

Acórdãos TRL

## Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa

Processo: 103/10.3TYLSB.L1-3  
Relator: CARLOS ALMEIDA  
Descritores: EXCEPCIONAL COMPLEXIDADE  
IMPUGNAÇÃO JUDICIAL  
CONTRA-ORDENAÇÃO  
AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA  
Nº do Documento: RL  
Data do Acórdão: 02-06-2010  
Votação: UNANIMIDADE COM \* DEC VOT  
Texto Integral: S  
Meio Processual: RECURSO PENAL  
Decisão: PROVIDO  
Sumário: O prazo de 20 dias para a impugnação judicial da decisão

administrativa que aplicou uma coima pode, num caso de excepcional complexidade, ser prorrogado por mais 30 dias.

**NOTA:** Este acórdão foi objecto de pedido de esclarecimento decidido por acórdão de 2010.06.23 também inserido em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Decisão Texto Parcial:  
Decisão Texto Integral:

**I – RELATÓRIO**

1 – Os arguidos “U... – Sociedade de R..., S.A.” e M..., depois de terem sido notificados da decisão da Autoridade da Concorrência de 24 de Dezembro de 2009 (fls. 181 a 329), requereram a prorrogação, por mais 30 dias, do prazo para a impugnarem, prazo adicional que, dada a especial complexidade do processo, consideraram ser indispensável ao normal e equilibrado exercício do direito de defesa (fls. 4 a 15). Em face de tal requerimento, a Sr.<sup>a</sup> juíza veio a proferir o despacho que, na parte para este efeito relevante, se transcreve:

*«1. U...- Sociedade de R... S.A., e M... requereram nos presentes autos que seja concedida a prorrogação do prazo para apresentarem recurso de impugnação judicial por mais 30 dias, prazo adicional que consideram indispensável ao normal e equilibrado exercício do direito de defesa.*

*Alegam para o efeito, em síntese, a especial complexidade do processo.*

**2. Cumpre decidir:**

*Estamos na espécie perante um recurso de uma decisão administrativa.*

*Nos termos do artigo 62.º, n.º 1, do Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, “Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, que os tornará presentes ao juiz, valendo este acto como acusação”.*

*Resulta claro deste artigo que a fase judicial apenas terá início quando os autos forem remetidos ao Ministério Público pela*

*autoridade administrativa a fim de o mesmo o fazer presentes ao juiz.*

*Até esse momento os autos revestem natureza administrativa, podendo inclusive, tal como dispõe o n.º 1 do mesmo normativo, a autoridade administrativa revogar a decisão aplicada.*

*Não tendo sido iniciada a fase judicial, não se pode considerar que o prazo em apreço seja um prazo processual e como tal susceptível de concessão de prorrogação por parte do juiz, não sendo aplicáveis as normas referidas, face ao mencionado (cf. Acs. do Tribunal da Relação de Coimbra de 3/12/2008 e de 28/01/2009 proferidos, respectivamente, no âmbito dos processos n.ºs 533/08.0TBPMS e 10/08.0TBFIC.1).*

*Cabe pois indeferir o requerido, não obstante se ter tomado conhecimento como o requerente veio informar, da decisão proferida pelo 1.º Juízo no que respeita à questão suscitada. A requerente deverá suportar as custas devidas, fixando-se a taxa de justiça devida, tendo em atenção a natureza simples da questão suscitada, em duas UC (artigo 8.º Regulamento das Custas Judiciais e Tabela III).*

*Decisão.*

*Pelo exposto indefere-se a requerida prorrogação de prazo. Custas pela requerente, fixando-se a taxa de justiça devida em duas UC».*

**2 – Os arguidos interpuseram recurso desse despacho.**

**A motivação apresentada termina com a formulação das seguintes conclusões:**

**A. O presente recurso vem interposto da decisão de 26 de Janeiro de 2010, que indeferiu o pedido formulado pelos Recorrentes de prorrogação de prazo para apresentação do recurso de impugnação judicial da decisão da AdC que os condenou, respectivamente, (i) numa coima de € 1.742.124,83 (um milhão setecentos e quarenta e dois mil cento e vinte e quatro euros e oitenta e três cêntimos) e na sanção acessória de publicação da decisão, e (ii) numa coima de € 5.000,00 (cinco mil euros).**

**B. A Decisão Recorrida deve ser revogada porque da mesma resulta a violação do disposto nos artigos 41.º do RGCO e 19.º e 22.º da LdC porquanto dessa decisão decorre – erradamente – a não aplicabilidade dos artigos 107.º n.º 6 e 215.º do CPP aos processos de natureza contra-ordenacional.**

**C. Estes preceitos do CPP devem ser aplicados aos processos de contra-ordenação em casos – como o presente – em que o processo tenha especial complexidade e a prorrogação do prazo deve ser decidida pelo Tribunal de Comércio de Lisboa.**

**D. Tanto assim é que o pedido de prorrogação da co-Arguida G..., apresentado com os mesmos fundamentos do pedido**

*submetido pelos ora Recorrentes, foi deferido pelo 1.º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa que lhe concedeu "[a]tentos os motivos invocados (...) a requerida prorrogação (vinte dias)".*

*E. Com efeito:*

*a. O artigo 41.º n.º 2 do RGCO manda aplicar ao processo de contra-ordenação as regras do processo penal, independentemente da fase em que se encontre o processo e quer o processo esteja na fase dita "administrativa", quer o processo esteja na fase judicial;*

*b. A primeira fase do processo penal – à semelhança da primeira fase do processo contra-ordenacional – é uma fase não judicial, na qual, porém, o juiz de instrução tem competência exclusiva para autorizar e ordenar determinados actos e diligências (cf. artigos 268.º e 269.º do CPP);*

*c. O requerimento de abertura de instrução – tal como o recurso de impugnação nos processos contra-ordenacionais – deve ser apresentado junto da autoridade que emitiu o despacho de acusação, i.e., o Ministério Público, mas, caso se verifique que o processo reveste especial complexidade, é possível, de acordo com o disposto no artigo 107.º n.º 6 do CPP, requerer e obter a prorrogação do prazo para requerer a abertura de instrução;*

*d. Este último requerimento deverá ser dirigido ao juiz de instrução que decidirá o pedido de prorrogação atendendo às vicissitudes verificadas no caso concreto, mas o processo continua no Ministério Público que recebe o requerimento de abertura de instrução e envia-o, depois, para o Tribunal de Instrução Criminal;*

*e. O RGCO não contém qualquer norma sobre a prorrogabilidade do prazo para apresentação de recurso de impugnação, pelo que, conseqüentemente, não contém qualquer indicação sobre a entidade competente para decidir eventuais pedidos de prorrogação desse prazo, mas o RGCO contém a norma do artigo 41.º n.º 2 que determina a aplicação subsidiária das regras do processo penal aos processos de contra-ordenação, sendo desta norma que se extrai a aplicação do disposto nos artigos 107.º n.º 6 e 215.º do CPP aos processos de natureza contra-ordenacional;*

*f. A prorrogação do prazo para apresentação do recurso de impugnação em nada contende com o artigo 62.º do RGCO.*

*F. Da Decisão Recorrida resulta a violação dos direitos constitucionais a uma tutela judicial efectiva (consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa e, na lei ordinária, nos artigos 50.º da LdC e 59.º e 60.º do RGCO) e de defesa (consagrado no artigo 32.º n.º 10 da Constituição da República Portuguesa e, na lei ordinária, nos artigos 26.º da LdC e 50.º do RGCO).*

*G. Na verdade, estamos perante matéria muito sensível que, por ser essencial para o próprio preenchimento do conceito de Estado de Direito se encontra no âmago da protecção qualificada que o artigo 18.º da Constituição reserva aos direitos, liberdades e garantias (e, por força do artigo 17.º a outros direitos fundamentais de natureza análoga), verificando-se a necessidade de tornar materiais e não apenas formais ou declaratórios os mencionados direitos fundamentais de cidadania e de civilização.*

*H. Sendo inquestionável a compatibilidade constitucional da possibilidade, abstractamente considerada, de o legislador estabelecer prazos de caducidade para o exercício do direito de acesso aos tribunais, esses prazos têm que permitir o exercício efectivo dos direitos que é suposto tutelarem.*

*I. Um prazo de caducidade para ir a juízo (como é o dos artigos 59.º e 60.º do RGCO) – especialmente no domínio sancionatório e com os contornos quase-penais deste caso – não pode ser um prazo qualquer, devendo:*

*a. Fazer-se apelo à existência de questões de elevada complexidade;*

*b. Ponderar-se os riscos, as vantagens e desvantagens, os custos, etc. de ir para juízo;*

*c. Preparar o recurso, o que significa estudar todas as questões de facto e jurídicas suscitadas na decisão a recorrer, conceber uma estratégia processual, pensar na estrutura da acção e escrever a petição, pensar nos meios de prova, avaliar os que estejam disponíveis e seleccioná-los, etc. etc.*

*d. Finalizar o recurso de forma a nela se exporem, sob pena de preclusão, factos e argumentos que ditam irreversivelmente a sorte da acção.*

*J. No domínio do direito concorrencial sancionatório, o princípio do recurso para os tribunais das decisões da Autoridade encontra-se no artigo 50.º n.º 1 da LdC, sendo este preceito completado pelos artigos 59.º e 60.º do RGCO.*

*K. Num processo como aquele em que foi requerida a prorrogação do prazo para apresentação do recurso de impugnação (cuja gravidade, cuja dimensão, cuja complexidade, cujos efeitos são tão manifestos) é necessário questionar a desrazoabilidade constitucionalmente intolerável do aludido prazo de 20 dias, prazo que não tem naturalmente paralelo no nosso contencioso administrativo e, sobretudo, nas jurisdições europeias de defesa de concorrência que conhecemos.*

*L. E isto porque, neste processo:*

*a. Estão em causa questões de reconhecida complexidade, quer factual, quer jurídica, cujo tratamento pelos Arguidos obriga a uma extensa e demorada pesquisa de informações;*

*b. Só a Decisão Condenatória é composta por 350 páginas e 1132*

*artigos;*

*c. O inquérito levado a cabo pela AdC teve a duração de cerca de 19 meses, sendo que as diligências de investigação realizadas incluíram a análise de numerosíssimos documentos e informações totalizando, à presente data, mais de 50.000 páginas e vários CD-ROM com mais de 15.000 ficheiros;*

*d. O processo reveste-se de uma complexidade invulgar e extraordinária, quer ao nível factual quer ao nível da análise económica e jurídica, sendo indispensável precisar as concretas circunstâncias dos supostos comportamentos em apreciação, pelo que os Arguidos necessitam, para o efeito, de proceder a um detalhado apuramento dos factos em causa;*

*e. Ainda quanto às análises económicas e financeiras, não pode deixar de se sublinhar que as mesmas têm que ser explicadas e, posteriormente, reproduzidas no Recurso de Impugnação pelos mandatários dos Arguidos, o que pressupõe um raciocínio económico aprofundado.*

*M. Por tudo isto, os Arguidos requereram a prorrogação do prazo para apresentação do presente recurso, o que foi indeferido, vendo-se obrigados a preparar o recurso em circunstâncias manifestamente insuficientes e desvantajosas que comprometem irremediavelmente a boa organização da sua defesa e da impugnação.*

*N. Atendendo ao complexo e vasto quadro jurídico e factual em que se desenvolve a elaboração do recurso de impugnação judicial da Decisão da AdC, o prazo improrrogável de vinte dias constante do n.º 3 do artigo 59.º do Regime Geral das Contra-Ordenações constitui uma restrição inadmissível do direito dos Arguidos ao acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva, consagrados no artigo 20.º da Constituição.*

*O. É verdade que é possível, em 20 dias, impugnar, ainda que menos bem e/ou deficientemente a decisão condenatória, mas o que a Constituição exige é que, para além de se dar tempo para as petições darem entrada em juízo seja dado ao arguido tempo para exercer de forma efectiva, completa, ponderada, esclarecida e fundamentada o seu direito de acesso à justiça. Isso é a tutela jurisdicional efectiva!*

*P. E esse direito assim caracterizado não o puderam os aqui Arguidos exercer quanto à decisão condenatória, sendo que o artigo 59.º, n.º 3, ao prever um prazo improrrogável de 20 dias para a impugnação de infracções contra-ordenacionais viola o disposto nos artigos 20.º e 29.º da Lei Fundamental, sendo por isso inconstitucional, inconstitucionalidade que, para todos os efeitos, aqui se invoca.*

*Nestes termos, e sempre com o mui douto suprimento de V. Exas., deverá ser dado provimento ao presente recurso e, em*

*consequência, deverá a Decisão Recorrida ser revogada, sob pena de violação do disposto nos artigos 107.º n.º 6, 215.º, 268.º e 269.º do CPP, 41.º do RGCO, 19.º, 22.º, 26.º e 50.º da LdC e 17.º, 18.º, 20.º e 32.º n.º 10 da Constituição da República Portuguesa.*

**3 – O Ministério Público e a Autoridade da Concorrência responderam à motivação apresentada defendendo a improcedência do recurso (fls. 443 a 446 e fls. 447 a 454, respectivamente).**

**4 – Esse recurso foi admitido pelo despacho de fls. 458.**

**5 – O Sr. procurador-geral-adjunto emitiu o parecer de fls. 464 e 465 no qual sustentou que o recurso não merecia provimento.**

**6 – Foi cumprido o disposto no artigo 417.º, n.º 2, do Código de Processo Penal.**

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

**7 – A única questão que o presente recurso coloca é a de saber se o prazo de 20 dias previsto no artigo 59.º, n.º 3, RGIMOS<sup>[1]</sup> para a impugnação judicial da decisão administrativa que aplicou aos recorrentes as sanções atrás mencionadas pode, de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 107.º do Código de Processo Penal, num caso de excepcional complexidade como é este, ser prorrogado por mais 30 dias.**

**A resposta a essa questão não pode, a nosso ver, deixar de ser afirmativa.**

**Senão vejamos.**

**De acordo com o artigo 49.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, «aplicam-se à interposição, ao processamento e ao julgamento dos recursos previstos na presente secção os artigos seguintes e, subsidiariamente, o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social».**

**Esse preceito apenas excepciona dessa remissão os casos em que uma disposição em sentido diverso constar dessa mesma lei.**

**No que respeita à impugnação judicial das decisões proferidas pela Autoridade da Concorrência que apliquem coimas ou outras sanções, este diploma apenas diz, no n.º 1 do seu artigo 50.º, que delas cabe recurso para o Tribunal de Comércio de Lisboa, com efeito suspensivo, não definindo directamente qualquer outro aspecto do seu regime.**

**Por isso, em tudo o que ele não disciplina directamente, há que aplicar o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social.**

**De acordo com o n.º 3 do artigo 59.º do RGIMOS o prazo para impugnar judicialmente uma decisão administrativa que tenha**

**aplicado uma sanção é de 20 dias.**

**Porém, o n.º 1 do artigo 41.º desse mesmo conjunto normativo estabelece que, «sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal».**

**Ao contrário do que se afirma na decisão recorrida, tal aplicabilidade subsidiária não se restringe à fase judicial do processo contra-ordenacional, abarcando também a fase administrativa<sup>[2]</sup>.**

**Por isso, independentemente da fase em que o processo se encontre, é subsidiariamente aplicável, devidamente adaptado<sup>[3]</sup>, o disposto no artigo 107.º, n.º 6, do Código de Processo Penal.**

**De acordo com esse preceito, «quando o procedimento se revelar de excepcional complexidade, nos termos da parte final do n.º 3 do artigo 215.º, o juiz, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do arguido ou das partes civis, pode prorrogar os prazos previstos nos artigos 78.º, 287.º e 315.º e nos n.ºs 1 e 3 do artigo 411.º, até ao limite máximo de 30 dias», o que, ao contrário do que a letra da lei parece sugerir, significa que o prazo inicial pode ser acrescido de mais 30 dias, podendo ter uma duração total que não exceda os 50 dias<sup>[4]</sup>. Tendo em conta essa previsão legal, a excepcional complexidade do processo em causa, que ninguém parece contestar, e a necessidade de garantir, de forma efectiva, o exercício dos direitos constitucional e legalmente conferidos aos arguidos em processos contra-ordenacionais, este tribunal não pode deixar de revogar a decisão recorrida e de determinar que a mesma seja substituída por outra que prorrogue o prazo para a impugnação judicial pelo período de tempo necessário ao exercício do direito conferido aos recorrentes.**

### **III – DISPOSITIVO**

**Face ao exposto, acordam os juízes da 3.ª secção deste Tribunal da Relação em julgar procedente o recurso interposto pelos arguidos “U... – Sociedade de Restaurantes Públicos e Privados, S.A.” e M..., revogando a decisão recorrida e determinando que ela seja substituída por outra que prorrogue o prazo para a impugnação judicial pelo período de tempo necessário ao exercício do direito conferido aos recorrentes. Sem custas – alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Custas Processuais.**

**Lisboa, 2 de Junho de 2010**

*Carlos Rodrigues de Almeida*

*Horácio Telo Lucas (com a seguinte declaração: assino o acórdão sem prejuízo de melhor ponderada a questão emergente do recurso vir a alterar o entendimento que agora subscrevo)*

-----

[1] Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, aprovado pelo Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, sucessivamente alterado.

[2] De facto, como sustenta Frederico de Lacerda da Costa Pinto, referindo-se à caracterização dos actos da administração num processo de contra-ordenação, «do ponto de vista da autoridade administrativa a competência para processar contra-ordenações pode ter algo de peculiar: trata-se de Direito aplicável por uma entidade administrativa, mas que não é em rigor Direito Administrativo. O que significa que iniciado um processo de contra-ordenação existe a possibilidade de actos da Administração – que fora desse contexto seriam actos administrativos *tout court* (sujeitos, portanto, ao regime e garantias próprias do Direito Administrativo) – passarem a ser regulados por outro sector do sistema jurídico. Nestes termos, quando um acto de uma autoridade administrativa possa ser visto simultaneamente como um acto administrativo e um acto integrador de um processo de contra-ordenação o seu regime jurídico, nomeadamente para efeitos de impugnação, deverá ser em princípio o do ilícito de mera ordenação social e subsidiariamente o regime do processo penal, mas não o regime do Código de Procedimento Administrativo. Uma solução diferente criaria o risco de um bloqueio completo da actividade sancionatória da administração por cruzamento de regimes e garantias jurídicas».

Acrescenta mais à frente o mesmo autor que «a solução aqui sustentada, apesar de implicar como que uma metamorfose jurídica dos actos administrativos em actos de um processo de contra-ordenação, parece ser aquela que é ditada não só pelo enquadramento constitucional das garantias em processo de contra-ordenação, mas também pelo facto de o regime geral das contra-ordenações determinar a aplicação subsidiária do processo penal (artigo 41.º do regime geral) e equiparar os poderes instrutórios em processo de contra-ordenação aos poderes da polícia de investigação criminal (artigo 48.º, n.º 2), negando implicitamente qualquer recurso subsidiário ao Direito Administrativo» (PINTO, Frederico Lacerda da Costa, in «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», in “Revista



**Portuguesa de Ciência Criminal”, Ano 7, Fascículo 1.º, Janeiro a Março de 1997, p. 80, 81 e 82).**

**[3] Questão que se pode colocar, pelo menos, quanto ao modo de contar o prazo.**

**[4] Embora se pudesse argumentar que não é esse o sentido mais comum que se atribui às palavras utilizadas pelo legislador e que ele, ao não incluir na previsão legal o n.º 4 do artigo 411.º, no qual se estabelece já um prazo de 30 dias, estaria a querer significar que os prazos de 20 dias eram acrescidos de 10 dias, podendo, no total, atingir os 30 dias, parece-nos determinante o argumento de que, na redacção anterior, o legislador estabelecia a possibilidade de os prazos previstos nos artigos 78.º, 287.º e 315.º, que já na altura eram de 20 dias, poderem ser prorrogados «até ao limite máximo de 20 dias», o que indiscutivelmente queria significar que o prazo previsto em cada uma dessas disposições legais podia ser acrescido de mais 20 dias. Podia atingir os 40 dias. Ora, mantendo o legislador, após a revisão de 2007, essa mesma expressão não pode deixar de ter querido dizer que o prazo inicial pode ser acrescido de um prazo complementar que pode ir até 30 dias, sendo que o prazo total pode variar, nos casos em que a disposição deva ser aplicada, entre os 21 e os 50 dias.**