



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4

Decisão Sumária n.º 528/2014

Processo n.º 598/14

1.ª Secção

Relatório: Conselheiro José da Cunha Barbosa

1. GERTAL – COMPANHIA GERAL DE RESTAURANTE E ALIMENTAÇÃO, S.A., ITAU – INSTITUTO TÉCNICO DE ALIMENTAÇÃO HUMANA, S.A., TRIVALOR – SOCIEDADE GESTORA DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS, S.A., CARLOS ALBERTO DOS SANTOS MARTINS MOURA e JOSÉ LUÍS SILVESTRE CORDEIRO, melhor identificados nos autos, recorrem para o Tribunal Constitucional ao abrigo da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 70.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua atual versão (LTC), do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 13 de março de 2014, que rejeitou o recurso por eles interposto.

2. O requerimento de recurso tem o seguinte teor:

«(...)

2.º - Por via do presente recurso pretendem os Recorrentes ver apreciada a inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 55.º, 63.º e 73.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (doravante RGCO).

3.º - Mais precisamente, pretendem os Recorrentes suscitar a inconstitucionalidade da interpretação dada pelo Tribunal da Relação de Lisboa àquelas normas no sentido de impedirem, ou melhor, não admitirem interposição de recurso de uma decisão que, em primeira instância, não admitiu impugnação judicial de decisão administrativa.

4.º - O que coarta o direito constitucionalmente consagrado a uma apreciação jurisdicional de questão decidida pela autoridade administrativa.

5.º - Os ora recorrentes interpuseram “recurso”, *rectius*, impugnaram judicialmente e perante o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (doravante TCRS), uma decisão administrativa da AdC;

6.ª - O TCRS, em decisão de 29 de outubro de 2012 não admitiu tal “recurso” por ter considerado que a decisão administrativa da AdC era irrecorrível;

7.º - Os ora Recorrentes recorreram da decisão do TCRS de 29 de outubro de 2012, em 14 de novembro de 2012.

8.º - E logo alegaram a recorribilidade de tal decisão do TCRS, porquanto a mesma, ao não admitir o recurso interposto, não tinha conhecido o seu objeto,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A

tratando-se de decisão *ex novo* e não constituindo reapreciação de questão já conhecida pela autoridade administrativa.

9.º - Concretamente arguíram que a irrecorribilidade estatuída no n.º 3 do artigo 55.º do RGCO abrange apenas e tão só a decisão judicial que, em sede de impugnação, análise e (re)aprecie a decisão interlocutória proferida pela autoridade administrativa.

10.º - E não o despacho judicial que não admite e, conseqüentemente, não conhece a impugnação judicial.

11.º - Pois, nesse caso, inexistente qualquer decisão jurisdicional e o que está em causa, em sede de recurso interposto para o Tribunal da Relação, não é uma segunda apreciação jurisdicional mas sim o direito a uma primeira apreciação jurisdicional.

12.º - E mais referiram que, por essa razão, qualquer interpretação de normas no sentido da irrecorribilidade daquela decisão do TCRS de 29/12/2012 seria inconstitucional porque violadora do direito a um grau de recurso e dos direitos de audiência e defesa constitucionalmente consagrados nos artigos 20.º, n.º 1, 32.º n.º 1 e 10.º da Constituição da República Portuguesa (cfr., designadamente, as conclusões II, IV a XI do recurso interposto em 14 de novembro de 2012).

13.º - Argumentação que mantiveram em sede de reclamação para o Venerando Presidente do Tribunal da Relação de Évora do despacho do TCRS que não admitiu, o recurso interposto em 14 de novembro de 2012 (cfr. conclusões 13, 15 a 23 da reclamação interposta em 3 de dezembro de 2012).

14.º - Tal entendimento foi também o do Venerando Presidente do Tribunal da Relação de Évora que referiu expressamente:

«(...) Na génese (...), temos uma decisão da AdC, proferida em 27/08/2012, que indeferiu um requerimento a arguir nulidades referentes aos autos já depois de ter sido proferida a decisão final administrativa.

Nos termos do art.º 55.º do RGCO tal decisão poderia ser suscetível de impugnação judicial, decidindo o Tribunal previsto no art.º 61.º em última instância (art.º 55.º, n.º 3).

Só que no caso concreto não foi proferida sobre a questão suscitada, tendo o Tribunal da Concorrência considerado a decisão irrecorrível.

Perante este quadro poder-se-ia considerar, face ao citado art.º 55.º, n.º 3 do RGCO, que a questão se encontra decidida em última instância.

No entanto, este entendimento, face a posição tomada pelo Tribunal da Concorrência, poderia configurar uma violação dos direitos de audiência e defesa consagrados no art.º 32.º, n.º 10 da CRP, para os processos de contraordenação.

Nesta linha, parece-me que, em sede de reclamação, não é de coartar o direito dos arguidos ao recurso, devendo ser dada a oportunidade de a questão poder ser apreciada pela apreciação pela secção criminal deste Tribunal».

(decisão singular de 8 de janeiro de 2013)

15.º - Entendeu o Tribunal da Relação de Lisboa no Acórdão de 13 de março de 2014 que, em matéria contraordenacional o direito ao recurso não tem a mesma tutela constitucional que no processo arbitral.

16.º - Desatendeu a pretensão das Recorrentes de que qualquer interpretação de normas no sentido da irrecorribilidade dos despachos que não admitem a impugnação judicial de decisões da autoridade administrativa seria inconstitucional porque violadora do direito a um grau de recurso e dos direitos de audiência e defesa constitucionalmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f

consagrados nos art. 20.º, n.º 1 e 32.º n.º 1 e 10.º da Constituição da República Portuguesa.

17.º - E conclui pela inadmissibilidade do recurso, fazendo uma interpretação inconstitucional dos art.º 63.º e 73.º do RGCO.

18.º - O que está em causa nos presentes recurso é a coartação (inconstitucional) de o exercício do direito de defesa e do direito a um grau de recurso jurisdicional, já que, repete-se, inexistiu, *in casu* qualquer apreciação jurisdicional.

19.º - Não está em causa o direito, em processo de contraordenação, a uma segunda apreciação jurisdicional mas sim o direito a uma primeira apreciação jurisdicional.

20.º - Com efeito, a admitir-se que não cabe recurso do despacho que rejeita uma impugnação judicial de uma decisão administrativa, fica imediatamente afastada qualquer possibilidade de vir a existir uma apreciação judicial sobre a questão suscitada pela autoridade administrativa.

21.º - Por outras palavras, neste caso o que está em causa no recurso para o Tribunal da Relação não é a obtenção de uma segunda decisão jurisdicional sobre o mérito da questão conhecida pela autoridade administrativa mas sim a possibilidade de prolação de uma (primeira) decisão jurisdicional sobre tal questão.

22.º - Não sendo aplicável a este caso a doutrina e jurisprudência que analisam a in)existência de duplo grau de recurso nos processos de contraordenação.

23.º - Estatuindo os n.ºs 1 e 20 do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa que no processo de contraordenação são assegurados direitos de defesa análogos aos do processo penal, deve entender-se que, estando em causa a definição do conteúdo essencial dos direitos fundamentais dos arguidos, deverá, nesta matéria, ficar assegurada a garantia constitucional de, pelo menos, um grau de recurso.

24.º - A aplicação dos art.º 63.º e 73.º do RGCO e desaplicação do art. 55.º do mesmo diploma é inconstitucional, por violação dos citados n.º 1 e 20 do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa.

25.º - É neste contexto que se requer a fiscalização de tais normas que, tal como aplicadas pelo Tribunal da Relação de Lisboa, retiram qualquer controlo jurisdicional à decisão administrativa da AdC que, assim, decide em única e última instância, por violação do disposto nos artigos 20.º, n.º 1 e 32.º n.º 1 e 10 da Constituição da República Portuguesa.

26.º - Foi a questão de inconstitucionalidade adequadamente suscitada pelos Recorrentes no requerimento de interposição de recurso de 14 de novembro de 2012 e também na reclamação para o Presidente do Tribunal da Relação de Évora, apresentada em 3 de dezembro de 2012 (Documentos n.º 1 e 2 que se juntam).

(...»

3. Os ora recorrentes interpuseram, junto do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS), recurso da decisão da Autoridade da Concorrência (AdC), de 27 de agosto de 2012, o qual não foi, porém, admitido, por despacho proferido por esse tribunal, em 29 de outubro de 2012. Tal despacho tem o seguinte teor:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f

«(...)

O presente recurso deu entrada em 7/09/12 (cfr. fls. 56861).

Vem este recurso interposto da decisão da AdC de 27 de agosto de 2012, que indefere as nulidades invocadas no requerimento apresentado pelo ora Recorrente em 17/08/12 (ambas no 1.º volume destes autos).

Vejam os.

A AdC proferiu decisão final condenatória, no âmbito de recurso de contraordenação em 31/07/12 (cfr. fls. 56868 ss.), a qual foi objeto de notificação aos arguidos ora Recorrentes em 9/08/12 (cfr. fls. 57181 a 57185).

A decisão final condenatória era passível de recurso para tribunal no prazo de 20 dias, nos termos do art. 50.º, n.º 2, da L 18/03, de 1/06 e arts. 59.º e 60.º do RGCO, pelo que o prazo de recurso terminaria em 7/9/12. Aliás, a decisão final dizia expressamente “A presente condenação torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º do RGCO”.

Não obstante, os arguidos optaram por invocar nulidades referentes ao processo que culminou na decisão final de 31/07/12 em requerimento dirigido à AdC, entrado em 17/08/12, e não recorrer para tribunal dentro do referido prazo de 20 dias, em que poderiam ter invocado as mesmas nulidades.

A AdC proferiu decisão em 27/08/12, a indeferir as nulidades invocadas no requerimento entrado em 17/08/12, decisão ora recorrida.

Importa apreciar desde logo a admissibilidade deste recurso.

Em caso de ser apresentado recurso judicial de impugnação de decisão administrativa final interlocutória, a autoridade administrativa pode apreciar o recurso, revogando a decisão antes da remessa ao MP, nos termos do art. 62.º, n.º 2 do RGCO, pelo que, por paridade de razões, a autoridade pode e deve apreciar as nulidades invocadas em requerimento a si dirigido, como fez.

Porém, a apreciação que a autoridade administrativa faz de nulidades invocadas na sequência de decisão final condenatória não suspende nem interrompe o prazo de recurso judicial.

Note-se que os arguidos, ao serem notificados da decisão final condenatória e da possibilidade de recurso judicial dentro do prazo legal de 20 dias, não requereram a esclarecimento da decisão administrativa, o que seria uma situação diferente. Os arguidos compreenderam o teor da decisão e da notificação respetiva, e, na sua liberdade de escolha de vias de atuação possível, optaram por invocar as nulidades junto da autoridade administrativa e não recorrer atempadamente para tribunal.

Ainda que a decisão recorrida refira a possibilidade de recurso para tribunal, tal decisão deve ter-se como nula em tal parte, não produzindo quaisquer efeitos, na medida em que viola regime legal imperativo relativo ao prazo de impugnação judicial de decisão condenatória em processo contraordenacional. Não há recurso autónomo da decisão de reapreciação do processo por parte de autoridade administrativa em momento posterior à decisão final (art.º 62.º, n.º 2, do RGCO).

Porém, tal notificação criou expectativas legítimas de possibilidade de recurso judicial autónomo de tal decisão.

Note-se que à data da notificação ora recorrida o prazo de impugnação judicial da decisão final ainda não havia expirado, visto que o mesmo terminava precisamente no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4

dia em que entrou este recurso. Assim, os ora Recorrentes optaram pela via da interposição de recurso desta decisão ora recorrida e não da decisão final, em virtude das expectativas legítimas de recorribilidade da decisão ora recorrida em face da referência feita pela AdC à possibilidade de recurso de tal decisão.

Assim, importa, por um lado, rejeitar o presente recurso, por irrecorrível, mas não prejudicar os Recorrentes no seu direito de tutela jurisdicional efetiva, dando-lhes a possibilidade de recorrer da decisão final num prazo equivalente àquele de que gozariam entre a data da decisão de 27/08/12, considerada nula na parte em que refere a sua irrecorribilidade e o fim do prazo de recurso da decisão final, em 7/9/12.

Trata-se pois de aplicar por analogia e *mutatis mutandis* um regime idêntico ao previsto no art. 289.º, n.ºs 1 e 2 do CPC.

(...)

Inconformados, os recorrentes interpuseram recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa, de onde se extraem as seguintes conclusões:

«(...)

I. O presente recurso tem por objeto a decisão de 29 de outubro de 2012 proferida pela M^a Juiz do 1.º Juízo do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão que não admitiu o recurso interposto pelos Recorrentes da decisão interlocutória da AdC de 27 de agosto de 2012 que indeferiu a nulidade suscitada pelos Recorrentes perante aquela autoridade administrativa por requerimento apresentado em 17 de agosto de 2012.

II. A decisão deste Tribunal de 29 de outubro de 2012 é ilegal por violação do Art.º 55.º n.º 1 RGCO, do direito de acesso ao direito e aos tribunais e do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, assegurados pelo Art.º 20.º, n.º 1 da CRP, do direito ao recurso, assegurado pelo Art.º 32.º, n.º 1 da CRP e da jurisprudência fixada no Assento n.º 1/2003, publicado no Diário da República, I Série -A, de 25 de janeiro de 2003.

III. O presente recurso é interposto sem prejuízo da impugnação judicial da decisão final da AdC de 31 de julho de 2012 que foi apresentada pelos Recorrentes no dia 19 de outubro de 2012.

IV. A decisão de 29 de outubro de 2012, que não admitiu o recurso interposto da decisão interlocutória da AdC de 27 de agosto de 2012, é recorrível.

V. A tal não obsta, designadamente, a disposição do Art. 55.º n.º 3 do RGCO.

VI. A irrecorribilidade estatuída no n.º 3 do Art. 55.º do RGCO abrange apenas e tão só a decisão judicial que, em sede de impugnação, analise e aprecie a decisão interlocutória proferida pela autoridade administrativa.

VII. A irrecorribilidade não abrange a decisão que não admita o recurso e, por isso, não conheça o seu objeto. Porque esta decisão no sentido da inadmissibilidade do recurso é proferida ex-novo e não constitui reapreciação de questão já conhecida pela autoridade administrativa.

VIII. E como tal, por força do disposto nos Art.ºs 41.º do RGCO, 399.º do CPP e 32.º e 10 da CRP, pode e deve ser apreciada em recurso. Até porque esta situação não se contém na previsão do Art. 55.º, n.º 3 do RGCO.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A

IX. O direito a um grau de recurso constitucionalmente consagrado no Art.º 32.º n.º 1 do RGCO só estará assegurado se a decisão que não conhece do objeto do recurso puder ser reapreciada pelo tribunal superior.

X. São, conseqüentemente, recorríveis para o Tribunal da Relação, as decisões que não conheçam do objeto do recurso, designadamente as que ex-novo decidam não admitir o recurso interposto (cf. Art.ºs 41.º do RGCO e 399.º do CPP).

XI. Interpretação diversa do Art.º 55.º n.º 3 do RGCO estará ferida de inconstitucionalidade por violação do Art. 32.º, n.ºs 1 e 10 da CRP.

XII. A decisão ora recorrida partiu do pressuposto errado de que os Recorrentes não teriam recorrido da decisão final condenatória proferida pela AdC quando o fizeram.

XIII. Efetivamente, e na sequência da prorrogação do prazo deferido pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, os Recorrentes apresentaram na AdC, no dia 19 de outubro de 2012, impugnação judicial da decisão final condenatória de 31 de julho de 2012.

XV. Padece assim a decisão recorrida de erro manifesto, que agora se evidencia e cuja correção se requer ao abrigo do disposto no Art.º 380.º do CPP e no Art.º 667.º n.º 1 e 2 do CPC.

XVI. A decisão da AdC de 27 de agosto de 2012 que indeferiu a declaração de nulidade requerida pelos ora recorridos em 17 de agosto de 2012 é uma decisão interlocutória, porque proferida no decurso do processo, que prejudica direitos materiais ou processuais autónomos de sujeitos processuais.

XVII. Não é o facto de uma determinada decisão ter sido proferida em momento temporal posterior ao da Decisão Final que lhe retira o carácter de decisão administrativa.

(...)

XIX. Permitindo, em caso de falta de observância do Art.º 50.º do RGCO (por falta de fornecimento ao interessado de todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspetos relevantes para a decisão) que o interessado possa optar pela arguição de nulidade daí decorrente perante a própria administração, o Assento n.º 1/2003 permite que o interessado suscite a emissão de uma decisão interlocutória da administração sobre a nulidade, decisão interlocutória suscetível de ser sindicável pelo tribunal.

XX. Os recorrentes arguíram a nulidade decorrente da falta de observância do Art.º 50.º do RGCO através de requerimento autónomo que apresentaram na AdC em 17 de agosto de 2012.

XXI. Estribaram-se os recorrentes no Assento n.º 1/2003 nos termos do qual a nulidade decorrente da não notificação ao arguido de todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspetos relevantes para a decisão, tal como o Art.º 50.º do RGCO o exige, pode ser arguida pelo interessado perante a própria administração (no prazo de 10 dias pós a notificação) ou, judicialmente, na impugnação da decisão administrativa.

XXII. Tendo os recorrentes optado por arguir desde logo a nulidade perante a própria AdC, opção sancionada por jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça, não podem os recorrentes ser agora prejudicados, impedindo-os de recorrer da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[Assinatura]

decisão da AdC de indeferimento da nulidade por eles suscitada, e de, dessa forma, ver reapreciada essa questão por um tribunal;

XXIII. Sob pena de violação dos direitos constitucionalmente garantidos do acesso ao direito e aos tribunais, da tutela jurisdicional efetiva e do recurso (cf. art.ºs 20.º, n.º 1 e 32.º, n.º 1, da CRP).

XXIV. Ao não admitir o recurso interposto pelos recorrentes da decisão da AdC de indeferimento da nulidade perante ela suscitada, violou a decisão recorrida a disposição do art. 55.º, n.º 1 do RGCO e ainda as disposições dos art.ºs 20.º, n.º 1 e 32.º, n.º 1, da CRP.

XXV. O facto de a decisão da AdC cujo recurso foi, pelo tribunal *a quo*, considerado inadmissível, ter sido temporalmente posterior à decisão final, não pode impedir o exercício, pelos sujeitos processuais, cujos direitos foram prejudicados, do inelutável direito legal e constitucional ao recurso.

(...)

O Tribunal da Relação de Lisboa decidiu, por acórdão tirado em 13 de março de 2014, rejeitar o recurso interposto pelos recorrentes, escudando-se, para tanto, nos seguintes fundamentos:

«(...)

De acordo com o disposto no art. 73.º do DL 433/82, de 27/10, em processo contraordenacional há lugar a recurso para a Relação da sentença ou do despacho judicial proferido nos termos do art. 64.º.

Há, ainda, lugar a recurso para a Relação do despacho judicial que rejeite a impugnação por ter sido deduzida fora do prazo ou sem respeito pelas exigências de forma – art. 63.º, n.ºs 1 e 2 do mesmo diploma legal.

Dos demais despachos judiciais não há lugar a recurso para a Relação.

O despacho recorrido não se enquadra em nenhuma das situações previstas nos arts. 73.º ou 63.º do DL 433/82, de 27/10, pelo que não é o mesmo suscetível de recurso para a Relação.

A regra da recorribilidade prevista no art. 399.º do CPP não é de aplicar subsidiariamente em matéria de recursos no processo por contraordenação, na medida em que na legislação específica – o DL 433/82, de 27/10 – estão definidas com exatidão quais as decisões judiciais de que cabe recurso.

(...)

Alegam os arguidos que “A irrecorribilidade estatuída no n.º 3 do art.º 55.º RGCO abrange apenas e tão-só a decisão final que, em sede de impugnação, analise e aprecie a decisão interlocutória proferida pela autoridade administrativa”.

(...)

Carecem, porém, salvo o devido respeito de razão.

Em matéria contraordenacional, o direito ao recurso não tem a mesma tutela constitucional que no processo criminal.

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4

Termos em que, por inadmissibilidade legal, se conclui pela rejeição do recurso - arts. 73.º do DL 433/82 de 27/10 e 420.º, n.º 1, al. b), do CPP.
(...)»

4. O recurso foi admitido pelo Tribunal recorrido. Contudo, em face do disposto no artigo 76.º, n.º 3, da LTC, e porque o presente caso se enquadra na hipótese normativa delimitada pelo artigo 78.º-A, n.º 1, do mesmo diploma, passa a decidir-se nos seguintes termos.

5. Sendo o presente recurso de constitucionalidade interposto ao abrigo da alínea b), do n.º 1, do artigo 70.º, da LTC, necessário se mostra que se achem preenchidos um conjunto de pressupostos processuais. A par do esgotamento dos recursos ordinários tolerados pela decisão recorrida, exige-se que o recorrente tenha suscitado, durante o processo e de forma adequada, uma questão de constitucionalidade, questão essa que deverá incidir sobre *normas jurídicas* que hajam sido *ratio decidendi* daquela decisão.

Ora, não é isso que sucede nos presentes autos, visto que o recorrente não suscitou, tempestiva e adequadamente, uma questão de constitucionalidade dotada de recorte normativo. Olhando, com efeito, às conclusões do recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa - tribunal que o recorrente identifica como tendo proferido a decisão recorrida - constata-se que é permanente a confusão entre objeto e parâmetro de controlo (cfr. a conclusão XXIV), frustrando-se, assim, a cabal identificação da norma ou interpretação normativa cuja constitucionalidade se pretende ver apreciada.

É certo que, na conclusão XI, o recorrente suscita, ainda que tibiamente, a inconstitucionalidade de qualquer outra interpretação do artigo 55.º, n.º 3, do RGCO, que não aquela que propõe. Contudo, tal norma não foi *ratio decidendi* do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, que rejeitou o recurso com fundamento no artigo 73.º, do RGCO, e no artigo 420.º, n.º 1, alínea b), do CPP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tanto basta para que, *in casu*, se conclua no sentido de que não se acham preenchidos os pressupostos de admissibilidade dos recursos interpostos ao abrigo da alínea *b*), do n.º 1, do artigo 70.º, da LTC.

6. Pelo exposto, decide-se não tomar conhecimento do objeto do recurso.

Custas pelos recorrentes, com taxa de justiça que se fixa em 8 (oito) UCs, sem prejuízo da existência de apoio judiciário concedido nos autos.

Lisboa, 9 de julho de 2014