e pelo concomitante imperativo de proteção da vida e da saúde dos operadores e utentes do sistema judiciário: suspendeu-se o decurso do prazo de prescrição porque se suspenderam os prazos previstos para a prática dos atos suscetíveis de obstar à sua verificação; suspenderam-se os prazos previstos para a prática desses (e de outros) atos processuais porque se suspendeu a atividade normal dos tribunais de modo a prevenir e conter o risco de infeção dos intervenientes no sistema de administração da justiça, incluindo dos próprios arguidos.

Como bem notou o Tribunal recorrido, encontramos-nos, pois, diante de um «mecanismo normativo [...] instrumental», destinado a fazer face a uma «situação de rutura e anormalidade», em estreita e indissociável relação com o já designado «"lockdown" da justiça penal» (Gian Luigi Gatta, "Lockdown da justiça penal, suspensão da prescrição do crime e princípio da irretroatividade: um curto-circuito", Revista Portuguesa de



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Ciência Criminal, ano 30, n.º 2, maio-agosto de 2020, p. 297 e ss.) originado pela crise sanitária, que afetou em intensa medida — ou mesmo eliminou — a possibilidade de serem praticados os atos processuais suscetíveis de interromper e de suspender a prescrição.

Não é demais sublinhar que se trata de uma suspensão, e não de uma interrupção, do prazo prescricional: o tempo de prescrição já decorrido desde a data da consumação do ilícito típico não é inutilizado; apenas o seu decurso é paralisado pelo tempo correspondente à paralisação do normal processamento dos termos ulteriores dos processos em curso.

Neste contexto, é evidente que a causa de suspensão da prescrição estabelecida no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 apenas se encontraria apta a cumprir aquela função se pudesse aplicar-se aos procedimentos pendentes por factos anteriores ao início da sua vigência. Como refere Gian Luigi Gatta a propósito de norma congénere aprovada em Itália (artigo 83.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 18, de 17 de março de 2020), «[t]rata-se de uma disposição temporária pensada precisamente para os processos em curso e, como tal, para ter eficácia retroativa. Suspende-se uma atividade em curso por força da impossibilidade do seu prosseguimento, determinando-se um prazo para o seu reatamento, congelando-se o intervalo de tempo entretanto volvido. A suspensão é forçada: não é imputável a ninguém e não há razão para que beneficie quem quer que seja» (loc. cit., p. 303).

Esta última afirmação é especialmente relevante: conforme se verá em seguida, ela sintetiza, na verdade, as duas razões que explicam a impossibilidade de reconduzir a causa de suspensão prevista no artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, à ratio da proibição da retroatividade in pejus, consagrada no artigo 29.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Constituição.

30. *Dizer-se que a suspensão «não é imputável a ninguém» é o mesmo que dizer-se que a suspensão não é imputável ao Estado.*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Tendo em conta os fundamentos inerentes ao princípio da legalidade penal, tal constatação, para além de correta, é particularmente esclarecedora.

A suspensão do decurso do prazo de prescrição dos procedimentos sancionatórios pendentes durante o período em que vigoraram as medidas de emergência adotadas na Lei n.º 1-A/2020 não se destinou a permitir que o Estado corrigisse ou reparasse os efeitos da sua inércia pretérita no âmbito do exercício do poder punitivo de que é titular. Destinou-se apenas e tão só a responder aos efeitos de uma superveniente e não evitável paralisação do sistema de administração da justiça penal, imposta pela necessidade de controlar e conter a disseminação de um vírus potencialmente letal. Tratando-se de uma causa de suspensão e não de interrupção do prazo de prescrição, cuja vigência não excedeu o lapso temporal durante o qual se verificou a afetação ou condicionamento da atividade dos tribunais, nem conduziu — reticus, não tinha sequer a virtualidade de conduzir — à reabertura dos prazos prescricionais já integralmente decorridos, a sua aplicação aos procedimentos pendentes não exprime qualquer excesso, arbítrio ou abuso por parte do Estado contra o qual faça sentido invocar as garantias inerentes à proibição da retroatividade in pejus: ao determinar a aplicação a procedimentos pendentes da suspensão da prescrição em razão da pandemia então em curso, a solução adotada limita-se, na verdade, a assegurar «a produção do efeito útil da norma de emergência» (idem, p. 313), não ingressando no âmbito da esfera defensiva que é assegurada pelo princípio da legalidade. Não é diferente a conclusão a que se chega se encararmos a proibição da retroatividade in pejus a partir da proteção da confiança, como fez o Tribunal recorrido.

Se tal proibição visa garantir ao destinatário uma previsibilidade razoável das consequências com que se deparará ao violar o preceito penal, é



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

relativamente evidente, quando se trate de estender o respetivo âmbito de incidência para além dos limites traçados pela letra dos n.ºs 1, 3 e 4, do artigo 29.º, que a sua invocação deixará de ter fundamento se o evento em causa se situar no mais elevado grau daquilo que não é por natureza antecipável, como sucede com a paralisação do sistema de administração da justiça penal ditada pelo súbito e inesperado surgimento de uma pandemia à escala global”.

96. Este entendimento também prescinde de norma habilitante. É verdade que, a determinado ponto da fundamentação, o Tribunal Constitucional analisa a possibilidade de se argumentar que *“a antecipação em lei contemporânea da prática dos factos da causa de suspensão da prescrição que veio a constar do conjunto de medidas de emergência aprovadas pelo Parlamento teria sido, em rigor, possível. Bastaria que o legislador português tivesse integrado no elenco das causas de suspensão da prescrição previstas no artigo 120.º, n.º 1, do Código Penal, uma disposição idêntica à que consta do artigo 159.º do Código Penal italiano, que prevê a suspensão do decurso do prazo de prescrição do procedimento criminal nos «casos em que a suspensão do procedimento ou do processo penal é imposta por uma disposição especial da lei»”.*

97. Contudo, ao contrário da leitura que a Requerente efetua, daqui não decorre a imprescindibilidade dessa norma habilitante, pois, conforme o Tribunal Constitucional esclarece de seguida, do *“ponto de vista da invocabilidade das garantias inerentes à proibição da retroatividade, a diferença entre o ordenamento jurídico português e o Direito italiano não é, porém, determinante: apesar de ter conhecimento de que o decurso do prazo de prescrição se suspenderá se e quando vier a ser determinada em lei posterior a suspensão do processo ou do procedimento, o agente que deva ser punido segundo o direito italiano não sabe, no momento em que decide praticar o ilícito-típico, se essa*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

suspensão virá efetivamente a ocorrer, nem sobre durante quanto tempo vigorará na hipótese de vir a ser determinada, nem sobre as características do facto ou do acontecimento que venham a ditar essa eventual opção. Perante a causa de suspensão que veio a constar do artigo 83.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 18, de 17 de março de 2020, a posição do agente italiano não é, por isso, muito diferente daquela em que se encontra o agente português em face da causa de suspensão da prescrição constante do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020: tal como este não podia saber, no momento em que praticou o facto criminoso, que a suspensão da prescrição do procedimento instaurado viria a ser imposta pela Assembleia da República em consequência do lockdown da justiça penal originado pelo súbito avanço da pandemia, também aquele não podia ter conhecimento, quando tomou a decisão de praticar o crime, de que a suspensão do processo — e, com ela, a suspensão do prazo de prescrição — viria a ser determinada em norma posterior, editada no mesmo exato contexto. É por isso que, apesar de o Tribunal Constitucional italiano ter atribuído relevância à existência de uma norma de intermediação como a constante do proémio do artigo 159.º do respetivo Código Penal para concluir pela compatibilidade da norma constante do artigo 83.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 18, de 17 de março de 2020, com a proibição da retroatividade (Acórdão n.º 278 de 2020), não existe entre uma e outra solução qualquer diferença que possa ser considerada decisiva ou determinante do ponto vista da proteção da confiança: em ambos os casos, a causa da suspensão do prazo de prescrição é integralmente determinada em lei ulterior ao momento da prática do ilícito-típico, sem que possa dizer-se, tendo em conta o carácter totalmente imprevisível dos acontecimentos que a determinaram, que a sua aplicação aos procedimentos pendentes frustrasse aquela exigência de previsibilidade das consequências da violação da norma penal a que responde a proibição da retroatividade in pejus”.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

98. Parece ser um posicionamento distinto daquele que o Tribunal Constitucional efetuou no acórdão n.º 449/02, que não julgou inconstitucional a norma do artigo 119º, n.º 1, do Código Penal de 1982 (que também considerava relevantes para efeitos de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal "*situações especialmente previsto na lei*"), quando interpretada no sentido de abranger, como causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal, a declaração de contumácia que só viria a ser consagrada no Código de Processo Penal de 1987. Contudo, sendo esta decisão diferente continua a pender para o mesmo lado, no sentido da não inconstitucionalidade e numa perspetiva mais redutora do princípio da proibição da retroatividade *in pejus*.

99. Efetivamente, entendeu-se no referido aresto n.º 449/02 que não há violação do princípio da proibição da retroatividade *in pejus*, porque o "*caso de retroactividade com que nos confrontamos, nos presentes autos, constitui uma situação de retroactividade de segundo grau (artigo 12º, n.º 2, segunda parte, do Código Civil), retroactividade inautêntica ou retrospectividade*". A norma [em causa] não se aplica retroactivamente – aplica-se para o futuro a processos ... ainda pendentes, embora resultantes de [ilícitos] cometidos no passado. Esta solução normativa só poderia ser julgada inconstitucional se ofendesse de modo arbitrário, inesperado ou desproporcionado, expectativas do agente do crime contemporâneas da prática do facto (artigo 2º e 29º, n.ºs 1, 3 e 4, da Constituição). Ora, não se pode inferir do princípio da confiança, que constitui corolário do Estado de direito democrático, a exacta cognoscibilidade de todas as causas de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal [e por maioria de razão, contraordenacional] no momento da prática do facto".

100. E não se diga que esta tese se depararia com o problema da violação do princípio da legalidade, mas agora na vertente da tipicidade, tendo em conta a formulação geral da cláusula habilitante, pois o Tribunal Constitucional também analisou esta questão, sendo de concluir – conforme aí se concluiu – que "o



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

princípio da legalidade – e, em concreto, a exigência de tipicidade – não requer que todas as causas de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal estejam previstas na mesma norma legal. Apenas pode postular que a norma que preveja cada uma (ou várias) daquelas causas seja suficientemente precisa e seja emitida pela Assembleia da República ou pelo Governo, no uso da indispensável autorização legislativa (...). Mas nada obsta a que uma norma – ... – remeta para outras normas a consagração, em concreto, de causas de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal. Esta conclusão não é invalidada pela circunstância de a norma que consagra a causa de suspensão do prazo prescricional – (...) – ser posterior. Na verdade, a cláusula "geral" ou de "remissão" dirige-se a todas as normas que vigoravam à data da sua entrada em vigor ou hajam entrado em vigor posteriormente (mas, claro está, na sua vigência). Esta técnica legislativa em nada contraria o princípio da legalidade, bastando ter em conta, para o evidenciar, que uma enumeração taxativa (...) poderia ser livremente revogada por uma norma de idêntico valor hierárquico (...), que consagrasse uma nova causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal'.

101. Idêntico entendimento ao exposto foi adotado pelo acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 16.03.2021, processo n.º 309/20.7YUSTR.L1-PICRS (ainda que no âmbito de um quadro normativo contraordenacional distinto daquele que é aplicável aos presentes autos), conforme se infere dos seguintes pontos:

“9.- O n.º 1 do artigo 27.º-A do RGCO contém, a propósito da suspensão, enunciado não taxativo, ao ressaltar os casos previstos na lei;

10.- A dispersão normativa assim admitida não agride os princípios da legalidade e sua derivada tipicidade que requerem enunciado, verbalização precisa, mas não exigem concentração das fórmulas ou carácter coevo do enunciado podendo, pois, a norma constar de um diploma autónomo e ser posterior;



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

11.- O Decreto-Lei que aprovou o RGCO (n.º 433/82) não tem, sequer, superior grau hierárquico face à Lei n.º 1-A/2020 e poderia até, numa perspectiva de hierarquia de leis, ser por ele revogado;

12.- Não estamos perante retroactividade directa ou de primeiro grau, no sentido de aplicação de regra nova a contexto passado mas face a aplicação de preceito a quadro temporal futuro relativo a realidade contemporânea – a pendência processual;

13.- Não há arbitrariedade, surpresa, desproporção ou um gorar de expectativas, logo não há inconstitucionalidade;

14.- O princípio da confiança não reclama que se materialize a possibilidade de serem conhecidas todas as causas de suspensão do prazo de prescrição no momento da consumação;”.

102. Quanto ao argumento da violação do princípio do Estado de direito para além das considerações já tecidas sobre esta matéria, a propósito da análise do primeiro entendimento, constata-se que o acórdão n.º 500/2021 quando procura explicitar as razões determinantes do princípio da legalidade começa por partir justamente do referido princípio fundante, ao afirmar que é *“sabido que o princípio da legalidade penal tem como fundamento a ideia de que um Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição) deve proteger o indivíduo não apenas através do direito penal, mas também do direito penal (cf. Claus Roxin, ob. cit., p. 137). Trata-se, portanto, de um princípio defensivo, que atribui aos cidadãos posições de defesa perante o Estado, enquanto titular oficial do poder punitivo. Em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, onde foi pela primeira vez consagrado, o princípio da legalidade penal continua a ter como função proteger o indivíduo perante o direito penal, colocando-o a salvo de uma intervenção estadual excessiva ou arbitrária”.* Por conseguinte, estas asserções não só reforçam aquilo que se afirmou como demonstram também que o princípio do Estado de direito foi tido em conta –



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

naquilo que era possível considerar por via da sua refração no princípio da legalidade – no entendimento adotado pelo Tribunal Constitucional nos acórdãos em que analisou a questão.

103. No que respeita à natureza materialmente penal do presente procedimento, este fator é igualmente irrelevante de acordo com esta orientação, pois, conforme afirmou de forma expressa o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 500/2021, *"tudo o que se disse até agora assentou na consideração da causa de suspensão da prescrição estabelecida nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, independentemente da natureza criminal ou contraordenacional dos procedimentos em curso"*, acrescentando que a *"circunstância de a interpretação sindicada se cingir aos procedimentos contraordenacionais pendentes por factos anteriores ao início da vigência da Lei n.º 1-A/2020 apenas serve para tornar mais evidente a conclusão que acima se alcançou"*.
104. Veja-se ainda que este entendimento foi reiterado na decisão sumária n.º 256/2023 que teve por objeto uma decisão proferida num processo crime e na qual se esclareceu, de forma expressa, que apesar *"de o Acórdão n.º 500/2021 ter incidido sobre a suspensão do prazo de prescrição do procedimento contraordenacional — aquela que estava em causa no processo respetivo —, o juízo negativo de inconstitucionalidade que ali se alcançou compreende, nos seus próprios termos, a suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal originada, tal como a primeira, pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020. É o que demonstra a fundamentação seguida no referido aresto (...)"*.
105. De qualquer modo, ainda que assim não fosse, importa ter presente que o acórdão n.º 500/2021 foi proferido num processo de contraordenação que tinha por objeto contraordenações muito graves previstas no Código de Valores Mobiliários punidas com coimas entre 25.000,00 a 5.000.000,00 (cf. ponto 7). Pese embora as sanções aplicáveis às práticas restritivas da concorrência possam



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

ascender a valores muito superiores (sendo exemplo disso a coima aplicada à Requerente), a verdade é que a admitir a existência de contraordenações ou processos de contraordenação "materialmente penais" tem de ser definir uma fronteira, traçada por um critério objetivo.

106. A Requerente abstém-se de o fazer, por considerar que qualquer que seja o critério a coima aplicada, no montante de € 40.000.000,00 estará sempre *"confortavelmente dentro da margem de certeza positiva no que concerne à sua materialidade penal e à aplicabilidade direta e integral do disposto no artigo 6.º da CEDH"*. Contudo, sem critério não é possível afirmar que as coimas aplicáveis às contraordenações objeto do processo no qual foi proferido o acórdão n.º 500/2021 já não estariam e que, por isso, o entendimento aí perfilhado não é válido para as alegadas contraordenações "materialmente" penais.
107. Veja-se ainda que o limite máximo da moldura legal aplicável a tais contraordenações muito graves é consideravelmente mais grave do que as penas de multa suscetíveis de ser aplicadas aos crimes mais graves que as pessoas coletivas podem praticar, como os crimes de tráfico de órgãos humanos, de sequestro, de tráfico de pessoas ou de branqueamento (artigos 144.º-B, 159.º, 160.º e 368.º-A, conjugados com os artigos 11.º e 90.º-B do Código Penal). Fator que, sem ser assumido como critério de distinção, é em todo o caso relevante para a Requerente sustentar que o presente procedimento tem natureza materialmente penal.
108. Por fim, quanto ao argumento da não paralisação do procedimento durante os períodos de suspensão constata-se que as causas de suspensão aplicáveis não exigem este requisito. E não só não exigem como durante o segundo período de suspensão o próprio legislador admitiu a possibilidade de serem praticados atos, pois a Lei n.º 4-B/2021, de 01.02, que alterou a Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, revogou os artigos 6.º-A e 7.º-A deste diploma, e aditou o artigo 6.º-B, cujo n.º 5, alínea c)



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria

2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

no qual se estipulava que a suspensão de todas as diligências e todos os prazos para a prática de atos processuais, procedimentais e administrativos que deviam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corressem termos nos tribunais judiciais, não obstava à prática de atos e à realização de diligências não urgentes quando todas as partes o aceitassem e declarassem expressamente ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitassem a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente. Em consequência, o legislador prescindiu de uma análise casuística na aplicação das causas de suspensão dos prazos de prescrição.

109. Esta solução legislativa – no sentido das normas terem assumido uma formulação geral – não é arbitrária, devendo-se considerar como necessária para cumprir as finalidades pretendidas durante o período pandémico, porque uma aferição caso a caso da existência ou não de paralisação e da sua quantificação em inúmeros processos é inexequível, pois geraria demasiada incerteza e demasiada perturbação e litigância processuais na aplicação da lei. Efetivamente, é praticamente impossível ou muito difícil determinar porque é que determinados atos processuais (sejam decisões judiciais, atos da secretaria ou atos dos sujeitos processuais intervenientes) foram praticados num determinado dia e não numa data anterior e em que medida o contexto pandémico teve ou não impacto no tempo da sua efetivação. Assim como não se consegue saber se as decisões de gestão do serviço afeto a um Juízo e de impedimentos pessoais com impacto na realização de diligências teriam sido diferentes e teriam conduzido a soluções distintas se não se vivesse, à data, a pandemia. Por conseguinte, a adoção de uma solução de âmbito geral pode-se considerar como instrumental para garantir a efetividade das medidas adotadas no contexto pandémico por via de respostas



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

exequíveis e, por isso, respeita igualmente a ratio do princípio da legalidade, na vertente em análise.

110. Dir-se-à: mas se é assim em geral, já não será assim nos casos em que seguramente o contexto pandémico não afetou a tramitação do processo. Contudo, não é o caso.
111. Assim, durante o primeiro período de suspensão (que decorreu de 09.03.2020 a 02.06.2020) foram efetivamente praticados atos, conforme salienta a Recorrente. O primeiro ato consistiu no despacho de apresentação dos autos pelo Ministério Público em 27.04.2020 (cf. ref.^a 258887). Compulsados os autos não se consegue inferir dos atos praticados entre a data de início do período de suspensão (09.03.2020) e a data do referido despacho os motivos pelos quais este ato foi proferido em 27.04.2020 e não antes, pelo que não se pode afastar a possibilidade das restrições decorrentes da pandemia terem influenciado a prolação do referido despacho apenas em 27.04.2020.
112. No dia seguinte, o processo foi distribuído e foram inseridos no Citius alguns atos processuais, no dia 30.04.2020 foi autuado com a colocação da capa e no dia 05.05.2020 foi aberta conclusão para efeitos de prolação do despacho de admissão do recurso, despacho esse que apenas foi proferido em 20.05.2020 (cf. ref.^a 259749). Também quanto a este ato não se consegue inferir dos autos (e é dos autos que isso deve resultar) os motivos pelos quais este ato foi proferido em 20.05.2020 e não antes.
113. Quanto ao segundo período de suspensão (que decorreu entre 22.01.2021 e 05.04.2021) importa assinalar que por despacho proferido em 03.01.2021, com a ref.^a 285584, as duas primeiras sessões da audiência de julgamento foram designadas para março (cf. retificação com a ref.^a 286670), não se tendo realizado. É verdade que um impedimento de natureza pessoal determinou o



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

reagendamento para datas posteriores ao fim do período de suspensão, conforme despacho com a ref.^a 295101. Mas não foi a única causa, tendo-se aí esclarecido que *"é necessário proceder à remarcação das audiências de julgamento que foram dadas sem efeito durante a suspensão de diligências em curso e que têm prioridade em relação aos presentes autos devido ao prazo de prescrição, cujo fim está mais próximo"*.

114. Passemos, agora, à análise do **terceiro entendimento** possível, que corresponde à orientação assumida pelo Senhor Juiz Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro, expressa na declaração de voto proferida no acórdão n.º 500/2021. Esta posição também prescinde de qualquer norma legal habilitante, mas difere das anteriores porque considera que as normas em causa afetaram o princípio da proibição da retroatividade *in pejus*, na medida em que *"toda e qualquer alteração retrospectiva do regime da prescrição em sentido desfavorável ao agente constitui uma lesão da confiança legítima"*. Contudo, assim sendo tem de se admitir, conforme se admite na referida declaração de voto, que a *"proibição da retroatividade penal não é absoluta ou, o que é dizer o mesmo, que admite ponderação com valores ou princípios de sentido contrário"*.
115. O que *"não é nenhum drama, nenhuma negação de um adquirido civilizacional ou repúdio da humanidade no exercício do poder público"*, pois é *"necessário distinguir, no âmbito da proibição da retroatividade penal, a região em que esta é absoluta – a definição de crimes e penas – daquela em que, relevando exclusivamente de considerações de segurança jurídica e proteção da confiança, admite ponderação nos termos gerais"*. Incluem-se nesta segunda região *"as que modificam o regime da prescrição em sentido desfavorável ou ampliam o elenco de meios de prova admissíveis"*, que são *"em princípio censuráveis com base numa compreensão ampla da proibição da retroatividade penal in pejus, mas sem que se exclua a sua conformidade constitucional por razões extraordinariamente ponderosas. Assim o impõe o respeito pelos*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

princípios da unidade axiológica, da concordância prática e do pluralismo democrático que devem orientar a interpretação constitucional'.

116. Fazendo esta ponderação em relação às normas em análise impõe-se então concluir, conforme se conclui na referida declaração de voto, que *"a singularidade do contexto que informou esta medida, o seu carácter estritamente transitório e sobretudo o facto de a mesma se destinar a compensar os efeitos, não da inércia das autoridades judiciais ou mesmo da verificação de causas fortuitas, mas de uma inibição autoimposta de administração da justiça determinada por deveres de proteção de direitos fundamentais, nomeadamente da vida e da saúde dos próprios arguidos, constituem razões suficientes para ajuizá-la constitucionalmente conforme"*.
117. Valem também aqui as asserções tecidas a propósito da análise no primeiro entendimento possível sobre o princípio do Estado de direito. Este entendimento também não faz qualquer distinção entre o processo crime e o processo contraordenacional e igualmente pelas razões explicitadas no segundo entendimento possível são improcedentes os argumentos da Requerente sobre a não paralisação do processo.
118. O **quarto entendimento** possível consiste na posição assumida pela Senhora Juíza Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros no acórdão n.º 660/2021. Esta orientação prescinde também de qualquer norma habilitante e tal como a anterior considera que as normas em causa lesam a proibição da retroatividade *in pejus*. Contudo, difere desta por entender que *"as normas relativas à prescrição, seus prazos e causas de suspensão ou interrupção se inserem nas designadas "normas processuais materiais" que se encontram vinculadas ao princípio da legalidade por comportarem elementos relativos à punibilidade do agente"* sem relativizações.
119. Consequentemente, a questão passa pelo disposto no artigo 19.º, n.º 6, da Constituição e, neste plano, não se pode deixar de considerar, tal como se



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

defende na referida declaração de voto, que *"a proibição de retroatividade da lei criminal ressalvada no artigo 19.º, n.º 6, entre os direitos invioláveis em estado de exceção, não pode deixar de ser compreendida de forma estrita na sua dimensão de proibição aplicável exclusivamente ao processo criminal, enquanto instrumento de defesa dos valores humanos essenciais e bens jurídicos mais sensíveis na vida em sociedade, em especial a liberdade individual. O processo contraordenacional não protege esses valores, sendo exclusivamente patrimonial o bem atingido pela coima. Por conseguinte, a proibição da retroatividade enquanto limite ao estado de exceção não pode deixar de ater-se exclusivamente à lei que a Constituição expressamente designa no artigo 19.º, n.º 6, e esta é a "lei criminal"*".

120. Assim sendo, *"[s]em prejuízo da extensão ao processo contraordenacional da proteção do princípio da proibição da retroatividade penal (em consonância, de resto, também com artigo 282.º, n.º 3, da CRP), num quadro de emergência sanitária coberta pelo estado de exceção, a proibição constitucional da retroatividade da lei penal desfavorável ao arguido (artigo 29.º, n.º 4, da Constituição), impõe uma apreciação menos exigente no processo contraordenacional do que no processo criminal (já que só neste âmbito se encontra proibida a aplicação retroativa da lei nova desfavorável ao arguido)", pelo que "num tal quadro, a norma em apreciação encontra justificação no estado de emergência que vigorou, exclusivamente por se reportar a ilícitos de mera ordenação social e se aplicar aos prazos que, embora já em curso à data da sua entrada em vigor, ainda não se mostravam completados"*.

121. Valem também aqui as asserções tecidas a propósito da análise do primeiro entendimento possível sobre o princípio do Estado de direito. Igualmente pelas razões explicitadas no segundo entendimento possível é improcedente o argumento da Requerente sobre a não paralisação do processo.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

122. Quanto à natureza “materialmente” penal do procedimento é verdade que este entendimento seria diferente se aplicado ao processo crime. Contudo, discordamos da Requerente considerando-se que o presente procedimento não tem natureza “materialmente” penal. Efetivamente, sem prejuízo de coimas muito elevadas, como aquela que foi aplicada à Requerente nos autos, poderem justificar soluções diferentes daquelas que são aplicadas a contraordenações leves, o processo de contraordenação no qual sejam aplicadas continua a ser distinto de um processo criminal. Há, na nossa perspetiva, dois elementos que distinguem qualquer processo de contraordenação de um processo criminal: o juízo de censura ou estigma associado à condenação e a sanções.

123. São estes os fatores que se consideram mais relevantes, na linha da tese sustentada por NUNO BRANDÃO e em sintonia com o pensamento de CID MOLINÉ¹¹. A ideia base é a seguinte: no direito penal, por via da aplicação de penas privativas da liberdade, pode estar em jogo a vida de uma pessoa ou a “afetação radical dos planos de vida do indivíduo”¹², pelo que a condenação de um inocente tem custos individuais e sociais (estes em termos de insegurança) muito elevados e, nessa medida, é necessário “reduzir ao mínimo a possibilidade de que o inocente seja punido”¹³. O recurso às garantias postuladas pelo pensamento iluminista-liberal destina-se a cumprir este objetivo¹⁴. Já no direito das contraordenações não se joga a vida das pessoas, porque é “constitucional e legalmente concebido como um ordenamento sancionatório não privativo de liberdade”¹⁵. Daí que seja mais aceitável uma diminuição dessas garantias.

¹¹ Cf. CID MOLINÉ, “Garantias y Sanciones (Argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas)”, in *Revista de Administración Pública*, Núm. 140, pp. 131-172, pp. 131-172.

¹² NUNO BRANDÃO, *Crimes e contra-ordenações: da cisão à convergência material*, Coimbra Editora, p. 878; e CID MOLINÉ, ob. cit., p. 144.

¹³ NUNO BRANDÃO, ob. cit., p. 878.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ NUNO BRANDÃO, ob. cit., pp. 941-942.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef. 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

124. É claro que no caso das pessoas coletivas esta abordagem requer considerações adicionais, pois não está no seu horizonte a aplicação de sanções privativas de liberdade e a coima não é muito diferente – nem em termos práticos, nem quanto à substância jurídica – da pena de multa. Contudo, considera-se que, ainda assim, existem, ao nível das consequências, diferenças importantes. Em primeiro lugar, a reforma do Código Penal de 2007, por via da Lei n.º 59/2007, de 04.09, introduziu algumas diferenças essenciais quanto às sanções, ao prever a pena de dissolução como pena principal para as pessoas coletivas – cf. artigo 90.º-F, ambos do Código Penal – e ao consagrar a vigilância judiciária como uma pena de substituição das penas de multa não superiores a 600 dias (cf. artigo 90.º-E, do Código Penal). Em segundo lugar, há que levar em conta também *“o forte simbolismo que ainda caracteriza a punição penal e o muito maior estigma social de um processo penal”*¹⁶, que, note-se, também é importante para as pessoas coletivas, para quem, muitas vezes, a reputação e a imagem são valores com expressão económico-financeira elevada.
125. É certo que as coimas podem ascender a muitos milhões, como acontece nas chamadas *“grandes contraordenações”*. Mas serão sempre muitos milhões para empresas que ganham muito mais, ou seja, estaremos sempre a tratar de valores relativos.
126. Por fim, temos o **quinto entendimento** que é aquele que a Requerente defende e que encontra expressão nos votos de vencido proferidos pelo Senhor Juiz Conselheiro Afonso Patrão nos acórdãos n.ºs 872/2023, 873/2024, 874/2023 e 14/2024. De acordo com esta orientação a proibição da retroatividade *in pejus* é uma garantia absoluta, sem admissão de qualquer ponderação e as normas em causam atentam contra essa proibição. Para além disso, *“a circunstância de a medida de suspensão retroativa da prescrição não ser em si mesma arbitrária*

¹⁶ NUNO BRANDÃO, “Questões contraordenacionais suscitadas pelo novo Regime Legal da Mediação de Seguros”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 17, n.º 1, p. 87.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

(mas, antes, objetivamente justificável) ou motivada por acontecimentos imprevisíveis é irrelevante para o afastamento do princípio da legalidade criminal. O que este garante é que o agente não veja modificadas as regras da punição depois de praticado o facto; nada diz sobre o conteúdo das normas que pudessem, posteriormente, vir a alterar as condições da punição. Trata-se de um princípio-barreira, a que são alheias todas as considerações quanto à necessidade social de intervenção sancionatória feita pelo Estado quanto a factos anteriormente praticados".

127. Por conseguinte, *"a suspensão dos prazos de prescrição em casos de paralisação do sistema judiciário deveria estar estatuída em lei anterior", tratando-se de uma "omissão que não pode ser suprida nem mediante recurso à analogia, nem pela criação de normas ad hoc posteriores aos factos".* Daqui decorre a conclusão de que não *"tendo sido consagrada em lei prévia, a medida legislativa de suspensão da prescrição constitui uma intervenção in malam partem de carácter retroativo, proibida pelo n.º 1 do artigo 29.º da Constituição e que, por isso, não pode ser aplicada".*
128. Consideramos que este entendimento não é defensável no limite porque não admite ponderações, concordando-se inteiramente com o Senhor Juiz Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro quando afirma que *"a insistência no carácter absoluto da proibição da retroatividade penal, sem que se reconheça a licitude de quaisquer distinções na matéria, redundava quase invariavelmente numa de duas posições deficitárias no plano das garantias do cidadão e da integridade do poder: a exclusão de tudo o que não diga respeito aos pressupostos substanciais da responsabilidade penal do âmbito de incidência daquela – reduzindo-se a proibição ao domínio em que o seu carácter absoluto é incontestável – ou a adesão nominal a uma conceção ampla do princípio acompanhada por juízos de exclusão proferidos em tom categórico – uma forma dissimulada e irrefletida de se ponderar o que se afirma ser imponderável".*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

129. Sendo de admitir ponderações, como se impõe, parece-nos evidente que normas como aquelas que estão em discussão nunca farão parte do núcleo irreduzível do princípio. Por conseguinte, admitem que, no limite, o princípio da proibição da retroatividade *in pejus* possa ser afastado respeitando os cânones decorrentes do princípio da proporcionalidade, tendo em conta o contexto particular que justificou a sua aplicação, a circunstância de estar em causa o alargamento de prazos de prescrição ainda não extintos e bem assim o facto de se tratar de um processo de contraordenação.
130. Assim, também pelas razões expostas se conclui pela não verificação da prescrição.
131. Por fim, considerando que o presente incidente, na parte relativa à prescrição, consubstancia um incidente anómalo face ao processado normal da lide deverá ser tributado, justificando-se, face à extensão e complexidade da análise efetuada, a aplicação da taxa prevista para os incidentes de especial complexidade, sendo suficiente 10 UC – cf. artigo 7.º, n.º 4, 7 e 8 do Regulamento das Custas Processuais e tabela II anexa a este diploma.
- 132. Em face de todo o exposto:**
- i. Fixo o trânsito em julgado do acórdão em 23.05.2024;**
 - ii. Julgo não verificada a prescrição do procedimento contraordenacional invocada pela EDP Produções;**
 - iii. Mais condeno a Requerente em 10 (dez) unidades de conta de taxa de justiça pelo presente incidente.**
- 133. Notifique.**



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão - Juiz 2

Pç. do Município, Edif. Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso (Contraordenação)

Ref.ª 85063 – IBAN para efeitos de devolução:

134. Proceda-se à devolução determinada no despacho com a ref.ª 480335, ponto 2 para a conta indicada.
135. Notifique.

Ref.ª 85694, ponto I – pedido de pagamento de juros:

136. Abra vista ao Ministério Público para, querendo, se pronunciar.
137. Notifique à AdC para, querendo e no prazo de dez dias, se pronunciar.

14.11.2024



Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão – Juiz2

Edif. Ex. Escola Prática de Cavalaria, Praça do Município

2005-245 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Referência: 490093

Cálculo de Custas Prováveis

(em cumprimento do doutu despacho ref. 480335)

Coima -----	40.000.000,00€	
Custas Prováveis (dos presentes autos e Apenso “G” e “T” --	<u>60.000,00€</u>	40.060.000,00€

*

Depositado -----		<u>48.000.000,00€</u>
------------------	--	-----------------------

A devolver à Recorrente -----		7.940.000,00€
-------------------------------	--	---------------

Santarém, 15 de Novembro de 2024

O Escrivão de Direito,
