



**CEDIPRE ONLINE I 1**

# **O Contencioso da Regulação em Portugal**

---

**Relatório de Pesquisa e Análise da Jurisprudência sobre Regulação Pública**

## **COORDENAÇÃO**

**Pedro Costa Gonçalves**

## **RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO**

**Catarina Gouveia Alves**

**Ana Cláudia Guedes**



# **O Contencioso da Regulação em Portugal**

## **Relatório de Pesquisa e Análise da Jurisprudência sobre Regulação Pública**

COORDENAÇÃO  
Pedro Costa Gonçalves

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DO ESTUDO  
Catarina Gouveia Alves  
Ana Cláudia Guedes



TÍTULO

O Contencioso da Regulação em Portugal  
Relatório de Pesquisa e Análise da Jurisprudência sobre Regulação Pública

AUTOR(ES)

GONÇALVES, Pedro Costa  
GOUVEIA ALVES, Catarina  
GUEDES, Ana Cláudia

IMAGEM DA CAPA

Coimbra Editora

COMPOSIÇÃO  
GRÁFICA

Ana Paula Silva

EDIÇÃO

CEDIPRE  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
3004-545 COIMBRA | PORTUGAL  
Tel. | Fax: +351 239 836 309  
E-mail: [cedipre@fd.uc.pt](mailto:cedipre@fd.uc.pt)

PARA CITAR  
ESTE ESTUDO

COSTA GONÇALVES, Pedro (Coord.), GOUVEIA ALVES, Catarina,  
GUEDES, Ana Cláudia, "O Contencioso da Regulação em Portugal  
- Relatório de Pesquisa e Análise da Jurisprudência sobre Regu-  
lação Pública", *Publicações CEDIPRE Online - 1*,  
<http://www.cedipre.fد.uc.pt>, Coimbra, Novembro de 2010

Coimbra  
Novembro | 2010

## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| Apresentação .....   | 7   |
| Objecto do Estudo e Metodologia Adoptada .....             | 11  |
| Autoridade da Concorrência .....                           | 15  |
| Autoridade Nacional de Comunicações .....                  | 41  |
| Banco de Portugal .....                                    | 63  |
| Comissão do Mercado de Valores Mobiliários .....           | 81  |
| Entidade Reguladora para a Comunicação Social .....        | 99  |
| Entidade Reguladora da Saúde .....                         | 119 |
| Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos ..... | 123 |
| Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos .....         | 127 |
| Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres ..... | 133 |
| Instituto Nacional da Aviação Civil .....                  | 141 |
| Instituto da Construção e do Imobiliário .....             | 151 |
| Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos .....      | 167 |
| Instituto de Seguros de Portugal .....                     | 175 |
| Apreciação Global e Final .....                            | 183 |
| ANEXOS .....   | 191 |



## APRESENTAÇÃO

Em Portugal, e em geral na Europa, é relativamente recente a concepção de uma autónoma função ou actividade pública reguladora; esta é, como se sabe, uma designação que descreve uma certa forma de intervenção pública (em regra, do Estado) na economia e no desenvolvimento dos direitos e das liberdades dos particulares que, por terras europeias, deu os seus primeiros passos na parte final do século XX<sup>1</sup>. Estão identificados os factores que explicaram a transição para um *Estado Regulador e de Garantia*<sup>2</sup> e que vieram provocar alterações significativas nos domínios do direito público, em particular, no campo do direito administrativo. Essas alterações projectaram-se, desde logo, no plano institucional ou orgânico, com o nascimento de entidades públicas de novo formato e com um novo posicionamento sistemático (trata-se das *autoridades administrativas independentes*), mas também no plano funcional, com o aparecimento de novos tipos de competências administrativas (*v.g.*, de resolução de litígios), com o robusto reforço de competências clássicas (*v.g.*, novos tipos de sanções, como as sanções pecuniárias compulsórias; sanções mais pesadas; regulamentos independentes).

Agora, que já decorreram alguns anos desde o início do processo, importa perceber se e em que termos o fenómeno da regulação pública envolveu algum tipo de repercussões ao nível contencioso e jurisdicional, por exemplo, quanto a saber como reagem os tribunais em face da independência dos reguladores, das pesadas sanções que aplicam ou, numa outra perspectiva, como se posicionam os “regulados” (categoria de “novos administrados”) diante dos poderosos reguladores.

---

<sup>1</sup> Por todos, *cf.* VITAL MOREIRA, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1997, em particular, p. 17 e segs..

<sup>2</sup> Sobre o assunto, *cf.* PEDRO GONÇALVES, “Direito Administrativo da Regulação”, *in Regulação, Electricidade e Telecomunicações*, Coimbra, Coimbra Editora (CEDIPRE), p. 7 e segs..

O Relatório que agora se publica, sem um propósito de carácter científico, enfrenta o tema numa perspectiva de levantamento e de alguma análise da jurisprudência. O Relatório tem por base um trabalho de pesquisa, recolha e análise da *jurisprudência portuguesa sobre regulação pública*. Trata-se, por conseguinte, de um estudo que procura conhecer e, na medida do possível, apreciar os casos de intervenção jurisdicional na resolução de *litígios entre entidades reguladoras e regulados*. Visam-se exclusivamente os litígios (regulatórios) relacionados ou, mais especificamente, suscitados pelo desenvolvimento da actividade reguladora e em que, por isso mesmo, a pedido dos regulados (operadores económicos destinatários da regulação), os tribunais são chamados a apreciar actos e medidas de regulação, da autoria das entidades reguladoras. Identificam-se dois grandes núcleos: o *contencioso administrativo da regulação* e o *contencioso das contra-ordenações regulatórias*. Fora do âmbito da pesquisa ficam, por exemplo, os litígios entre regulados e clientes ou consumidores ou entre estes e as entidades reguladoras<sup>3</sup>.

Em termos temporais, o período abrangido pela pesquisa medeia entre o ano de 2000 e o 1.º trimestre de 2010.

É conhecida a dispersão do contencioso da regulação pública em Portugal: dependendo das matérias objecto de litígio, os conflitos relacionados com a actividade reguladora são apreciados pelos tribunais judiciais, por vezes, pelos tribunais de comércio, bem como pelos tribunais administrativos. Se vier a ter sequência a iniciativa legislativa do Governo no sentido da criação de um “tribunal da concorrência, supervisão e regulação”, a actual situação não se tornará menos complexa, posto que, tanto quanto previsto na Proposta de Lei (n.º 32/XI), o referido tribunal terá jurisdição limitada às actividades da Autoridade da Concorrência, do Banco de Portugal, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, da Autoridade Nacional de Comunicações e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Fora do âmbito da jurisdição da nova instância judiciária ficarão, por exemplo, autoridades com funções de regulação, como a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, a Entidade Reguladora da Saúde, o Instituto de Construção e Imobiliário, o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos ou o Instituto Nacional de Aviação Civil.

Seja como for, quanto à eventualidade de adopção de um novo modelo de *justiça da regulação*, afigura-se, neste momento, especialmente adequado divulgar o presente estudo, que, cobrindo uma década de contencioso da regulação, poderá

---

<sup>3</sup> Sobre o conceito de *litígios regulatórios*, cf. FERNANDA MAÇÃS, “O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 58, 2006, p. 21 e segs..



inclusivamente conter pistas e fornecer mesmo alguns ensinamentos sobre os caminhos mais certos a seguir.

As raízes da presente versão do Relatório encontram-se numa decisão, de 2009, pela qual a direcção do CEDIPRE tomava a iniciativa de, a partir de um questionário a preencher pelas autoridades com funções de regulação, elaborar uma espécie de *estudo sumário* sobretudo com números e alguns outros indicadores que pudessem mostrar alguns aspectos do desenvolvimento e das tendências do contencioso regulatório. Os resultados desse trabalho – sobretudo de levantamento e tratamento no plano quantitativo –, previa-se então, seriam publicados na Revista de Direito Público e Regulação.

Todavia, em momento posterior, e em face de algumas respostas fornecidas, entendeu-se fazer um ligeiro *upgrade* nos objectivos e, conseqüentemente, na exigência e também no alcance do trabalho. O horizonte passava então a ser o de apresentar um *Relatório* que pudesse ostentar dignidade suficiente para assinalar o 10.º aniversário do CEDIPRE e, simultaneamente, constituir uma *oferta*, em particular, às entidades que, ao longo destes 10 anos, têm suportado os encargos de patrocinar o Centro e que, em todas as ocasiões, participaram nas iniciativas para que foram convidadas. O Relatório surge assim, por um lado, ancorado, já não apenas nas respostas das autoridades solicitadas, mas em investigação e trabalho de campo efectuados com recursos próprios do CEDIPRE e, por outro lado, com a pretensão de expor juízos críticos e identificar tendências que a análise dos dados recolhidos revela e permite sustentar.

O trabalho de campo, consistente no desenvolvimento de tarefas de pesquisa de jurisprudência nos serviços dos tribunais, foi efectuada fundamentalmente pela Sra. Dra. Catarina Gouveia Alves, que se encarregou, depois, da redacção do Relatório na parte relativa às seguintes entidades: Autoridade da Concorrência, Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Instituto da Construção e do Imobiliário e Instituto de Seguros de Portugal.

Por seu lado, a Sra. Dra. Ana Cláudia Guedes ocupou-se da redacção inicial do Relatório na parte em que se analisa o contencioso da ANACOM, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Entidade Reguladora da Saúde, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, Instituto de Mobilidade e Transportes Terrestres, Instituto Nacional de Aviação Civil e Instituto Português e dos Transportes Marítimos.

Em nome do CEDIPRE, cabe-me não só o dever de agradecer a ambas o empenho e o esforço que dedicaram à realização de um trabalho difícil e pouco vulgar

entre nós, como ainda o gosto de sublinhar o padrão cientificamente rigoroso e exigente por que pautaram a realização da investigação e a exposição dos respectivos resultados.

Por fim, mas muito importante, impõe-se ainda deixar publicamente expressos dois agradecimentos: por um lado, às entidades reguladoras que responderam ao questionário que está na origem do Relatório e, por outro lado, aos Exmos. Senhores Presidentes dos tribunais que acolheram a Sra. Dra. Catarina Gouveia Alves e que, sem restrições, lhe franquearam o acesso aos elementos a pesquisar.

Pedro Costa Gonçalves  
Director Executivo do CEDIPRE  
Professor da Faculdade de Direito de Coimbra

## OBJECTO DO ESTUDO E METODOLOGIA ADOPTADA

O presente estudo começou a ser desenvolvido no último quartel de 2009, através do envio de um questionário dirigido a diversas entidades com funções de regulação pública. O questionário pretendia, fundamentalmente, saber qual o número de processos em que cada entidade abordada era parte (demandada). Questionava-se, nomeadamente: qual o número total de acções administrativas comuns, acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos e acções administrativas especiais de condenação à prática de actos devidos; o número de processos urgentes de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões e processos urgentes de intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias; qual o número de providências cautelares (e, relativamente a estas, quantas teriam sido objecto de resolução fundamentada); e, finalmente, qual o número de processos de impugnação de coimas ou sanções acessórias. Relativamente a todos os tipos de acção e processo, questionava-se, além do número absoluto, o número de processos que foram julgados procedentes ou improcedentes.

Responderam a Autoridade da Concorrência, a Autoridade Nacional de Comunicações, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a Entidade Reguladora da Saúde, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, o Instituto Nacional de Aviação Civil, o Instituto de Construção e Imobiliário, do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR)<sup>4</sup> e o Instituto de Seguros de Portugal.

---

<sup>4</sup> Recentemente foi reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro, e foi substituído, a partir de 1 de Novembro de 2009, pela ERSAR - Entidade Reguladora de Serviços de Água e de Resíduos. Doravante, referir-nos-emos preferencialmente à ERSAR, não obstante, dada a juventude desta entidade, a jurisprudência tratada se referir ao extinto IRAR.

Os resultados apurados desse modo serão adiante objecto de inclusão em tabelas que ilustrarão a análise do contencioso relativo a cada uma das entidades consultadas.

Neste momento, porém, devemos fazer duas advertências quanto ao tratamento desses dados. Em primeiro lugar, nos casos em que as entidades referenciaram processos, mas não indicaram o respectivo desfecho, pareceu-nos razoável supor que tais processos se manteriam pendentes, opção que, de resto, indicamos em cada tabela. Em segundo lugar, é de referir que, nos casos em que a nossa pesquisa conduziu a resultados diversos daqueles indicados pelas entidades, em resposta ao questionário, procedeu-se à rectificação desses mesmos elementos.

Num segundo momento, e com o propósito de fazer uma indagação mais aprofundada e substancial da questão que nos ocupa, procurámos coligir o maior número de decisões judiciais relativas a cada entidade que fosse possível, mediante os meios de pesquisa disponíveis. Impunha-se, então, delimitar com maior precisão o objecto do nosso estudo.

Nesse sentido, e quanto às entidades abrangidas, além das *supra* referidas, optámos por alargar a nossa pesquisa ao Banco de Portugal e ao Instituto de Mobilidade e Transportes Terrestres.

Quanto aos tipos de processos indagados, a pesquisa circunscreveu-se às acções administrativas comuns, às acções administrativas especiais, às providências cautelares, aos processos urgentes de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões e para a protecção de direitos, liberdades e garantias, e aos processos de impugnação de coimas, sanções acessórias, ou diligências efectuadas no âmbito de processos contra-ordenacionais. Do estudo ficaram excluídos, pois, todos litígios emergentes de relações jurídicas do tipo contratual ou laboral, bem como os litígios relativos às compras públicas (procedimentos pré-contratuais) e ainda todas as decisões judiciais em matéria tributária.

Quanto aos meios de pesquisa, recorreremos às bases de dados oficiais disponibilizadas via internet, através do sítio do Instituto para as Tecnologias de Informação na Justiça, e procurámos ainda obter a colaboração dos seguintes tribunais: Tribunal de Comércio de Lisboa, Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Tribunais da Relação de Coimbra e de Lisboa, Tribunal Central Administrativo Sul, Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Administrativo.

Junto de cada um destes tribunais procurámos obter acesso a meios privilegiados de pesquisa, através dos quais lográsssemos superar uma das mais vincadas dificuldades da pesquisa através da internet: a impossibilidade (ou grande

dificuldade) de pesquisar decisões judiciais através do nome das partes intervenientes no processo. Com efeito, na grande maioria das decisões judiciais, as partes não são identificadas, mesmo quando em causa estão entidades administrativas. Contudo, não obstante a deslocação aos tribunais, encontrámos frequentemente a mesma dificuldade, ressalvadas as excepções do Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa (graças ao SITAF – Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais), do Tribunal Central Administrativo Sul (graças à louvável iniciativa dos funcionários do Tribunal) e do Supremo Tribunal de Justiça (também graças à iniciativa dos seus Serviços). Assim, a pesquisa ficou também sujeita às (e grandemente limitada pelas) *idiossincrasias* dos sistemas de pesquisa.

Finalmente, pesquisámos sentenças e acórdãos datados apenas a partir do ano 2000, o qual nos serviu de limite temporal indicativo. Porém, nem sempre os meios de pesquisa nos permitiram retroceder até esse ano (por exemplo, no TAF de Lisboa só tivemos acesso a sentenças lavradas a partir de 2004); nem, como é evidente, pudemos fazê-lo relativamente a entidades criadas em data posterior (por exemplo, a ERS). Todavia, relativamente àquelas entidades que foram recentemente alvo de reestruturação, a pesquisa abrangeu também as entidades predecessoras (por exemplo, pesquisámos decisões relativas ao InCI e ao Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI), à ERC e à Alta Autoridade para a Comunicação Social - AACCS).

Do exposto resulta que os resultados apurados, sobretudo relativamente ao conteúdo das decisões judiciais, padecem de algumas assimetrias, em função da entidade que esteja em causa, do ano da sua criação, dos meios de pesquisa disponíveis, dos tribunais visitados, etc. Contudo, lográmos reunir um conjunto bastante diversificado de arestos, certamente ilustrativo dos tipos de litígios que conduzem as entidades reguladoras ao confronto perante os tribunais.

Relativamente a cada entidade reguladora analisada, procuraremos fazer uma breve apresentação que foque, de modo muito breve, aspectos como a sua natureza jurídica, o seu regime jurídico, alguma da sua actividade mais relevante do ponto de vista do contencioso, as entidades administrativas e os tribunais competentes para o controlo da sua actividade, entre outros. Seguir-se-á a análise do contencioso, que se inicia com uma apreciação geral, baseada numa tabela indicativa do número, tipo e desfecho de processos (elaborada com recurso às respostas dadas ao nosso questionário, se disponíveis). Num segundo momento, procederemos à indicação e análise das decisões judiciais por nós coligidas, de modo detalhado, por tipo de processo. Sempre que oportuno, proceder-se-á também a uma breve indicação dos

tipos de actos administrativos ou de sanções administrativas aplicadas, cuja impugnação seja tratada ao longo do estudo. Em determinados casos, pelo carácter simbólico ou pela curiosidade que encerram, optou-se por desenvolver um pouco mais a exposição, designadamente através do relato de certos factos ou da chamada de atenção para contornos mais específicos das decisões judiciais.

Uma nota final, apenas para explicar a opção de organizar a exposição com base num critério da ordem alfabética referenciado ao nome oficial das entidades reguladoras cujo contencioso foi analisado.

## AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Providências Cautelares 3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 3.1. A Questão da Competência dos Tribunais Administrativos para Apreciação de Pedidos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 3.2. Os Pedidos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias 4.1. Tipos de Contra-Ordenações, Sanções e Diligências Visadas nos Processos 4.2. Análise das Decisões do Tribunal do Comércio em Matéria de Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias 4.3. Análise dos Acórdãos dos Tribunais da Relação

### I. Apresentação

A Autoridade da Concorrência (AdC, ou “Autoridade”) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro<sup>5</sup>, para responder às necessidades de “criação de uma autoridade prestigiada e independente, que contribua, em primeira linha, para assegurar o respeito das regras de concorrência pelos operadores económicos” e para “criar em Portugal uma verdadeira cultura da concorrência”<sup>6</sup>.

A AdC veio substituir a Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência e o Conselho da Concorrência<sup>7</sup>, o que favoreceu a unidade e coerência da fiscalização do

---

<sup>5</sup> O qual aprova os Estatutos da Autoridade da Concorrência (EAdC).

<sup>6</sup> V. o considerando n.º 1. do Preâmbulo dos EAdC.

<sup>7</sup> Entidades criadas pelo Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de Outubro.

cumprimento das normas de concorrência em Portugal. A criação da AdC veio, também, responder às exigências comunitárias em matéria de concorrência, enquanto entidade habilitada para assegurar a eficaz aplicação das normas comunitárias, bem como para integrar a Rede Europeia da Concorrência.

De acordo com os seus estatutos, a AdC é uma pessoa colectiva de direito público, de natureza institucional, dotada de autonomia administrativa e financeira, e de património próprio, e “independente”, ainda que sujeita a tutela do ministro responsável pela área da economia.

A sua missão é assegurar a observância das regras de concorrência, no “respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a repartição eficaz dos recursos e os interesses dos consumidores”. Para tal, à AdC são atribuídos poderes de supervisão, de regulamentação, além de poderes sancionatórios (artigo 7.º).

A AdC rege-se pelos seus estatutos, pelas disposições legais que lhe sejam aplicáveis e supletivamente pelo regime aplicável aos fundos e serviços autónomos (artigo 2.º). Particularmente relevantes, na regulação da actividade exercida pela AdC, são, desde logo, a Lei da Concorrência, e ainda o Decreto-Lei n.º 370/93, de 29 de Outubro<sup>8</sup>, o qual lhe atribui poderes sancionatórios que complementam os regulados pela Lei da Concorrência (LC).

A actividade da AdC reveste importância fundamental, na medida em que lhe compete, no exercício dos seus poderes de supervisão, “instruir e decidir procedimentos administrativos relativos à compatibilidade de acordos ou categorias de acordos entre empresas com as regras de concorrência” e ainda “instruir e decidir procedimentos administrativos respeitantes a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia”.

Assim, é a AdC que procede ao controlo das operações de concentração de empresas; que tem competência para proceder à avaliação prévia, no sentido de considerar justificadas, as práticas proibidas constantes do artigo 4.º da LC; que pode proceder à análise de auxílios ou projectos de auxílio a conceder pelo Governo às empresas e emite recomendações.

Além disso, a AdC dispõe de amplos poderes sancionatórios, incumbindo-lhe o processamento de todas as contra-ordenações previstas e punidas na e pela Lei da Concorrência, bem como a aplicação de coimas, sanções acessórias, medidas cautelares e medidas pecuniárias compulsórias que entender adequadas, nos termos

---

<sup>8</sup> Na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 140/98, de 16 de Maio.



da lei. Compete-lhe, ainda, o processamento das contra-ordenações previstas e punidas pelo Decreto-Lei 370/93.

Quanto às decisões da Autoridade mais susceptíveis de afectar a esfera das entidades sujeitas à sua regulação, elas competem, em regra, ao Conselho da AdC, cujos membros são “nomeados por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro responsável pela área da economia (...) de entre pessoas de reconhecida competência, com experiência em domínios relevantes para o desempenho das atribuições cometidas à Autoridade”. O mandato dos membros do conselho tem a duração de cinco anos, sendo renovável uma vez.

Da actividade da AdC pode haver recurso para o ministro responsável pela tutela, na situação excepcional prevista no artigo 34.º dos EAdC.

Quanto ao controlo jurisdicional, ele compete ao Tribunal do Comércio de Lisboa, quando em causa esteja a impugnação de processos de contra-ordenação ou a impugnação de decisões em procedimentos administrativos, respeitantes a matéria de concorrência, sejam decisões da AdC, sejam decisões ministeriais proferidas no âmbito de recurso de decisões da AdC, no caso excepcionalmente previsto no artigo 38.º, n.º 2, dos EAdC, e 55.º da LC. Das decisões proferidas pelo Tribunal do Comércio, cabe recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa e para o Supremo Tribunal de Justiça.

## **II. O Contencioso**

### **1. Apreciação Genérica**

O nosso estudo do contencioso relativo à AdC assentou sobre os dados por esta entidade fornecidos através da resposta ao nosso questionário, sobre os arestos compilados através da pesquisa em todas as bases de dados de jurisprudência disponíveis *online* com pertinência para este nosso estudo, bem como pela pesquisa levada a cabo presencialmente no Tribunal do Comércio, no TAF de Lisboa, no TCA Sul, no STA e no STJ.

1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

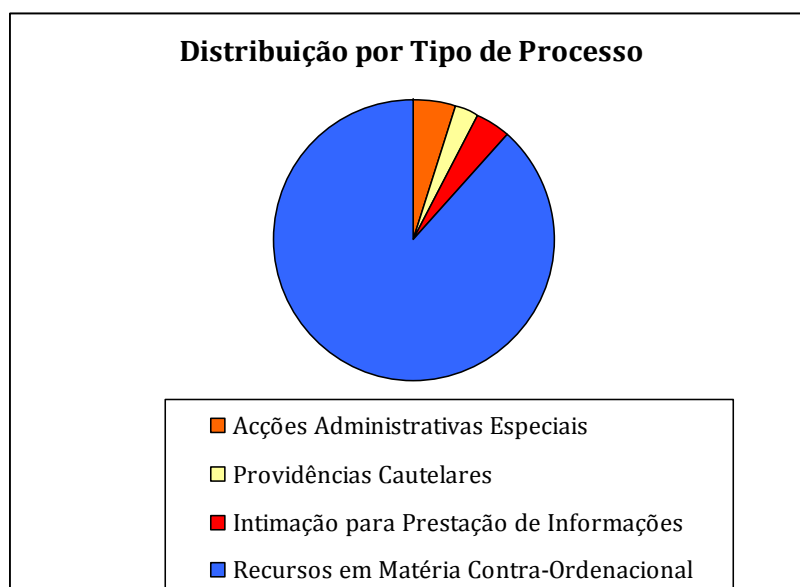
|  | Procedentes               |                             | Improce-<br>dentes | Findas por<br>outros<br>motivos | Penden-<br>tes <sup>2)</sup> | Total de<br>Acções |
|--|---------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------|------------------------------|--------------------|
|  | Totalmente<br>Procedentes | Parcialmente<br>Procedentes |                    |                                 |                              |                    |
| AAE – Impugnação<br>de Actos<br>Administrativos                                    | -                         | -                           | -                  | -                               | 11 <sup>2)</sup>             | 11                 |
| PU – Intimação Para<br>a Prestação de<br>Informações e<br>Passagem de<br>Certidões | 3                         | 1                           | 1                  | 2                               | 2 <sup>2)</sup>              | 9                  |
| Providências<br>Cautelares   | -                         | -                           | 3                  | -                               | 3 <sup>2)</sup>              | 6                  |
| Contencioso Relativo<br>a Processos Contra-<br>Ordenacionais                       | 36                        | 100                         | 39                 | 7                               | 13 <sup>2)</sup>             | 195 <sup>3)</sup>  |
| <b>TOTAL</b>   | 39                        | 101                         | 43                 | 9                               | 29                           | 221                |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações cedidas pela AdC, mediante resposta ao questionário, complementadas com as informações apuradas durante a pesquisa efectuada.

<sup>2)</sup> Supuseram-se *pendentes* todos os processos contabilizados sob a rubrica “Número Total de Acções”, relativamente aos quais não foi fornecida, ou apurada, qualquer informação relativa ao desfecho do processo.

<sup>3)</sup> Em resposta ao questionário, a AdC assinalou, sob a rubrica “Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias”, a existência de 195 processos relativos a “práticas restritivas da concorrência”, e ainda de 18 acções relativas a “Buscas”, 4 relativas a “Incumprimentos” e 40 recursos de impugnação não especificados. Optámos por inserir na tabela os dados relativos às acções em matéria de “práticas restritivas da concorrência”, os quais estão mais próximos dos dados apurados no Tribunal do Comércio.

De uma primeira análise da tabela, resulta como uma evidência a assimetria entre o número de processos relativos a questões jurídico-administrativas (vinte e seis) e o número de processos de impugnação de coimas, sanções acessórias, ou outros actos conexos com o processamento de contra-ordenações (cento e noventa e cinco).



Quanto aos *litígios emergentes do exercício da actividade administrativa não sancionatória* da AdC, o tipo de acção predominante é a acção para impugnação de actos administrativos. O acesso a decisões judiciais proferidas no âmbito destas acções revelou-se extremamente difícil, não tendo sido possível obter uma única decisão judicial. No entanto, através de pesquisas efectuadas no Tribunal do Comércio de Lisboa acedemos, entre outras, a sentenças emitidas no âmbito de processos cautelares de suspensão de eficácia de actos administrativos, o que permite concluir que, na sua maioria, as acções administrativas especiais assinaladas pela AdC continuam pendentes.

Os *processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões* integram o segundo tipo de processo mais relevante no contencioso administrativo da AdC. Mais adiante, teremos oportunidade de analisar exhaustivamente todo o tipo de questões que se colocam nesta sede, dado o significativo número de sentenças e acórdãos relativos a processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões que se obteve.

Já os *processos cautelares* constituem uma parte bastante diminuta do contencioso da AdC. Dentro dos seis registados pela AdC, tivemos acesso a três decisões judiciais, todas elas relativas a pedidos de suspensão de eficácia de actos administrativos.

Todavia é o *exercício dos poderes sancionatórios* por parte da AdC que suscita o maior número de litígios com os particulares. Uma análise, ainda que sumária, de mais de cento e oitenta sentenças proferidas pelo Tribunal de Comércio de Lisboa, em matéria de recursos contra-ordenacionais contra a AdC, permitiu-nos delinear, com bastante solidez, um “perfil” do contencioso de impugnação de coimas, sanções acessórias e demais actos conexos com os processos de contra-ordenações instaurados pela Autoridade. Já o acesso a decisões proferidas em segunda instância revelou-se mais problemático. Dos cerca de dezasseis acórdãos que se conseguiram reunir pode extrair-se uma amostra do tipo de pretensão e de problemas que se colocam em sede de recurso das decisões do Tribunal de Comércio de Lisboa.

## **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

Como já houve oportunidade de referir, no decurso da pesquisa não acedemos a nenhuma decisão judicial proferida no âmbito de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos, não tendo sido também assinalada pela AdC nenhuma acção de condenação à prática de acto administrativo. As decisões judiciais de pretensões conexas com actos administrativos, que conseguimos reunir, foram

proferidas no âmbito de processos de natureza cautelar, nos quais se visava obter a suspensão de eficácia de actos administrativos. Contudo, todos esses arestos dizem respeito a um mesmo e único acto da Autoridade da Concorrência, pelo que o estudo do contencioso relativo a actos administrativos revela-se, em virtude da escassez dos elementos disponíveis, necessariamente empobrecido. Por esse motivo omitiremos também o tópico “tipos de actos visados”, passando directamente à análise da jurisprudência coligida.

### 2.1. Providências Cautelares

Quanto aos pedidos relativos a providências cautelares, tivemos conhecimento de cinco decisões judiciais e analisámos quatro decisões<sup>9</sup>. Todas as que analisámos tiveram por objecto pedidos de suspensão de eficácia da mesma deliberação do Conselho da AdC, datada de 22 de Julho de 2005. Em causa estava a celebração de dois contratos de compra e venda de acções, mediante os quais duas empresas (a Alliance Santé Europe, SA e a Unichem Warehousing, Ltd.) que detinham a totalidade do capital social da sociedade Alliance Unichem Farmacêutica, SA, se comprometiam a transmitir à Farmindústria – Investimentos, Participações e Gestão, SA, uma participação correspondente a 49% do capital social; e à sociedade José de Mello Participações II, SGPS, o equivalente a uma participação de 2% do capital social. Na sequência deste acordo, a Alliance Santé e a Farmindústria passaram a deter 49% do capital social da Alliance Unichem, e a José de Mello passou a deter 2% do capital social. Além da venda das referidas acções a sociedade a que convencionámos chamar Alliance Santé celebrou com as sociedades Farmindústria e José de Mello um acordo parassocial, através do qual se conformavam os direitos e obrigações recíprocos enquanto accionistas da sociedade Alliance Unichem.

A AdC considerou que a documentação fornecida pela sociedade Farmindústria permitia concluir que “ocorreu uma alteração na estrutura do controlo da Alliance Unichem, passando de um controlo exclusivo por parte da Alliance Santé, para um situação de controlo conjunto, pela Alliance Santé, pela Farmindústria e pela José de Mello”, configurando uma operação de concentração, sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, nos termos do artigo 9.º, n.º 1 da LC. Por conseguinte, a AdC

---

<sup>9</sup> Referimo-nos a três processos que decorreram no Tribunal do Comércio de Lisboa, que foram substancialmente decididos no mesmo sentido, e dos quais tivemos acesso a duas sentenças, proferidas no âmbito dos processos n.º 1230/05.4TYLSB e 1245/05.2. Desta última foi interposto recurso para o Tribunal da Relação, que se pronunciou em acórdão de 12 de Julho de 2006, no âmbito do processo n.º 5439/2006-2; quanto a proc. 1230/05.4 pronunciou-se o STJ, em sede de recurso interposto ao abrigo do n.º 2 do artigo 55.º da LC, no processo n.º 06B246, decidido por acórdão de 6 de Julho de 2006.

considerou que todas essas empresas se encontravam em incumprimento do disposto no artigo 9.º da LC, pelo que em aplicação do disposto nos n.º 1, alínea a) e n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 18/2003 de 11 de Junho, decidiu abrir procedimento oficioso contra todas as três sociedades, intimando-as a que procedessem “à notificação da operação de concentração em causa, nos termos previstos na Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, num prazo de 15 dias úteis”<sup>10</sup>.

Inconformadas, tanto a sociedade Alliance Santé como a sociedade José de Mello procuraram, junto do Tribunal do Comércio de Lisboa, impugnar e obter, a título cautelar, a suspensão da eficácia da deliberação do Conselho da AdC. Ainda que em processos distintos, as sociedades apresentaram alegações substancialmente idênticas, assacando ao acto administrativo os vícios de erro de direito quanto aos pressupostos e de falta de fundamentação. Na perspectiva das requerentes, a operação em causa não poderia ser qualificada como uma operação de concentração, uma vez que não houve qualquer alteração no controlo da sociedade Alliance Unichem, o qual se mantém pertencente à sociedade Alliance Santé. Quanto à falta de fundamentação, entendiam as requerentes que da decisão não resultavam claros os motivos pelos quais a AdC havia considerado que a transacção em causa poderia ser qualificada como uma operação de concentração, concluindo, por isso, que a decisão se encontrava insuficientemente fundamentada. Ambas as sociedades alegaram, além disso, que a situação de indeterminação relativa ao negócio, que se instalara na sequência da deliberação da AdC, seria geradora de danos e prejuízos de extensão e tipo “imprevisível” ou “grave”, sobretudo em face do regime previsto no artigo 11.º da LC, segundo o qual a operação de concentração sujeita a notificação prévia fica suspensa até que a AdC se pronuncie no sentido da sua aprovação. Em síntese, alegaram que estavam reunidos os pressupostos da concessão da providência cautelar requerida, uma vez que o acto era “manifestamente ilegal”, os prejuízos que dele resultariam seriam sensíveis, e que não se vislumbrava que do decretamento da providência resultasse prejuízo superior para o interesse público.

A AdC, pugnando pela improcedência do pedido, alegou que a decisão do Conselho em causa não tem em vista a qualificação de uma operação como sendo operação de concentração. De acordo com a AdC, tal deliberação limita-se a dar início a um procedimento administrativo de controlo das concentrações de empresas, “o qual não é possível decidir, em termos definitivos, sem os elementos fornecidos pelas empresas”, funcionando a notificação prevista no artigo 40.º, n.º 2, da LC como um

---

<sup>10</sup> Reproduzimos excertos da decisão da AdC retirados da sentença do Tribunal do Comércio, no âmbito do Proc. 1230/05.4 TYLSB.

mecanismo para obter esses elementos que as empresas não enviaram voluntariamente. Ora, tal procedimento é que tende a uma decisão de qualificação da operação como operação de concentração, para os devidos efeitos legais.

Proseguiu a AdC observando que a sociedade Alliance Santé tivera em Portugal, no ano de 2004, um volume de negócios superior a 150 milhões de euros, e que pelo menos a sociedade Farmindústria actuava no mesmo mercado relevante, pelo que existia a probabilidade de a operação se enquadrar no n.º 1 do artigo 9.º da LC. Assim, a abertura do procedimento oficioso seria fundamental para averiguar da existência de uma operação de concentração, tanto mais que não era claro que não tivesse havido alteração na posição de controlo da sociedade Alliance Unichem. Com efeito, do acordo parassocial celebrado ressaltava uma cláusula que previa um mecanismo de resolução de impasse (*“deadlock resolution”*), que poderia ser criado pela sociedade Alliance Santé “ou pelos outros dois accionistas em conjunto, os quais têm entre si interesses conjuntos suficientes para não se oporem entre si”.

Como tal, defendeu a AdC, era necessária a abertura de procedimento tendente a averiguar a natureza da operação, pelo que não poderia ser assacado à decisão o erro quanto aos pressupostos, nem a falta de fundamentação, uma vez que o que estava em causa era “nesta fase, a investigação e análise das transacções efectuadas (...) e não uma qualquer decisão definitiva no que concerne à conclusão de que se tratou de uma operação de concentração”, pelo que “a densidade da sua fundamentação é necessariamente menos exigente”. Assim, considerou a AdC que não estava verificado em qualquer dos casos o *fumus boni iuris*.

A Autoridade pôs, ainda, em causa, as alegações das partes relativas à previsibilidade dos prejuízos que resultariam daquela decisão, sublinhando que o efeito de suspensão da operação, que resulta da aplicação do artigo 11.º da LC, se estende “a todas as operações notificadas, mesmo que venham a ser objecto de uma decisão de não aplicabilidade”. Atacou ainda a alegação das sociedades, pela “forma vaga e abstracta” com que tinha referido os prejuízos previsíveis, prejuízos que “a existirem, resultam da situação em que a própria requerente se colocou”. Por fim, concluiu as suas alegações referindo que a suspensão do despacho acarretaria “graves prejuízos para o interesse público, pois podem ocorrer danos graves na estrutura da concorrência, sendo certo que a admitir-se este procedimento, as empresas poderiam escapar ao controlo das operações de concentração”.

O Tribunal do Comércio indeferiu tanto o pedido da sociedade Alliance Santé, como o pedido da sociedade José de Mello. Desde logo, aderiu ao entendimento perfilhado pela AdC de que o acto em crise não visava uma qualificação da operação

em causa, mas sim, e apenas, a abertura de um procedimento de controlo da operação.

Entendeu o Tribunal, em segundo lugar, que a providência cautelar não poderia proceder ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º, uma vez que não era manifesta a ilegalidade do acto. Com efeito, o Tribunal considerou que a fundamentação da deliberação do Conselho da AdC permitia “apreender – se não perfeitamente, sem mais, a um destinatário comum, seguramente que sim aos destinatários concretos daquela deliberação – o quadro jurídico em que a mesma foi tomada, já que nela se refere expressamente a operação em causa, se qualifica a mesma como operação de concentração de empresas e se remete para os artigos 8.º e 9.º da Lei 18/2003”. Do mesmo modo, o Tribunal reforçou a alegação da AdC, referindo que “a necessidade e o grau de exigência da fundamentação depende, como é jurisprudência uniforme, do tipo de acto em causa”, que o acto em causa se limitava a dar início a um procedimento, pelo que “é forçoso concluir que a fundamentação dele constante é mais do que suficiente e satisfaz plenamente as exigências previstas nos citados artigos 124.º e 125.º [do CPA]”.

Além disso, o Tribunal considerou não ser manifesta a ilegalidade do acto por erro de direito sobre os pressupostos, ou seja, por inexistência de operação de concentração. O Tribunal do Comércio entendeu que a AdC tinha andado bem na interpretação dos indícios recolhidos, afirmando que, relativamente à aquisição sob fiscalização, se mostrava “indiciariamente preenchida a condição prevista no artigo 8.º, n.º 1, alínea b), e n.º 3, alínea a), da Lei 18/2003: uma ou mais empresas adquiriram directamente o controlo de parte de uma outra empresa através da aquisição de parte do seu capital social. A verificação da existência de um direito de veto por parte de um accionista e da sua influência na caracterização da operação como operação de concentração implica uma investigação e um estudo que caberá à Autoridade fazer no decurso do processo administrativo instaurado contra as empresas envolvidas na operação”. Como tal, a decisão de abertura de procedimento oficioso por parte da AdC tendo sido “tomada com base na existência de indícios de que a transacção celebrada concretiza uma operação de concentração de empresas, não há qualquer violação da lei. Pelo contrário, a decisão foi tomada precisamente em respeito pela legislação vigente que determina a abertura oficiosa do procedimento e a notificação das sociedades em situações como a dos autos: artigo 40.º da Lei 18/2003”.

Quanto a estarem reunidos os pressupostos de decretamento da providência cautelar, constantes da alínea b) do n.º 1. do artigo 120.º do CPTA, o Tribunal do Comércio opôs às alegações das sociedades, em ambos os processos, a manifesta falta

de fundamento da pretensão formulada no processo principal. Entendendo que a AdC agiu no estrito cumprimento das suas obrigações legais, nomeadamente, dos deveres impostos pelo artigo 40.º da LC, afirmou o tribunal que “o que a requerente pretende é que a Autoridade não cumpra com as suas funções e, designadamente, que viole a lei. (...) A decisão ora impugnada mais não é do que a concretização por parte da Autoridade desta obrigação que sobre ela impende. Significa isto que nunca poderia o Tribunal revogar tal acto sob pena de impedir a Autoridade de exercer as funções que legalmente lhe estão confiadas e de cumprir a lei”.

Finalmente, entendeu também o Tribunal do Comércio que da ponderação dos interesses em jogo só poderia resultar a preponderância do interesse público, uma vez que “o objectivo do controlo das operações de concentração é o de regulação do mercado e da estrutura da concorrência, interesse público que é de vital importância para o regular funcionamento da economia e que sempre se terá de considerar superior a quaisquer danos ou prejuízos (que não se provaram) que para a requerente possam advir da abertura do processo administrativo”.

Destas decisões recorreram as sociedades, ao abrigo do artigo 55.º da LC, tanto para o Tribunal da Relação (55.º, n.º 1), como para o Supremo Tribunal de Justiça (55.º, n.º 2).

No Processo n.º 06B246, coube ao Supremo Tribunal de Justiça apreciar o recurso interposto pela sociedade Alliance Santé, ao qual foi negado provimento. Também o STJ considerou não estarem reunidos os pressupostos da procedência do pedido de suspensão de eficácia da deliberação da AdC. Já no Processo n.º 5439/2006-2, o Tribunal da Relação apreciou o recurso interposto pela sociedade José de Mello, a qual reiterou, no essencial, a argumentação que tinha aduzido junto do Tribunal do Comércio. O Tribunal da Relação negou provimento ao recurso, aderindo inteiramente à fundamentação da sentença do Tribunal de Comércio.

### **3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

De entre os processos principais em matéria de actividade materialmente administrativa da AdC, os processos de tipo urgente ocupam o segundo lugar de maior relevo na tabela *supra* exposta, a seguir às acções de impugnação de actos administrativos. Através da pesquisa realizada obteve-se o acesso a decisões judiciais proferidas no âmbito de nove processos. Dois deles tiveram desfecho logo na primeira



instância, tendo esta sido declarada extinta por inutilidade superveniente da lide<sup>11</sup> dos demais, apenas de um não tivemos conhecimento de que tivesse sido objecto de pronúncia em segunda e até em terceira instâncias. Em alguns destes processos, além da decisão da causa, houve também lugar a diversas decisões judiciais relativas a incidentes de competência suscitados. É precisamente pelas sentenças e acórdãos que se debruçaram sobre o problema da competência dos tribunais administrativos para apreciar pedidos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões que iniciaremos a análise.

### **3.1. A Questão da Competência dos Tribunais Administrativos para Apreciação de Pedidos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

A controvérsia relativa à competência ou incompetência, em razão da matéria, da jurisdição administrativa para apreciar pedidos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, relativas a procedimentos promovidos pela AdC, assentou essencialmente em divergências quanto à qualificação da recusa, por parte da AdC, de prestar as informações requeridas pelos particulares.

De um lado, havia a tese de que a recusa de prestar informações relativas a procedimentos promovidos pela AdC consubstanciava um verdadeiro acto, e como tal, o meio de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões revestiria, na prática, a natureza de meio impugnatório dessa recusa. Como tal, a competência para conhecer dos litígios emergentes desse “acto” de recusa caberia ao Tribunal do Comércio, nos termos do nº 1 do artigo 54º da LC. Entendiam os defensores desta tese que “o legislador estabeleceu, de forma inequívoca, um regime especial completo no que toca a matéria processual e de competência dos tribunais em sede de decisões, quer finais quer interlocutórias, da Autoridade da Concorrência (...) pelo que, a norma de atribuição de competência exclusiva ao Tribunal de Comércio de Lisboa, constante do nº 1 do artigo 54º da Lei da Concorrência, por ser especial relativamente às disposições vertidas nos artigos 20º nº 4 do CPTA e 44º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (adiante ETAF), prevalece sobre estas”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Temos em mente os processos n.º 2158/06.6 BELSB e n.º 2509/06.3 BELSB, concluídos, respectivamente, por decisão de 30 de Novembro de 2006 e de 4 de Janeiro de 2007, os quais opuseram a PT e a PT Multimédia à AdC.

<sup>12</sup> V. conclusões da AdC no Acórdão do STA de 25 de Julho de 2007, no âmbito do proc. 0295/07.

Reforçando esta posição, aduzia-se o argumento de que a atribuição de competências ao Tribunal do Comércio, visando a especialização deste Tribunal na resolução de litígios relativos a questões jusconcorrenciais, não era consentânea com a atribuição de competências aos tribunais administrativos em matéria de intimações deste tipo. Este raciocínio está ínsito no parecer do Ministério Público<sup>13</sup> que se pronunciou nestes termos: «Dúvidas não parecem restar que o legislador ao criar a Autoridade da Concorrência visou atribuir ao Tribunal de Comércio a competência para a fiscalização das decisões que em matéria de concorrência fossem adoptadas, quer em processos de contra-ordenação, quer em procedimentos administrativos, tendo em vista, confessadamente, uma indispensável e progressiva especialização dos nossos tribunais Ora, sendo incontornável a constatação que essa foi a *mens legislatoris*, de todo o quadro normativo implementado no que respeita à fiscalização contenciosa das decisões da Autoridade da Concorrência, afigura-se-nos que o intérprete na hermenêutica dos seus dispositivos legais deverá evitar ficar prisioneiro do espartilho da literalidade da lei e enveredar por uma interpretação extensiva/sistemática, já que só dessa forma podem assegurar a utilidade e a confessada especialização da jurisdição competente na matéria.

«Neste contexto, a recusa de prestação de uma informação solicitada no âmbito de um procedimento de controlo de uma operação de concentração de empresas a correr seus termos na Autoridade da Concorrência não poderá ser qualificada, como pretendem os recorrentes, como uma simples actuação material de não disponibilização de uma informação, mas sim, e na medida dessa recusa, como uma verdadeira decisão administrativa procedimental (...) sendo certo ainda que a informação em causa se apresenta como revestindo natureza adjectiva ou instrumental relativamente à "matéria da concorrência».

Esta divergência na qualificação da natureza da recusa de prestação de informações (e conseqüentemente da própria finalidade do processo de intimação para a prestação de informações), deu origem a diversas decisões, não raramente contraditórias, dos tribunais administrativos: houve situações em que o TAF se julgou competente e o TCA Sul o julgou incompetente<sup>14</sup>; houve outra situação em que o TAF

---

<sup>13</sup> Parecer emitido no âmbito do proc. 0223/07, o qual foi objecto do acórdão do STA de 5 de Julho de 2007.

<sup>14</sup> São exemplos, o acórdão do TCA Sul de 8 de Fevereiro de 2007 (proc. n.º 02189/06) , o qual revogou sentença do TAF de 3 de Outubro de 2006 (proc. n.º 732/06.0). Este processo veio a ser apreciado pelo STA no acórdão de 25 de Julho de 2007, proferido no âmbito do proc. n.º 0295/07, o qual confirmou substancialmente o que já tinha sido decidido no acórdão proferido no âmbito do proc. n.º 0223/07.

se julgou incompetente e o TCA Sul o julgou competente<sup>15</sup>; e outra em que o TAF se julgou incompetente, tendo o TCA Sul confirmado a sentença, e o STA revogado essa posição, num acórdão que pôs termo à controvérsia, proferido no âmbito do proc. n.º 0223/07. Posteriormente, já houve um acórdão do TCA Sul que revogou sentença do TAF em que este se julgou incompetente, mandando baixar os autos<sup>16</sup>.

No acórdão proferido em 5 de Julho de 2007, o STA defende tese oposta àquela, esclarecendo a sua posição relativamente à controvérsia. O STA começa por esclarecer a caracterização legal do meio processual em causa, considerando que “a caracterização da intimação como meio processual principal tornou inequívoco que ela é o único meio processual próprio (de carácter impositivo, e não de carácter impugnatório) para reagir contra qualquer forma de recusa do direito à informação (...) pelo que, diversamente do que entendeu o acórdão recorrido não é correcta a assimilação da intimação, requerida pelas ora recorrentes, a meio impugnatório”.

Em segundo lugar, o STA esclareceu que não era assimilável ao conceito de acto administrativo a recusa de prestação de informações ou passagem de certidões, uma vez que “quando a Administração Pública se recusa, indevidamente, a prestar uma informação, o efeito jurídico principal e imediato de tal actuação é o incumprimento do dever de informar”, e não aquele tipo de efeitos jurídicos externos que necessariamente resultam do acto administrativo. Ora, contra o incumprimento do dever de informar o meio de reacção próprio é precisamente o processo de intimação para a prestação de informações. Uma vez que “nem a intimação em causa assume a natureza de meio impugnatório nem a recusa de prestação da pretendida informação constitui decisão passível de impugnação contenciosa”, a recusa de prestação de informações está, por natureza, excluída da previsão normativa do artigo 54.º, n.º 1 da LC.

Assim, relativamente a esta controvérsia, conclui lapidariamente o STA: “Em suma: a competência para apreciar pedido de intimação como o que aquele a que respeitam os autos não está legalmente atribuída, designadamente pelos artigos 38.º, nº 2 dos Estatutos anexos ao DL 10/2003 e 54, nº 1 da Lei da Concorrência, ao Tribunal de Comércio de Lisboa, cabendo aos tribunais administrativos, nos termos do disposto no artigo 4.º, nº 1, alínea a) do ETAF”.

---

<sup>15</sup> Referimo-nos ao acórdão do TCA Sul de 21 de Junho de 2007, proferido no âmbito do proc. n.º 02651/07.

<sup>16</sup> Veja-se o acórdão do TCA de 10 de Agosto de 2007 (proc. n.º 02724/07).

### 3.2. Os Pedidos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões

Como tivemos oportunidade de referir, os processos desta natureza julgados pelos tribunais administrativos revelam-se complexos e, em regra, submetidos a diversos graus de jurisdição. Outra característica que têm em comum, é o facto de, na sua grande maioria, constituírem litígios entre a AdC e a Portugal Telecom (e a PT Multimédia, ou a Zon). Apenas um dos processos por nós apurados não implica a PT, opondo à AdC a Ordem dos Médicos<sup>17</sup>.

Nesse processo, em particular, estava em causa a divulgação<sup>18</sup> de uma decisão da AdC que pôs termo a um processo de natureza contra-ordenacional por violação das normas de concorrência, na sequência do qual a Ordem dos Médicos foi condenada ao pagamento de uma avultada coima. Com intenção de reagir contra a divulgação daquela decisão, a Ordem dos Médicos pretendeu obter, junto da AdC, certidão de que constasse informação relativa ao autor, data, e motivação para a prática do acto de publicação da decisão condenatória. A AdC recusou prestar tal informação, alegando que a comunicação da decisão deveria ser enquadrada à luz das normas que regulam o processo de contra-ordenação, e que não consubstanciava acto praticado de modo autónomo em relação ao processo em que fora visada a Ordem dos Médicos, nem tão pouco existia um acto expresso que determinasse a divulgação do Comunicado em causa. O TAF de Lisboa considerou, não obstante, que assistia à requerente um direito a ver satisfeita a sua pretensão de obter certidão relativa aos elementos requeridos, já que era titular de um direito a aceder a essa informação, visto tratar-se de entidade directamente interessada no procedimento. Como tal, intimou a AdC a, nos prazos legais, prestar certidão que contivesse a informação pertinente a que a Ordem dos Médicos pretendia ter acesso, ou que atestasse a inexistência de decisão e dos demais elementos pretendidos.

Mais complexos são os litígios que envolveram a PT e a PT Multimédia, bem como a Zon e a Sonaecom, e num dos processos, também, a ANACOM.

Num destes processos<sup>19</sup>, estava em causa um pedido da PT e da PT Multimédia, as quais pretendiam obter informações relativas ao procedimento de controlo de

---

<sup>17</sup> Trata-se do proc. n.º 2034/06.2 BELSB, apreciado pelo TAF de Lisboa na sentença de 27 de Fevereiro de 2007. Curiosamente, é também este o único processo relativamente ao qual não temos conhecimento de interposição de recurso.

<sup>18</sup> Feita através do Comunicado da AdC n.º 14/2006.

<sup>19</sup> Proc. 732/06.0 BELSB, decidido por sentença de 3 de Outubro de 2006. Da decisão tomada no âmbito deste mesmo processo, relativamente à questão da competência do tribunal em razão da matéria, que julgou competente o TAF, foi interposto recurso para o TCA Sul, o qual revogou esta sentença, julgando

operação de concentração de empresas, o qual fora instaurado na sequência de notificação pela Sonaecom, aquando da oferta pública geral de aquisição das acções da PT e da PTM, realizada por esta última.

Tendo a PT e a PTM questionado a confidencialidade de determinada informação omitida na versão não confidencial da notificação apresentada pela Sonaecom, foi-lhes disponibilizada nova versão dessa mesma notificação. Porém, as requerentes consideraram que a nova notificação mantinha indevidamente como confidencial informação que se assumia como “essencial para poderem exercer cabalmente o direito de se pronunciarem sobre a dita operação”, motivo pela qual tinham requerido que lhes fosse facultada.

A AdC contestou o pedido, alegando que as empresas “só têm direito à informação constante da notificação da concentração para o efeito e na estrita medida em que necessitem dessa informação para efectuar as suas observações quanto aos efeitos concorrenciais da concentração em causa”. Prosseguiu referindo que as empresas não tinham deixado de fazer as observações devidas, e que a apreciação da confidencialidade dos elementos requeridos não prescinde de uma relação com a fase do procedimento em que a informação é requerida. Assim, “a obtenção, por parte de um interessado no procedimento, de informação confidencial numa fase ainda inicial do mesmo procedimento, pode dar azo a que esse interessado utilize essa informação para acomodar a sua actividade comercial e estratégia empresarial”. Além disso, sublinhava a AdC que “a tomada de conhecimento, por um interessado no procedimento, de informações confidenciais pode atribuir a esse interessado uma vantagem competitiva ilegítima”, o que será tanto mais melindroso quando em causa estejam operações de concentração.

Após extensas considerações atinentes ao conteúdo e limites do direito à informação, sobretudo quando conflituante com o direito à preservação do segredo comercial ou industrial, e uma vez identificadas as requerentes como partes “directamente interessadas” no procedimento, para efeitos da aplicação do artigo 61.º do CPA, o TAF procedeu a uma extensiva e minuciosa ponderação, ponto a ponto, dos 29 tópicos que elencavam as informações pretendidas pela PT e pela PTM. Esses 29 tópicos especificavam quais os elementos que as requerentes pretendiam obter, os quais, em termos gerais, diziam respeito a “informações relativas à análise que a Sonaecom faz dos mercados relevantes e do impacto da operação de concentração

---

materialmente incompetente o TAF. Porém, o STA, em acórdão de 25 de Julho de 2007 (proc. 0295/07) julgou competente o TAF, e ordenou que baixassem os autos ao TCA Sul, para que aí prosseguissem os ulteriores termos.

nesses mercados”, “informações publicamente disponíveis ou relativas a outros operadores que não os do Grupo da Sonae”, “dados relativos à avaliação global da operação de concentração da Sonaecom”.

O TAF de Lisboa optou por, ponto a ponto, fazer uma ponderação dos interesses em jogo, a fim de apurar qual deveria predominar em concreto, se o direito à informação procedimental, se o direito à confidencialidade dos elementos que integram o segredo próprio da actividade empresarial.

Enfim, elencou quais os elementos que, por não integrarem tal segredo, deveriam ser disponibilizados às requerentes. Entre esses elementos, podemos citar como exemplo: descrição das relações de controlo da Sonaecom, nomeadamente sobre as empresas detidas directa e indirectamente pela Optimus; informação sobre a forma como foi apurado o ganho da quota de mercado de outros operadores; informação sobre a redução das quotas no mercado dos serviços grossistas em virtude dos investimentos realizados por outros operadores; informações sobre o volume de negócios dos principais concorrentes que actuam nos mercados da publicidade televisiva e da imprensa escrita, entre outros.

Ressalvados todos esses casos, o TAF julgou que “as informações/dados/elementos não facultados e requeridas pelas Requerentes versam sobre matéria respeitante à vida interna da empresa e constituem segredo comercial, pelo que, ponderado – ponto a ponto – o direito à informação procedimental das Requerentes *versus* o segredo comercial que encerram os elementos solicitados, concluiu-se que prevalece o segredo comercial com as excepções assinaladas...”.

Noutro litígio que emergiu, também, do procedimento de concentração que envolveu a Sonaecom e a PT, as empresas requereram à AdC que disponibilizasse as versões não confidenciais das respostas, dadas pela interveniente Sonaecom no âmbito do referido procedimento, pedido que foi satisfeito pela Autoridade. Num segundo momento, a PT e a PTM requereram o acesso a outras informações relativas a esse mesmo procedimento, acesso esse que lhes foi recusado por deliberação do Conselho da AdC, datada de 24 de Janeiro de 2007, que considerou que as informações requeridas se encontravam abrangidas pelo segredo comercial ou industrial, e como tal, configuravam matéria reservada.

Inconformadas, a PT e PTM requereram, junto do TAF de Lisboa<sup>20</sup> que a AdC fosse intimada a prestar as informações requeridas, cuja natureza confidencial era contestada. O TAF, porém, julgou improcedente a intimação, considerando que as

---

<sup>20</sup> No âmbito do proc. 422/07.6 BELSB, concluído por sentença de 27 de Dezembro de 2007.

informações a que as requerentes pretendiam ter acesso integravam o conceito de segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna das empresas, para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 10.º da LADA. Segundo esta norma, a Administração pode recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa tal tipo de segredo, e o TAF fez questão de recordar que, de acordo com o artigo 36.º dos Estatutos da AdC, é a esta entidade que compete qualificar como confidencial, ou não confidencial, a informação que lhe é prestada pelas empresas notificantes, em procedimento de controlo de operações de concentração de empresas.

Então, a PT e a PTM procuraram, junto do TCA Sul, que a sentença do TAF fosse declarada nula por falta de fundamentação. O TCA Sul, porém, em acórdão de 10 de Abril de 2008<sup>21</sup>, negou provimento ao recurso, mantendo na íntegra a decisão do TAF, a qual foi considerada como tendo feito uma apreciação criteriosa dos factos que resultavam dos autos e um adequado enquadramento jurídico dos mesmos.

Já noutro litígio entre a PT e a PTM<sup>22</sup>, que dizia respeito a diversas informações, as requerentes, entre outros elementos, pretendiam obter acesso a documentos relativos a procedimentos ainda em curso, mas elaborados há mais de um ano, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 7.º da LADA. Tendo o pedido de intimação obtido procedência parcial em primeira instância, mas tendo o TAF de Lisboa intimado a AdC a “permitir às requerentes o acesso aos documentos que integram os processos concluídos, excluídos os documentos classificados ou de outra natureza secreta ou reservada”, as empresas insurgiram-se contra a decisão, por esta ter injustificadamente (e aparentemente, por mero lapso), excluído da intimação aqueles documentos que integram procedimentos ainda não concluídos, mas elaborados há mais de um ano.

O TCA Sul, sem mais desenvolvimentos, concede provimento ao recurso, revogando a sentença na parte em que exclui da intimação esses mesmos documentos.

Finalmente, um dos conflitos mais prolongados entre a AdC e a PT ocorreu não a propósito da famigerada OPA da Sonae, mas na sequência dela, após a PT ter decidido alienar aos seus accionistas as acções da PTM de que era titular,

---

<sup>21</sup> No âmbito do proc. 03632/08. Este trata-se do mesmo processo que, no respeitante à questão da competência, foi apreciado pelo acórdão do STA de 5 de Julho de 2007 (proc. 0223/07), o qual declarou o TAF competente para apreciar o pedido de intimação.

<sup>22</sup> Acórdão do TCA Sul de 29 de Janeiro de 2009, no âmbito do proc. 04507/08, o qual revoga, em parte, sentença do TAF de Lisboa, de 23 de Julho de 2008.

concretizando assim o *spin-off* desta sociedade e das por ela controladas<sup>23</sup>. Em causa estava um pedido da PT para que a AdC fosse intimada a permitir a «consulta do processo de supervisão respeitante à análise das “eventuais implicações jusconcorrenciais do *spin-off*”» e a emitir cópia de um estudo efectuado pela AdC a pedido da ANACOM. Após ter visto indeferido os requerimentos dirigidos à AdC para que lhe facultasse o estudo, a PT dirigiu-se também à ANACOM, o qual lhe facultou cópia simples da versão pública do referido estudo.

A recusa da AdC em facultar o estudo à requerente, baseava-se na consideração de que, correndo o procedimento os seus termos na ANACOM, era a essa entidade que o pedido de informação deveria ser dirigido. Em segundo lugar, alegou a AdC que a informação requerida não poderia ser qualificada como “informação procedimental”, uma vez que os elementos recolhidos pela AdC integravam não um procedimento administrativo, tal como definido pelo CPA, mas sim um “processo de supervisão contínua”. Assim, no entender da AdC, os elementos pretendidos deveriam ser qualificados como “informação administrativa não procedimental”, à qual a PT só poderia, nos termos da LADA, ter acesso um ano após a sua elaboração. Em terceiro lugar, a AdC alegava que, tendo o estudo sido elaborado a pedido da ANACOM, encontrava-se protegido pelo sigilo no profissional, pertencendo à ANACOM a decisão sobre a sua disponibilização.

O TAF de Lisboa julgou improcedente os pedidos da PT. Considerando que “o direito da requerente (...) a essa consulta só existiria caso essa actividade de supervisão tivesse sido desenvolvida no âmbito de um procedimento administrativo que culminasse na prática de um acto administrativo”, e duvidando que nessa categoria se pudesse integrar o referido estudo da AdC, concluiu que seria «preferível que se mantenha imperturbado o exercício das competências da Requerida, permitindo-se que chegue ao fim a análise em curso».

Já o TCA Sul considerou que o procedimento de supervisão em causa não podia deixar de ser considerado um verdadeiro procedimento administrativo, já que não se poderia conceber “o exercício de poderes públicos de supervisão sem o mínimo enquadramento e inserção num quadro procedimental administrativo específico e necessariamente densificado, tendo em vista garantir a legalidade da actuação da AdC, a protecção dos direitos e interesses dos sujeitos regulados e a transparência da actividade administrativa”. Assim, entendeu que, tratando-se de informação

---

23 Foi objecto de pronúncia pelo TAF, em sentença de 24 de Junho de 2008 (Proc. 489/08.0 BELSB); de acórdão do TCA Sul, de 27 de Novembro de 2008 (Proc. 04263/08) e de acórdão do STA de 18 de Junho de 2009 (Proc. 0222/09).



procedimental e sendo a PT directamente interessada no procedimento, lhe assistia um direito à informação procedimental e à consulta do processo. Além disso, o TCA Sul chamou a atenção para o facto de que a informação em causa, dizendo respeito a uma operação de *spin-off* que implicava a própria PT, a PTM e os seus associados, poderia ser confidencial para terceiros, mas para a PT e para a PTM, seguramente, não o seria, dado que “se baseia em elementos respeitantes a estas empresas e/ou às relações entre elas, sendo, por isso, do seu inteiro conhecimento”. Como tal, o TCA Sul decidiu revogar a sentença do TAF e intimar a AdC a facultar o acesso às informações pretendidas pela PT.

O STA, em sede de recuso, confirma o acórdão do TCA Sul. Também este tribunal entende que “a actividade de supervisão, desenvolvida pela AdC e em causa nos presentes autos, corresponde a um procedimento administrativo, relativamente ao qual a ora recorrida (...), como requereu, tem o direito de aceder, designadamente através da consulta dos elementos dele constantes. Pois que neles se baseará a formação da opinião e da vontade administrativa da AdC, quanto às realidades analisadas, às quais essa mesma interessada está directamente ligada, podendo a respectiva esfera jurídica vir a ser condicionada, eventualmente, por tal actividade administrativa de supervisão, para a qual, aliás, se viu forçada a contribuir, por via da já referida prestação de informações”. Quanto às demais objecções suscitadas, também o STA entende não estar em causa qualquer tipo de violação do artigo 36.º do EAdC, e que no confronto da PT não pode ser invocada a confidencialidade dos elementos que lhe dizem directamente respeito, e que a própria, de resto, ajudou a reunir.

#### **4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

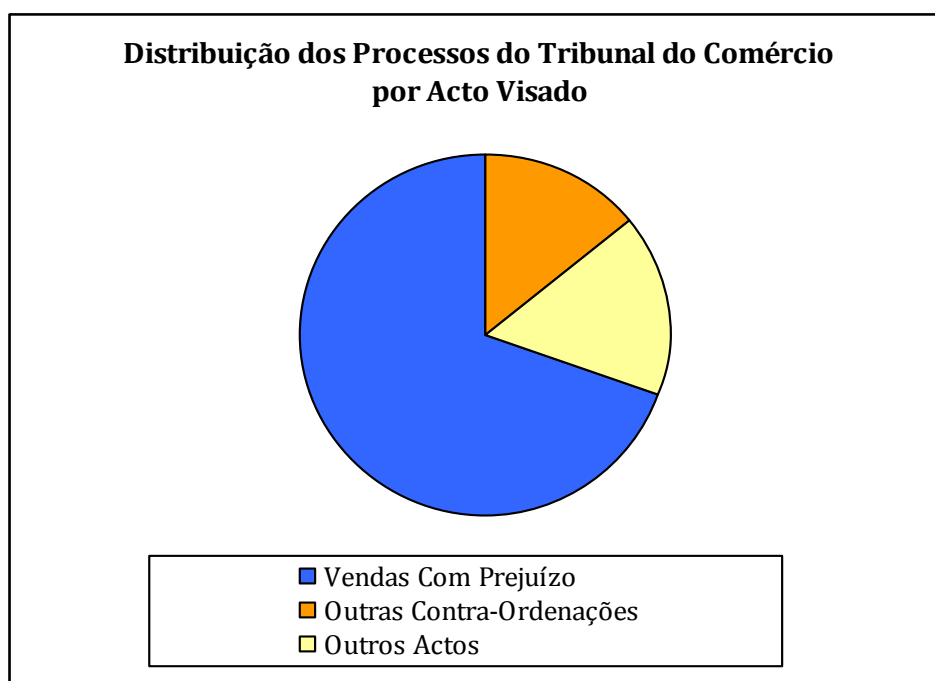
A impugnação de coimas, sanções acessórias e outros tipos de actos inseridos nos processos de contra-ordenação é a espécie de processo que domina o contencioso da AdC. No Tribunal do Comércio tivemos oportunidade de fazer uma brevíssima análise do conteúdo de cento e oitenta e duas sentenças proferidas no âmbito de processos de impugnação da aplicação de coimas e sanções acessórias e de diligências levadas a cabo pela AdC no decurso dos procedimentos contra-ordenacionais que lhe compete promover. Além desses arestos, conseguimos reunir dezasseis decisões jurisprudenciais de segunda instância, proferidas pelos Tribunais da Relação de Coimbra, de Lisboa e do Porto.

Começaremos por apresentar os tipos de contra-ordenações que com maior frequência estão em causa nos litígios que opõem os arguidos à AdC, seguindo-se uma

apresentação dos dados coligidos no Tribunal do Comércio e por fim uma breve apreciação dos acórdãos das Relações coligidos.

#### 4.1. Tipos de Contra-Ordenações, Sanções e Diligências Visadas nos Processos

Das sentenças por nós analisadas no Tribunal do Comércio (cento e oitenta e duas, no total), a larguíssima maioria diz respeito à impugnação de sanções aplicadas pela prática da contra-ordenação prevista no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 370/93, punida nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma, ou seja, à impugnação das decisões de condenação pela prática de “vendas com prejuízo”. Com efeito, dessas 182 sentenças, 127 dizem respeito a esse tipo de contra-ordenação, 30 têm por objecto outro tipo de actos ou diligências praticadas no âmbito de processos contra-ordenacionais e apenas 25 dizem respeito a outro tipo de contra-ordenações.

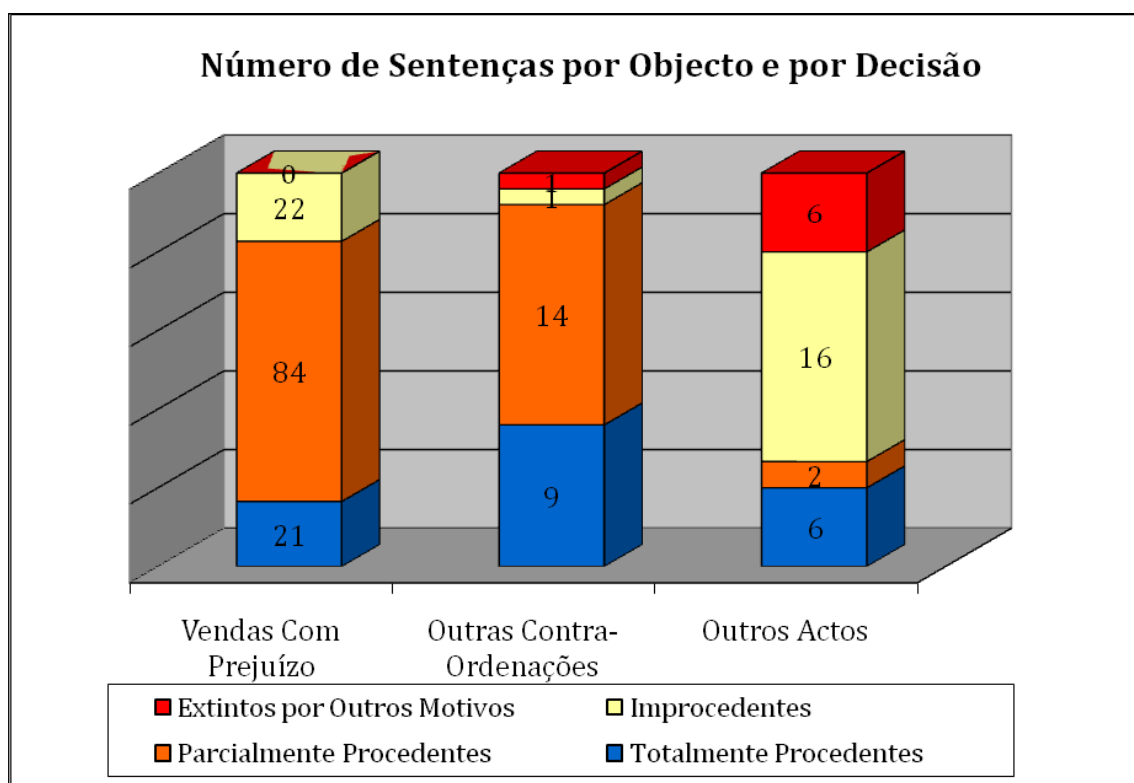


Quanto a outros tipos de contra-ordenação cuja aplicação é impugnada junto do Tribunal do Comércio, verifica-se que o segundo tipo mais frequente são as “práticas proibidas”, ou seja, “as práticas concertadas entre empresas que tenham por objecto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência” (artigo 4.º da LC, e artigo 2.º do Decreto-Lei 371/93), punidas nos termos do artigo 43.º, n.º 1, alínea a) da LC (e, antes, nos termos do n.º 2. do artigo 37.º do Decreto-Lei 371/93). Das vinte e cinco sentenças que dizem respeito a contra-ordenações diversas da venda com prejuízo, catorze são deste tipo.

Outros tipos de contra-ordenação processados e punidos pela AdC são “A não prestação ou a prestação de informações falsas, inexactas ou incompletas, em resposta a pedido da Autoridade, no uso dos seus poderes sancionatórios ou de supervisão” e o incumprimento do dever de notificação prévia de operação de concentração de empresas.

Quanto aos demais processos, esses incidem sobre outros actos praticados no decurso dos processos de contra-ordenação, cuja invalidade fere todo o processado após a sua prática. Exemplos de actos cuja validade é posta em causa pelos particulares são: os mandados de busca e apreensão emitidos pela AdC; a decisão que considerou susceptível de apreensão correspondência da arguida; as próprias diligências de busca e apreensão; o indeferimento de pedido de confidencialidade de informações prestadas no âmbito do procedimento contra-ordenacional; o indeferimento de requerimento para assistir a audiência oral de co-arguida; ou ainda o indeferimento de pedido de prorrogação do prazo para apresentação de defesa escrita. Entre estes, as diligências de busca e apreensão, bem como a improcedência da arguição de invalidades do mandado de busca e apreensão constituem a actuação mais comumente atacada pelos particulares.

Quanto ao êxito dos processos por tipo, verifica-se que é mais frequente, em termos relativos, a improcedência das pretensões dos particulares conexas com actos e diligências procedimentais, do que a improcedência das pretensões de impugnação da aplicação de coimas.



### **4.2. Análise das Decisões do Tribunal do Comércio em Matéria de Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

A análise das sentenças do Tribunal do Comércio que decidem os pedidos de impugnação de aplicação de coimas ou sanções acessórias revela diversos aspectos e tendências que poderão ter interesse para compreender a relação entre os tribunais e as entidades administrativas, quando estas agem no exercício de poderes sancionatórios.

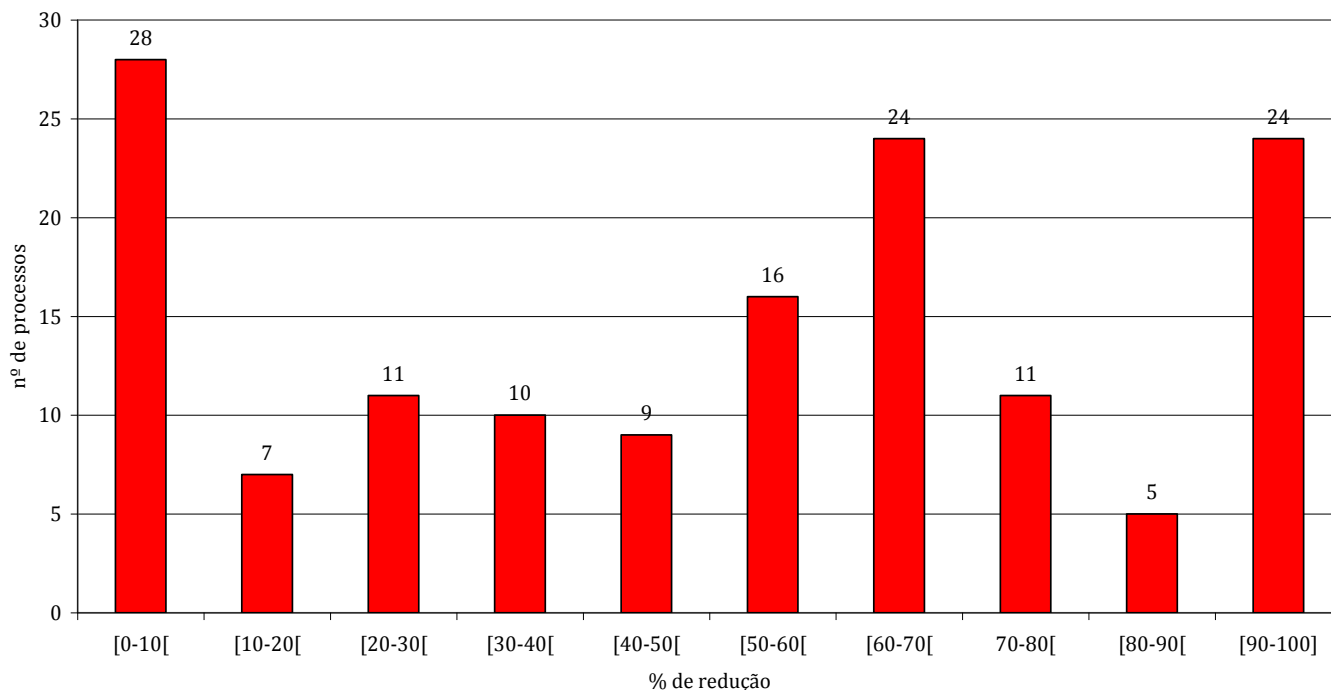
Em primeiro lugar, chamamos a atenção para o facto de que, como resulta do gráfico acima exposto, sob o título “Número de Sentenças por Objecto e Por Decisão”, em matéria de impugnação de coimas e sanções acessórias, as pretensões dos particulares são frequentemente julgadas “parcialmente procedentes” pelo Tribunal do Comércio. Tal significa, na prática, que o resultado mais frequente deste tipo de processos é uma redução da coima aplicada ao particular: quer por ser absolvida da prática de uma ou mais das contra-ordenações pelas quais fora condenado pela AdC; seja por o Tribunal qualificar como negligente uma conduta que a AdC havia punido como dolosa, ou como contra-ordenação de prática continuada o que a AdC havia qualificado como prática de múltiplas contra-ordenações; seja, enfim, por entender que o montante da coima indicado para assegurar as finalidades da punição é inferior àquele estipulado pela AdC. Diversos são os motivos, mas o que se constata é o facto de ser frequente o particular “sair” do Tribunal do Comércio numa posição mais vantajosa do que aquela que resultaria da mera aplicação da sanção por parte da AdC.

A fim de podermos apreciar, de modo mais claro, qual é o impacto da decisão judicial sobre as decisões da AdC, calculámos os montantes da redução de coimas, subtraindo às coimas aplicadas pela AdC, o montante das coimas aplicadas, a final, pelo Tribunal do Comércio<sup>24</sup>. Em seguida, calculámos a relação entre o montante da redução e o montante da coima inicialmente aplicada, de forma a apurar a percentagem de redução. Agrupando os resultados globais, referentes a todo o tipo de contra-ordenações, verifica-se que as percentagens de redução das coimas se agrupam tal como resulta do seguinte gráfico:

---

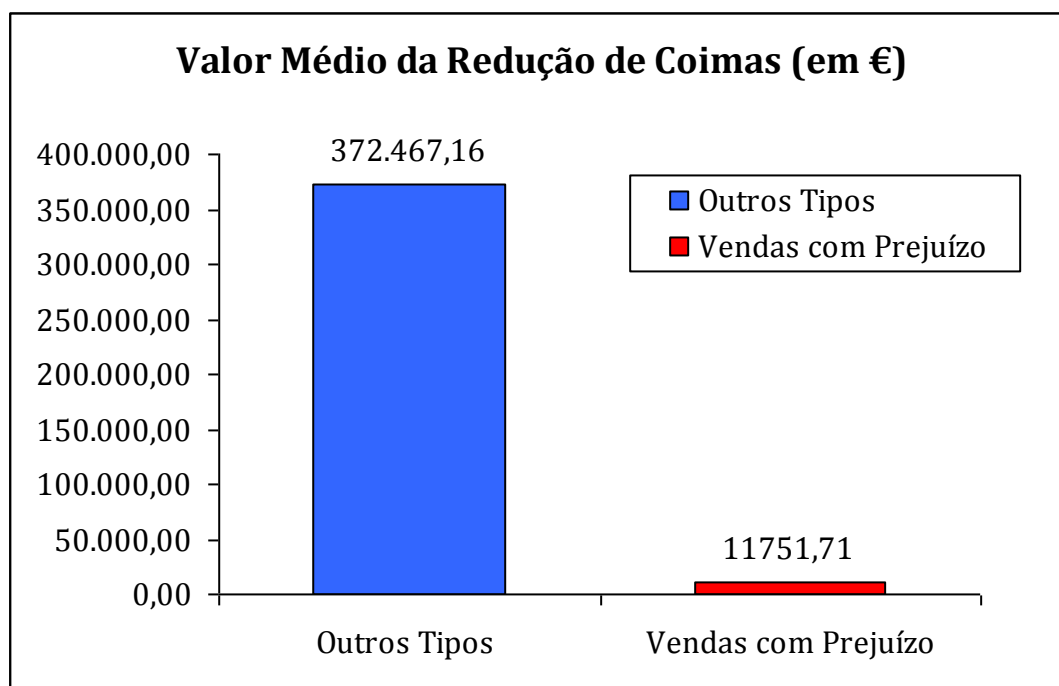
<sup>24</sup> Foram tidas em conta, para estes cálculos, as decisões judiciais que julgaram parcialmente procedentes, improcedentes e totalmente procedentes as pretensões dos particulares. Contudo, não foram contabilizados os processos em que a procedência da acção se deveu a outros motivos que não fossem a absolvição do arguido (desde logo, motivos de natureza formal, nulidade ou intempestividade do procedimento, etc.).

Percentagens de Redução das Coimas



Conclui-se, assim que, a situação mais frequente (vinte e oito processos) é a redução da coima ser de entre 10% a 20%, seguida de imediato pelas reduções situadas entre 60% e 70%, e entre 90% e 100%, da coima inicialmente aplicada pela AdC (vinte e quatro sentenças em cada um dos intervalos). Em termos mais gerais, é notável que, das cento e quarenta e cinco sentenças relevadas para estes cálculos, em oitenta resulta uma redução de coima igual ou superior a 50%, enquanto as reduções inferiores a essa percentagem verificam-se em sessenta e cinco sentenças. Ou seja, em cerca de 55% dos casos as coimas aplicadas pela AdC são reduzidas em mais de metade do seu montante pelo Tribunal do Comércio.

Traduzindo esta tendência para euros, podemos indicar que o valor médio de redução de coimas aplicadas pela prática de vendas com prejuízo é de 11 751 €. Porém, a redução média das coimas aplicadas pela prática de outros tipos de contra-ordenações (sancionadas com coimas mais elevadas) ascende aos 372.467, 16€.



É certo que o montante das coimas aplicáveis se revela muito diverso relativamente a um ou outro tipo de contra-ordenação. As coimas aplicáveis pela prática de vendas com prejuízo situam-se entre mínimos de cerca de 748€ ou 2494€ e máximos de cerca de 3741€ ou 14964€, caso se trate, respectivamente, de pessoa singular ou colectiva. Já o montante de coimas aplicáveis pelo exercício de práticas de concertação de empresas proibidas pela LC, por exemplo, é fixado em função do volume de negócios das empresas infractoras, não podendo exceder o valor de um décimo do volume de negócios apurado.

Ora, das decisões por nós apreciadas, são raras as situações em que a AdC aplica uma coima de montante inferior à centena de milhar de euros, e raríssimas aquelas que situam abaixo dos 50.000€. Por isso mesmo, as reduções são muito mais significativas, situando-se a percentagem de redução média acima dos 66%, talvez precisamente por estarem em causa coimas de montantes avultados.

Quanto à análise dos fundamentos para a impugnação deste tipo de decisões, haverá também que distinguir entre os processos que visam impugnar a condenação pela prática de contra-ordenações do tipo da “venda com prejuízo” das demais. Naqueles casos, os particulares, frequentemente, opõem à acusação de prática do ilícito a alegação de que recorreram a descontos directamente relacionados com a transacção, nomeadamente, descontos promocionais, financeiros ou de quantidade (cf. artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 370/93), os quais são lícitos e aceitáveis. Este tipo de argumentação é, por vezes, acolhida pelo Tribunal.

Em qualquer dos casos, porém, é frequente o Tribunal encetar, ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, do RGCO, uma ponderação dos factores determinantes da medida da coima (v.g., a gravidade da contra-ordenação, a culpa, a situação económica do agente e o benefício económico retirado da prática da contra-ordenação) que conduz a uma apreciação diversa sobre a medida que deve ser aplicada ao caso concreto, com base na qual o Tribunal reduz a medida da sanção aplicada.

No que se refere à aplicação de sanções acessórias, estas só surgem aplicadas nos casos previstos e punidos pela Lei da Concorrência, sendo nesses casos frequente a aplicação das sanções acessórias previstas no artigo 45.º da LC. Em todos os casos em que houve aplicação de sanções acessórias, por nós analisados, estas mantiveram-se inalteradas pela decisão judicial.

Além destas considerações, cujo relevo se nos afigurou evidente, merece menção a tendência para os montantes de coimas aplicados, tanto pela AdC como pelo Tribunal, variarem ligeiramente entre decisões, mas repetirem-se com frequência. Esta tendência é visível, essencialmente, nos processos relativos a vendas com prejuízo. Assim, por exemplo, é frequente a AdC aplicar a coima única de 29 927,87€<sup>25</sup> quando o arguido tenha praticado um número igual ou superior a três contra-ordenações e quando esteja em causa empresas com um volume de negócios mais significativo<sup>26</sup>. Da parte do Tribunal do Comércio repetem-se, com frequência, as coimas de 5000€, 4000€ ou 3500€, por exemplo, bem como as coimas únicas resultantes de determinado número de infracções.

### **4.3. Análise dos Acórdãos dos Tribunais da Relação**

No seguimento da nossa pesquisa, reunimos dezasseis acórdãos proferidos pelos Tribunais da Relação do Porto e de Coimbra e, na sua maioria, pelo Tribunal da Relação de Lisboa. Destes, muitos incidem sobre questões atinentes à competência dos tribunais judiciais e do Tribunal do Comércio para julgar os litígios submetidos à sua apreciação, ou à competência territorial dos Tribunais da Relação para apreciar litígios emergentes do processamento de contra-ordenações cometidas em comarcas

---

<sup>25</sup> Ou seja, o montante máximo aplicável, equivalente ao dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso (v. artigo 19.º, n.º 2 do Decreto-Lei nº 433/82 (actualizado pelos Decreto-Lei 356/89 de 17 de Outubro, Decreto-Lei 244/95 de 14 de Setembro e Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro) que contém o Regime Geral de Contra Ordenações e Coimas (RGCO).

<sup>26</sup> Tais como a Companhia Portuguesa de Hipermercados, o Modelo-Continente ou a Feira Nova/Pingo Doce.

não integradas, territorialmente, no seu âmbito de jurisdição<sup>27</sup>. Outros tantos não foram objecto de decisão por se ter julgado extemporâneo o recurso ou prescrito o procedimento<sup>28</sup>.

Dos demais, em três dos processos o Tribunal da Relação manteve a decisão adoptada pelo Tribunal de Comércio, bem como a coima aplicada em primeira instância<sup>29</sup>, julgando improcedentes as alegações dos particulares.

Noutros dois processos, estava em causa a validade de despachos do Tribunal do Comércio, que indeferiram recursos de impugnação de coimas, dos quais não constava menção da matéria de facto provada, sobre a qual assentava o despacho do Tribunal do Comércio. Em ambos os casos, os Tribunais da Relação consideraram que tal prática consubstanciava uma violação do artigo 64.º n.º 4 do RGCO, e ordenaram ao Tribunal de Comércio que proferisse nova decisão<sup>30</sup>.

Finalmente, num acórdão da Relação de Coimbra, deparámo-nos com um problema emergente de um pedido de pagamento voluntário de coimas aplicadas pela prática de “venda com prejuízo”, que tinha sido deferido pelo Tribunal do Comércio, o qual, contudo, não havia fixado o montante da coima a pagar, no valor mínimo. Inconformado, o particular recorreu para a Relação de Coimbra, a qual, porém, considerou ilegal a decisão do Tribunal do Comércio de deferir o pedido de pagamento voluntário e ordenou que prosseguissem os autos no Tribunal do Comércio de Lisboa<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> São decisões que, por se debruçarem essencialmente, sobre questões jurídicas que extravasam o âmbito deste nosso estudo, nos abtemos de analisar minuciosamente, recomendando ao leitor interessado a leitura desses arestos. Para tal, v. os acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 16 de Janeiro de 2007 (proc. 5897/2006-5), de 21 de Outubro de 2004 (proc. n.º 7067/2004-9), de 18 de Maio de 2005 (proc. n.º 1568/2005-3), de 5 de Abril de 2005 (proc. n.º 8660/2004-5), de 11 de Novembro de 2009 (proc. n.º 312/09.8TYLZB); e do Tribunal da Relação do Porto, de 19 de Maio de 2009 (proc. n.º 0727044).

<sup>28</sup> V. acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 20 de Abril de 2005 (proc. n.º 0445365), e o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 6 de Junho de 2006 (proc. n.º 575/2006-5).

<sup>29</sup> Referimo-nos aos acórdãos da Relação de Lisboa, de 7 de Novembro de 2007 (proc. n.º 7251/2007-3) e de 19 de Janeiro de 2005 (proc. n.º 10481/2004-3); e da Relação do Porto, de 5 de Março de 2003 (proc. n.º 0110148).

<sup>30</sup> V. acórdão da Relação do Porto de 21 de Abril de 2009 (proc. n.º 5354/2008-5) e acórdão da Relação de Lisboa de 22 de Abril de 2008 (proc. n.º 1239/2008-5).

<sup>31</sup> Acórdão de 7 de Julho de 2004 (proc. n.º 2004/04).



## AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Tipos de actos visados nos processos 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos 2.3. Providências Cautelares 3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias

### I. Apresentação

A ANACOM (oficialmente ainda, desde o Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, Instituto das Comunicações de Portugal – Autoridade Nacional de Comunicações, ICP-ANACOM) tem por finalidade principal a regulação, supervisão e representação do sector das comunicações ao nível nacional.

A ANACOM vem substituir o Instituto das Comunicações de Portugal (ICP)<sup>32</sup>, numa reestruturação que se impunha, por um lado, pela necessidade de clarificação de aspectos do seu funcionamento, mas também, para responder a diferentes exigências decorrentes da evolução do sector. Entre elas, são significativas as transformações económicas e legislativas do sector, motivadas pela incorporação no direito interno de todo um acervo de normas comunitárias, as quais, entre outras alterações, reconheceram ao ICP diversas atribuições enquanto entidade reguladora do sector<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de Julho, e cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto Regulamentar n.º 70/83, de 20 de Julho, com sucessivas alterações.

<sup>33</sup> A expressa qualificação do ICP como “entidade reguladora” foi efectivada pela Lei n.º 91/97, de 1 de Agosto, que definiu as bases gerais a que deve obedecer o estabelecimento, gestão e exploração de redes de telecomunicações e a prestação de serviços de telecomunicações.

A fim de prosseguir os seus objectivos, a ANACOM é instituída como uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que visa assegurar as funções que lhe foram atribuídas, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem prejuízo dos princípios orientadores de política de comunicações fixados pelo Governo e de alguns actos estarem sujeitos a tutela ministerial, nos termos legais (artigo 4.º dos Estatutos).

No exercício da sua actividade, a entidade rege-se pelo disposto nos seus Estatutos, pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis e, subsidiariamente e quando tal não seja incompatível, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (artigo 3.º dos Estatutos). Particularmente relevantes na regulação da actividade exercida pela ANACOM, são, desde logo: a Lei das Comunicações Electrónicas – Lei 5/2004, de 10 de Fevereiro (REGICOM)<sup>34</sup>; a Lei n.º 99/2009, de 4 de Setembro<sup>35</sup>, que aprova o Regime quadro das contra-ordenações do sector das comunicações; a Lei n.º 102/99, de 26 de Julho, que fixa as bases gerais a que deve obedecer o estabelecimento, gestão e exploração de serviços postais no território nacional e que comete à ANACOM atribuições para regulação desses serviços; entre tantos outros diplomas relativos a sectores específicos, como as radiocomunicações, o comércio electrónico, as actividades de televisão e de radiodifusão sonora, etc.

No âmbito das suas atribuições, cabe à ANACOM, nos termos do artigo 6.º, entre outras funções: coadjuvar o Governo na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais do sector; assegurar a regulação e a supervisão do sector das comunicações; assegurar a gestão do espectro radioelétrico; assegurar o cumprimento das obrigações inerentes ao serviço universal de comunicações; garantir o acesso dos operadores de comunicações às redes, em condições de transparência e igualdade; promover a competitividade nos mercados das comunicações; coordenar com a entidade competente a aplicação da lei da concorrência no sector das comunicações; em geral, proteger os interesses dos consumidores, e, em especial os utentes do serviço universal.

Cabe-lhe, ainda, atribuir os títulos de exercício da actividade postal e de telecomunicações; velar pela aplicação e fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos bem como o cumprimento, por parte dos operadores de comunicações,

---

<sup>34</sup> A Lei n.º 5/2004 foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 176/2007, de 8 de Maio, pela Lei n.º 35/2008, de 28 de Junho, pelo Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 258/2009, de 25 de Setembro.

<sup>35</sup> Rectificada pela Declaração n.º 75/2009.

das disposições dos respectivos títulos de exercício da actividade ou contratos de concessão. Pode, por fim, arbitrar e resolver os litígios que surjam no âmbito das comunicações, nos termos definidos na lei.

A ANACOM detém, para esse efeito, um vasto conjunto de competências, em especial de regulação e supervisão, tais como elaborar regulamentos indispensáveis ao exercício das suas atribuições; fiscalizar o cumprimento da lei e dos regulamentos aplicáveis ao sector das comunicações; proceder a averiguações e exames em qualquer entidade ou local; poderes sancionatórios, processando e punindo as infracções administrativas às leis e regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe compete, bem como as resultantes do incumprimento das suas próprias determinações (artigo 10.º dos Estatutos<sup>36</sup>); competências regulamentares (artigo 11.º dos Estatutos), consultivas (artigo 7.º dos Estatutos) e de resolução de litígios, seja pela via administrativa, seja fomentando a arbitragem voluntária (artigo 18.º).

Em termos orgânicos, a ANACOM é constituída pelo Conselho de Administração, pelo Conselho Consultivo e pelo Conselho Fiscal. O Conselho de Administração é o órgão responsável pela definição e implementação da actividade reguladora da ANACOM, bem como pela direcção dos respectivos serviços, competindo-lhe, nomeadamente: definir a orientação geral da ANACOM e acompanhar a sua execução; aprovar os regulamentos e tomar as deliberações previstas nos Estatutos ou necessárias ao exercício das suas funções; elaborar pareceres e um relatório anual sobre a situação das comunicações e sobre a sua actividade de regulação e supervisão; e praticar todos os demais actos necessários à realização das atribuições da ANACOM para que não seja competente outro órgão.

A actividade da ANACOM está sujeita a acompanhamento governamental e parlamentar, bem como à jurisdição do Tribunal de Contas<sup>37</sup>, nos termos, respectivamente, dos artigos 51.º e 54.º dos Estatutos. Quanto ao controlo judicial, o REGICOM estabelece algumas regras: os actos relativos à aplicação de sanções pecuniárias (coimas ou sanções pecuniárias compulsórias) são impugnáveis junto dos tribunais de comércio, de acordo com o artigo 13.º, n.º 1; os restantes actos da autoridade (concessão ou recusa de direitos, limitação do número de frequências,

---

<sup>36</sup> V. também, artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 99/2009.

<sup>37</sup> Pese embora os actos e contratos do ICP - ANACOM não estejam sujeitos a visto do Tribunal de Contas, é, no entanto, obrigatória a apresentação das contas anuais para efeitos de controlo.

imposição de obrigações, resolução de litígios, etc.) são objecto de impugnação para os tribunais administrativos, nos termos do CPTA<sup>38</sup>.

## II. O Contencioso

### 1. Apreciação Genérica

O estudo do contencioso da ANACOM teve por base as informações prestadas pela própria entidade através de resposta ao questionário, os acórdãos recolhidos e consultados através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet e através da pesquisa realizada no TAF de Lisboa, no TAC de Lisboa, no TCA Sul, no STA<sup>39</sup> e, para os processos de contra-ordenação, no Tribunal de Comércio de Lisboa.

#### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |  | Improcedentes | Findos por Outro Motivo | Pendentes** | N.º Total de Acções |
|--|------------------------|--|---------------|-------------------------|-------------|---------------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes/Resoluções Fundamentadas* |               |                         |             |                     |
| Acção Administrativa Comum                   | -                      | -  | 2             | -                       | 1           | 3                   |
| AAE Impugnação de Acto                       | -                      | -  | 5             | 15                      | 35          | 55                  |
| AAE Condenação à prática de Acto             | -                      | -  | -             | -                       | 1           | 1                   |
| PU Intimação para a Prestação de Informações | -                      | 2  | -             | 1                       | -           | 3                   |
| Providências Cautelares                      | 2                      | 8*   | 13            | 6                       | 2           | 31                  |
| Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias    | 18                     | 19   | 33            | -                       | 42          | 112                 |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>20</b>              | <b>29</b>  | <b>53</b>     | <b>22</b>               | <b>81</b>   | <b>205</b>          |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações cedidas pela ANACOM, mediante resposta ao nosso questionário.

\*\* Supuseram-se *pendentes* todas as acções e processos contabilizados sob a rubrica “Número Total de Acções”, relativamente aos quais não foi fornecida qualquer outra informação.

A jurisprudência recolhida, contudo, não logrou, em muitos casos, aproximar-se daqueles dados fornecidos pela ANACOM. Com efeito, tivemos conhecimento de,

<sup>38</sup> O Decreto-Lei n.º 258/2009, de 25 de Setembro, aboliu a exigência de intervenção de peritos designados pelas partes nos processos da competência dos tribunais administrativos.

<sup>39</sup> A pesquisa não abrangeu, pois, os tribunais criminais, por motivos atinentes à sua dispersão territorial e às dificuldades inerentes de pesquisa. Assim, quanto aos processos contra-ordenacionais só tivemos acesso a decisões judiciais em sede de recurso junto dos tribunais da Relação.

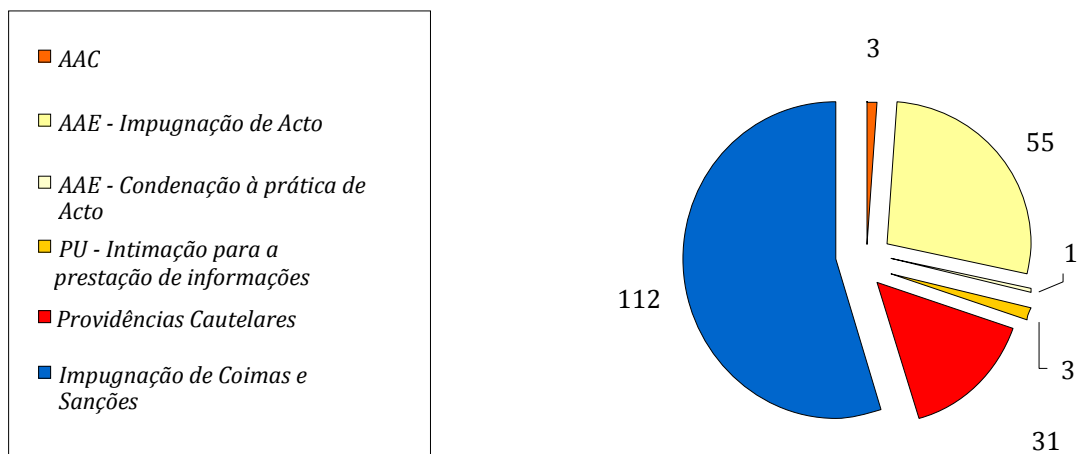
apenas, sete acções administrativas especiais de impugnação de acto administrativo, nenhuma decisão judicial no âmbito de acção administrativa comum, quatro no âmbito de processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, catorze decisões judiciais no âmbito de processos cautelares, uma resolução fundamentada e trinta e seis acórdãos relativos à impugnação de coimas.

Todavia, considerando apenas a informação prestada pela ANACOM, podemos desde já retirar alguns apontamentos de interesse.

Tendo em conta o tipo de processos, é de assinalar que, também neste caso, o contencioso de impugnação de decisões tomadas no âmbito de processos de natureza contra-ordenacional assume preponderância no contexto geral do contencioso deste instituto.

As acções administrativas especiais, que constituem na sua totalidade acções de impugnação de actos administrativos, são o segundo tipo de processo mais relevante, seguidas pelas providências cautelares e, por fim, pelos processos urgentes, que se esgotam nos processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões.

**Distribuição por Tipo de Processo**



Em seguida, analisaremos as decisões judiciais relativas a estes três tipos principais de pretensões dos particulares: as pretensões conexas com actos administrativos (aí incluídas as providências cautelares); os processos de intimação e, por fim, o contencioso contra-ordenacional.

## **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

Os processos relativos a pretensões conexas com actos administrativos dividem-se em processos de natureza cautelar e processos de impugnação de actos administrativos, uma vez que o único processo de condenação à prática de acto devido assinalado se encontra ainda pendente. Analisaremos separadamente as decisões judiciais reunidas relativamente a cada tipo de processo, após uma breve análise dos tipos de actos administrativos visados nestes processos.

### **2.1. Tipos de actos visados nos processos**

Na jurisprudência que constitui objecto do nosso estudo, analisámos pedidos referentes a: deliberações relativas à realização de auditorias para verificação da exactidão dos elementos estatísticos, que trimestralmente são enviados à ANACOM pelos prestadores de serviços móveis; deliberações relativas à reestruturação das condições associadas ao serviço de aluguer de circuitos prestado pela PTC; deliberação relativa à metodologia para avaliação da compressão de margens nas ofertas de Banda Larga do Grupo PT; acto praticado pelo Administrador da ANACOM que determinou a entrega a esta de cópia do contrato celebrado entre a TMN e os CTT, para acesso à rede móvel; deliberação relativa a mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais com a fixação de preços máximos de terminação de chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores; deliberação de interdição imediata do serviço Zapp a novos clientes; deliberações de alteração de licenças; deliberação sobre a oferta de acesso às condutas da concessionária PT Comunicações; deliberação de imposição de dados pessoais dos assinantes nas listas telefónicas e serviço informativo, no âmbito do Serviço Universal de Telecomunicações; acto de abertura do concurso para atribuição de um direito de utilização de frequências, de âmbito nacional, para a oferta de serviço móvel terrestre acessível ao público.

### **2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos**

O número de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos revelou-se, no contexto do contencioso que implica a ANACOM, muito relevante.

A nossa pesquisa permitiu-nos aceder a seis decisões judiciais emanadas no âmbito deste tipo de processo, das quais apenas uma se pronuncia efectivamente sobre a validade dos actos em causa.

Neste processo que se pronunciou sobre a validade dos actos e que correu termos no TAC de Lisboa<sup>40</sup>, a TMN pretendia que fosse impugnado o acto praticado pelo Administrador da ANACOM que determinou a entrega à autoridade de cópia do contrato celebrado entre a TMN e os CTT, para acesso à rede móvel.

A TMN alegou que o direito à informação de que a ANACOM é titular não é um direito absoluto de acesso a documentos contratuais no seu todo e que o contrato cuja cópia foi solicitada contém matéria confidencial, quer para o negócio da TMN quer para o negócio dos CTT. Alega ainda que o direito à informação consagrado se concretiza única e exclusivamente através da solicitação de informações concretas, estando vedada a possibilidade de as autoridades reguladoras solicitarem às entidades reguladas cópias de documentos cujos termos concretamente relevantes não conhecem.

Por conseguinte, a TMN retira as seguintes conclusões : (i) em causa não está um problema de existência ou não de poderes regulatórios, mas antes da intensidade com que os mesmos são exercidos; (ii) o artigo 108.º do REGICOM deve entender-se configurado por referência a “informações “ e não a “documentos”; (iii) incumbia à ANACOM especificar, individualizar, concretizar e delimitar um conjunto concreto de esclarecimentos; (iv) o direito à informação está instrumentalizado à prossecução das competências da ANACOM; (v) o pedido da ANACOM não está fundamentado e, por fim, (vi) o caso dos autos põe em confronto um direito fundamental – protecção do segredo comercial – e um direito infra-constitucional – direito à informação.

Em causa estava, para a ANACOM, o processo de definição e análise do mercado grossista de acesso e de originação de chamadas em redes telefónicas públicas móveis, pelo que entendia ser relevante o acesso ao teor integral do contrato grossista de acesso à rede TMN por esta assinado com os CTT.

Por isso, em sede de alegações escritas, concluiu não só que o acompanhamento dos mercados de acesso e originação de chamadas nas redes telefónicas móveis públicas é um dever para a ANACOM, mas também que a existência de operadores móveis virtuais e o respectivo grau de autonomia são elementos imprescindíveis para a monitorização dos mercados em causa. Mais entende, por um lado, que a análise dos contratos celebrados entre hipotéticos operadores móveis

---

<sup>40</sup> Proc. n.º 522/08.5BELSB.

virtuais com as empresas cujas redes utilizem é essencial, estando a sua análise dependente do seu conhecimento integral e, por outro, que a confidencialidade das informações não é oponível ao regulador e, portanto, que o acto em causa não constitui uma medida excessiva ou desproporcionada para alcançar os fins pretendidos.

O TAC de Lisboa, depois de chamar à colação alguns preceitos do REGICOM (artigos 13.º, 14.º, 108.º e 109.º) e de os interpretar à luz do artigo 266.º, n.º 2 da CRP e do artigo 5.º, n.º 2, do CPA, conclui que a “análise do mercado (no caso dos autos do mercado grossista do acesso e originação de chamadas em redes móveis individuais) e a avaliação sobre se o mesmo é concorrencial ou não, para efeitos designadamente de avaliação da necessidade da adopção de medidas destinadas a suprimir eventuais obrigações específicas que restrinjam a concorrência (e a avaliação sobre se determinado contrato celebrado é concorrencial e em que grau) importa que a entidade reguladora tenha acesso ao contrato na sua versão original. À versão integral do contrato. Da mesma forma, quanto à determinação sobre qual o poder do mercado da operadora para efeitos de avaliar se um específico mercado é ou não concorrencial”. Por conseguinte, “atentas as vinculações legais da entidade reguladora ao nível do sigilo a que está sujeita...afigura-se a medida administrativa em causa como equilibrada e razoável”, pelo que, por não provada, “julgo improcedente a presente acção administrativa especial”.

Nos demais processos desta categoria, os pedidos acabam por ser objecto de extinção da instância, quer por desistência do pedido, quer por falta de objecto, sem que das sentenças constem quaisquer outras informações relativas ao processo ou aos vícios assacados aos actos impugnados.

### **2.3. Providências Cautelares**

Dos catorze processos relativos a providências cautelares de que tivemos conhecimento, treze visam obter a suspensão de eficácia de actos administrativos e um visa a abstenção da prática de acto administrativo.

Convém, no entanto e em primeira linha, esclarecer que estes processos não correspondem todos a actos diferentes; antes consubstanciam processos complexos que envolveram vários graus de jurisdição. Assim, oito deles correram termos ou no TAF de Lisboa e, de entre estes, seis inconformados reagiram junto do TCA Sul, malgradamente, porém, pois o desfecho em todos foi o da manutenção da decisão recorrida.



De facto, da pesquisa efectuada e da análise que fizemos ressalta, desde logo, a não existência de um único processo em que a providência cautelar tenha sido decretada. Resultado que justifica a complexidade acima assinalada e o número de processos junto do TCA Sul.

Ainda que perfunctoriamente, faremos uma breve excursão pelos processos em causa.

Num deles, o de natureza antecipatória, a Vodafone pedia, junto do TAF<sup>41</sup>, que a ANACOM fosse intimada a abster-se de praticar o acto de reemissão da licença da Radiomóvel, por terem receio que aquela alterasse os termos da licença desta, de modo a permitir-lhe a prestação do Serviço Móvel Terrestre.

O TAF decidiu pela falta de instrumentalidade da providência cautelar, em virtude de as recorrentes não terem formulado, na acção principal, pedido de apreciação de mérito com referência ao peticionado naqueles autos, pelo que julgou manifestamente improcedente a providência.

Também o TCA Sul<sup>42</sup> concluiu no mesmo sentido, na medida em que as recorrentes na acção principal pediram não a condenação da Administração a não emitir aquele acto, mas a declaração de nulidade dos actos já praticados, com a reconstituição da situação que existiria se estes não tivessem sido praticados e o ressarcimento dos danos por elas sofridos. Nesta sequência, adiantou o TCA: “enquanto que da procedência da providência cautelar resulta a obrigação de a Administração não praticar o aludido acto, da procedência da acção principal nunca poderá resultar a condenação daquela a não praticá-lo, pelo que a decisão cautelar de deferimento, necessariamente provisória, caducaria”. Por assim ser, entendeu não merecer censura a sentença recorrida e nega provimento ao recurso, confirmando-a.

Este processo subiu ao STA em sede de recurso de revista, que manteve o sentido da decisão<sup>43</sup>.

Noutro dos processos complexos analisados<sup>44</sup>, que também envolveu a Vodafone, veio esta requerer a suspensão da eficácia da deliberação do Conselho da Administração da ANACOM, sobre a auditoria dos elementos estatísticos dos operadores do serviço móvel terrestre, por forma a que a ANACOM fosse impedida de cobrar taxas de espectro, nos termos constantes de tal deliberação.

---

<sup>41</sup> Proc. n.º 701/05.7BELSB, de 6 de Julho.

<sup>42</sup> Proc. n.º 1129/05, de 17 de Novembro.

<sup>43</sup> Proc. n.º 019/06, de 19 de Janeiro.

<sup>44</sup> Proc. n.º 882/05.0BELSB.

O TAF concluiu pela inexistência do requisito do *periculum in mora*. O TCA Sul, confirmou o entendimento sufragado, uma vez que “tratando-se de prejuízo que, como está alegado, se reconduz a quantitativos monetários, não se vê que, atentos os concretos factos invocados, perspectivem a criação de uma situação de impossibilidade de reintegração específica da esfera jurídica da requerente, no caso de o processo principal vir a ser julgado procedente. Em síntese, diremos que a recorrente não demonstra que as taxas que, eventualmente, venha a pagar, e com as quais não contaria, são um encargo de difícil reparação, uma vez que serão facilmente quantificáveis e de não difícil avaliação económica”.

O tribunal decidiu ainda, em primeira linha, que “a Vodafone, designadamente, exclui do reporte à ANACOM todos os assinantes que, tendo direito a receber tráfego, não tenham efectuado carregamentos, nem originado ou terminado tráfego no mês de reporte (I); em segunda linha, postula que a Vodafone não contabiliza como assinantes aqueles a quem são distribuídos cartões de oferta, apesar destes assinantes disporem do direito de originar e receber tráfego (II) ... -, não se demonstram que representem custos adicionais que não devessem fazer parte da actividade da operadora Vodafone, conforme as deliberações do Conselho de Administração do ICP-ANACOM”.

Por “resolução fundamentada”, a ANACOM veio, a propósito, alegar que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público. Sem apreciar de fundo a questão, o TAC de Lisboa rejeitou a procedência da resolução fundamentada por entender que a ANACOM não identificou especificamente os actos de execução que considerava indevidos.

Nesta sede, decidiu o TCA Sul no sentido de que “não se vê que o diferimento do (eventual) recebimento de uma determinada quantia monetária, mesmo que elevada, consubstancie só por si, uma situação de especial urgência por forma a justificar a imediata execução de acto administrativo, cuja suspensão de eficácia estava requerida.

“É certo que o não recebimento imediato das taxas que a ANACOM só poderá vir a receber no futuro não põe, minimamente, em causa o interesse público prosseguido, por esta entidade, visto que, além do mais, nem a sua subsistência, enquanto entidade reguladora, está posta em perigo pelo eventual recebimento tardio das correspondentes importâncias”.

Noutro dos processos analisados, o pedido de suspensão respeitava a uma deliberação relativa aos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais com a fixação de preços máximos de terminação de

chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores até 1 de Outubro de 2009.

O TAC de Lisboa entendeu não estar provado o requisito do *periculum in mora*, o que é confirmado pelo TCA Sul, na medida em que «não se indiciando da alegação do requerente que a execução da deliberação de entidade reguladora de telecomunicações possa determinar perda de clientela de um operador, por desvio da clientela para outro operador, não se verifica o requisito do “perigo da demora”, quer para efeitos da alínea b) ou da alínea c) do artigo 120.º/1 do CPTA».

«Assim sendo, nem o pedido principal de suspensão de eficácia dessa deliberação, nem o pedido formulado a título subsidiário poderá ser deferido, verificando que este último, na perspectiva da recorrente, resultaria da aplicação do disposto no nº 3 deste artigo 120.º, o que também não é viável por não haver lugar à ponderação de interesses referida no seu nº 2, no caso concreto».

No que diz respeito aos demais processos que correram termos no TAF e no TAC, um versava sobre um pedido de suspensão de eficácia da deliberação da ANACOM referente à Metodologia para a Avaliação de Compressão de Margens na Ofertas de Banda Larga do Grupo PT; outro à suspensão da eficácia do acto praticado pelo Administrador da ANACOM que determinou a entrega de cópia do contrato celebrado entre a TMN e os CTT; outro à suspensão do acto de abertura de concurso público para atribuição de um direito de utilização de frequências, de âmbito nacional, para a oferta de serviço móvel terrestre acessível ao público e de quaisquer actos (administrativos ou normativos) subsequentes praticados no âmbito do referido procedimento e à proibição de a requerida praticar e executar quaisquer actos subsequentes nesse mesmo procedimento concursal; um outro era relativo a pedido de suspensão de eficácia de deliberação sobre a oferta de acesso às condutas da Concessionária PT Comunicações (PTC); e o último pretendia a suspensão da eficácia da deliberação da ANACOM relativa à reestruturação das condições associadas ao serviço de aluguer de circuitos prestado pela PTC.

O denominador comum a todos eles, e que justifica a sua “apensação” em termos de tratamento e análise, tem que ver com o facto de o desfecho ter sido o indeferimento do pedido de suspensão, por não provada a providência, seja pela falta de demonstração *do periculum in mora*, seja pela inexistência *de fumus boni iuris*, requisitos cumulativos sem cuja verificação não podem as providências proceder.

Do TCA Sul analisámos, ainda, um recurso interposto pela ANACOM da sentença do TAF de Sintra que julgou procedente o pedido de suspensão de eficácia da deliberação do seu Conselho de Administração que determinou “a interdição imediata,

por um período máximo de 6 meses, da oferta do serviço Zapp a novos clientes, quando envolva o recurso a numeração geográfica e a interdição, por um período máximo de 6 meses, da prestação do serviço Zapp através do recurso à gama de numeração geográfica, aos actuais utilizadores, e à Jazztel Portugal - Serviços de Telecomunicações, SA a cessação imediata e por um período máximo de 6 meses da cedência à R..., SA dos direitos de utilização de números geográficos”. O TCA decidiu no sentido de que os autos “perderam, supervenientemente, parte do seu objecto, face à revogação expressa pela deliberação datada de 23.02.06 da deliberação suspendenda na parte em que determinou: “à Jazztel Portugal - Serviços de Telecomunicações, S.A.: a cessação imediata e por um período máximo de 6 meses da cedência à R..., S.A. dos direitos de utilização de números geográficos. (...)”.

Foi ainda analisado um processo de recurso de sentença do TAF de Lisboa em que a Optimus – Telecomunicações veio requerer a suspensão da eficácia da deliberação que impôs às diversas operadoras a obrigação de fornecer à prestadora do Serviço Universal de Telecomunicações (no caso, a contra interessada PTC) a identidade de todos os seus clientes que expressamente autorizem a cedência dos seus dados, para o efeito de esta elaborar listas de assinantes e serviço informativo.

O Tribunal recorrido indeferiu a providência requerida, por entender que não estavam comprovados os requisitos previstos na alínea b) do nº 1 do artigo 120º do CPTA, e dispensando-se de fazer a ponderação referida no seu nº 2.

Insatisfeita, a Optimus – Telecomunicações interpôs recurso para o TCA, que decide no sentido de que “para obter o decretamento da pedida suspensão, o requerente terá que comprovar, ainda que sumariamente (pois trata-se aqui de formular um juízo perfunctório de probabilidade) ser de recear, com a execução do acto suspendendo : em primeiro lugar o fundado receio da ocorrência de uma situação de facto ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que aquele requerente visa prosseguir no processo principal (requisito usualmente denominado *periculum in mora*). Em alternativa, exige a lei que não seja manifesta a falta de fundamento da pretensão formulada no dito processo principal, ou da existência de circunstâncias que obstem ao seu conhecimento de mérito (ou seja a aparência do direito invocado, ou *fumus boni iuris*).”

Acrescenta o TCA que só depois de comprovada uma das duas situações acabadas de elencar é que poderá o juiz ponderar sobre os interesses previstos no segundo segmento daquela norma, tendo, para o efeito, concluído que a “requerente não logrou, efectivamente, provar, ainda que de modo sumário, o fundamento do receio que apresenta de, em cumprimento da deliberação do ICP-Anacom, com o

subsequente fornecimento da identidade dos seus clientes à prestadora do Serviço Universal de Telecomunicações, ser colocada numa situação de facto consumado, ou que daí resultem prejuízos de difícil reparação, tendo, conseqüentemente, concluído não se encontrar verificado, em nenhuma das suas vertentes, o requisito do *periculum in mora*”.

Assenta o tribunal a sua convicção, para extrair esta conclusão, no entendimento de que “não é o cumprimento da deliberação suspendenda, com o fornecimento de dados dos clientes à prestadora do Serviço Universal (...) que acarretará necessária e previsivelmente a mudança para uma operadora diferente (...) caso se mantiver a qualidade dos serviços por ela prestados”.

Está, pois, o tribunal convencido de que, no “meio altamente concorrencial” em que a recorrente desenvolve a sua actividade a fidelização da clientela é conseguida pela qualidade dos serviços que presta, pela oferta arrojada de novos produtos, pela criatividade e inovação tecnológica, enfim, pela posição de vanguarda por que augura e não pelo fornecimento dos dados dos clientes à prestadora do Serviço Universal.

### **3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

Como já tivemos oportunidade de referir, acedemos a quatro decisões no âmbito de processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, três que correram termos no TAF de Lisboa<sup>45</sup> e o quarto no TCA Sul<sup>46</sup>.

No processo tramitado no TAC de Lisboa, a VODAFONE intimou a ANACOM para a prestação da informação e passagem de certidão sobre os «elementos administrativos na sua posse sobre o serviço “Telemodem Zapp” da Radiomóvel». A ANACOM veio juntar comprovativo da prestação da informação pretendida pela requerente tendo esta reconhecido o cumprimento integral da mesma, pelo que foi extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, sem que da sentença conste qualquer outra informação relativamente ao processo.

Num dos processos oferecidos pelo TAF, a OPTIMUS veio requerer a intimação da ANACOM para emitir certidão sobre os *benchmarks* por operador referidos no Relatório de Consultas Públicas sobre o Procedimento instaurado nos termos dos

---

<sup>45</sup> Procs. n.ºs 7/04-A, concluído em Fevereiro de 2004, 1473/05.0BELSB e n.º 221/08.8BELSB.

<sup>46</sup> Proc. n.º 1169/05.

artigos 55.º a 57.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (Lei das Comunicações Electrónicas).

A ANACOM deduziu oposição, pugnando pela sua improcedência, ou subsidiariamente, caso houvesse provimento, pela sujeição da requerente ao “dever de guardar sigilo dos elementos que lhe venham a ser facultados, ficando impedida de os publicar e responsabilizando-se pelo tratamento confidencial dos dados em questão”. Para tanto alegou, sumariamente que: (i) os *benchmarks* por operador não fundamentam quaisquer decisões tomadas; (ii) apenas serviram como elemento de estudo adicional; (iii) não foram divulgados por questões de confidencialidade e (iv) a sua revelação seria susceptível de pôr em causa segredos comerciais e da vida interna das empresas.

O TAF, por sua vez, não teve dúvidas de que as decisões tomadas pela ANACOM afectaram a esfera jurídica da OPTIMUS, porquanto impuseram condições à forma de exercício da sua actividade económica. Como também não dúvida de que os elementos relativos ao *benchmark* por operador serviram de suporte às referidas decisões tomadas, pelo que não se lhe colocou, sequer, a dúvida da abertura do seu acesso às empresas destinatárias.

Analisando, porém, a confidencialidade dos mesmos, considerou que a referida confidencialidade não pode proteger em absoluto a divulgação dos dados, pelo que julgou parcialmente procedente a intimação, condenando a ANACOM a fornecer à OPTIMUS, no prazo de dez dias, os *benchmarks*, expurgados de qualquer referência à vida interna das empresas ou entidades envolvidas.

Desta decisão recorreu o ICP para o TCA Sul, o qual se pronunciou sobre o litígio no aresto já citado. O TCA Sul negou provimento ao recurso e confirmou a sentença recorrida por entender que no “nosso sistema jurídico vigora o princípio do arquivo aberto (*open file*) traduzido no reconhecimento a qualquer pessoa, do direito de acesso às informações de dossiers, arquivos e registos administrativos e que tendo a ANACOM recorrido a *benchmarks* para evidenciar o nível elevado de preços de terminação, as empresas directamente interessadas, podendo ser afectadas na sua esfera jurídica, pela imposição de condições à forma de exercício da sua actividade económica, têm direito de consultar o processo e de requerer certidões necessárias à defesa dos seus interesses”, as quais “devem, naturalmente, ser expurgadas de quaisquer elementos que sejam susceptíveis de revelar qualquer segredo comercial e possam ser consideradas confidenciais”.

O outro dos arestos do TAF versava também sobre a disponibilização de informações, consideradas pela ANACOM como confidenciais. Neste caso, a TVTEL

Grande Porto-Comunicações, SA solicitou à ANACOM que fundamentasse a sua decisão de negação de consulta do processo bem como de passagem de certidão de teor integral de uma informação escrita, que a PTC juntou a um processo iniciado na sequência de uma queixa apresentada por si, TVTEL.

A ANACOM considerou que os documentos, cuja consulta e certidão não foi facultada, continham informação relevante quanto à estratégia de desenvolvimento de negócio da PT-Comunicações, SA, susceptível de por em causa segredo comercial ou sobre a vida interna da empresa.

Após análise cuidada do quadro normativo em jogo (LADA, CPA, REGICOM, Código Comercial), afigura-se-nos relevante a conclusão do Tribunal, segundo a qual o “direito à informação procedimental apenas sofrerá limitações, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 62.º/1 do CPA, nos estritos termos em que a lei defina o segredo, não cabendo a determinação das matérias sujeitas a segredo na discricionariedade da Administração”.

E vai mais além, afirmando que “os documentos em causa, que se admite que contenham o Plano de Desenvolvimento 2001-2003 da PT Comunicações SA, versando sobre matérias como o desenvolvimento previsto para os serviços prestados por aquela empresa, o desenvolvimento das redes, a exploração, gestão e caracterização e evolução da rede da PT Comunicações na zona de pedidos da TVTEL (área de Grande Porto), contendo a estratégia de planeamento da rede e aspectos genéricos de desenvolvimento das Áreas de Central envolvidas, pese embora possam conter matéria reveladora de aspectos da vida interna da empresa, não contêm matéria reveladora de segredo comercial, nos termos em que esse segredo se encontra definido e protegido na lei”. Motivo pelo qual intimou a ANACOM a fundamentar a decisão inicial, esclarecendo os motivos que a levaram a qualificar parte da informação requerida como confidencial.

*A priori*, o Tribunal conheceu também da dedução da excepção de ilegitimidade passiva, alegada pela ANACOM, que se considerou parte ilegítima, na medida em que os documentos objecto do pedido lhe foram facultados pela PT Comunicações SA, sendo que ela apenas os detém por razões de interesse público.

A excepção não procedeu, tendo o Tribunal decidido que recaía sobre a ANACOM “o dever de facultar a consulta dos documentos que integrem os processos correspondentes aos procedimentos administrativos cuja instrução e decisão lhe compete, sendo, pois, parte legítima na presente intimação”.

*Ad latere*, apreciou ainda o pedido de intervenção principal provocada feito pela ANACOM relativamente à PTC, não a admitindo, por entender que os “meios

processuais devem ser propostos contra a outra parte na relação material controvertida, que é, no caso, o requerido” (ou seja, o ICP-ANACOM, e não a PTC).

#### **4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

Como já foi referido, o número de processos de impugnação de coimas e sanções acessórias é de grande relevo no contexto do contencioso da ANACOM, representando cerca de 56% da litigância que envolve esta entidade.

As causas do desencadeamento dos procedimentos sancionatórios são variadas. Encontrámos processos de contra-ordenação relativos à violação de três diplomas distintos: o REGICOM; o Regulamento de Selecção e Pré-Seleção (Regulamento 1/2006, de 9 de Janeiro); e o Regime da interligação entre redes públicas de telecomunicações, que define os princípios gerais a que deve obedecer o Plano Nacional de Numeração (Decreto-Lei 415/98, de 31 de Dezembro).

No âmbito do primeiro dos diplomas referidos, encontrámos a prática das seguintes condutas desviantes: empresas que iniciaram a actividade sem enviar previamente uma descrição sucinta da rede ou serviço cuja oferta pretendem iniciar, sem comunicar a data prevista para o início da actividade, ou sem transmitir os elementos que permitam a sua identificação completa; violação das regras de controlo dos preços impostas pela entidade; violação da obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações; violação da obrigação de prestação de informações à ANACOM para que este possa desempenhar todas as suas funções previstas na lei; incumprimento de ordens ou mandados legítimos da autoridade regularmente comunicados aos seus destinatários; violação do dever de informação do preço de utilização, com identificação das diversas categorias de tráfego e indicação de cada chamada e o respectivo custo ao utilizador; desrespeito por decisões que decretaram medidas provisórias; violação da obrigatoriedade de acesso aos serviços de qualquer empresa que ofereça serviços telefónicos acessíveis ao público que esteja interligada com empresas declaradas com poder de mercado significativo na oferta de ligação à rede telefónica pública e utilização dessa rede num local fixo; violação das obrigações de serviço universal no âmbito da lista e serviço de informações; violação das condições associadas aos direitos de utilização de números.

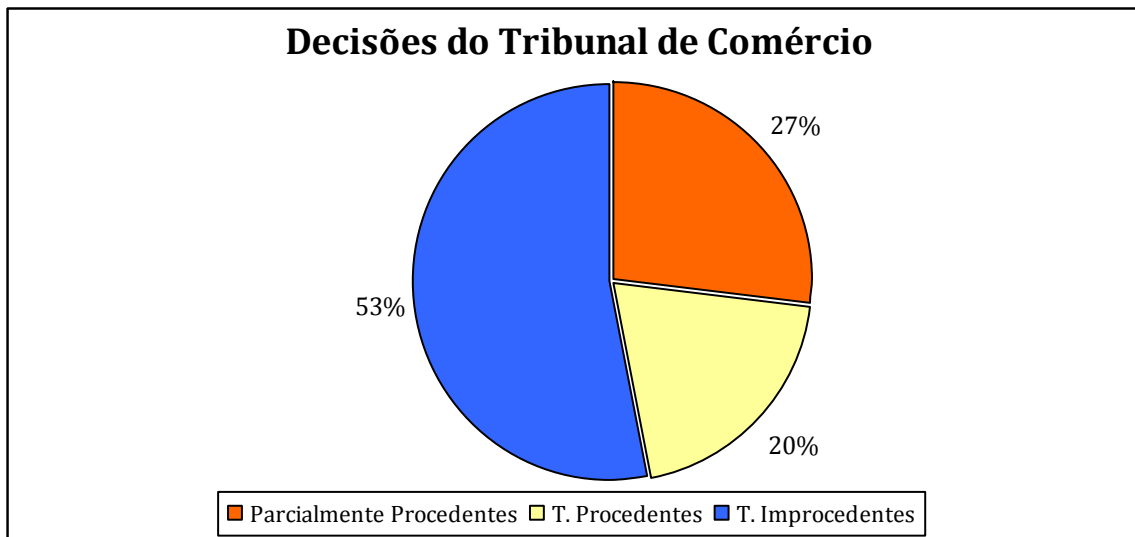
No que respeita à violação do Regulamento de Selecção e Pré-Seleção, as infracções encontradas dizem respeito à violação de obrigações específicas em sede de análise de mercados pelo prestador de acesso directo (PAD) com poder de mercado significativo (PMS) e à violação das regras de desactivação.



Já no que se refere ao Regime da interligação entre redes públicas de telecomunicações, que define os princípios gerais a que deve obedecer o Plano Nacional de Numeração, o único processo encontrado teve a ver com a inobservância das alterações ou correcções às propostas de interligação determinadas pela ANACOM.

Desta análise resulta que 97% das infracções cometidas decorrem da violação ao disposto no REGICOM, 2% de violação do Regulamento de Selecção e Pré-Seleção e 1% por infracção ao disposto no Regime da interligação entre redes públicas de telecomunicações que define os princípios gerais a que deve obedecer o Plano Nacional de Numeração.

Dos 30 processos de contra-ordenação coligidos, apenas dois são anteriores ao ano de 2005, tendo sido a maioria, ainda que relativa, ganha a favor da ANACOM, já que 53% dos recursos interpostos para o Tribunal do Comércio, foram no sentido de julgar improcedentes os mesmos e, de entre estes, apenas dois se ficaram pela apreciação dos requisitos formais e processuais, tendo os restantes decidido pelo mérito da causa, pugnando pela manutenção da coima.

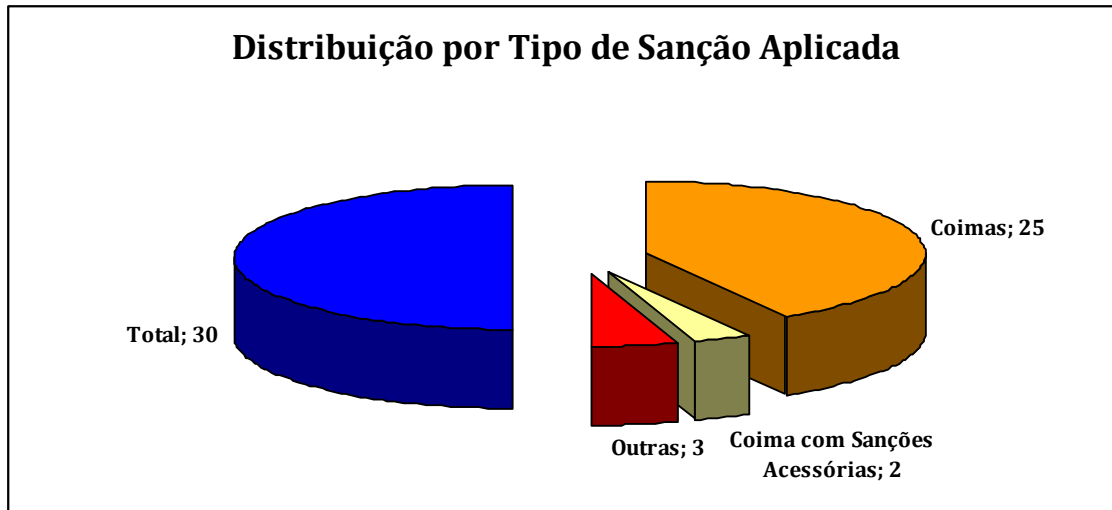


Nos casos julgados parcialmente procedentes, o “decaimento” deveu-se, em regra, à redução do valor da coima, em geral para valores próximos dos aplicados pela entidade, com excepção de dois casos que se nos afigura serem de apresentar. Em ambos os casos, a PT e a ANACOM saíram vencidas, tendo num deles<sup>47</sup> o Tribunal do

<sup>47</sup> Proc. n.º 1298/05, decidido em 6/12/2005.

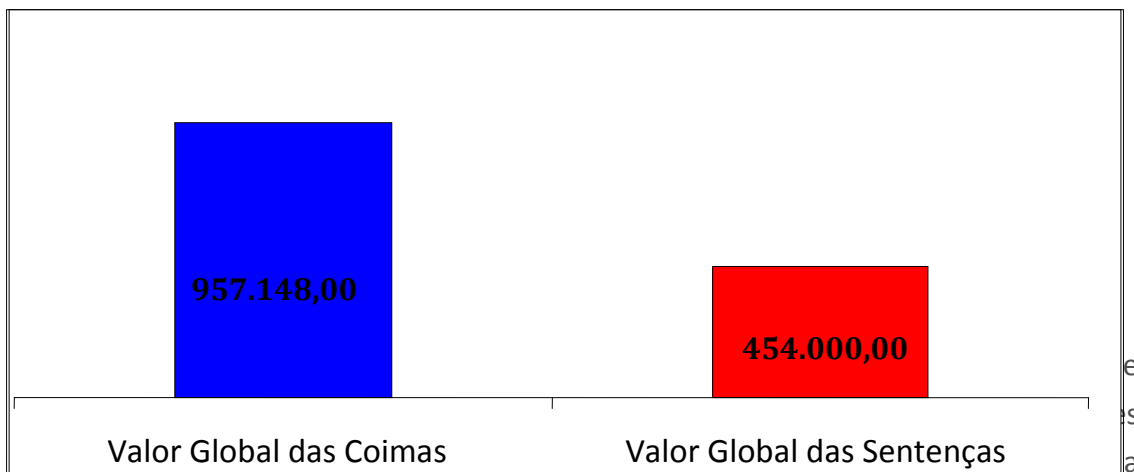
Comércio reduzido a coima aplicada pela entidade no valor de 50.000,00€ para 12.000,00€, e no outro<sup>48</sup> reduzido de 150.000,00€ para 10.000,00€.

Na maioria das situações, a sanção aplicada é a coima isolada, sendo poucos os casos de aplicação de outro tipo de sanções – apenas três – em que se aplica sempre a admoestação. Também são insignificantes os processos em que a entidade aplicou a sanção principal associada a uma acessória (são dois).



Outra valiosa ilação a retirar dos dados encontrados tem que ver com a relação entre o montante global das coimas aplicadas pela entidade e os montantes globais dos valores estabelecidos posteriormente nos tribunais. Destes dados, resulta que o valor arrecadado, a final, pelo Estado e pela ANACOM corresponde a menos de metade do montante global das coimas inicialmente aplicadas pelo instituto (47,4%).

Onze dos trinta processos envolveram a PT e a ANACOM.



<sup>48</sup> Proc. 49/2007, decidido em Maio de 2009.

<sup>49</sup> Procs. de Recurso n.ºs 4882/08 e 7290/08 do Tribunal da Relação de Lisboa.

coima<sup>50</sup>. A ANACOM não se conformou com a decisão proferida pelo Tribunal de Comércio e interpôs recurso da mesma, pugnando pela manutenção das coimas por si aplicadas.

Num dos processos estava em causa a violação pelo PAD das regras de desactivação da pré-selecção, sendo entendimento da ANACOM que a mesma não podia ter sido feita sem que tivesse recebido um pedido do PPS nesse sentido. Para a ANACOM foi mal interpretado o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento 1/2006, de 9 de Janeiro, que obriga a esse prévio pedido. Fazendo apelo às boas regras de hermenêutica jurídica, mormente quanto às normas penais e contra-ordenacionais, veio o Tribunal da Relação de Lisboa julgar procedente o recurso e em consequência revogar a sentença recorrida do Tribunal de Comércio, mantendo a condenação da arguida na coima de 50.000,00€, aplicada pela ANACOM.

No segundo caso, o sucesso para a entidade não foi o mesmo, já que o Tribunal da Relação de Lisboa entendeu não julgar procedente o recurso da ANACOM. A questão controvertida tinha que ver com a celebração do acordo entre uma empresa, que designaremos por empresa X, e a DECO, no que se refere à indemnização ou compensação dos consumidores pela cobrança de uma “taxa de activação” de chamada nos anos de 1998 e 1999. Entendeu a ANACOM que o referido acordo tornado público violava claramente o princípio da não discriminação, por atribuir os benefícios aí consignados apenas aos então actuais clientes da X, excluindo todos aqueles que eram clientes doutras empresas.

Como forma de supervisionar a correcção desta prática, a ANACOM tomou uma deliberação, em 18 de Março de 2004, no sentido de proibir a inclusão dos custos do acordo X.../DECO no sistema de contabilidade analítica da empresa, o que entendeu não ter sido cumprido pela empresa e que determinou a instauração do processo de contra-ordenação e a aplicação da coima ora impugnada.

O Tribunal de Comércio concluiu pela licitude da conduta da empresa X. Em sede de recurso, a ANACOM apresentou conclusões em que pugnava pela nulidade da sentença, por entender que o Tribunal de Comércio tem o seu âmbito restringido à matéria de direito, por não existir, nem na lei geral, nem nas que têm por objecto a regulação no sector das comunicações, qualquer norma que admita a impugnação da decisão de facto proferida em primeira instância pelo Tribunal de Comércio. Dito de outro modo, a ANACOM defendia que a sentença se devia ter pronunciado sobre o problema de saber se a arguida tinha ou não conhecimento do que lhe havia sido

---

<sup>50</sup> Procs. n.ºs 292/07, decidido em 26/03/2008 e 952/07, decidido em 17/12/2007.

determinado pela deliberação de 18 de Março de 2004, no âmbito da qual se postulava que a contabilização dos custos do acordo celebrado pela arguida com a DECO poderia originar o seu ressarcimento, através dos mecanismos regulamentares em vigor referentes ao financiamento do serviço universal.

Decidiu o Tribunal da Relação de Lisboa que o Tribunal de Comércio conheceu das questões que tinha de conhecer e que decidiu bem ao entender que “o facto de a arguida ter tratado como desconto aos proveitos o montante dos benefícios concedidos aos consumidores com o acordo celebrado com a DECO não contraria a ordem dada”, pelo que o recurso interposto pela ANACOM não pode proceder.

Dois dos outros quatro recursos foram rejeitados, um por razões de prescrição do procedimento criminal<sup>51</sup> e outro por manifesta improcedência em virtude de os poderes cognitivos do Tribunal estarem circunscritos ao reexame da decisão de direito, e não da matéria de facto, como pretendido pela recorrente<sup>52</sup>.

Num outro processo<sup>53</sup>, a arguida PT Comunicações, SA, foi condenada pela prática de duas contra-ordenações, previstas e puníveis nos termos do disposto em preceitos do Regulamento de Exploração de Redes Públicas de Telecomunicações (RERPT), nas coimas, respectivamente, de € 24. 939,89 e de € 44.891,81€ e, em cúmulo, na coima única de € 69.831,70.

Inconformada, a arguida interpôs recurso desta decisão concluindo que “não praticou nenhuma das infracções de que foi acusada”, que “não obstante não ter, de início, cumprido o prazo de aviso prévio que a lei prescreve, certo é que logo que para tanto foi advertida pela autoridade administrativa, de imediato corrigiu o procedimento em curso, isto é, deferiu a produção dos efeitos dessa comunicação para o fim de tal período, o que torna inexplicável que a Recorrente tenha sido sancionada pela prática dessa infracção”, a que acresce que, a concluir-se pela punição, apenas o devia ser pela forma tentada. Quanto à segunda infracção, pugnou pela nulidade da decisão proferida por considerar como provado e como não provado um e o mesmo facto.

Decidiu o Tribunal da Relação de Lisboa, quanto à primeira infracção, que a mesma se consumou, não configurando a correcção do comportamento uma desistência voluntária. Quanto à segunda infracção, entendeu o Tribunal da Relação que também aqui andou bem o Tribunal *a quo*, o qual fez uma correcta apreciação da

---

<sup>51</sup> Proc. n.º 9935/2008 de 11 de Fevereiro de 2009.

<sup>52</sup> Proc. n.º 3485/2003, decidido em 14 de Maio de 2003.

<sup>53</sup> Proc. n.º 1918/2004, de 19 de Maio.

prova produzida – a de que a conduta da arguida beneficiou de forma evidente a empresa Telepac II, empresa do mesmo grupo, e que tal comportamento implicou uma distorção da concorrência leal e uma violação inequívoca do princípio da igualdade entre todos os operadores.

Porém, considerou de excessiva severidade as coimas estabelecidas em primeira instância, as quais deviam ter sido determinadas em montante mais próximo do valor mínimo da coima aplicável, porquanto a arguida não retirou qualquer vantagem ou benefício económico da sua conduta, reduzindo a coima única para €15.000,00.

O último dos recursos também teve desfecho desfavorável, por rejeitado, mas aqui por razões de negação do reenvio prejudicial sobre questão de interpretação de norma comunitária em causa<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Proc. n.º 1602/07, de 26 de Abril de 2007.



## BANCO DE PORTUGAL

I. Apresentação II. O Contencioso - 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Tipos de actos visados nos processos 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos 2.3. Providências Cautelares 2.4. Acção Administrativa Especial de Condenação à Prática de Acto Administrativo Devido 3. Acção Administrativa Especial para Impugnação de Normas 4. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões.

### **I. Apresentação**

O Banco de Portugal (doravante designado BP ou “Banco”) é o banco central nacional (artigo 102.º da Constituição da República Portuguesa), e enquanto tal integra o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), estando sujeito ao disposto nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu e às orientações e instruções que o Banco Central Europeu lhe dirija, nos termos previstos nos mesmos Estatutos.

Enquanto banco central, compete-lhe o exercício de um conjunto vasto e múltiplo de funções de enorme relevância. Compete ao Banco, nos termos da Lei Orgânica do Banco de Portugal (LOBP)<sup>55</sup> e no exercício das suas “funções de banco central”: “gerir as disponibilidades externas do país”: “agir como intermediário nas relações internacionais do Estado”; “velar pela estabilidade do sistema financeiro

---

<sup>55</sup> Lei 5/98, de 31 de Janeiro, alterada pelos Decretos-Leis n.º 118/2001, de 17 de Abril, n.º 50/2004, de 10 de Março, e n.º 39/2007, de 20 de Fevereiro.

nacional, assegurando (...) designadamente a função de refinanciador de última instância” e “aconselhar o Governo nos domínios económico e financeiro, no âmbito das suas atribuições”.

Em especial, compete ao Banco: “regular, fiscalizar e promover o bom funcionamento do sistema de pagamentos”; “a orientação e fiscalização dos mercados monetário e cambial”; “exercer a supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades que lhe estejam legalmente sujeitas”; e, enquanto “autoridade cambial da República Portuguesa”, compete-lhe “autorizar e fiscalizar os pagamentos externos que careçam de autorização, nos termos do Tratado que Institui a Comunidade Europeia” e “definir os princípios reguladores das operações sobre ouro e divisas”.

O BP é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que se rege pela Lei Orgânica, pelos regulamentos adoptados em sua execução e, em tudo o que aí não estiver previsto, pela legislação que regula a actividade das instituições de crédito e sociedades financeiras, pelas normais gerais de direito privado, ou pelas normas gerais de direito administrativo, quando actue no exercício de poderes de autoridade. São, designadamente, relevantes os diplomas legais que regulam o grosso das actividades supervisionadas pelo BP, a saber, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)<sup>56</sup> e o Regime Jurídico das Instituições de Pagamento e dos Serviços de Pagamento (RJIPSP)<sup>57</sup>.

O BP tem a seu cargo a supervisão prudencial e comportamental das instituições de crédito, das sociedades financeiras e das instituições de pagamento. No exercício dessas funções, prossegue a estabilidade do sistema financeiro, o cumprimento de deveres de conduta e de prestação de informação, bem como a segurança dos depósitos e dos depositantes e a protecção dos interesses dos clientes – observe-se que, por força da lei, a jurisprudência do STA tem considerado que a

---

<sup>56</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 298/92, de 31 de Dezembro, com alterações introduzidas pelos Decretos-Leis nº 246/95, de 14 de Setembro, nº 232/96, de 5 de Dezembro, nº 222/99, de 22 de Junho, nº 250/2000, de 13 de Outubro, nº 285/2001, de 3 de Novembro, nº 201/2002, de 26 de Setembro, nº 319/2002, de 28 de Dezembro, nº 252/2003, de 17 de Outubro, nº 145/2006, de 31 de Julho, nº 104/2007, de 3 de Abril, nº 357-A/2007, de 31 de Outubro, nº 1/2008, de 3 de Janeiro, nº 126/2008, de 21 de Julho, nº 211-A/2008, de 3 de Novembro, pela Lei nº 28/2009, de 19 de Junho, pelo Decreto-Lei nº 162/2009, de 20 de Julho, pela Lei nº 94/2009, de 1 de Setembro e pelo Decreto-Lei nº 317/2009, de 30 de Outubro.

<sup>57</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 317/2009, de 30 de Outubro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº 2007/64/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Directivas nºs 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva nº 97/5/CE.



regulação e a supervisão bancária cabem ainda à Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo (pessoa colectiva de direito privado do sector cooperativo), a qual exerce tais funções em relação às suas associadas, as caixas de crédito agrícola<sup>58</sup>.

No âmbito das suas funções de supervisão das instituições de crédito, ao BP compete a verificação de requisitos e a autorização de constituição de instituições de crédito e sociedades financeiras; e, em especial, compete-lhe: “acompanhar a actividade das instituições de crédito; vigiar pela observância das normas que disciplinam a actividade das instituições de crédito; emitir recomendações e determinações específicas para que sejam sanadas as irregularidades detectadas; tomar providências extraordinárias de saneamento; e sancionar infracções”.

A fim de salvaguardar a idoneidade das instituições que exercem funções em Portugal e de proteger a confiança do mercado, cabe ao BP controlar, entre outros aspectos, a regularidade do funcionamento dos órgãos de gestão das instituições e a idoneidade dos membros que tenham cargos dirigentes. Tal controlo é feito mediante o requerimento de inscrição no registo, a qual é condição necessária do exercício de funções dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, “incluindo os que integrem o conselho geral e de supervisão e os administradores não executivos”.

O Banco dispõe, também, de poder regulamentar através do qual pode complementar ou esclarecer os regimes aplicáveis, estabelecer regras de conduta, dispor acerca do modo de fiscalização da actividade das entidades supervisionadas, enfim, regular os aspectos que julgue pertinentes, dentro dos poderes de que dispõe.

Também a constituição de instituições de pagamentos depende da autorização e registo pelo BP, o qual exerce sobre essas entidades poderes de supervisão prudencial e comportamental análogos àqueles que deve exercer relativamente às instituições de crédito e sociedades financeiras. Neste domínio, compete-lhe, nomeadamente: conceder a autorização para a constituição de instituições de pagamento e revogá-la nos casos previstos na lei; fiscalizar o cumprimento do disposto no regime jurídico aplicável; emitir as normas regulamentares que se mostrem necessárias à aplicação das suas disposições; apreciar as reclamações apresentadas pelos utilizadores de serviços de pagamento; instaurar processos de contra-ordenação e aplicar as respectivas sanções”. Para tal, o BP dispõe de poderes específicos.

---

<sup>58</sup> Neste sentido, cf, Acórdãos do STA, de 26/10/2006 e de 30/01/2007, respectivamente, procs. n.ºs 370/06 e 561/06; na linha dessa jurisprudência, o STA tem apreciado actos (qualificados como) materialmente administrativos praticados por aquela entidade no exercício da actividade de supervisão bancária: cf., por exemplo, o Acórdão de 07/07/2010, proc. n.º 310/10 (em que estava em causa um acto que impunha a suspensão de membro da direcção de uma caixa de crédito agrícola).

O BP é, ainda, a entidade competente para o processamento dos ilícitos de mera ordenação social previstos no RGICSF, competindo ao Conselho de Administração decidir o processo, aplicar as coimas e sanções acessórias, ou suspender a execução das sanções aplicadas.

O Conselho de Administração do BP é o órgão com competência para a prática de todos os actos necessários à prossecução das atribuições do BP, que por lei não sejam abrangidos pela competência de outros órgãos. Os membros do Conselho de Administração exercem o cargo durante períodos de cinco anos, findos os quais o mandato pode ser renovado uma vez, por resolução do Conselho de Ministros. Salvo a renúncia, a incapacidade permanente, a incompatibilidade ou o termo de mandato, o exercício de funções só pode cessar se estiverem reunidas as particulares condições da exoneração dos membros do Conselho, como tal estabelecidas na lei.

Dos actos praticados, no exercício de poderes públicos, pelo Conselho de Administração, ou por outros órgãos do BP, cabe recurso, nos termos gerais, para os tribunais administrativos. No que diga respeito à sua actividade regulada pelo direito privado, bem como ao exercício de poderes sancionatórios, o controlo da actividade do BP compete aos tribunais judiciais.

Quanto aos recursos em matéria contra-ordenacional, o tribunal competente para apreciar a impugnação judicial, a revisão e execução das decisões do Banco de Portugal em processo de ilícito de mera ordenação social, ou de quaisquer outras medidas do mesmo Banco tomadas no âmbito do mesmo processo e legalmente susceptíveis de impugnação, é o Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.

O prazo para a interposição do recurso da decisão que tenha aplicado uma sanção é de 15 dias úteis a partir do seu conhecimento pelo arguido, e uma vez recebida a petição no BP, este remete-a ao Ministério Público. Em todo o caso, o BP pode participar da audiência de julgamento por meio de um representante; a desistência da acusação, por parte do Ministério Público, depende da concordância do BP; e, entre outras especificidades, o Banco detém, ainda, legitimidade para recorrer das decisões proferidas no processo de impugnação e que admitam recurso.

## **II. O Contencioso**

### **1. Apreciação Genérica**

A análise, relativamente ao BP, assentou exclusivamente nas pesquisas feitas nos vários tribunais, e através das bases de dados disponíveis *online*, uma vez que não

obtivemos, até à conclusão do estudo, resposta do BP ao questionário. A tabela *infra* agrega, pois, os resultados obtidos apenas na sequência da pesquisa efectuada.

### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |                          | Improcedentes | Findos por Outros Motivos | Total de Acções |
|--|------------------------|--------------------------|---------------|---------------------------|-----------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |                           |                 |
| Acção Administrativa Comum   | -                      | -                        | -             | -                         | -               |
| AAE – Impugnação de Actos Administrativos                              | 1                      | -                        | 1             | -                         | 2               |
| AAE – Condenação à Prática de Acto Devido                              | -                      | -                        | 1             | -                         | 1               |
| AAE – Impugnação de Normas   | -                      | -                        | 1             | -                         | 1               |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | 2                      | 1                        | 1             | 2                         | 6               |
| Providências Cautelares  | -                      | -                        | 2             | -                         | 2               |
| Condenação do BP ao pagamento de multas                                | 4                      | -                        | -             | -                         | 4               |
| <b>TOTAL</b>   | <b>7</b>               | <b>1</b>                 | <b>6</b>      | <b>2</b>                  | <b>16</b>       |

Dada a vastidão das funções exercidas pelo BP, compreende-se que, em resultado de uma pesquisa simples pelas bases de dados de jurisprudência disponíveis na internet, nos surjam centenas e centenas de acórdãos. Mais difícil é identificar, entre esses arestos, aqueles que dizem especificamente respeito ao Banco de Portugal, quando este actue no exercício dos poderes de direito público que por lei lhe são cometidos. Conseguimos, não obstante, encontrar um número considerável de arestos. No total, tivemos acesso a dois acórdãos proferidos no âmbito de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos; a uma sentença que decidiu um pedido de condenação à prática de acto devido; a três decisões proferidas no âmbito de uma acção administrativa especial de impugnação de normas; a duas decisões relativas a providências cautelares de suspensão de eficácia de actos administrativos e a sete decisões judiciais proferidas no âmbito de processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões.

Em certos casos, a pesquisa permitiu acompanhar a “vida completa” dos litígios, ou seja, as decisões emanadas em primeira instância e aquelas proferidas em sede de recurso. Foi o caso de uma acção especial de impugnação de normas, que opôs ao Banco de Portugal o Sindicato Nacional dos Quadros Técnicos Bancários (SNQTB), e que foi apreciada pelo TAF de Lisboa, pelo TCA Sul e ainda, em sede de recurso excepcional de revista, pelo STA.

Tivemos, ainda, acesso a quatro acórdãos do Tribunal da Relação do Porto<sup>59</sup>, todos de 2001, que condenaram o BP no pagamento de multa devida, nos termos do artigo 519.º do CPC, pela recusa injustificada de prestar colaboração aos tribunais judiciais, já que, no âmbito de processos de execução, o BP havia denegado aos tribunais as informações relativas a contas bancárias que estivessem em nome dos executados, cujos bens havia que penhorar.

O BP recusou-se a prestar esse tipo de informação alegando, no essencial, que essas informações não estavam à sua disposição e que, em todo o caso, o fornecimento dessas informações constituiria violação do sigilo bancário, a que, por força do RGICSF, estavam sujeitos tanto os bancos com o BP. Todavia, o Tribunal da Relação do Porto não foi sensível à argumentação do BP e entendeu o mesmo que poderia requerer às entidades sob a sua supervisão que lhe fornecessem as informações relevantes, e que o segredo bancário “cessa perante justa causa”, devendo ceder perante a salvaguarda de interesses superiores (como, *v.g.*, o interesse do credor em ver satisfeito o pagamento dos seus créditos).

Estas decisões são dignas de nota, não apenas pela ponderação dos interesses conflitantes que nelas é levada a cabo, mas também pela sua especificidade quando comparadas com os textos que até aqui vimos analisando. Contudo, é da análise da jurisprudência relativa ao exercício da actividade materialmente administrativa do BP que mais conclusões se extraem acerca da relação entre esta entidade, os seus regulados e os tribunais administrativos.

### **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

As decisões judiciais relativas a pretensões conexas com actos administrativos a cujo conteúdo tivemos acesso são relativamente escassas, como já atrás salientámos. Assim, esta análise incidirá, essencialmente, sobre um pedido de impugnação de acto administrativo, dois pedidos de suspensão de eficácia de actos administrativos e, por fim, um pedido de condenação à prática de acto devido.

---

<sup>59</sup> O acórdão de 22 de Fevereiro de 2001, proferido no âmbito do Proc. 0130146; também de 22 de Fevereiro de 2001, o acórdão proferido no âmbito do Proc. 21607; o acórdão de 22 de Janeiro de 2001, proferido no âmbito do Proc. 0051476; e o acórdão de 19 de Março de 2001, proferido no âmbito do Proc. 0051572.

## 2.1. Tipos de actos visados nos processos

A maioria dos processos analisados traduz pretensões relativas a actos de registo do BP e designadamente de actos de inscrição ou cancelamento do registo de membros de órgãos de administração e fiscalização de instituições de crédito (regulado nos artigos 69.º e ss. do RGICSF<sup>60</sup>).

A acção de condenação à prática de acto devido tendia à adopção de acto administrativo que assegurasse o direito de representação dos participantes e beneficiários, trabalhadores bancários, de fundos de pensões fechados em que sejam associados os Bancos.

## 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos

Na sequência da pesquisa empreendida, lográmos aceder apenas a dois acórdãos do STA, emanados no âmbito de acções administrativas especiais.

Num deles<sup>61</sup>, de que apenas o sumário está disponível, o STA decidiu no sentido de considerar não ser “contenciosamente recorrível, por não visar produzir efeitos numa situação individual e concreta, o acto do Director do Banco de Portugal” através do qual este comunica o arquivamento de processo ao denunciante “de determinadas irregularidades contra uma agência bancária (...) por se ter verificado não existir infracção de normas que ao Banco de Portugal incumbe tutelar”.

Já o outro acórdão a que se aludiu<sup>62</sup>, disponível na sua versão integral, permite-nos conhecer o litígio. No processo em causa, o particular recorria de sentença do TAC de Lisboa que julgara improcedente o recurso contencioso de anulação que interpusera de deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal que cancelou o seu registo como membro do Conselho de Administração de Administração de sociedade dedicada à actividade de gestão de patrimónios. Na sequência de averiguações levadas a cabo pela CMVM, das quais resultou a suspeita de que o dito membro do Conselho de Administração, teria adoptado “um comportamento compatível com o conhecimento do lançamento futuro de uma OPA e com aproveitamento dessa situação”, mais precisamente, que teria utilizado “informação privilegiada na aquisição de acções”.

---

<sup>60</sup> E nos aspectos substantivos, nos artigos 30.º (idoneidade); 31.º (qualificação profissional); 33.º (acumulação de cargos), etc.

<sup>61</sup> Proc. 045001, acórdão de 08 de Novembro 2000.

<sup>62</sup> Acórdão do STA de 3 de Maio de 2005, proferido no âmbito do Proc. n.º 01009/04.

Assim, ao abrigo do n.º 4 do artigo 30.º do RGICSF, e com base na informação oficialmente transmitida pela CMVM, o BP, “tendo em consideração a totalidade dos factos resultantes de tal investigação”, os quais se apresentavam “como um conjunto fortíssimo de factos indiciários de utilização privilegiada em benefício próprio” e “que constituíram uma base sólida e objectiva para a intervenção preventiva do Banco, em defesa da preservação da confiança do mercado financeiro”, deliberou cancelar o registo do administrador visado. O particular impugnou essa deliberação, considerando que tal acto administrativo enfermava de vícios por violação de princípios constitucionais (do princípio da presunção de inocência, conjugado com os princípios do *in dubio pro reo* e da proporcionalidade), por violação do artigo 30.º do RGICSF e por erro sobre os pressupostos de facto. A alegada violação dos princípios constitucionais estava estreitamente associada à questão de saber se o BP poderia ou não, licitamente, interpretar o artigo 30.º do RGICSF no sentido de considerar que um administrador, que não tinha sido condenado pela prática de qualquer infracção criminal, poderia ser considerado como inidóneo a pertencer ao Conselho de Administração.

Ora, quanto a essa questão fundamental de interpretação da norma, o TAC de Lisboa, adoptando argumentação semelhante à do BP, negou provimento à pretensão do particular por entender que o artigo 30.º do RGICSF confere poderes ao BP para intervir, em defesa da preservação da confiança do mercado, independentemente da existência de condenações penais.

Já o STA não perfilhou tal entendimento. Tendo em consideração que o artigo 30.º do RGICSF considera indiciador de falta de idoneidade “o facto da pessoa ter sido condenada por crime de abuso de informação”, sustentou que não seria possível considerar relevante, para tal efeito, “um comportamento que não preenche o respectivo tipo de ilícito, precisamente, por faltar o mínimo de certeza quanto à prática dos factos que o integram”. «Caso contrário», prossegue o STA, «também seria facto indiciador de falta idoneidade, por exemplo, a *absolvição* por crime de abuso de informação, por falta de prova dos factos constitutivos do crime – o que é manifestamente contrário à expressa intenção do legislador em erigir como facto revelador da falta de idoneidade a “condenação” e não qualquer outro».

O STA não admitiu, tão-pouco, que o facto de o comportamento do recorrente ter infringido “regras legais ou regulamentares que regem o mercado de valores mobiliários”, fosse relevante para efeitos de aplicação do artigo 30.º, n.º 2 do RGICSF, na medida em que consubstanciaria um “comportamento incompatível com a preservação da confiança do mercado”. Entendeu o STA que, nesse caso, “a lei exige

não só a condenação pela prática das infracções às regras que regem o mercado, como exige ainda que tais infracções sejam graves e reiteradas”, pelo que, tratando-se de um comportamento isolado, não se poderiam subsumir os factos imputados ao recorrente no artigo 30º, n.º 2 e 3 do RGICSF. Por esse motivo, o STA considerou que o acto impugnado enfermava do vício de violação da lei, pelo que deu provimento ao recurso.

### 2.3. Providências Cautelares

Os dois arestos a que tivemos acesso, proferidos no âmbito processos de natureza cautelar, resultam da apreciação, em sede de recurso, pelo TCA Sul de pedidos de suspensão de eficácia de actos que decidiram sobre o registo de indivíduos enquanto membros da Direcção ou Presidente de instituições bancárias.

No processo mais antigo<sup>63</sup>, o qual foi julgado na vigência da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), o TCA Sul pronunciou-se sobre o pedido de suspensão de eficácia de uma deliberação do BP, que recusou o registo de dois indivíduos como membros da Direcção de uma Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, para o qual haviam sido eleitos em Assembleia Geral da mesma Caixa.

Dessa deliberação foi interposto recurso contencioso de anulação junto do TAC de Lisboa, o qual indeferiu o pedido, atendendo a que não se demonstrou estar satisfeito o requisito constante do artigo 76.º, n.º 1, alínea b), da LPTA, bem como não tinha ficado demonstrado que da execução da deliberação em crise resultariam prejuízos graves ou de difícil reparação para os recorrentes.

O TCA Sul reiterou este entendimento, chamando atenção para o facto de que, de acordo com o artigo 129.º do RGICSF então vigente<sup>64</sup>, se presumia que a suspensão de eficácia de decisões tomadas pelo BP, no exercício das suas funções de supervisão, determina grave lesão do interesse público. Uma vez que todas as alegações feitas pelos particulares, no sentido de infirmar aquela presunção, sofriam de debilidades flagrantes<sup>65</sup>, o TCA Sul não encontrou motivo para dar provimento à pretensão dos particulares.

---

<sup>63</sup> Proc. n.º 4734/2000, o qual foi objecto de acórdão de 8 de Agosto de 2000.

<sup>64</sup> O artigo 129.º foi entretanto revogado, mas a norma subsiste, no essencial, no artigo 12.º, n.º 2 do RGICSF.

<sup>65</sup> Com efeito, os recorrentes eram elementos da direcção de uma instituição bancária, que a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo denunciara ao BP por não “ter as mínimas condições” para assegurar a gestão da instituição. Na sequência das averiguações realizadas, a Caixa Central procedeu à nomeação de directores provisórios. Quando o BP recusa a inscrição, essa mesma Direcção contesta a decisão, por

O outro recurso apreciado pelo TCA Sul<sup>66</sup> fora interposto de decisão do TAC de Castelo Branco, o qual havia indeferido o pedido de suspensão de eficácia de uma deliberação do Banco de Portugal pela qual se decidiu cancelar o registo do recorrente enquanto Presidente da Direcção de uma outra Caixa de Crédito Agrícola.

O TAC de Castelo Branco decidiu que, não estando verificados, no caso concreto, os requisitos previstos no artigo 120.º, n.º 1, alíneas a) e b), o pedido deveria ser indeferido, e o TCA Sul subscreve inteiramente a sentença recorrida, remetendo para a fundamentação da decisão da primeira instância<sup>67</sup>.

### **2.4. Acção Administrativa Especial de Condenação à Prática de Acto Administrativo Devido**

O processo ora em apreço correu os seus termos no TAF de Lisboa, tendo por base um litígio que opôs o Sindicato Nacional dos Quadros Técnicos Bancários (doravante, Sindicato) ao BP e ao Instituto de Seguros de Portugal (ISP).

Em causa estava um pedido do Sindicato contra o ISP e o BP, tendo sido citadas, enquanto contra-interessadas no processo, diversas sociedades gestoras de fundos de pensões, das quais fossem associadas instituições bancárias. Em concreto, o Sindicato pretendia que fosse “reconhecida a ilegalidade da omissão do exercício de poderes de fiscalização e de supervisão por parte do ISP e do BP”; que fosse “reconhecida a inconstitucionalidade ou ilegalidade do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 475/99”, de 9 de Novembro<sup>68</sup>; e que o ISP e o BP fossem “condenados, no prazo a fixar, a adoptar as condutas necessárias à concretização do direito de representação dos participantes e beneficiários, trabalhadores bancários, dos fundos de pensões fechados em que sejam associados os Bancos”.

---

entender que do registo não poderia resultar lesão para o interesse público, porque a instituição bancária se encontrava “sob supervisão” da Caixa Central.

<sup>66</sup> Acórdão de 7 de Julho de 2005, no âmbito do Proc. n.º 717/05.

<sup>67</sup> Motivo pelo qual, não tivemos acesso à fundamentação desenvolvida desta decisão judicial.

<sup>68</sup> O qual regulava a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das sociedades gestoras de fundos de pensões, e que foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro. A norma em causa definia que “Salvo disposição em contrário estabelecida no plano de pensões, são considerados não contributivos os planos de pensões de benefício definido em que as contribuições efectuadas pelos participantes tenham carácter obrigatório estabelecido por lei ou por instrumento de regulamentação colectiva das relações laborais”. A representação dos beneficiários de planos contributivos, financiados através de fundos de pensões fechados, era obrigatória, devendo constar do contrato que constituía um fundo de pensões fechado “a forma de representação dos beneficiários”, nos termos da alínea i) do n.º 3 do artigo 12.º; os beneficiários e participantes de planos contributivos gozavam, ainda, de prerrogativas de informação reforçadas (v. n.ºs 3, 5 e 7 do artigo 21.º).



A pretensão do Autor era sustentada na consideração de que tanto a Constituição como a Lei de Bases da Segurança Social consagram um direito de participação das associações representativas dos trabalhadores no sistema de segurança social e que a lei reguladora dos fundos de pensões consagra o direito de representação dos participantes e beneficiários na gestão de fundos fechados. Ora, não estando prevista a representação dos trabalhadores bancários nos fundos de pensões fechados de que são participantes ou beneficiários, essa omissão violaria a lei e a Constituição.

Sendo o ISP e o BP as entidades responsáveis pela supervisão e fiscalização do sector, entendia o requerente que a estes era imputável a “ilegalidade resultante da omissão de exercício” desses poderes, pelo que deveriam estes ser “condenados a adoptar as condutas necessárias à concretização do direito de representação dos participantes e beneficiários, trabalhadores bancários, dos fundos de pensões fechados em que sejam associados os bancos”.

O BP começou por invocar a excepção de ilegitimidade passiva, alegando que, a competência para autorizar e supervisionar a constituição de fundos de pensões não pertence ao BP (afirmação suportada pelos artigos 11.º, 20.º, 23.º, 29.º, n.º 9 e 30.º do Decreto-Lei n.º 475/99), bem como não é da competência do BP a supervisão das entidades gestoras de fundos de pensões (artigos 35.º, 36.º, 38.º, 39.º, 42.º e 44.º do mesmo diploma). Como tal, alegadamente, o BP não disporia de qualquer meio para assegurar o direito objecto da acção em causa. Prosseguindo, o BP procurou esclarecer que os Avisos emitidos pelo Banco na matéria, nomeadamente o Aviso n.º 12/2001<sup>69</sup> então em vigor, dirigiam-se apenas às instituições de crédito sujeitas à supervisão do BP, impondo-lhes que assegurassem o financiamento das suas responsabilidades com pensões exclusivamente através de fundos de pensões e regulando o modo como esse financiamento deveria ser feito, designadamente para efeitos contabilísticos.

O Tribunal, contudo, julgou improcedente, por não provada, a excepção de ilegitimidade passiva do BP, dando acolhimento à argumentação aduzida pelo Autor. Este sublinhou que o BP “não pode alhear-se do modo como se dá cumprimento às regras de organização e funcionamento dos fundos de pensões em que sejam associados os bancos”, fundos de pensões, esses, que “nasceram por determinação do BP”, em especial, resultaram da obrigatoriedade de constituir sistemas de previdência social a favor dos trabalhadores bancários, imposta pelos Avisos daquele Banco. Assim,

---

<sup>69</sup> Com a redacção que lhe foi dada pelo Aviso n.º 4/2005. Este regulamento foi, posteriormente, objecto de uma acção administrativa especial de impugnação de normas, promovida pelo mesmo Sindicato, sobre a qual adiante nos debruçaremos.

o BP estaria indubitavelmente comprometido com a fiscalização do cumprimento das regras atinentes a esse sistema e teria um interesse processual em contradizer a pretensão do Autor.

Em segundo lugar, tanto o BP como o ISP, como os contra-interessados citados, atacaram a pretensão do Autor invocando a impropriedade do meio processual, bem como a excepção dilatória inominada de não verificação dos pressupostos essenciais da acção de condenação à prática de acto devido.

Tanto o ISP como o BP sustentaram, entre outros motivos, que não estava concretamente identificado o acto omissivo e que nunca o Sindicato havia apresentado requerimento, junto do ISP ou do BP, tendente à adopção de medidas que assegurassem a representação dos trabalhadores bancários na gestão dos fundos de pensão fechados de que são beneficiários.

Enfim, o próprio requerente vem procurar rectificar aquilo que designa por “um lapso”, tentando defender a tese de que por mero erro havia qualificado como acção administrativa especial (posta ao abrigo do artigo 37.º, alínea d) do CPTA), o que era, na verdade, uma “acção administrativa comum” (iniciada no âmbito do artigo 37.º, n.º 2, alínea d) do CPTA), tanto mais que visava precisamente a adopção de “condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados”.

O Tribunal, após extensa apreciação do regime processual aplicável e da análise doutrinal do mesmo, conclui que o pedido e a causa de pedir recaem, na verdade, no âmbito de acção administrativa especial e não de acção administrativa comum. Com efeito, o tribunal considera que o pedido referente, designadamente, à condenação das entidades “a adoptar as condutas necessárias à concretização do direito de representação dos participantes e beneficiários, trabalhadores bancários, dos fundos de pensões fechados em que sejam associados os bancos”, “configura um pedido típico de acção administrativa especial, porquanto se insere no âmbito de relações jurídicas administrativas em que as Entidades Públicas Demandadas estão munidas de poderes de autoridade, exercendo de forma unilateral esses poderes públicos”. «Consequentemente», prossegue o Tribunal, «a forma de acção administrativa especial, afigura-se-nos ser a adequada a impor aos Réus a adopção das “condutas”, “medidas” (por via de acto administrativo) necessárias à concretização do alegado direito de representação, verificada que seja a ilegalidade da omissão e desaplicado que seja o artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 475/99 ...».

Todavia, o Tribunal acaba, também, por concluir que não estava demonstrado um pressuposto essencial da acção de condenação à prática de acto devido, ou seja, a existência do dever legal de decidir, uma vez que o Sindicato não demonstrou ter

dirigido às entidades qualquer pedido ou requerimento para que estas adoptassem as medidas idóneas a garantir a participação dos seus representados na gestão dos fundos de pensões fechados.

Enfim, tendo julgado procedente a excepção de falta de um dos pressupostos da acção, absolveu o BP e o ISP da instância.

### **3. Acção Administrativa Especial para Impugnação de Normas**

Além de ter pedido a condenação do BP na prática dos actos tendentes a salvaguardar os direitos dos seus associados, o Sindicato requereu ainda, junto dos tribunais administrativos, que fosse “julgado inconstitucional e ilegal” o mencionado Aviso do BP n.º 12/2001<sup>70</sup>, que impunha a obrigatoriedade do financiamento das responsabilidades por pensões de reforma e sobrevivência dos trabalhadores bancários exclusivamente através de fundos de pensões fechados que tivessem por associados os bancos. Este pedido foi liminarmente indeferido pelo TAC de Lisboa<sup>71</sup>, decisão que foi posteriormente confirmada pelo TCA Sul<sup>72</sup> e, finalmente, pelo STA<sup>73</sup>.

Os motivos do indeferimento liminar, posteriormente considerados também pelo TCA Sul e pelo STA como decisivos, assentaram, desde logo, na interpretação de que a pretensão do Sindicato era a de que fosse declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade e ilegalidade do Aviso, tanto mais que nenhum caso concreto era relatado ou referido na petição inicial. Assim sendo, os tribunais administrativos eram claramente incompetentes, *ratione materiae*, para declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral do Regulamento em crise, competência essa que é reservada, como é sabido, ao Tribunal Constitucional.

Quanto à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, esta depende da verificação dos requisitos previstos no artigo 73.º do CPTA, e designadamente do pressuposto previsto no n.º 1, concretizado na desaplicação da norma em três casos concretos. Não se verificando, em concreto, tal pressuposto, foi indeferida liminarmente a petição por falta insuprível dos pressupostos da acção.

---

<sup>70</sup> Publicado no DR I Série – B de 23 de Novembro de 2001, e alterado pelo Aviso do BP n.º 4/2005, publicado no DR I Série-B de 28 de Fevereiro de 2005.

<sup>71</sup> Por sentença de 13 de Janeiro de 2006, no âmbito do proc. 2226/05.1BELSB.

<sup>72</sup> No acórdão de 29 de Novembro de 2007, proc. 02295/07.

<sup>73</sup> No acórdão de 8 de Janeiro de 2009 no âmbito do proc. 0535/08, recurso excepcional de revista admitido por acórdão de 26 de Junho de 2008.

Junto do TCA Sul, o Sindicato invocou que a pretensão se baseava não no n.º 1 do artigo 73.º do CPTA, mas sim no seu n.º 2, segundo o qual “quando dos efeitos de uma norma se produzam imediatamente (...) o lesado ou qualquer das entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º pode obter desaplicação da norma pedindo a declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto”. Segundo o recorrente, tratava-se de um pedido que não visava a obtenção da declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, mas sim a sua desaplicação ao caso concreto.

O TCA Sul ainda admitiu tal hipótese e procedeu a uma análise sumária da verificação das condições previstas no n.º 2 do artigo 73.º, tendo concluído que essas condições não estavam reunidas, pelo que também ao abrigo daquela norma o recurso seria inadmissível. O STA, porém, foi mais categórico na afirmação de que «esta tese não tem cabimento. É que um dos incontornáveis pressupostos da aplicabilidade desse n.º 2 reside na circunstância de se pedir uma declaração de ilegalidade com "efeitos circunscritos ao caso concreto". Ora, na medida em que a petição dos autos pediu insofismavelmente que a declaração a emitir tivesse força obrigatória geral, temos que a pretensão ficou “ipso facto” fora da previsão daquele n.º 2 – sendo inúteis e vãos todos os argumentos que o recorrente esgrimiou com vista a demonstrar a ocorrência de outros pressupostos do mesmo número.» Assim, prossegue o tribunal, «não podia o recorrente, depois de formular o seu pedido segundo o n.º 1, mudar "ad libitum" a respectiva fisionomia e enquadrá-lo no n.º 2, e isto pela decisiva razão de que o assunto e o pedido não eram efectivamente amoldáveis a uma declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos a um caso concreto».

Enfim, também o STA confirmou as decisões dos tribunais de primeira e segunda instância, tendo negado provimento à pretensão do Sindicato.

#### **4. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

Das decisões judiciais coligidas ao longo da pesquisa, as decisões relativas a pedidos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões são as mais numerosas<sup>74</sup>. Um dos motivos, que pode justificar a existência de um considerável número de litígios deste tipo, prende-se com o facto de o BP estar vinculado a um estrito dever de segredo (artigo 80.º do RGICSF), que fundamenta a recusa, por parte deste, de prestar informações sobre um vasto leque de matérias.

---

<sup>74</sup> No total, foram sete as decisões judiciais reunidas.

No âmbito do processo 980/04.7BELSB, decidido por sentença do TAC de Lisboa, datada de 19 de Julho de 2004, o requerente pediu intimação do Banco de Portugal a prestar informações relativas a procedimentos já findos, que visassem uma Caixa Económica, de que o requerente era credor. Em particular, este pretendia que lhe fossem fornecidos elementos relativos a todos os procedimentos contravencionais e administrativos findos que implicassem a sua devedora, actas de reuniões realizadas entre o BP e o Conselho de Administração da Caixa Económica e, ainda, elementos como extractos de contas bancárias tituladas pela Caixa Económica.

O BP, invocando o dever de segredo, recusou-se a prestar as informações requeridas. Pelo contrário, o TAC de Lisboa considerou a recusa injustificada e intimou o BP a prestar todas as informações requeridas (ressalvadas aquelas que o BP não podia prestar, por dizerem respeito a procedimentos em que este não tinha participado), devidamente “expurgadas de eventuais dados reservados”.

Noutro processo<sup>75</sup>, uma sociedade requereu, junto do TAC de Lisboa, intimação para passagem de certidão contra o Banco de Portugal, tendo em vista a obtenção de cópias dos actos de preparação (informações e pareceres internos do Departamento Jurídico do BP, entre outros), e da própria deliberação do Banco de Portugal, que autorizou vários acordos de transacção celebrados entre diversas instituições, para a liquidação provisória das dívidas de duas dessas instituições, entre as quais a requerente, a uma terceira. O pedido foi deferido pelo TAC de Lisboa, decisão esta que foi posteriormente confirmada pelo TCA Sul, no âmbito de recurso interposto pelo BP. Este procurou opor à pretensão do particular vários argumentos que passaremos sucintamente a analisar.

Em primeiro lugar, o BP alegou que o pedido tinha por base um litígio de natureza privada e que “a intervenção no âmbito da liquidação das instituições de crédito e sociedades financeiras não se enquadra materialmente nos seus poderes de supervisão”. Entendia o banco que «ao autorizar as transacções ao abrigo do par 2.º do artigo 21.º do Dec. Lei nº 30.689 aparece “como uma aplicação, no domínio dos litígios envolvendo instituições falidas”, do princípio consignado no artigo 1174.º do Cód. Proc. Civil de 1939, (...) no lugar de síndico”, figura que existiu até ao Código de Recuperação de Empresas e de Falência de 1993». Assim, a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) seria inaplicável ao litígio, pelo que o meio

---

<sup>75</sup> Cf. proc. n.º 595/09.3, decidido por sentença de 8 de Maio de 2009, de que foi interposto recurso para o TCA Sul, o qual se pronunciou sobre a questão controvertida em acórdão de 1 de Outubro de 2009, no âmbito do Recurso n.º 05379/09.

processual de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões seria impróprio e o tribunal incompetente.

Em segundo lugar, o BP sustentava que, mesmo que tal entendimento não fosse partilhado pelo tribunal, sempre se deveria entender que a informação requerida se encontra coberta pelo dever de segredo a que estão sujeitas as entidades de supervisão, tal como recortado pelo artigo 80.º do RGICSF.

Ambas as linhas de argumentação sucintamente descritas foram refutadas, tanto pelo TAC de Lisboa, como pelo TCA Sul, o qual subscreveu, em grande medida, a argumentação com base na qual o primeiro havia deferido o pedido do particular. Ambos os tribunais consideraram que a intervenção do Banco de Portugal na liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras “se verificou no quadro da sua competência de supervisão bancária, no exercício de poderes públicos de autoridade (v. artigos 17º da LOBP, e 93.º n.º 1 e 116.º n.º 1 do RGICSF)”<sup>76</sup>, tanto mais que o diploma que regulava a matéria prescrevia que os acordos não autorizados pelo BP seriam ineficazes. Assim sendo, e considerando que os documentos pretendidos recaíam na noção de documento administrativo, a LADA seria plenamente aplicável ao BP e ao caso *sub iudice*. Como tal, também a objecção relativamente à propriedade do meio processual não obteve acolhimento.

Quanto à objecção do BP, relacionada com o dever de segredo, devidamente articulado com o disposto no n.º 6 do artigo 6.º da LADA, na parte relativa aos “documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas”, também essa não foi definitivamente relevada pelos tribunais.

De acordo com o acórdão do TCA Sul, “na verdade, a alegação da entidade requerida não permitia descortinar se, e em que medida, as ditas informações continham tais dados”. O TAC, não obstante, havia determinado a expurgação de eventuais dados existentes, de acordo com o disposto no n.º 7 do artigo 6.º da LADA, assim preservando o interesse relativo a segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das visadas. Também essa decisão foi subscreta pelo TCA Sul, que desse modo confirmou a intimação do BP a prestar as informações requeridas, uma vez expurgadas de todos os dados nominativos cuja divulgação fosse susceptível de afectar o interesse relativo a segredos comerciais ou industriais.

---

<sup>76</sup> Veja-se o citado acórdão do TCA Sul.

Noutro acórdão<sup>77</sup>, o TCA Sul pronunciou-se sobre o problema da caducidade do pedido de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, num litígio em que também se colocou o problema do dever de sigredo, e no qual inclusivamente teve intervenção a Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA). Em causa estava o pedido de um particular dirigido ao BP para que lhe permitisse a consulta de dois processos em que fora implicado. A 18 de Março de 2003, treze dias após o particular ter feito requerimento, o BP responde-lhe no sentido de indeferir o pedido, uma vez que os processos estavam cobertos pelo dever de sigilo, a que o BP está vinculado por força do artigo 80.º do RGICSF. A 31 de Março de 2003, o particular apresenta queixa à CADA, a qual, por ofício de 9 de Outubro de 2003, deu conhecimento do seu parecer, segundo o qual o BP deveria facultar à requerida “o acesso, por consulta ou fotocópia ao teor integral das peças componentes dos processos de averiguações em apreço, incluindo as respectivas decisões finais, salvo se contiverem dados pessoais de indivíduo (s) diferente (s) dos dois referidos sócios dessa empresa (nesse conceito de dados pessoais se incluindo certos dados bancários) ou segredos comerciais de terceiros, caso em que se deve facultar apenas fotocópia da qual estes dados reservados hajam sido expurgados”<sup>78</sup>. Contudo, depois de analisado o parecer da CADA, o BP optou por manter inalterada a sua decisão. Esta decisão final não foi, alegadamente, comunicada ao particular, o qual recebeu apenas, em 27 de Outubro de 2003, um “projecto de decisão”. Assim, o particular renovou o seu pedido já em Janeiro de 2004, após o qual lhe foi comunicado, no mesmo mês, o sentido da decisão que, “por lapso”, tinha sido indicada como “projecto de decisão”.

Em primeira instância, e atendendo à data do “projecto da decisão”, o TAF julgou o pedido intempestivo. O TCA Sul, porém, considerou que só a partir da comunicação de Janeiro de 2004 é que a requerente ficou a conhecer o sentido inequívoco da decisão do BP, pelo que o pedido tinha sido tempestivamente feito. Assim, revogou a sentença recorrida e intimou o BP a possibilitar a consulta dos processos, “expurgados dos dados nominativos” que eventualmente pudessem constar dos mesmos.

Finalmente, noutro recurso interposto junto do TCA Sul<sup>79</sup>, este tribunal debruçou-se sobre questão diversa do sigredo bancário. Em causa estava, no essencial, a questão de saber se um accionista de uma companhia de seguros, a qual

---

<sup>77</sup> Acórdão de 8 de Julho de 2004, proferido no âmbito do proc. 00197/04.

<sup>78</sup> V. acórdão do TCA Sul citado.

<sup>79</sup> Proc. n.º 04514/00, decidido por acórdão de 15 de Junho de 2000, do qual só se encontra disponível o sumário.

seria afectada pelo procedimento previsto pelos artigos 102.º e 103.º do RGICSF, então vigentes, poderia ser qualificado como detentor de um interesse legítimo para efeitos de determinar se poderia ter acesso à deliberação tomada pelo BP no âmbito desse procedimento. O TCA Sul considerou que a titularidade da qualidade de accionista não era, por si só, bastante para se considerar que o recorrente era titular de um direito à informação, nos termos dos artigos 61.º e 64.º do CPA, pelo que indeferiu a sua pretensão<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> No âmbito da pesquisa, tivemos ainda acesso a outras duas decisões judiciais. Entre estas, encontra-se o acórdão do STA de 16 de Fevereiro de 2005, proferido no âmbito do proc. n.º 018/05. A decisão apreciava uma alegada contradição entre acórdãos relativamente à questão da nulidade de sentença por falta de fundamentação (artigo 668.º, n.º 1, alínea b) do CPC). O STA acabou por considerar que não havia oposição de acórdãos, e por não admitir o recurso. Uma outra decisão judicial não comentada no texto é a sentença do TAF de Lisboa de 22 de Novembro de 2006 que julgou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide,(na pendência da lide, o particular obteve satisfação da sua pretensão de acesso a informação administrativa.



## COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS

I. Apresentação II. O Contencioso - 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Tipos de Actos Visados nos Processos 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos 2.3. Providências Cautelares 3. Processos Urgentes: 3.1. Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 3.2. Processos de Intimação para a Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias; 4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias 4.1. Tipos de Contra-Ordenações Muito Graves 4.2. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias 5. Acções Administrativas Comuns

### I. Apresentação

A Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) encontra-se legalmente incumbida de zelar pelo regular funcionamento e pela promoção dos mercados de valores mobiliários e de outros instrumentos financeiros, bem como das actividades de intermediação financeira.

De acordo com o seu Estatuto<sup>81</sup>, a CMVM é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, sujeita à tutela do Ministro das Finanças, e regulada pelo seu Estatuto, pelo Código dos Valores Mobiliários<sup>82</sup>, e subsidiariamente pelas disposições aplicáveis às entidades

---

<sup>81</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 232/2000, de 25 de Setembro e pelo Decreto-Lei n.º 183/2003, de 19 de Agosto e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 169/2008, de 26 de Agosto. Doravante designá-lo-emos ECMVM.

<sup>82</sup> Doravante designado CVM, foi primeiramente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de Novembro republicado pelo Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de Outubro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro, pela Lei n.º 28/2009, de 19 de Junho e pelo Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de Agosto.

públicas empresariais<sup>83</sup>. A CMVM dispõe, ainda, de um conjunto de receitas próprias que incluem as receitas de taxas cobradas pelos actos praticados e pelos serviços prestados pela CMVM; as custas dos processos de contra-ordenação; as receitas associadas ao boletim da CMVM, provenientes da venda ou de publicações feitas no boletim; e as receitas provenientes do próprio património.

São atribuições específicas da CMVM: supervisionar e regular os mercados de valores mobiliários e de outros instrumentos financeiros, as actividades exercidas pelas entidades sujeitas à sua supervisão, as ofertas públicas relativas a valores mobiliários e outros aspectos sujeitos à sua supervisão pelo CVM e por legislação complementar; promover o desenvolvimento do mercado de valores mobiliários e de outros instrumentos financeiros e das actividades de intermediação financeira; participar na definição das políticas relativas aos valores mobiliários e outros instrumentos financeiros, respectivos mercados e entidades que nestes intervêm, em colaboração com o Governo e o Ministro das Finanças (artigo 4.º ECMVM).

A CMVM detém, para esse efeito, um vasto conjunto de competências, que abrangem, entre outras: a fiscalização prévia e registo de normas, de operações ou dos intervenientes nos domínios de actividade sujeita ao seu controlo; a mediação de conflitos; os poderes de instrução de procedimentos contra-ordenacionais, de aplicação de coimas e sanções acessórias, pela prática das contra-ordenações previstas pelo CVM; e prerrogativas específicas de averiguação e processamento de crimes contra o mercado de valores mobiliários<sup>84</sup>.

Praticamente todos os actos relevantes, do ponto de vista contencioso, são da competência do Conselho Directivo, cujos membros são nomeados por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças, por um período de cinco anos (artigo 8.º), durante os quais lhes está, naturalmente, vedada a possibilidade de realizar operações sobre valores mobiliários e também a de exercer outras funções ou actividades profissionais (ressalvadas certas excepções).

Quanto ao controlo judicial da actividade da CMVM, é competente o Juízo de Pequena Instância Criminal de Lisboa para conhecer, em primeira instância, da impugnação, revisão ou execução de decisões adoptadas pela CMVM no âmbito de processos de contra-ordenação. No que respeite a todos os actos praticados e

---

<sup>83</sup> O regime das entidades públicas empresariais foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>84</sup> Os processos relativos aos crimes contra o mercado em que a CMVM intervém no uso destes poderes não foram objecto da nossa análise, por não implicarem a CMVM como parte, mas apenas como entidade coadjuvante das autoridades judiciais.

contratos celebrados no exercício de poderes de autoridade, serão competentes os tribunais administrativos.

## II. O Contencioso

### 1. Apreciação Genérica

O estudo do contencioso associado à CMVM baseou-se nos dados fornecidos por esta entidade através da resposta ao questionário, sobre os elementos coligidos de acordo com a metodologia descrita *supra* e ainda sobre a jurisprudência relevante em matéria contra-ordenacional disponibilizada pela própria CMVM no seu sítio da internet.

#### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

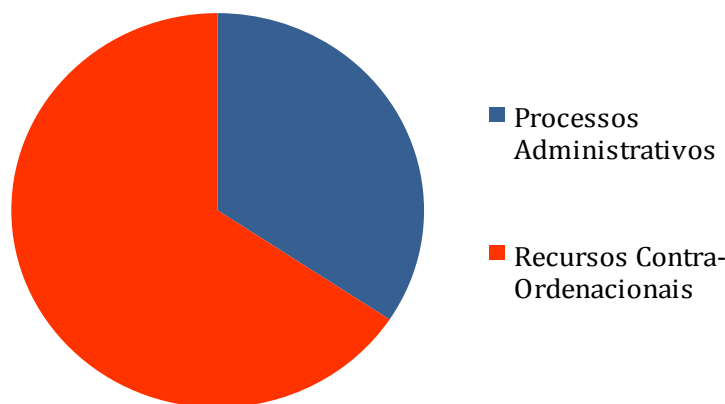
|   | Procedentes            |                          | Improcedentes | Findos Por Outros Motivos | Pendentes <sup>2)</sup> | Total de Acções |
|---|------------------------|--------------------------|---------------|---------------------------|-------------------------|-----------------|
|   | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |                           |                         |                 |
| Acção Administrativa Comum  | -                      | -                        | 1             | -                         | 1 <sup>2)</sup>         | 2               |
| AAE Impugnação de Actos Administrativos                           | 1                      | -                        | -             | 1                         | 10 <sup>2)</sup>        | 12              |
| Intimação para a Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias    | -                      | -                        | -             | 1                         | -                       | 1               |
| Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | 1                      | -                        | 3             | -                         | -                       | 4               |
| Providências Cautelares   | 1                      | -                        | -             | 3                         | -                       | 4               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais             | 6                      | 5                        | 7             | -                         | 24                      | 42              |
| <b>TOTAL</b>  | <b>9</b>               | <b>5</b>                 | <b>11</b>     | <b>5</b>                  | <b>35</b>               | <b>65</b>       |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações cedidas pela CMVM, mediante resposta ao questionário.

<sup>2)</sup> Supuseram-se *pendentes* todos os processos contabilizados sob a rubrica “Número Total de Acções”, relativamente aos quais não foi fornecida qualquer outra informação.

À semelhança do que sucede com as demais entidades, verifica-se que o contencioso relativo à impugnação de actos de instrução ou conclusão de processos de contra-ordenação, assume um destaque particular no contencioso da CMVM, correspondendo a 66% do total de processos que implicam esta entidade.

## Tipo de Processos



Os actos administrativos são o segundo tipo de acto que mais suscita a reacção dos particulares perante os tribunais, o que é patente não só no número de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos, como também no objecto dos pedidos de providências cautelares. Com efeito, todos os processos cautelares decididos no TAF Lisboa a que tivemos acesso<sup>85</sup>, tinham por base pretensões de suspensão de eficácia de actos administrativos.

Quanto aos processos urgentes, dominam os processos de intimação para prestação de informações e passagem de certidões. É de realçar, porém, que mesmo nesses processos, as pretensões dos particulares se revelam estreitamente associadas a pretensões conexas com actos administrativos, como adiante veremos.

A CMVM dá conta, ainda, de duas acções administrativas comuns, as quais supomos coincidirem com acções de responsabilidade civil, das quais tivemos conhecimento através de dois acórdãos do STJ.

Por último, merece menção um conjunto de acórdãos coligidos entre a jurisprudência do STA<sup>86</sup>, que versavam sobre a validade de actos de liquidação da taxa de operações fora de bolsa<sup>87</sup>, os quais, por se debruçarem sobre questões em matéria tributária, não serão objecto de ulterior desenvolvimento no presente estudo.

---

<sup>85</sup> No total, cinco decisões judiciais.

<sup>86</sup> V. os acórdãos do STA: de 19 de Maio de 2004, proc. n.º 026384; de 6 de Outubro de 2004, proc. n.º 026622; e de 9 de Outubro de 2008, proc. n.º 0292/08.

<sup>87</sup> Cobrada com base no artigo 408.º do revogado Código do Mercado de Valores Mobiliários, e nos termos da Portaria nº 904/95, 18 Julho.

## **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

Passaremos agora a uma análise da jurisprudência recolhida relativa a pretensões conexas com actos administrativos, que incide sobre pretensões de impugnação de actos administrativos, e, no âmbito dos processos cautelares, sobre pedidos de suspensão da eficácia de actos administrativos. Antes, impõe-se uma referência aos tipos de actos visados nos processos.

### **2.1. Tipos de actos visados nos processos**

O tipo de actos em causa é variado, mas sobressai claramente a relevância dos actos praticados pela CMVM relativamente a operações de oferta pública de aquisição (OPA), em particular quando tais operações são, ou podem ser, impostas pela CMVM ao abrigo das normas relativas à OPA obrigatória (artigos 187.º e ss. do CVM).

Assim, além de impugnação de actos de registo de ofertas públicas de aquisição, deparamo-nos com pretensões relativas a deliberações que ordenam o anúncio de OPA obrigatória (nos termos do artigo 191.º do CVM); a actos relativos à designação de auditor independente para fixação da contrapartida mínima de OPA obrigatória (artigo 188.º, n.º 2 do CVM); ou actos relativos à suspensão do dever de lançar a OPA obrigatória.

Outros processos dizem a respeito a actos de determinação de publicação de rectificação de relatório de contas, submetido ao controlo da CMVM (artigos 99.º e 102.º, n.º 2, do Código do Mercado de Valores Mobiliários<sup>88</sup>) e de autorização de aquisição de acções fora da bolsa.

### **2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos**

Como resulta do quadro supra de que constam as informações prestadas pela CMVM, o número de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos é significativo, no contexto do contencioso da CMVM. Contudo não são frequentes as decisões judiciais que conheçam do fundo da causa e se pronunciem em termos da procedência ou improcedência das pretensões dos particulares.

---

<sup>88</sup> Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de Abril, entretanto revogado pelo Decreto-Lei que aprovou o Código dos Valores Mobiliários.

Através das pronúncias no âmbito de processos urgentes e de providências cautelares, acedemos a várias acções pendentes junto dos tribunais administrativos e a um conhecimento sumário do tipo de pretensão e fundamentação dessas acções.

Assim, apura-se que é frequente os particulares impugnarem actos da CMVM conexos com o dever de lançamento de oferta pública de aquisição, pondo em crise a verificação (ou não verificação) dos pressupostos da constituição das empresas visadas no dever de lançar uma oferta pública de aquisição. Aos actos são assacados vícios de violação da lei, falta de fundamentação, erro quanto aos pressupostos de facto ou de direito, etc., e frequentemente reportam-se a interpretações divergentes quanto à qualificação dos factos e do direito aplicável.

Qual o desfecho destas acções é informação a que, todavia, não chegámos a ter acesso, dado que muitas se encontram ainda pendentes, outras foram julgadas extintas por inutilidade superveniente da lide e outras ainda remetidas ao tribunal territorialmente competente, para aí seguirem o seu curso.

Por exemplo, numa acção administrativa especial de impugnação cujo pedido foi apresentado junto do TAF de Lisboa<sup>89</sup>, a qual tinha por objecto a impugnação do acto de registo de uma OPA, o TAF acabou por concluir que, tendo a maioria dos Autores residência no Porto, o TAF de Lisboa seria territorialmente incompetente para se pronunciar sobre o pedido.

Noutros dois processos a que tivemos acesso<sup>90</sup>, e que chegaram ao conhecimento do STA associados a dois pedidos de intimação para a emissão de certidões, a decisão do supremo tribunal incidiu sobre a questão de saber se, ao abrigo do artigo 85.º da LPTA, o requerimento para a emissão de certidão teria, ou não, por efeito a suspensão da contagem do prazo para impugnação do acto.

Num dos casos, os particulares pretendiam que fosse anulado um despacho de suspensão do dever de lançamento de OPA; noutro caso, impugnava-se um despacho que determinou que se procedesse a registo prévio do lançamento de OPA. Em ambos os casos, os particulares requereram a consulta do processo e que fossem extraídas diversas certidões, pedidos que foram parcialmente deferidos pela CMVM. Os particulares procuraram obter, junto dos tribunais administrativos, a intimação da CMVM a prestar as informações por si consideradas reservadas, providência que acabaram por obter.

---

<sup>89</sup> Proc. n.º 1388/09.3 BELSB.

<sup>90</sup> Ao acórdão de 30 de Outubro de 2007, no âmbito do proc. n.º 0650/07, e acórdão de 14 de Outubro de 2007, proferido no âmbito do proc. n.º 0201/07.

Contudo, essas informações só foram postas à disposição das requerentes após a extinção do prazo de impugnação dos actos administrativos que estas pretendiam impugnar. Tendo os tribunais administrativos, em primeira instância, rejeitado os recursos de anulação dos actos administrativos em causa, por decurso do prazo para impugnação, recorreram os particulares alegando que o pedido de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões suspendia a contagem do prazo para impugnação dos actos administrativos.

O STA acaba por considerar procedentes as alegações de ambas as recorrentes, por entender que o requerimento para emissão de certidão, naqueles casos concretos, suspendia a contagem do prazo para impugnação. Consequentemente, ordena a baixa dos autos para apreciação do pedido de impugnação em primeira instância.

Efectivamente, só na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo nos foi possível encontrar um acórdão que se pronunciasse sobre a questão de fundo subjacente a uma acção administrativa especial<sup>91</sup>. Estava em causa, nesse processo, a impugnação de actos administrativos praticados pelo Conselho Directivo da CMVM, os quais, ao abrigo dos artigos 99.º e 102.º, n.º 2 do Código de Mercado de Valores Mobiliários, determinaram a rectificação dos relatórios de auditor externo elaborados para duas sociedades, “com fundamento em que o uso, na parte desse relatório em que se aludia à responsabilidade dos seus signatários, da palavra ‘examinar’ em vez do vocábulo ‘verificar’, ofendia as disposições legais vigentes”.

Os particulares visados consideraram que o acto carecia de fundamento legal, tendo obtido provimento ao recurso junto do tribunal de primeira instância. A CMVM, contudo, não se conformou com este entendimento e perseverou na validade e eficácia dos actos praticados em prossecução dos princípios de rigor e exactidão, então consagrados nos artigos 4.º e 5.º, e no n.º 1 do artigo 97.º, do Código do Mercado de Valores Mobiliários.

O STA acabou por confirmar a sentença, negando provimento ao recurso interposto pela CMVM, por considerar que não existia uma obrigação legal de utilizar o termo “verificar”, e que as exigências de rigor e exactidão não eram tais que fundamentassem o acto praticado pela CMVM.

---

<sup>91</sup> Acórdão de 27 de Junho de 2002, proferido no âmbito do Processo n.º 039001.

### 2.3. Providências Cautelares

Optámos por integrar aqui a análise da jurisprudência relativa às providências cautelares, uma vez que todas aquelas por nós analisadas visavam a suspensão de eficácia de actos administrativos praticados pela CMVM.

Junto do TAF de Lisboa recolhemos diversas sentenças relativas a pedidos de decretamento de providências daquele tipo.

Num desses processos<sup>92</sup>, era pedida a suspensão de eficácia de deliberação que ordenou anúncio preliminar de lançamento de OPA obrigatória. A tal acto eram assacados, na acção principal, os vícios de violação da lei e erro quanto aos pressupostos de facto. Tendo considerado que não era manifestamente improcedente tal pedido e que concorriam os demais pressupostos de concessão da providência cautelar, o TAF decidiu pela concessão da providência.

Já quando estava em causa a suspensão de eficácia da fixação de contrapartida mínima, no âmbito de uma OPA obrigatória, levada a cabo por um auditor independente designado pela CMVM, o TAF considerou que a fixação desse valor não era um acto impugnável, pelo que não era provável a procedência da acção principal, decidindo, em consequência, não estarem reunidos os pressupostos da concessão da providência<sup>93</sup>.

Outras deliberações cuja eficácia se pretendia ver suspensa eram deliberações de indeferimento de pedido de designação de um auditor independente para fixação de contrapartida mínima, no âmbito de OPA obrigatória; deliberação de autorização de aquisição de um certo número de acções fora da bolsa; e outras não especificadas. Em todos estes casos, foi declarada a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, escasseando ulteriores elementos relativos a estes processos<sup>94</sup>.

Destaca-se ainda um acórdão do Tribunal de Conflitos<sup>95</sup> que se pronunciou relativamente à competência dos tribunais judiciais para apreciarem os pedidos relativos a um conjunto de providências cautelares não especificadas, através das quais as requerentes pretendiam, nomeadamente, que a CMVM se abstinisse de enviar informações destinadas a permitir a outrem a transferência de contas relativas a acções detidas pelas requerentes (nos termos do artigo 195.º, n.º 2, do CVM); e que a mesma CMVM se abstinisse de satisfazer qualquer pedido de perda de qualidade de

---

<sup>92</sup> Proc. n.º 2699/05.2 BELSB.

<sup>93</sup> Proc. n.º 1587/09.8 BELSB.

<sup>94</sup> Proc. n.º 472/07.2 BELSB, n.º 947/06.0 BELSB e n.º 520/07.6 BELSB.

<sup>95</sup> Proferido a 25 de Outubro de 2005, no âmbito do proc. n.º 06/2004.



sociedade aberta de que gozava a sociedade de que eram accionistas as requerentes (artigo 27.º, n.º 2, do CVM).

O Tribunal de Conflitos considerou que, tanto num caso como noutro, estavam em causa pretensões relativas a actos que a CMVM praticaria no exercício de poderes de autoridade, pelo que para a sua apreciação seria competente a jurisdição administrativa.

### **3. Processos Urgentes**

Neste domínio, preponderam os processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões. Tivemos, todavia, notícia de um pedido de intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, o qual foi apreciado pelo TAF de Lisboa, e foi ainda objecto de recurso para o TCA Sul.

#### **3.1. Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

Os processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões em que a CMVM se vê implicada suscitam, em regra, as questões típicas relacionadas com o tipo de informações que podem ou não ser facultadas pela CMVM e quais as que devem permanecer confidenciais, por um lado, e, por outro, quando é que se pode considerar que existe ou não um direito ou interesse dos particulares a aceder à informação.

Assim, muitas vezes os pedidos dirigidos à CMVM são parcialmente satisfeitos por esta, pretendendo as partes que os tribunais administrativos intimem a CMVM a prestar as informações que esta considerou de natureza reservada. O tipo de questões que nesta sede se suscita é bem ilustrado por aqueles dois acórdãos proferidos pelo STA, a que já tivemos oportunidade de nos referir<sup>96</sup>.

Tivemos ainda oportunidade de analisar, nesta sede, dois acórdãos do TCA Sul<sup>97</sup> em que se colocava um problema diverso. Nesse processo, o pedido de informações feito por um accionista de uma sociedade, parcialmente detida por outra que era parte num contrato de permuta de acções, visava o próprio contrato. Alegando apenas a qualidade de accionista da sociedade que seria afectada pelo contrato, o requerente pretendia ter um direito de acesso a tal informação.

---

<sup>96</sup> Referimo-nos aos acórdãos proferidos no âmbito dos procs n.ºs 0650/07; e n.º 0201/07, já citados – v. *supra*, ponto 2.2.

<sup>97</sup> No âmbito dos procs. n.ºs. 4781/2000 e 4781-A/2000.

Contudo, o TCA Sul considerou que a invocação da qualidade de accionista não era, por si só, suficiente para provar o “interesse legítimo” sem o qual, nos termos do artigo 64.º do Código de Procedimento Administrativo, não pode beneficiar dos direitos à informação reconhecidos pelos artigos 61.º a 63.º do mesmo Código.

Posteriormente, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos deu um parecer no sentido do qual o requerente deveria ser considerado como titular de um direito à informação pretendida. Este documento não foi, todavia, em sede de recurso de revisão, reputado como suficiente para basear uma decisão de provimento pelo TCA Sul.

### **3.2. Processos de Intimação para a Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias**

Neste âmbito, analisámos um único pedido de intimação que foi apreciado, em primeira instância pelo TAF de Lisboa, e em segunda instância pelo TCA Sul<sup>98</sup>.

Neste caso, as requerentes eram arguidas em processo de contra-ordenação no âmbito do qual haviam sido condenadas pela CMVM ao pagamento de uma coima, e pretendiam que a CMVM fosse intimada a não divulgar o conteúdo da decisão de condenação (divulgação que deve ser feita, nos termos do artigo 422.º do CVM). Consideravam as requerentes que dessa divulgação resultariam prejuízos irreversíveis para a imagem comercial da empresa.

O TAF, considerando que essa divulgação era um elemento indissociável da decisão do processo de contra-ordenação que lhe tinha dado origem e que, ao abrigo do artigo 417.º do CVM, o Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa é o tribunal competente para apreciar os litígios emergentes de processos de natureza contra-ordenacional, julgou-se materialmente incompetente para apreciar a pretensão da requerente, a qual recairia, outrossim, no âmbito da competência material daquele tribunal.

Este mesmo entendimento foi reiterado, em sede de recurso, pelo TCA Sul.

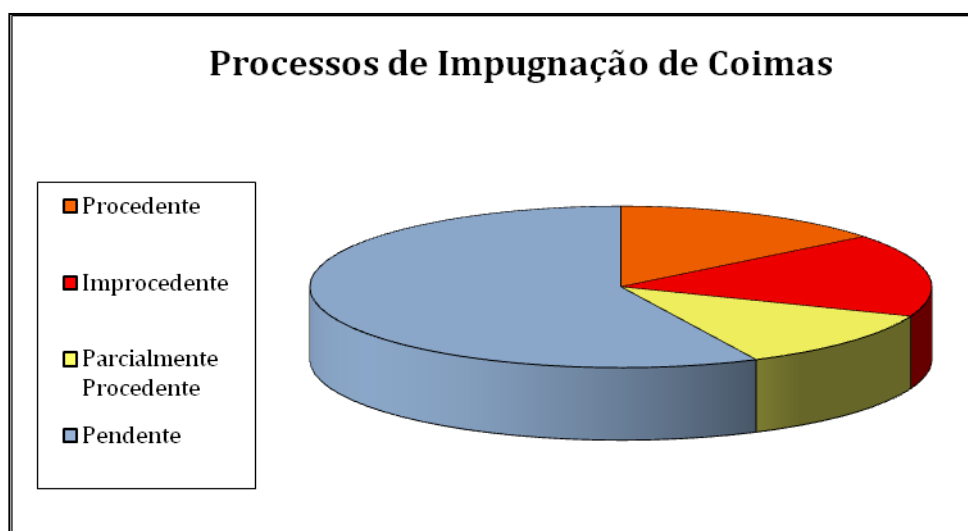
### **4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

De acordo com os dados fornecidos pela CMVM em resposta ao nosso questionário, esta autoridade conta quarenta e dois processos de impugnação judicial de decisões proferidas no âmbito de processo de contra-ordenação, dos quais vinte e

---

<sup>98</sup> No âmbito dos processos 1582/06.9 BELSB, no TAF de Lisboa; e 01834/06, no TCA Sul, o qual se pronunciou sobre o pedido em acórdão de 13 de Setembro de 2006.

quatro se encontram pendentes<sup>99</sup>. Dos restantes dezoito, sete foram julgados improcedentes, cinco parcialmente procedentes e seis improcedentes.



As únicas decisões a que lográmos ter acesso foram as disponibilizadas pela CMVM no seu sítio da Internet, relativas a contra-ordenações muito graves. Até à data de conclusão da recolha de elementos para este estudo<sup>100</sup>, a Comissão indicava a existência de trinta e cinco decisões de condenação da prática de contra-ordenações muito graves, das quais vinte e sete terão sido objecto de impugnação judicial. Dessas vinte e sete, onze tinham já resultado em decisões judiciais publicitadas no sítio da CMVM. É sobre estas onze que em seguida nos concentraremos, a fim de analisar em pormenor como evoluem estes processos, desde a decisão de condenação.

#### 4.1. Tipos de contra-ordenações muito graves

As trinta e cinco decisões da CMVM de condenação pela prática de contra-ordenações muito graves, revelam uma clara preponderância da prática de contra-ordenações em violação de disposições atinentes a difusão de informação. Nesta categoria incluem-se as violações dos deveres de qualidade e veracidade da

<sup>99</sup> Para uma enquadrada perspectiva e desenvolvido estudo sobre o sistema de sanções administrativas e penais no Mercado de Valores Mobiliários, e a sua evolução desde 1991, veja-se o título *“Contra-Ordenações e Crimes no Mercado de Valores Mobiliários – O Sistema Sancionatório, a Evolução Legislativa e as Infracções Imputadas desde 1991”*, edição da CMVM, Lisboa, Outubro de 2009.

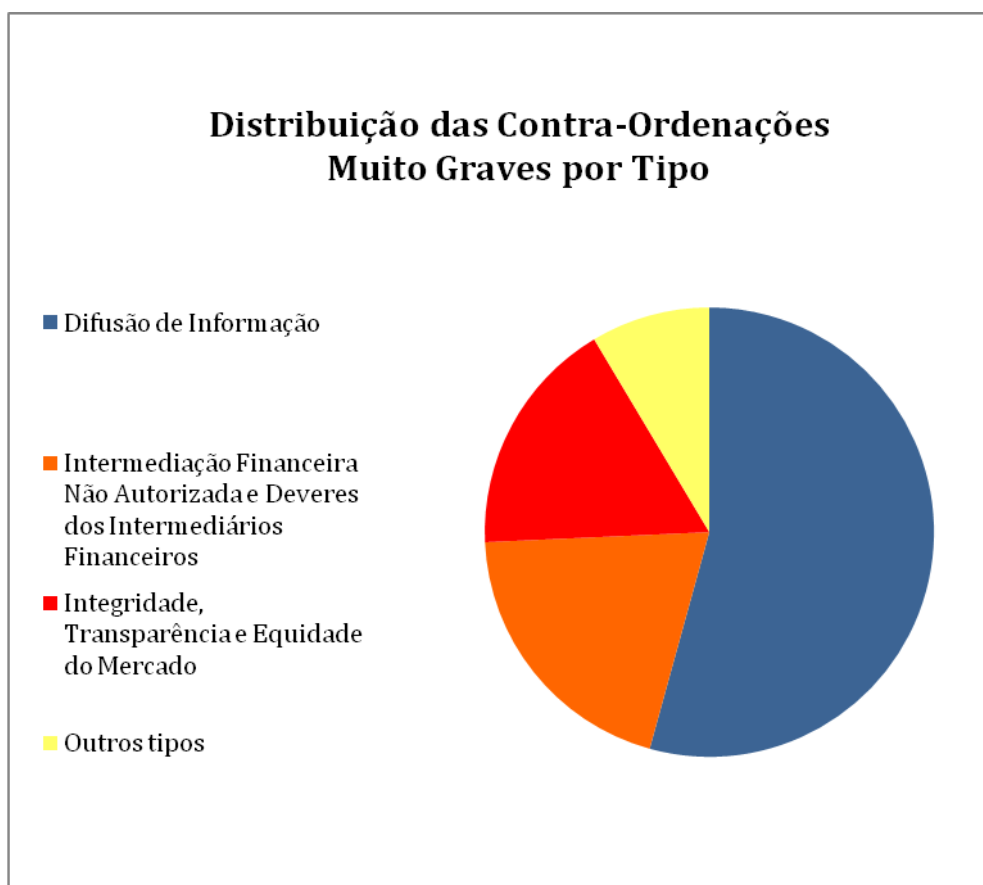
<sup>100</sup> A qual, recordamos, coincide com o final do mês de Janeiro de 2010. As decisões de aplicação de coimas tidas em conta situam-se no período entre 25 de Maio de 2006 e 14 de Agosto de 2009.

informação (artigo 7.º do CVM); a violação dos deveres de divulgação imediata de facto relevante (artigo 248.º, n.º 1, do CVM); ou a violação do dever de segredo quanto a facto relevante (artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento da CMVM n.º 4 /2004) ou quanto à preparação de oferta pública de aquisição (artigo 174.º CVM).

Segue-se, entre os tipos de contra-ordenação mais frequentes, as práticas de intermediação financeira não autorizada e violação dos deveres dos intermediários financeiros. Nesta categoria integram-se práticas como: a promiscuidade de património de clientes e do intermediário financeiro na mesma conta (artigo 306.º n.º 1, do CVM); a falta de indicação de menção que permita distinguir a conta de clientes da conta do intermediário financeiro (artigo 306.º, n.º 4, do CVM); a utilização de dinheiro de clientes sem ser no interesse exclusivo destes (artigo 306.º, n.º 5, do CVM); a concessão de crédito sem registo junto da CMVM (artigo 397.º, n.º 1, do CVM); a violação dos deveres de envio de extractos de valores mobiliários com a periodicidade mínima trimestral e de envio de extractos com indicação dos movimentos efectuados (artigo 85.º, n.º 4, do CVM); e a violação do dever de boa execução de ordens (artigo 330.º, n.ºs 1 e 2, do CVM).

Em terceiro lugar, encontra-se a violação das normas que defendem a integridade, transparência e equidade do mercado, que sanciona práticas como o incumprimento do dever de publicação tempestiva do anúncio preliminar da oferta pública de aquisição obrigatória (artigo 191.º, n.º 1, do CVM); o incumprimento do dever de comunicação tempestiva à CMVM de alterações quanto aos limites de participação nos direitos de voto correspondentes ao capital social de sociedades abertas (artigo 16.º, n.º 1, do CVM); ou a violação dos deveres de defesa do mercado (artigo 311.º CVM).

Outros tipos de decisão condenatória inserem-se no âmbito da supervisão dos organismos de investimento colectivo ou com a não divulgação de relatórios de contas trimestrais.



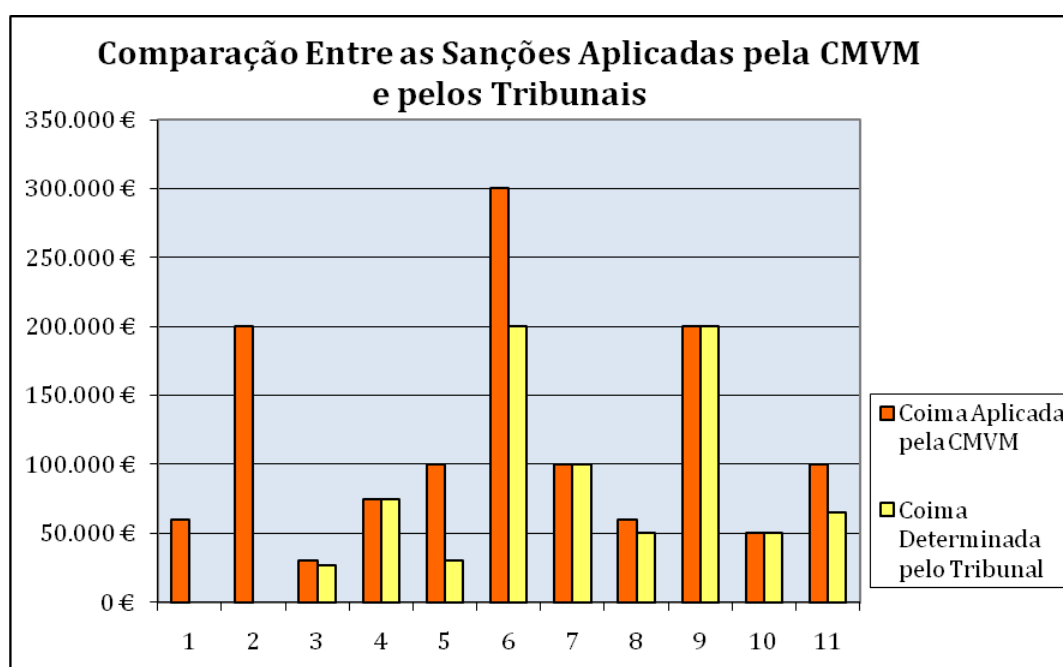
#### 4.2. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias

Os onze processos a que tivemos acesso, como já se referiu, dizem respeito aos anos de 2006 a 2009, e à impugnação de coimas e sanções acessórias aplicadas no âmbito do processamento de contra-ordenações muito graves.

A maioria desses casos – seis, ou seja, mais de 50% - diz respeito à aplicação de coimas e sanções acessórias pela violação de deveres de qualidade e veracidade da informação (artigo 7.º CVM) e de segredo ou divulgação de factos relevantes (artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 4/2004 da CMVM, artigo 174.º e artigo 248.º, n.º, 1 do CVM)<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Referimo-nos aos procs n.ºs 3945/06.0 TFLSB, do Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa, que deu origem a dois acórdãos da Relação da Lisboa, um de 17 de Junho de 2009 e outro de 13 de Janeiro de 2010; n.º 2243/08.0 TFLSB, do mesmo tribunal, decidido por sentença de 23 de Outubro de 2009; n.º 642/08.6 TFLSB, decidido por sentença de 4 de Dezembro de 2009; n.º 3736/06.9 TFLSB, decidido por sentença de 22 de Outubro de 2008, o qual foi também objecto de Decisão Sumária do Tribunal Constitucional, no âmbito do Proc. n.º 540/09; n.º 5523/07.8 TFLSB, o qual foi também objecto de um acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 16 de Dezembro de 2009 (n.º de Processo: 5523/07.8TFLSB.L1); e n.º 5145/06.0TFLSB, apreciado no Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa, e pelo Tribunal da Relação, a 20 de Dezembro de 2007.

O montante das coimas aplicadas nesses casos variam entre os € 300.000 – coima aplicada a uma sociedade que teria divulgado resultados líquidos sobrevalorizados – e um mínimo de 60.000€, cifras que representam o cúmulo de várias coimas parcelares aplicadas, em ambos os casos, pela prática de três contra-ordenações. Em metade dos processos, os Tribunais, em primeira instância ou em sede de recurso, confirmam a decisão da CMVM, mantendo a coima aplicada. Noutros dois, essencialmente devido a uma qualificação diversa dos factos, o Tribunal acaba por reduzir as coimas. Num dos casos a redução é de € 100.000 para €65.000, no outro, de €300.000 para €200.000. Apenas num dos casos – precisamente aquele em que foi aplicada uma coima de € 60.000 – o Tribunal de Pequena Instância decide pela absolvição do arguido, e pela revogação da decisão condenatória<sup>102</sup>.



Nos processos relativos às contra-ordenações agrupadas na categoria de intermediação financeira não autorizada e violação dos deveres dos intermediários financeiros<sup>103</sup>, as coimas aplicadas pela CMVM variam entre os € 200.000 e os € 50.000, sendo que neste último caso a decisão da CMVM acabou por ser mantida pelo Tribunal da Relação de Lisboa. Noutro dos processos, em que a CMVM havia aplicado

<sup>102</sup> À data da conclusão deste estudo, encontrava-se todavia pendente o recurso desta decisão interposto pela CMVM para o Tribunal da Relação de Lisboa.

<sup>103</sup> Trata-se de três processos: o proc. n.º 3839/06.0 TFLSB, ou, no Tribunal da Relação, proc. n.º 3839/06.0 TFLSB.L1, decidido por acórdão de 22 de Julho de 2009; o proc. n.º 4907/06.3 TFLSB, o qual correu, em sede de recurso, no Tribunal da Relação com o n.º 2140/08-9, apreciado em acórdão de 30 de Outubro de 2008; e o proc. n.º 3155/07.0 TFLSB, do Tribunal de Pequena Instância Criminal.

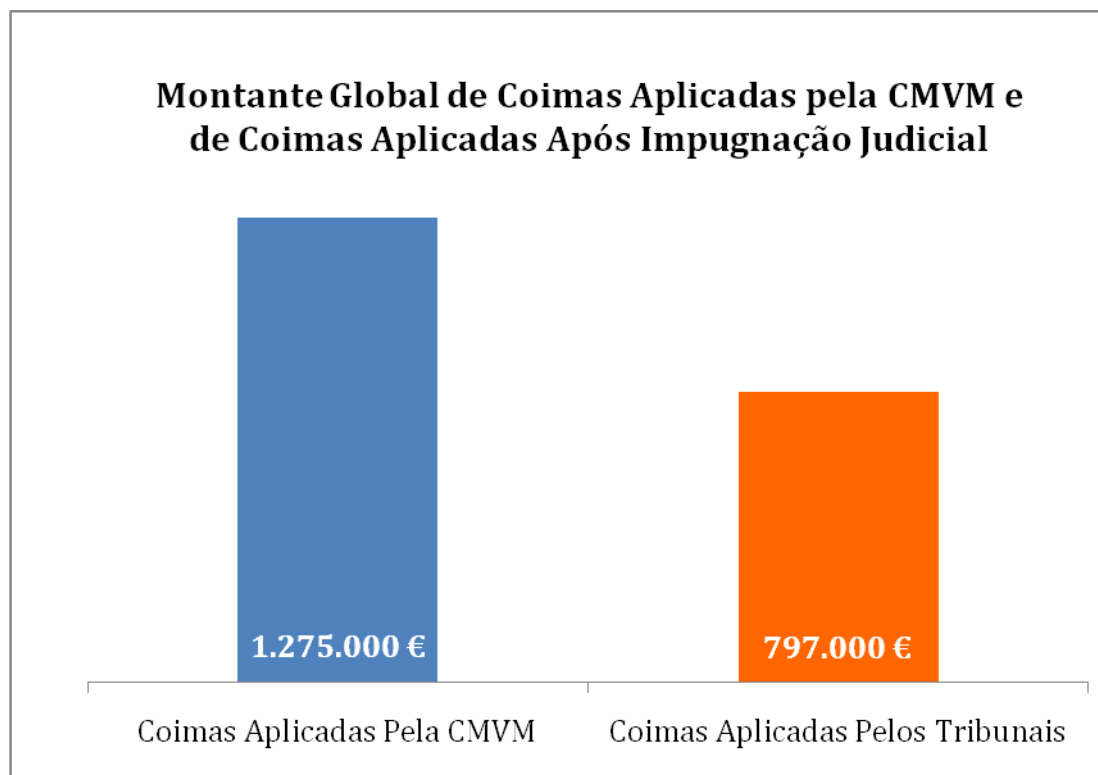
uma coima única de € 60.000, o Tribunal de Pequena Instância Criminal entendeu absolver a arguida de uma das contra-ordenações de que vinha acusada, pelo que a coima foi reduzida para € 50.000. No terceiro dos casos, a arguida, que tinha sido condenada ao pagamento de uma coima de € 200.000, vira o BP revogar-lhe a autorização para o exercício da actividade, pelo que a sociedade de corretagem em causa entrou posteriormente em liquidação judicial. O Tribunal de Pequena Instância considerou, enfim, que estando extinta a sociedade “no que diz respeito à prossecução da sua actividade”, faz “sentido que também não seja considerada existente para efeitos de apuramento da sua responsabilidade contra-ordenacional”.

Os dois restantes processos analisados<sup>104</sup> diziam respeito a contra-ordenações diversas. Um deles, tratava do recurso de impugnação de coima de €30.000 aplicada pela CMVM pela prática de duas contra-ordenações, por violação dos artigos 16.º, n.º 1, alínea a) e 16.º, n.º 2, do CVM. Junto do Tribunal de Pequena Instância Criminal, o arguido obteve a redução da coima para € 27.000. O outro processo, dizia respeito à condenação ao pagamento de uma coima de € 100.000, pela prática de trinta e quatro contra-ordenações por “violação do dever de valorizar os imóveis acabados, no intervalo compreendido entre o respectivo valor de aquisição e a média simples do valor atribuído pelos respectivos peritos avaliadores” (artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 8/2002 da CMVM), e pela prática de três contra-ordenações de violação do dever de defesa do mercado (artigo 311.º do CVM). O Tribunal de Pequena Instância, tendo qualificado diversamente os factos provados, considerou que a arguida era responsável pela prática de duas contra-ordenações, e reduziu a coima a pagar para € 30.000.

Num cômputo global o montante final de coimas efectivamente pagas representa cerca de 63% do montante global de coimas que a CMVM tinha aplicado pela prática de contra-ordenações muito graves, verificando-se que, em regra, as reduções de coimas não são muito significativas, correspondendo a qualificações diversas dos factos apurados ou das circunstâncias atendíveis, e mais raramente a absolvições.

---

<sup>104</sup> Proc. n.º 500/08.4 TFLSB, do Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa, de cuja sentença, à data de conclusão deste estudo, o arguido tinha interposto recurso; e o processo n.º 4786/07.3 TFLSB, do mesmo tribunal.



### 5. Acções Administrativas Comuns

Na resposta ao questionário, a CMVM deu conta da existência de duas acções administrativas comuns, cujo desfecho não foi especificado, pelo que as supomos pendentes.

Ora, no decurso da nossa pesquisa, tivemos conhecimento de duas acções condenatórias, a decorrer nos tribunais judiciais, nas quais os particulares pretendem obter a condenação da CMVM ao pagamento de uma indemnização por danos patrimoniais. Tivemos conhecimento destes processos, através de dois acórdãos do STJ<sup>105</sup>, em que este Tribunal confirmou as decisões dos tribunais judiciais no sentido da improcedência da excepção de incompetência, em razão da matéria, dos tribunais judiciais para o julgamento de acções de responsabilidade civil da CMVM, por danos produzidos no exercício da sua actividade.

Em ambos os casos estava em causa um pedido de indemnização “por violação dos registos lavrados em indicada conta de valores mobiliários escriturais, pela recusa da emissão de declarações indispensáveis ao exercício dos direitos sociais inerentes às acções em referência e conseqüente impedimento do exercício pelos AA dos direitos

<sup>105</sup> Acórdão de 28 de Fevereiro de 2002, proc. n.º 01B3422, e de 20 de Abril de 2006, proc. n.º 06B638.



sociais, administrativos e patrimoniais inerentes a essas acções (...) e, finalmente, a condenação da CMVM a afastar e fazer cessar todos os obstáculos ao pleno exercício desses direitos”.

Tanto num caso, como noutro, o STJ entendeu que sendo “aplicável por força do artigo 11.º Código do Mercado de Valores Mobiliários, o regime relativo às empresas públicas estabelecido no artigo 46º, n.º 1, do DL 260/76, de 8/4, de harmonia com esses normativos, competia aos tribunais judiciais o julgamento das acções para efectivação da responsabilidade civil decorrente de actos ou omissões da CMVM”, devendo os autos prosseguir os seus termos nos tribunais judiciais.



## ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Tipos de actos visados nos processos 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos 2.3. Providências Cautelares 3. Acção Administrativa Especial de Impugnação de normas 4. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 5. Os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo

### **I. Apresentação**

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) foi criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro e tem como função principal o exercício dos necessários poderes de regulação e de supervisão de todas as entidades que prossigam actividades de comunicação social em Portugal.

Cabe, em primeiro lugar, recordar que a ERC vem substituir a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), extinta com a revogação da Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto (artigos 2.º, n.º 1, e 4.º da Lei n.º 53/2005).

De forma a prosseguir os seus objectivos, a ERC é instituída, de acordo com o artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 53/2005 e com os seus Estatutos<sup>106</sup>, como uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com natureza de entidade administrativa independente, que visa assegurar as funções que lhe foram constitucionalmente atribuídas no seguimento dos princípios da legalidade e da especialidade.

---

<sup>106</sup> Estatutos anexados e fazendo parte integrante da Lei n.º 53/2005.

A Entidade rege-se pelo disposto nos seus Estatutos, pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis e, subsidiariamente, pelo regime aplicável aos institutos públicos (artigos 3.º dos Estatutos), promove a colaboração e/ou associação com outras entidades (artigos 10.º e 11.º dos Estatutos) e a co-regulação e a adopção de mecanismos de auto-regulação pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social e pelos sindicatos, associações e outras entidades do sector (artigo 9.º dos Estatutos).

No âmbito das suas atribuições de regulação e supervisão dos meios de comunicação social sob jurisdição do Estado Português, tais como agências noticiosas ou operadores de rádio e de televisão nacionais (artigo 6.º dos Estatutos), cabe à ERC, nos termos dos artigos 7.º e 8.º dos Estatutos, assegurar designadamente o respeito pelos direitos e deveres constitucional e legalmente consagrados (*v.g.* liberdade de imprensa, direito à informação, independência face aos poderes político e económico).

Compete à ERC, pois, assegurar o confronto das diversas correntes de opinião, e fiscalizar o cumprimento das normas aplicáveis aos órgãos de comunicação social bem como os conteúdos difundidos e ainda promover o regular e eficaz funcionamento do mercado. Para tal, detém um vasto conjunto de competências, que abrangem desde a fiscalização prévia nos domínios de actividade sujeita ao seu controlo, à mediação de conflitos, até os poderes de instrução de procedimentos contra-ordenacionais e de aplicação de sanções acessórias pela prática das contra-ordenações previstas pelo Estatuto.

Em termos orgânicos, a ERC é constituída pelo Conselho Regulador, responsável pela definição e implementação da acção de regulação, pela Direcção Executiva, que tem como funções a direcção dos serviços, bem como a gestão administrativa e financeira, pelo Conselho Consultivo, órgão de consulta e de participação na definição das linhas gerais de actuação da ERC e pelo Fiscal Único.

Para além do acompanhamento parlamentar da acção da ERC e da sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas<sup>107</sup>, é, por último, importante sublinhar o controlo judicial da actividade da ERC. Nesta matéria, segundo o artigo 75.º dos Estatutos, a actividade dos órgãos e agentes da ERC fica sujeita à jurisdição administrativa, nos termos e limites expressamente previstos pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Já as sanções por prática de ilícitos de mera ordenação social são impugnáveis junto dos tribunais judiciais competentes, cabendo das decisões

---

<sup>107</sup> Ainda que os actos e contratos praticados e celebrados pela ERC não estejam sujeitos a visto do Tribunal de Contas, é, contudo, obrigatória a apresentação das contas anuais para efeitos de julgamento.

proferidas no âmbito da resolução de litígios recurso para os tribunais judiciais ou arbitrais, nos termos previstos na lei.

## II. O Contencioso

### 1. Apreciação Genérica

O estudo do contencioso ERC teve por base os arestos recolhidos através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet e através da pesquisa realizada no Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, no Tribunal Central Administrativo Sul e no Supremo Tribunal Administrativo, bem como na resposta ao questionário.

#### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |                          | Improcedentes <sup>2)</sup> | Pendentes | Total de Acções  |
|--|------------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------|------------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |                             |           |                  |
| AAE – Impugnação de Actos Administrativos                              | 1                      | -                        | 5*                          | -         | 6                |
| AAE- Condenação à Prática de Acto Devido                               | -                      | -                        | 1*                          | -         | 1                |
| AAE-Impugnação de Normas   | -                      | -                        | 1*                          | -         | 1                |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | -                      | -                        | 1*                          | -         | 1                |
| Providências Cautelares  | 1                      | -                        | 10                          | -         | 11 <sup>3)</sup> |
| Recursos   | -                      | -                        | 7                           | -         | 17               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais                  | -                      | -                        | -                           | -         | 0                |
| <b>TOTAL</b>   | <b>11</b>              | <b>1</b>                 | <b>25</b>                   | <b>0</b>  | <b>37</b>        |

1) De acordo com as informações por nós recolhidas junto dos Tribunais.

2) Considerámos como improcedentes também as acções que tenham tido desfecho por razões formais e não apenas de mérito.

3) A ERC na resposta ao *query*, foi ambígua, tendo indicado dois números possíveis: 14 e 17.

Podemos desde já concluir, atendendo aos tipos dos processos, que o lugar cimeiro é preenchido pelas providências cautelares, que se esgotam em providências de natureza conservatória, seguindo-se o contencioso relativo às acções administrativas especiais de impugnação de acto. A natureza conservatória da maioria das providências requeridas é facilmente explicável por estar em causa, em geral, a

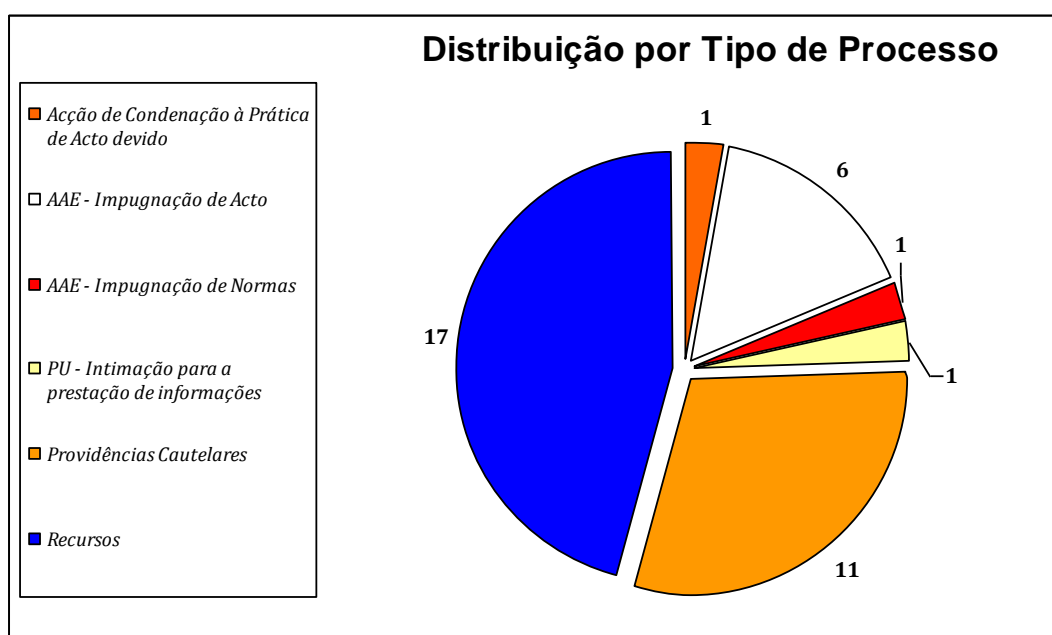
publicação de direitos de resposta que os órgãos de comunicação social, por uma razão ou por outra, entenderam não publicar.

Em segundo lugar, aparecem os recursos que, pela sua numerosidade, decidimos autonomizar, mas a verdade é que o respectivo objecto alterna entre os recursos de sentenças que julgam improcedentes os pedidos cautelares de suspensão de eficácia dos actos e os recursos contenciosos de anulação de deliberações da AACS, na sua maioria tomadas no âmbito da competência de atribuição de licenças radiofónicas ou televisivas ou de direito de resposta.

Por fim, aparecem as Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Normas e de Condenação à prática de acto devido e o Processo Urgente de Prestação de Informação, consulta de processos e passagem de certidões.

O único processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, que correu termos no TAF de Lisboa<sup>108</sup>, teve um desfecho formal, por inutilidade superveniente da lide, em virtude da satisfação espontânea da pretensão.

A Acção de impugnação de normas<sup>109</sup>, cuja parte activa foi a Associação Portuguesa de Radiodifusão, visava, em cumulação de pedidos, quer a inaplicabilidade quer a ilegalidade das normas referentes à taxa de regulação e supervisão, bem como a anulação das notificações que visavam o pagamento da mesma e ainda a condenação da entidade à restituição às entidades das taxas por estas, na sua perspectiva, indevidamente, pagas.



<sup>108</sup> Proc. n.º 341/07.6BELSB

<sup>109</sup> Referente ao proc. n.º 3336/06.3BELSB do TAC de Lisboa

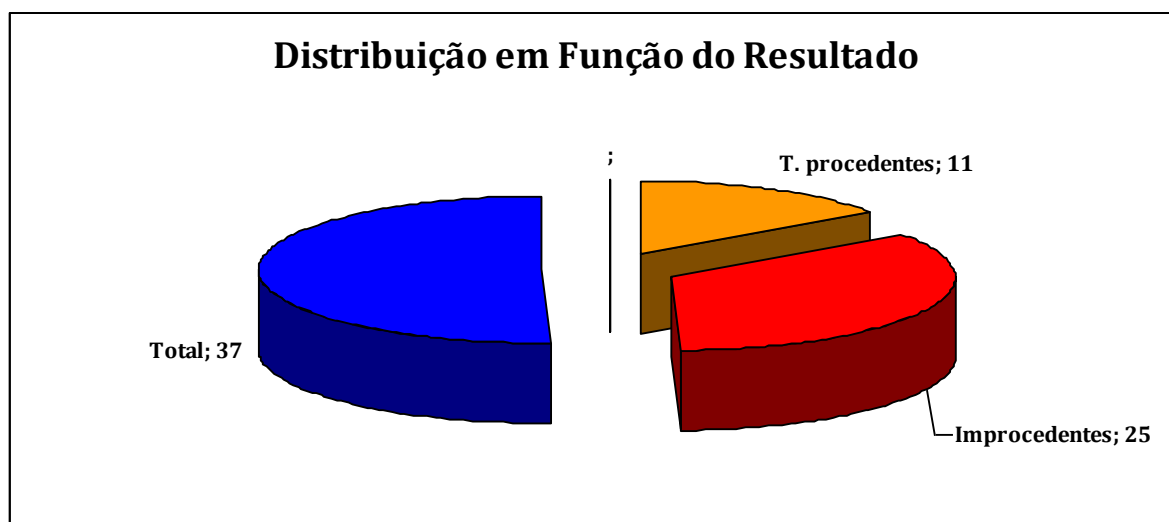
Todavia, ainda que só com base na informação coligida junto dos tribunais supra identificados, podemos desde já retirar alguns apontamentos de interesse.

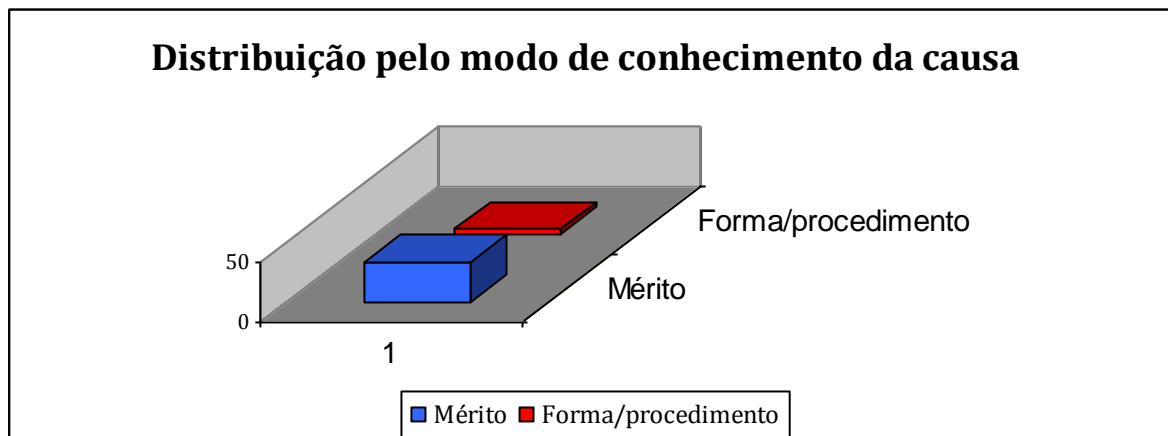
Desde logo, revela-se particularmente interessante o número total de processos que envolvem a ERC, especialmente quando temos em conta a dimensão do âmbito de intervenção da entidade, a cuja supervisão, para além da intervenção do conselho regulador, estão sujeitas todas as entidades que prossigam actividades de comunicação social - desde as agências noticiosas às pessoas singulares ou colectivas que editem publicações periódicas; desde os operadores de rádio e televisão às pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem ao público, através de redes de comunicações electrónicas, serviços de programas de rádio ou televisão e ainda as pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem, de forma regular, ao público conteúdos submetidos a tratamento editorial.

Se atentarmos também nos objectivos da regulação, em especial no que concerne à protecção dos direitos de personalidade individuais, não podemos senão concluir que, em termos relativos, o número de processos em que esta entidade está ou esteve implicada é praticamente insignificante.

Além deste aspecto, ressalta quer da tabela quer do gráfico *infra* que os processos relativos a pretensões de índole jurídico-administrativa tendem a ser maioritariamente julgados “improcedentes”.

Ou seja, o contencioso que corre nos tribunais administrativos contra esta entidade, além de ser escasso, é, em regra, de acordo com os dados obtidos, decidido a favor da entidade e, na maioria dos casos, por razões de mérito da causa e não por razões de índole formal, o que ocorre em apenas 8 dos 54 processos coligidos.





## 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos

Os processos relativos a pretensões conexas com actos administrativos dividem-se em processos de natureza cautelar e processos de impugnação de actos administrativos, que analisaremos separadamente, após uma breve análise dos tipos de actos visados nestes processos.

### 2.1. Tipos de actos visados nos processos

Como já tivemos oportunidade de referir no ponto I, a propósito da apresentação da entidade, as competências da ERC abarcam uma plêiade variada de objectos de decisão possível, a saber: autorizações, classificações, conteúdos, direito de resposta, direito dos jornalistas, licenças, pluralismo, publicidade, sondagens e outros.

Dos arestos recolhidos e analisados resulta que os actos visados nos processos instaurados contra a ERC são as deliberações relativas a Direito de Resposta (mormente do disposto no artigo 26.º da Lei de Imprensa) e as deliberações referentes à atribuição de licenças e respectivas renovações, não se tendo encontrado qualquer contencioso no que concerne às demais áreas de actuação da entidade sendo o vício mais atacado o de violação de lei, o que também não surpreende tendo por referência os tipos de actos mais visados.

### 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos

O número de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos, se associado ao número de recursos que foram interpostos dessas decisões judiciais, assume-se no contexto do contencioso que implica a ERC, como sendo muito relevante.



Mas a verdade é que apenas em três casos<sup>110</sup> os tribunais se pronunciam efectivamente sobre a validade dos actos em causa, vindos, todos eles, do TAC de Lisboa, tendo duas mantido a deliberação da ERC e uma anulado a deliberação impugnada.

Dedicando algumas linhas a cada uma, podemos assacar uma matriz transversal aos três processos: o objecto do processo. Efectivamente em todos eles o que estava em causa era a verificação dos pressupostos do direito de resposta.

Num desses processos, a Autora, a Associação Lisbonense de Proprietários, pugnou ainda pela ilegalidade da deliberação sustentando que a mesma representava uma “interferência abusiva numa publicação (boletim) que não está abrangido pela Lei de Imprensa”.

No processo que determinou a anulação da deliberação impugnada as partes envolvidas eram o Jornal Público e o seu respectivo director, a ERC e os contra-interessados, o vice-presidente e um vereador da Câmara Municipal do Porto.

Em causa estava uma notícia do referido Jornal relativa a um assunto tratado em reunião da Câmara Municipal do Porto cujo conteúdo originou um pedido de publicação de direito de resposta por parte dos contra-interessados, pedido este que foi recusado pelo Director do Jornal Público.

Esta decisão deu origem à deliberação n.º 4/DR-I/2007 da ERC a qual impôs a publicação de resposta no referido jornal, com a cominação associada de coima por cada dia de atraso.

Inconformado, o Director do Jornal Público alegou a ilegalidade da deliberação, por violação quer do disposto nos artigos 1.º e 24.º da Lei de Imprensa quer do artigo 38.º da CRP, bem como do artigo 10.º da CEDH, por entender que a publicação do texto em causa, a título de direito de resposta, importava reescrever a notícia, facto que é atentatório da liberdade de imprensa, concluindo que tal se consubstancia numa “interferência abusiva e desproporcionada na liberdade editorial”.

Os contra-interessados, por sua vez, concluem que o “direito de resposta e rectificação é um direito fundamental dos cidadãos (cfr. o artigo 37.º, n.º 4, da CRP), que beneficia da protecção reforçada do artigo 18.º da CRP” e que a “peça jornalística contestada interpela, em concreto, os contra-interessados, atingindo-os na qualidade de Vice-Presidente e Vereado da CMP com afirmações de facto que, no texto de resposta/rectificativo que pretendem ver publicado, demonstram serem, a seu

---

<sup>110</sup> Procs n.ºs 3002/06.0BELSB, 2395/07.6BELSB e 1075/07.7BELSB.

respeito, inverídicas, erróneas, confusas e pouco claras, pelo que inequivocamente lhes assiste o exercício do direito de resposta e de rectificação invocado”.

Tendo em consideração os preceitos legais invocados pelo Director do Jornal Público e os contrapostos direitos invocados pelos contra-interessados importou, em primeira linha, ao tribunal saber se na deliberação da ERC foram verificados ou não os pressupostos constantes destes normativos.

Na perspectiva da existência de direito de rectificação – na medida em que os recorrentes invocam conjuntamente o direito de resposta e o de rectificação -, a *ratio decidendi* do Tribunal foi no sentido de que “face ao teor do texto que se pretende publicado, que os requerentes da resposta não apresentam ou imputam referências de facto inverídicas ou erróneas à notícia do “Público”, e por isso não se esteja perante qualquer rectificação de facto noticiados por inverídico ou errado”, concluindo que não se está “perante um pedido de direito de rectificação de facto noticiado por erro ou inverdade do mesmo, o que reconduz a nesta medida entender como acertada a deliberação que afastou essa perspectiva”.

Já quanto ao direito de resposta, a razão de decidir foi no sentido de que “o direito de resposta assiste a quem tenha sido objecto de referências em publicação periódica e que estas possam influenciar a sua reputação e boa fama..., facto que não foi invocado pelos contra-interessados como não foi invocado em que medida, em que sentido, porquê, como é que acontece essa afectação”.

Entendendo ainda o tribunal que também tal não era manifestamente evidente, por não resultar do próprio conteúdo no sentido de que qualquer pessoa de normal sentido ético identificasse como é que a referida reputação e boa fama fosse afectada, decidiu no sentido de que “tendo a deliberação partido da conclusão de que se verificava o pressuposto da alegação (ainda que subjectiva) da afectação da reputação e/ou boa fama, ou de que não era necessária a sua invocação, bastando a invocação do direito de resposta e a eventual necessidade de publicação do entendimento diferente, e com tal fundamento deferido o recurso e mandado publicar o requerido texto/resposta, concluiu que, nesta medida, violou o disposto no citado artigo 21, n.º 1 da Lei de Imprensa, bem como os artigos 1.º, n.º 1 e 3º da mesma lei, por não haver, no caso, que confrontar tais direitos com outros direitos, como o bom nome que no caso não foram invocados”. Com este fundamento, o tribunal julgou procedente, por provada, a acção e em consequência determinou a anulação da deliberação impugnada.

Das decisões judiciais emanadas no âmbito de recursos contenciosos de anulação, proferidas quer pelo TCA Sul<sup>111</sup> quer pelo TCA Norte, podemos distinguir aquelas que se ficaram pelo conhecimento da forma das que conheceram do mérito da causa. No âmbito das primeiras, uma decidiu pela extemporaneidade do pedido que levou à rejeição do recurso; dois decidiram pela extinção da instância em virtude da inutilidade superveniente da lide – por extinção da deliberação decorrida em virtude de posterior deliberação revogatória da mesma; outra declarou a incompetência em razão da hierarquia do tribunal.

Nos processos coligidos que decidiram do fundo da questão, destaca-se, uma vez mais, a temática do direito de resposta, sendo de realçar, também, a existência de três acórdãos do TCA Sul que se debruçam sobre questões de competência dos tribunais administrativos quando uma das partes envolvida revista a natureza de órgão independente do Estado.

Num dos arestos, em causa estava, mais uma vez, a verificação dos pressupostos do direito de resposta e a putativa violação, pela deliberação da AACS, dos artigos 38.º da CRP e 25.º a 27.º da Lei de Imprensa.

Em resposta a uma pergunta por si colocada – a de saber se a resposta poderá recusar-se para além dos casos expressamente previstos no n.º 7 do artigo 26.º da Lei de Imprensa – concluiu o tribunal que no caso *sub judice*, «é de todo improcedente o que vem alegado pelo Recorrente, já que não podia recusar a resposta do interessado fora do previsto do artigo 26, número 7 da Lei de Imprensa..., pelo que o texto do interessado deve ser inserido na mesma rubrica e com igual destaque da concedida ao texto que a motivou».

O denominador comum dos processos que têm por objecto o direito de resposta é o trabalho de dissecação pelo Tribunal da verificação factual dos requisitos associados ao direito de resposta: a existência de referências, directas ou indirectas, de facto inverídicas ou erróneas que possam afectar a boa reputação ou a boa fama do respondente, sendo que o seu conteúdo tem de ter relação directa e útil com o texto a que se responde. Em regra, estamos perante recursos em que o órgão de comunicação social se recusa a publicar ou não publica na íntegra o direito de resposta.

A balança, nestes casos, pende a favor das decisões que concluem pela inexistência de causas de recusa de publicitação do direito de resposta ou de rectificação ou que decidem pelo cumprimento deficiente do referido direito de

---

<sup>111</sup> Procs n.ºs 5942/01, 5896/01, 6692/02 e 7009/03.

resposta e rectificação geral previstos no artigo 37.º, n.º 4 da CRP<sup>112</sup>. É de reter o Acórdão do TCA Sul no processo 11138/02 na medida em que se pronuncia sobre a natureza do prazo quer para o exercício do direito de resposta quer do prazo de recusa, qualificando-os como prazos de caducidade.

Relevante é, do nosso ponto de vista, o Acórdão do TCA Norte proferido no âmbito do processo com o número 70/04, da 1.ª Secção do Contencioso Administrativo<sup>113</sup> que se dedicou ao estudo e análise dos poderes da AACS quando a mesma afere e aprecia a violação dos direitos de resposta e de rectificação bem como quando a mesma obriga à sua publicitação. Entende a propósito o TCA Norte que este poder é um « corolário do exercício » das responsabilidades e funções cometidas pela CRP à AACS e melhor desenvolvidas na Lei 43/98.

Para o TCA Norte, « aquela obrigatoriedade de publicitação não deixa de ser um modo de concretização asseguradora de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos ou das funções cometidas pela CRP e pela lei ordinária à AACS » facto que leva o tribunal a concluir pela inexistência de « intromissão na vida interna de um órgão da comunicação social (...) inexistindo qualquer inconstitucionalidade material por ofensa do artigo 38º da CRP».

Interessante também foi a clarificação encontrada num Acórdão do TCA Norte<sup>114</sup> que conclui que o « objecto do recurso jurisdicional é a sentença recorrida e não o acto administrativo sobre que esta se pronunciou, o que obriga o Recorrente a demonstrar, nas alegações e conclusões do recurso, o erro de julgamento daquela sentença, indicando as razões que o levam a concluir pela sua revogação ou alteração. Se não o fizer, e se se limitar a repetir os argumentos que o levaram a impugnar o acto recorrido, o recurso terá de improceder », o que aconteceu no caso em questão.

No Acórdão proferido no âmbito do proc. N.º 6223/02, de 27 de Janeiro de 2005 o TCA Norte concluiu que o legislador ordinário tem «inteira liberdade» para estabelecer a competência relativa a matéria do cancelamento de alvarás, não resultando da norma da lei de imprensa que confere à AACS competência para a atribuição de licenças regra paralela para o respectivo cancelamento.

---

<sup>112</sup> Proc. 70/04 do TCA Norte, procs. 2976/07, de 17 de Abril de 2008, 11897/03, de 8 de Julho de 2004, 5896/01, de 23 de Janeiro de 2003, 11138/02, de 4 de Julho.

<sup>113</sup> A recorrente argumentava que a decisão da AACS que deliberou no sentido de que o jornal em causa devia proceder à publicação integral do direito de resposta viola a liberdade de imprensa e intromete-se na linha editorial do jornal, ofendendo o artigo 38.º da CRP.

<sup>114</sup> Proc. 2077/04.OBELSB, de 11 de Outubro de 2007.

No que se refere aos acórdãos<sup>115</sup> do TCA Sul que se debruçam sobre questões de competência dos tribunais administrativos quando uma das partes envolvida revista a natureza de órgão independente do Estado, dois deles<sup>116</sup> concluem que é competente o Tribunal Administrativo de Círculo em face da posição assumida pelo Tribunal Constitucional – segundo o qual «o sentido e alcance da lei de autorização legislativa n.º 49/96, de 4/9 apenas previu a transferência para o TCA, então criado, de competências do STA, e não também de competências anteriormente detidas pelos tribunais administrativos de círculo, aos quais cabia a apreciação dos recursos dos actos dos órgãos centrais independentes », pelo que « não se pode continuar a entender que é ao TCA que cabe conhecer dos recursos interpostos dos actos praticados pela AACS».

Já o aresto emitido no âmbito do Processo 11066/02, de 6 de Outubro de 2005, pugna pela competência do TCA, fundamentando-se na alínea b) do artigo 40º, do ETAF, na redacção do DL nº 229/96, de 29-11 e no Acórdão do STA de 22-01-01, proferido no recurso com o número 045040.

### **2.3. Providências Cautelares**

Todos os processos relativos a providências cautelares de que tivemos conhecimento visam obter a suspensão de eficácia de actos administrativos.

No âmbito da pesquisa efectuada tivemos conhecimento de onze processos cautelares, um deles sobre o objecto precisamente do processo que mereceu, em sede de impugnação de acto, decisão favorável de anulação da deliberação impugnada que, contudo, em sede de providência cautelar mereceu decisão desfavorável por não demonstrado o *periculum in mora* exigido na primeira parte da alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do CPTA.

Foram também encontrados onze recursos a propósito das decisões de improcedência das providências cautelares.

Dos onze processos cautelares recolhidos, um foi concluído com base em questões de forma, e dez tiveram decisão de mérito. Contudo, destes, apenas um mereceu acolhimento pelo tribunal, que determinou a suspensão da eficácia da deliberação da ERC.

---

<sup>115</sup> Proc. 6055/02, de 27 de Abril de 2006, 11159/02, de 9 de Outubro de 2008 e proc. 11066/02 de 6 de Outubro de 2005.

<sup>116</sup> Proc. n.º 6055/02, de 27 de Abril de 2006, 11159/02, de 9 de Outubro de 2008.

Os demais nove acabaram por claudicar em virtude da falta de prova dos pressupostos cumulativos de adopção da providência cautelar previstos no artigo 120 do CPTA (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

No único caso que concluiu pelo decretamento da providência e que data de 2009<sup>117</sup>, estava em causa o pedido de “suspensão do procedimento de formação do contrato consistente no “concurso público para o licenciamento de um serviço de programas televisivos de âmbito nacional, generalista, de acesso não condicionado, livre, utilizando espaço hertziano destinado à radiodifusão televisiva digital terrestre” aberto pela Portaria nº 1239/2008 de 31.10, e a suspensão de eficácia da Deliberação 3/DR-I/2009 de 23.3.2009, do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que determinou a sua exclusão daquele concurso”. Tal pedido foi feito pela Telecinco, SA, contra a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, tendo sido indicada como contra-interessada a “Zon II, Serviços de Televisão, SA”.

A Telecinco alega em síntese que a Deliberação 3/DR-I/2009 de 23.3.2009 da ERC é manifestamente ilegal e deve ser declarada nula, verificando-se ainda um fundado receio de constituição de uma situação de facto consumado e de que lhe sejam causados prejuízos exorbitantes de difícil reparação, caso não sejam decretadas as providências cautelares requeridas.

De facto, para a requerente, a deliberação da ERC não observa as exigências legais e as prescrições do Regulamento do Concurso e do Caderno de Encargos, não se mostra devidamente fundamentada, não se sustenta em factos hábeis e bastantes para o afastamento da concorrente, e pressupõe um conjunto de premissas não verificáveis, nem resultantes de uma perspectiva empírica.

Avaliando a verificação do *periculum in mora*, ou seja, o fundado receio de que, quando o processo principal chegue ao fim e sobre ele venha a ser proferida uma decisão, essa decisão já não venha a tempo de dar resposta adequada às situações jurídicas envolvidas no litígio, entende o tribunal que o que a requerente pretende é acautelar a real possibilidade de execução da sentença anulatória que espera obter naquela acção: acautelar afinal o efeito útil dessa sentença. Que este concurso, aberto pela Portaria 1239/2008 de 31.10. ao qual se candidatou, será ainda susceptível de efectivamente ser retomado a partir da prática do acto impugnado caso este venha a ser anulado.

E, na perspectiva do decisor, “tendo as duas únicas concorrentes ao concurso sido excluídas, e tendo sido *determinada a reserva de capacidade para um novo*

---

<sup>117</sup> Proc. n.º 954/09.1BELSB do TAC de Lisboa.

*serviço de programas televisivo de acesso não condicionado livre, nas faixas de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, associado ao Multiplexer A, e estando como referido no Preâmbulo da Portaria, agora reunidas as condições para a abertura do concurso, atentas as características da actual oferta de serviços programas televisivos e ponderado o interesse público, é natural e previsível a abertura imediata de novo concurso para atribuição dessa licença para a actividade de televisão”.*

E se o tribunal considera que é certo que a Requerente *pode* candidatar-se, como alega a entidade requerida, também pode ocorrer o que alega a requerente sobre a afectação da frequência cuja reserva de capacidade foi feita para um novo serviço de programas televisivo, a outros usos ou funcionalidades que possam escapar à sua actividade social.

Concluiu ainda pela possibilidade de alteração das circunstâncias. Ou seja, aventa a possibilidade de serem “outras e imprevisíveis as circunstâncias: porventura apresentar-se-ão mais concorrentes, não será igual o Regulamento, poderá ser diferente o Caderno de Encargos... e o que a Requerente pretende com a acção de impugnação do acto da sua exclusão ao concurso em causa nos autos é ver apreciada a candidatura que apresentou *neste* concurso, de acordo com as regras que lhe eram aplicáveis, em confronto com a candidatura apresentada pela outra concorrente”.

Decidindo sobre o dilema de fundo, a escassez do “bem” em causa, a licença objecto do concurso, conclui que “é fundado no caso, o receio de que, quando a acção principal chegue ao fim, já esteja em curso outro procedimento concursal para atribuição da licença, ou porventura já a mesma atribuída, surgindo nesse caso uma causa legítima de inexecução da sentença anulatória e à Requerente apenas o direito a ser indemnizada”, pelo que se verificam os pressupostos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 120 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos para a adopção da providência de suspensão da eficácia do acto administrativo de exclusão da Requerente do concurso aberto pela Portaria nº 1239/2008 de 31 de Outubro.

Passando para a verificação do requisito negativo, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, entende o Tribunal que a entidade requerida não invoca que o mesmo se verifique, no caso, apesar de invocar “que os interesses da Requerente são meramente comerciais e materiais, e que coartar a Administração de, *durante um período de tempo que se antevê ser longo*, lançar um novo concurso que tenha por objecto a atribuição da licença para a exploração de um serviço de programas de âmbito nacional, generalista e de acesso

não condicionado, ou até de afectar a frequência disponível à satisfação de um superior interesse público, é *absolutamente desproporcionado*”.

Para o tribunal, porém, “não está em causa, no n.º 2 do artigo 120.º, uma comparação de interesses (que se revelaria porventura impossível quando está em causa o interesse público), antes de danos que para esses interesses resultem da providência cautelar” e da “suspensão da Deliberação de exclusão da Requerente, posto que da mesma resultou também a exclusão da contra-interessada, únicas concorrentes ao concurso, resultará que a licença posta a concurso pela Portaria nº 1239/2008 de 31 de Outubro não poderá sê-lo de novo até que a acção principal de impugnação desse acto esteja decidida”; e os danos que para os interesses da Requerente resultariam da recusa da providência, foram já analisados a propósito da existência de fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado, confundindo-se a final com este”.

Ora, no caso, “considerando a alegação da entidade requerida a propósito e o que resulta do Preâmbulo da Portaria de abertura do concurso (que a respeito refere: “*atentas as características da actual oferta de serviços programas televisivos e ponderado o interesse público*”) consideramos, devidamente ponderados os interesses públicos e privados em presença, que os danos que resultam da concessão da providência não se mostram superiores àqueles que podem resultar da sua recusa. Não podendo estes ser evitados ou atenuados pela adopção de outras providências”.

Tudo visto e ponderado, suspendeu o TAC de Lisboa a eficácia da Deliberação 3/LIC-TV/2009 do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social proferida no âmbito do concurso aberto pela Portaria nº 1239/2008 de 31 de Outubro.

Os onze recursos<sup>118</sup> analisados foram todos decididos no sentido de manter a decisão recorrida de improcedência do pedido cautelar.

### **3. Acção Administrativa Especial de Impugnação de Normas**

Como já houve oportunidade de referir *supra*, a acção de impugnação de normas<sup>119</sup>, cuja parte activa foi a Associação Portuguesa de Radiodifusão, visava, em cumulação de pedidos, quer a inaplicabilidade quer a ilegalidade das normas referentes à taxa de regulação e supervisão, bem como a anulação das notificações

---

<sup>118</sup> Procs n.ºs 2253/07, 2356/07, 4600/08, 5172/09, 2976/07, 4280/08, 7310/03, 5712/09, 6206/02, 11056/01, do TCA Sul e 2107/07.4BELSB-Porto, do TCA Norte.

<sup>119</sup> Referente ao proc. n.º 3336/06.3BELSB do TAC de Lisboa.



que visavam o pagamento da mesma e ainda a condenação da entidade à restituição às entidades das taxas por estas, na sua perspectiva, indevidamente, pagas.

Por se tratar de conhecer de pedido de declaração de ilegalidade de normas constantes de acto emanado no exercício da função legislativa, concluiu o TAC de Lisboa que o mesmo “extravasa o âmbito da competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal”, que apenas podem conhecer das normas administrativas, regulamentos emanados da Administração (estadual, directa ou indirecta, regional e autárquica) e desde que praticadas no exercício da função administrativa, ou de entidades privadas no desempenho de um poder público que lhes seja outorgado por título adequado.

Por conseguinte, julgou-se o TAC de Lisboa absolutamente incompetente para conhecer da acção, absolvendo a entidade demandada da instância.

Concluiu também que os tribunais administrativos são materialmente incompetentes para conhecer processos que tenham por objecto a fiscalização de actos em matéria fiscal.

#### **4. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

A única pronúncia judicial a que tivemos acesso, no âmbito de um processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, decorreu no TAF de Lisboa<sup>120</sup>. Neste processo, o particular requereu que a ERC lhe prestasse informações relativas ao andamento do processo em que o mesmo figurava como queixoso.

Em resposta a esse requerimento, a ERC veio aos autos juntar comprovativo de notificação do particular no sentido de ser informado que “na inexistência de deliberação expressa no prazo legal, produziu-se em concreto, uma deliberação tácita de não atendimento da solicitação dirigida à AACS, dando-se por extinto o procedimento administrativo nos termos do artigo 106.º do CPA”.

Face ao exposto julgou o TAF de Lisboa a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, por considerar que a pretensão do particular requerente foi satisfeita fora do esquema da providência cautelar.

---

<sup>120</sup> Proc. n.º 341/07.6 BELSB, concluído em Abril de 2009.

## 5. Os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo

São em número de dezassete os acórdãos emanados pelo STA e a cuja análise nos dedicámos, dez dos quais proferidos em data anterior à passagem da AACS para ERC.

Dos referidos dezassete arestos, nove dizem respeito a recursos relativos a providências cautelares, em virtude do não decretamento, pelos tribunais inferiores, da suspensão de eficácia das deliberações da entidade.

Nestes processos de reapreciação de acórdãos proferidos em providências de suspensão de eficácia de actos administrativos, destacamos três recursos de revista<sup>121</sup>, todos eles não admitidos pelo STA em virtude daquela que é a jurisprudência constante daquele tribunal superior: a de que, e em virtude de o recurso de revista excepcional dever funcionar como uma « válvula de segurança do sistema », o mesmo só se justifica em causas de « maior importância », tal como de resto resulta já do artigo 150.º do CPTA. Estas são exigências que maior acuidade detêm quando em causa estejam providências cautelares, processos onde a «jurisprudência do STA tem sido muito restritiva quanto à admissão destes recursos». Sufraga o STA que a «intervenção de um meio excepcional não é conforme com a precariedade da definição jurídica já efectuada em duas instâncias jurisdicionais», a que há que associar a «circunstância de, neste tipo de processos, estar essencialmente em causa a ponderação e valoração de matéria de facto...sendo certo que o erro na apreciação das provas e na fixação dos factos materiais da causa, não pode ser objecto de revista, salvo havendo ofensa a uma disposição expressa da lei que exija certa espécie de prova para a existência do facto ou que fixe a força de determinado meio de prova (art.º 150º, n.º 4 do CPTA)<sup>122</sup>».

Nos demais recursos jurisdicionais analisados em matéria de providências cautelares de suspensão de eficácia, em sete foi-lhes negado provimento. Num deles<sup>123</sup>, o STA entendeu que « o acto de conteúdo negativo não é susceptível de ter a sua eficácia suspensa » e nos demais ou por entender não se encontrar verificado o requisito da existência de prejuízo de difícil reparação ou por sufragar a verificação de grave lesão para o interesse público<sup>124</sup>, acabou por negar provimento a todos. Já

---

<sup>121</sup> Procs. 308/09, de 26 de Março, 1.ª Secção; Proc. 1138/08, de 21 de Janeiro de 2009, 1.ª Secção,,e proc. 395/07, de 17 de Maio, 1.ª Secção.

<sup>122</sup> O trecho transcrito consta do sumário do Acórdão1138/08, de 22 de Janeiro de 2009 e é aquele que, do nosso ponto de vista, melhor resume a “formação” em que assenta a posição do STA.

<sup>123</sup> Proc. 48277, de 9 de Janeiro de 2002, 1.ª Secção do CA.

<sup>124</sup> Proc. 599/02, de 22 de Maio, 3.ª Subsecção do CA; Proc. 1390/02, de 26 de Setembro, 1.ª Subsecção do CA.

noutros quatro<sup>125</sup>, que mereceram provimento, estava em causa o juízo de prognose relativo ao requisito da existência de «causa provável de difícil reparação», tendo nestes quatro casos o STA entendido que o mesmo se encontrava preenchido.

Os restantes têm por objecto acções administrativas especiais de impugnação de acto administrativo, em regra relacionados com matéria relativa a direito de resposta. Um deles incide sobre questão registal<sup>126</sup>.

De entre estes destaca-se um Acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo<sup>127</sup> proferido em sede de recurso de oposição de julgados. A *quaestio iuris* que esteve na base da oposição de julgados «consistiu em saber se as recomendações da AAC, que são dirigidas a órgãos da comunicação social e a que legalmente se segue a obrigatoriedade de estes as divulgarem, são actos administrativos contenciosamente recorríveis».

A posição da recorrente vai no sentido da recorribilidade contenciosa da recomendação, porquanto «a recomendação da AAC, em que é visado um órgão da comunicação social (...), é contenciosamente impugnável e pode ser objecto de medidas cautelares, nos termos consagrados no artigo 268.º, n.º 4, da CRP, uma vez que é susceptível de lesar directamente os interesses do administrado».

Já a AAC pugna pela natureza opinativa das suas recomendações, pela falta de força executória das mesmas e pelo não comprometimento do princípio da tutela jurisdicional efectiva (na medida em que o órgão pode sempre defender os seus interesses em tribunal) e, por conseguinte, conclui pela inimpugnabilidade da recomendação.

Quer o acórdão recorrido, quer o acórdão fundamento concordam em que as recomendações da AAC enquanto encaradas exclusivamente em si mesmas – na sua «estrutura», segundo o acórdão fundamento, no seu «conteúdo», afirma o acórdão recorrido –, não cabem na previsão do artigo 120º do CPA e não são, nessa medida, qualificáveis como actos administrativos *sensu stricto*, anuindo o Pleno do STA que “isso é seguramente assim”. Porém, o STA acaba por ir mais longe, não se focando exclusivamente no “mero conteúdo” da recomendação, analisando ainda os efeitos que emergem “de algo exterior” do conteúdo da mesma. Na verdade, à recomendação

---

<sup>125</sup> Proc. 537/02, de 17 de Abril, 3.ª Subsecção do CA; Proc. 1456/02, de 9 de Outubro, 3.ª Subsecção do CA;

<sup>126</sup> Dos 17 acórdãos recolhidos, um deles diz respeito a matéria de regime de trabalho em funções públicas pelo que, dado o extravasamento desta matéria no nosso campo de trabalho, não lhe dedicamos tratamento ou especial atenção – Acórdão STA, Processo 752/07, de 01 de Outubro de 2008, da 2.ª Subsecção do CA.

<sup>127</sup> Proc. 1234/04, de 4 de Maio de 2006.

andava associada a obrigatoriedade de este proceder à sua “divulgação obrigatória e gratuita”<sup>128</sup>.

Por ser assim, o Pleno do STA dá provimento ao recurso e fixa jurisprudência no seguinte sentido : «I – as recomendações da AACCS, embora dotadas de um conteúdo não vinculativo, tinham uma dimensão impositiva que se traduzia em obrigar os respectivos destinatários a difundir-las, sob a ameaça de sanção. II – Assim, tais recomendações eram actos administrativos «proprio sensu», já que autoritariamente impunham aos órgãos de comunicação social a assunção de um comportamento particular – não o de eles ulteriormente observarem o conteúdo da recomendação, mas o de a divulgarem gratuitamente, ainda que isso lhes pudesse acarretar prejuízos em termos de imagem ou credibilidade junto do público»<sup>129</sup>.

Nos processos que referimos terem por objecto o direito de resposta ou rectificação, num deles<sup>130</sup> estava em causa a preterição do prazo de 48 horas para reformulação de texto em que o interessado pretendia exercer o direito de rectificação de certos comentários efectuados num programa numa estação televisiva: o STA decidiu que, se o visado envia o novo texto, “mas para além do prazo das 48 horas estabelecido no artigo 56º, n.º 2, da Lei nº 31-A/98, de 14/07, está a estação em causa habilitada a recusar a emissão da rectificação”<sup>131</sup>; já no outro, a questão de fundo residia em, por um lado, apurar a existência de referências, directas ou indirectas, de facto inverídicas ou erróneas, que afectassem a reputação ou boa fama do visado, e por outro, averiguar da sua relação directa e útil com o texto a que se responde, requisitos de cuja reunião depende o exercício do direito de resposta<sup>132</sup>.

Por fim, no aresto em matéria registal, *in concreto*, sobre registo comercial, o STA decidiu que, “se um acto administrativo cancelou o alvará de actividade de radiodifusão atribuído a uma cooperativa com o fundamento de que é pessoa

---

<sup>128</sup> É neste ponto que os arestos em confronto se opõem: no acórdão recorrido admite-se que a obrigatoriedade de divulgação gera dano, fundamentante da existência de meios de defesa pelo órgão de comunicação social que “passará, «primo», pela recusa de divulgar a recomendação e, «secundo», pela prova, já no processo de contra-ordenação, de que havia uma causa excludente do dever legal de difundir a recomendação recebida”, o que, no entendimento do Pleno “transforma uma defesa que se dirigia contra os efeitos nefastos de uma recomendação ilegal numa defesa relacionada com a imputação da prática de uma omissão ilícita”; no acórdão fundamento defende o STA que a há um “momento vinculativo (e lesivo) que faz parte do “regime legal” da recomendação”, pelo que a qualifica como contenciosamente impugnável.

<sup>129</sup> No proc o n.º 11030/01, de 20 de Maio de 2004, entendeu o TCA Sul não constituir acto administrativo uma recomendação da AACCS dirigida a uma estação televisiva.

<sup>130</sup> Proc. n.º 1405/04, de 7 de Julho, 1.ª Subsecção do CA.

<sup>131</sup> O Acórdão recorrido é do TCA Sul, proc. n.º 6206/02, de 18 de Abril.

<sup>132</sup> Proc. n.º 61 903 de 5 de Janeiro de 2004.

colectiva diferente (embora com a mesma denominação) da que actualmente exerce aquela actividade, saber se existe ou não identidade de pessoas a fim de se poder aquilatar da legalidade do cancelamento (...), constitui tarefa que preenche o vício de erro sobre os pressupostos de facto”, pelo que ordenou a baixa dos autos ao TCA a fim de este apurar se o alvará fora atribuído a pessoa diferente da que estava a explorar a estação de radiodifusão.



## ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias.

### I. Apresentação

A Entidade Reguladora da Saúde (ERS), foi criada pelo Decreto-Lei n.º 309/2003, de 10 de Dezembro, e reestruturada pelo Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de Maio<sup>133</sup>, tendo como missão principal o exercício dos necessários poderes de regulação da actividade e dos estabelecimentos de prestadores de cuidados de saúde (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 127/2009<sup>134</sup>). Compete, em especial, à ERS verificar o cumprimento dos requisitos de exercício da actividade e de funcionamento dos estabelecimentos e garantir o respeito pelos direitos relativos ao acesso aos cuidados de saúde e dos demais direitos dos utentes, bem como salvaguardar a legalidade e transparência das relações económicas entre os diversos operadores, entidades financiadoras e utentes (artigo 3.º, n.º 2).

A fim de prosseguir os seus objectivos, a ERS é instituída, de acordo com o artigo 2.º, n.º 1, como uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Trata-se de uma entidade “independente”, “sem prejuízo dos princípios orientadores da política de saúde fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos actos de gestão administrativa, financeira e patrimonial sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos” no seu regime jurídico (artigo 4.º, n.º 1). A ERS encontra-se, assim, sujeita a tutela do membro do Governo responsável pela área da saúde e, quando for o caso, a

---

<sup>133</sup> Que procede à reestruturação da ERS e à reforma do seu regime jurídico.

<sup>134</sup> Salvo indicação em contrário, as referências legais reportam-se, a partir daqui, a este diploma.

tutela do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do artigo 55.º.

A ERS rege-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 127/2009, pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis e, subsidiariamente, pelo regime aplicável aos institutos públicos.

No âmbito das suas atribuições de regulação e supervisão, a ERS exerce actividade sobre os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, sejam eles do sector público, privado ou social, e independentemente da sua natureza jurídica (*v.g.* hospitais, clínicas, centros de saúde, laboratórios de análises clínicas, termas e consultórios). Assim, cabe à ERS: velar pelo cumprimento dos requisitos do exercício da actividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos da lei; assegurar o cumprimento dos critérios de acesso aos cuidados de saúde, nos termos da Constituição e da lei; garantir os direitos e interesses legítimos dos utentes; velar pela legalidade e transparência das relações económicas entre todos os agentes do sistema; defender a concorrência nos segmentos abertos ao mercado e colaborar com a AdC na prossecução das suas atribuições relativas a este sector; e desempenhar as demais tarefas previstas na lei.

Os órgãos da ERS detêm, para esse efeito, um vasto conjunto de competências, que vão desde a fiscalização prévia nos domínios de actividade sujeita ao seu controlo, à mediação de conflitos, até aos poderes normativos regulamentares e sancionatórios.

Em termos orgânicos, a ERS é constituída, de acordo com o artigo 9.º, pelo Conselho Directivo, pelo Conselho Consultivo e pelo Fiscal Único. É ao Conselho Directivo que incumbe o exercício da generalidade dos poderes com impacto no confronto dos regulados.

A actividade da ERS está sujeita a controlo parlamentar e a controlo governamental ainda que no respeito da sua independência. Por último, no que respeita ao controlo jurisdicional, a actividade da ERS de natureza administrativa fica sujeita à jurisdição administrativa, nos termos da respectiva legislação, e as decisões de aplicação de coimas ou sanções são judicialmente impugnáveis, nos termos gerais.

## **II. O Contencioso**

### **1. Apreciação Genérica**

O estudo do contencioso relativo à ERS teve por base os dados disponibilizados por esta entidade através da resposta ao questionário, os elementos coligidos de



acordo com a metodologia descrita *supra* e ainda os dados adicionais retirados do sítio da ERS, relativos aos processos de índole contra-ordenacional.

### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |                          | Improcedentes | Pendentes <sup>2)</sup> | Total de Acções |
|--|------------------------|--------------------------|---------------|-------------------------|-----------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |                         |                 |
| Acção Administrativa Comum   | -                      | -                        | -             | 1 <sup>2)</sup>         | 1               |
| AAE – Impugnação de Actos Administrativos                              | -                      | -                        | -             | 1                       | 1               |
| AAE – Condenação à Prática de Acto Administrativo                      | -                      | -                        | -             | -                       | -               |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | -                      | -                        | -             | -                       | -               |
| Providências Cautelares  | -                      | -                        | -             | -                       | -               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais                  | -                      | 2                        | -             | -                       | 2               |
| <b>TOTAL</b>   | -                      | 2                        | -             | 2                       | 4               |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações gentilmente cedidas pela ERS, mediante resposta ao questionário, complementadas com informações por nós apuradas no decurso da pesquisa.

<sup>2)</sup> Supuseram-se *pendentes* todos os processos contabilizados sob a rubrica “Número Total de Acções”, relativamente aos quais não foi fornecida qualquer outra informação.

A partir destes primeiros dados, podemos desde logo observar que a actividade da ERS dá origem a um número de processos significativamente reduzido, limitando-se o contencioso de ordem administrativa a dois processos, dizendo os restantes dois respeito ao exercício de poderes sancionatórios por aquela entidade, é dizer, à impugnação de coimas aplicadas por esta entidade.

O escasso número de litígios em matéria administrativa e o facto de nenhum dos litígios referenciados ter sido objecto de qualquer decisão judicial de que haja notícia, torna impossível a análise de jurisprudência relativa à ERS.

Obtivemos, porém, conhecimento de algumas decisões da ERS em matéria contra-ordenacional, as quais, segundo consta no sítio da ERS<sup>135</sup>, foram objecto de

<sup>135</sup> In <http://www.ers.pt/actividades/contra-ordenacoes>.

impugnação judicial. Não deixaremos, pois, de fazer uma breve alusão aos tipos de contra-ordenações em causa nessas decisões.

### **2. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

Conforme se pode depreender da consulta do referido sítio, todos os processos de impugnação de coimas e sanções acessórias em que a ERS está implicada encontram-se pendentes, pelo que não é possível, ainda, fazer uma apreciação relativamente às decisões judiciais na matéria. Todavia, graças à publicitação da informação constante do sítio da entidade, é possível perceber qual a tipologia predominante das contra-ordenações, bem como o montante das respectivas sanções, cuja impugnação os particulares procuram obter por via contenciosa.

Desse modo, conseguimos apurar que dos 3 processos actualmente pendentes, todos dizem respeito à violação do disposto no n.º1 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 156/ 2005, de 15 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de Novembro, norma que regula as obrigações do fornecedor de bens ou prestador de serviços relativas ao livro de reclamações. A violação dessas normas constitui contra-ordenação prevista e punível, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do mesmo diploma, com coima entre 3.500€ e 30.000€. Nos três casos a ERS aplicou a coima mínima.

## ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ÁGUAS E RESÍDUOS

I. Apresentação II. O Contencioso.

### I. Apresentação

A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (doravante ERSAR) foi criada no âmbito do quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), pelo Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de Outubro, sucedendo ao IRAR, I.P. (Instituto Regulador de Águas e Resíduos, I.P.)<sup>136</sup>. A ERSAR tem por missão a "regulação dos sectores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos e o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e fiscalização da água para consumo humano".

A ERSAR é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que prossegue as atribuições do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, sob a tutela do respectivo ministro (artigo 1.º). A entidade dispõe das receitas próprias elencadas no artigo 15.º.

No exercício da sua actividade, a ERSAR rege-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 277/2009, que aprova o estatuto orgânico da entidade, bem como pelos diplomas legais que regulam o sector, nomeadamente: pelo regime jurídico dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de

---

<sup>136</sup> Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

gestão de resíduos urbanos, aprovado pelo Decreto-Lei 194/2009, de 20 de Agosto; pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, também de 20 de Agosto, que altera o regime jurídico dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos; e pelo regime da qualidade da água destinada ao consumo humano aprovado pelo Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de Agosto.

O rol de atribuições da ERSAR é extenso (v. artigo 5.º) e compreende todo o tipo de acção necessária à regulação dos serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos, desde a regulação económica das entidades gestoras, à intervenção em matéria de preços, passando pela salvaguarda da qualidade dos serviços, bem como pela salvaguarda da qualidade da água para consumo humano. São, ainda, atribuições da ERSAR, entre outras, supervisionar, avaliar e emitir pareceres, propostas e recomendações em matéria de constituição e início de actividade de sistemas municipais e multimunicipais e de entidades gestoras, de avaliação de tarifas e demais aspectos económico-financeiros de entidades gestoras ou de controlo da qualidade da água para consumo humano]. À ERSAR cabe ainda promover um desenvolvimento do sector que concilie as exigências de eficiência, viabilidade económica e protecção dos direitos e interesses dos utilizadores dos serviços.

Para a prossecução destas atribuições, a ERSAR dispõe de um conjunto de poderes de autoridade que se traduzem em acções de inspecção e supervisão, nomeadamente auditorias. A ERSAR dispõe, ainda, do poder de emitir regulamentos, cuja eficácia externa está, no entanto, dependente da homologação pelo ministro da tutela.

A nível orgânico, este instituto é composto pelo Conselho Directivo, pelo Conselho Consultivo e pelo fiscal único. É ao Conselho Directivo, que compete emitir pareceres, recomendações, códigos de boas práticas, aprovar regulamentos com eficácia externa em matéria de tarifários, de qualidade de serviço e dos procedimentos regulatórios, realizar inspecções aos sistemas de abastecimento e supervisionar os laboratórios de análises de água para consumo humano. É também este o órgão com competência para celebrar protocolos de colaboração e estabelecer mecanismos de associação com outras entidades, para proceder a alterações orçamentais e, ainda, para o processamento das infracções de natureza contra-ordenacional.

A actividade relevante da ERSAR pode ser sindicada por via contenciosa junto dos tribunais administrativos, no que à actividade materialmente administrativa diga respeito, salvo quanto às decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias, que

são impugnáveis junto dos tribunais criminais do local onde for praticada a infracção contra-ordenacional, nos termos gerais.

## II. O Contencioso

O estudo do contencioso da ERSAR assentou tanto nas informações prestadas pela própria entidade através de resposta ao nosso questionário, como pelos arestos recolhidos através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet, e através da pesquisa realizada no TAF de Lisboa, no TCA Sul e no STA<sup>137</sup>.

### Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|   | Procedentes            |                          | Improcedentes | Pendentes | Total de Acções |
|---|------------------------|--------------------------|---------------|-----------|-----------------|
|   | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |           |                 |
| AAC   | -                      | -                        | -             | 2         | 2               |
| AAE – Impugnação de Actos Administrativos             | -                      | -                        | -             | -         | -               |
| Providências Cautelares                               | -                      | -                        | 1             | -         | 1               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais | -                      | -                        | -             | 1         | 1               |
| <b>TOTAL</b>  | 0                      | 0                        | 1             | 3         | 4               |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações cedidas pela ERSAR, mediante resposta ao nosso questionário.

No universo dos 4 processos registados na tabela *supra*, e de acordo com a informação prestada pela ERSAR, apenas um obteve já uma decisão judicial, na análise da qual se esgotará o nosso estudo de jurisprudência relativa à ERSAR.

Assim, não obstante o número de regulados ser elevado, o contencioso que envolve esta entidade revela-se de tal modo residual que não nos permite retirar tendências sobre o escrutínio judicial da actividade desta entidade.

Além das duas acções administrativas comuns, conhecem-se outras duas acções, uma relativa ao recurso de uma rejeição liminar de uma providência cautelar não especificada e outra a impugnação de coima. Quanto a esta última, não foi

---

<sup>137</sup> A pesquisa não abrangeu, pois, os tribunais criminais, por motivos atinentes à sua dispersão territorial, e às dificuldades inerentes de pesquisa. Assim, quanto aos processos contra-ordenacionais só tivemos acesso a decisões judiciais em sede de recurso junto dos tribunais da Relação.

possível conhecer o tipo de infracção que suscitou a aplicação da sanção, mas apenas o montante da coima aplicada, a saber € 1.247,00<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> O quadro preenchido pela ERSAR contempla um processo cautelar. Trata-se do processo cautelar que deu origem ao recurso n.º 2/04, que correu termos no TCA Sul. O processo refere-se a um litígio na área da regulação, mas não tem por objecto um conflito entre o regulador e o regulado baseado numa reacção jurisdicional do último – inversamente, o mesmo processo apresenta a curiosidade de o IRAR, entidade reguladora, aparecer, para o exercício das suas funções, na posição processual de requerente, ocupando o lugar de requerido um município (o IRAR pedia ao tribunal que ordenasse ao Município requerido a suspensão de um concurso relativo à adjudicação de um contrato de concessão de serviço público de saneamento).

## ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

A pesquisa efectuada não permitiu apurar qualquer elemento relativo ao contencioso da ERSE, o que poderá, eventualmente, ser explicado pela circunstância de a entidade não dispor dos instrumentos necessários ao exercício de alguns dos poderes que lhe estão legalmente confiados, mas também ao facto de o mercado da energia não conhecer ainda um número relevante de operadores e de, em relação a alguns deles, existir ainda uma regulação assente em contratos celebrados com o Estado (nos quais se remete a resolução de litígios para mecanismos de arbitragem).

Apesar disso, pareceu-nos adequado manter algumas referências de apresentação e de identificação desta entidade reguladora.

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), transformada pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 200/2002, de 25 de Setembro, tem por finalidade principal a regulação dos sectores da electricidade e do gás natural ao nível nacional, ressalvada a competência das Regiões Autónomas.

A ERSE vem suceder à Entidade Reguladora do Sector Eléctrico<sup>139</sup>, alargando o seu âmbito de jurisdição ao sector do gás natural, na linha da Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2001, de 19 de Outubro, que aprova o Programa E4 (Eficiência Energética e Energias Endógenas).

Como o seu nome indicava, a antiga ERSE apenas tinha competências em matéria dos serviços eléctricos, dando resposta à Directiva n.º 96/92/CE, do

---

<sup>139</sup> Criada pelo Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de Julho, e cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de Fevereiro.

Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro, que estabelece as regras comuns relativas ao mercado interno da electricidade. Tendo em vista uma abertura progressiva à concorrência, sem prejuízo das obrigações de serviço público e do direito de acesso de produtores e de consumidores às redes de transporte e distribuição, o direito comunitário promove a atribuição às autoridades reguladoras de um papel fundamental na garantia das obrigações de serviço público e na implementação dos mecanismos tendentes a assegurar a igualdade de tratamento, a transparência e a não discriminação no acesso às redes, bem como no relacionamento entre os diversos operadores, no respeito pelas regras da concorrência.

No que respeita ao sector do gás natural, o Decreto-Lei n.º 14/2001, de 27 de Janeiro, procedeu à transposição da Directiva n.º 98/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho, em tudo semelhante à sua congénere sobre a electricidade. «Com efeito, a natureza de serviço público que a actividade do gás natural reveste em Portugal, prestado quase exclusivamente sob a forma de concessão, em regime de exclusivo (...), a par da necessidade da sua evolução para a integração no mercado interno de energia, requer um sistema regulatório adequado»<sup>140</sup> à sua natureza e especificidades, designadamente ao seu carácter emergente e estratégico.

A opção pela “fusão” dos sectores do gás e dos serviços eléctricos sob a alçada de uma mesma entidade reguladora é também assumida e justificada pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, no seu preâmbulo, como sendo “a solução mais racional e simples”, e que, de resto, acompanha as tendências da União Europeia. Contudo, ressalva o mesmo documento, a solução adoptada pelo legislador nacional não se traduz na “captura” da regulação do gás natural pela entidade reguladora da electricidade nem na homogeneização dos respectivos regimes regulatórios, antes consiste na reestruturação da entidade reguladora de modo a torná-la efectivamente uma entidade comum aos dois sectores, sem prejuízo, porém, das especificidades dos regimes de regulação de cada um<sup>141</sup>.

De forma a prosseguir a sua missão, a ERSE é instituída, de acordo com o artigo 1.º n.º 1 dos seus Estatutos<sup>142</sup>, como uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. A ERSE é definida como sendo uma entidade independente, “sem prejuízo dos princípios orientadores de política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos

---

<sup>140</sup> V. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 97/2002.

<sup>141</sup> V. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 97/2002.

<sup>142</sup> Estatutos anexados e fazendo parte integrante do Decreto-Lei n.º 97/2002.



actos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei” e nos próprios Estatutos. A entidade está sujeita a tutela, designadamente, do Ministro da Economia e, quando pertinente, do Ministro das Finanças.

A actividade da ERSE rege-se pelo disposto nos seus Estatutos, pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, ressalvadas as regras incompatíveis com a natureza daquela (artigos 2.º, n.º 1, dos Estatutos).

Em termos orgânicos, a nova ERSE é constituída, de acordo com os seus Estatutos, em particular pelo seu artigo 26.º, pelo Conselho de Administração, pelo Conselho Consultivo; pelo Conselho Tarifário e pelo Fiscal Único. Destaca-se, desde logo, o Conselho de Administração, o qual é responsável, nomeadamente, pela definição e pelo acompanhamento da actividade reguladora da ERSE, competindo-lhe, nomeadamente, definir a orientação geral da ERSE e acompanhar a sua execução, aprovar os regulamentos externos necessários ao exercício das suas funções, elaborar os pareceres e tomar deliberações, elaborar os planos de actividade e os orçamentos, administrar o património da ERSE, arrecadar as receitas e autorizar a realização de despesas. Já o Conselho Tarifário destaca-se por ser um órgão consultivo específico para as funções da ERSE relativas a tarifas e preços, competindo-lhe emitir parecer, através das suas secções especializadas, sobre a aprovação e revisão dos regulamentos tarifários, bem como sobre a fixação de tarifas e preços.

No âmbito das suas atribuições, tanto no sector da electricidade como do gás natural, cabe à ERSE, designadamente, à luz do n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos: proteger os direitos e interesses dos consumidores em relação a preços, serviços e qualidade de serviço; implementar a liberalização do sector eléctrico, preparar a liberalização do sector do gás natural e fomentar a concorrência de modo a melhorar a eficiência das actividades sujeitas à sua regulação; assegurar a objectividade das regras de regulação e a transparência das relações comerciais entre operadores e entre estes e os consumidores; velar, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades, pelo cumprimento por parte dos operadores dos sectores do gás natural e da electricidade das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas nas leis e nos regulamentos, bem como nos contratos de concessão e nas licenças; contribuir para a progressiva melhoria das condições técnicas, económicas e ambientais nos sectores regulados, estimulando, nomeadamente, a adopção de práticas que promovam a utilização eficiente da electricidade e do gás natural e a existência de padrões adequados de qualidade do serviço e de defesa do meio ambiente; contribuir para a progressiva adaptação do enquadramento regulatório ao

desenvolvimento dos sectores da electricidade e do gás natural e ao atempado cumprimento da legislação comunitária aplicável, no sentido da realização do mercado interno da energia e promover a investigação sobre o mercado da electricidade e do gás natural e sobre a sua regulação. Em suma, servir de garante dos consumidores e do normal funcionamento e dinâmica do mercado.

No âmbito específico do sector eléctrico, a ERSE, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos, tem como atribuições garantir a existência de condições que permitam satisfazer de forma eficiente a procura de energia eléctrica, e assegurar à entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte (RNT) e aos titulares de licença vinculada de distribuição e de produção de energia eléctrica a existência de condições que lhes permitam, no âmbito de uma gestão adequada e eficiente, a obtenção do equilíbrio económico-financeiro necessário ao cumprimento das obrigações previstas no contrato de concessão e nas respectivas licenças.

No âmbito específico do sector do gás natural, em termos semelhantes, segundo o n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos, à ERSE cabe garantir a existência de condições que permitam satisfazer de forma eficiente a procura de gás natural e garantir às entidades concessionárias e licenciadas a existência de condições que lhes permitam, no âmbito de uma gestão adequada e eficiente, a obtenção do equilíbrio económico-financeiro necessário ao cumprimento das obrigações previstas no contrato de concessão e nas respectivas licenças.

A ERSE detém, para esse efeito, um vasto conjunto de competências, que podem ser agrupadas em cinco grandes categorias: normativas e decisórias, fiscalizadoras, consultivas e de resolução de litígios.

No exercício das suas competências normativas e decisórias, a ERSE adopta regulamentos ou outras medidas, estabelece os preços da electricidade e do gás natural, densifica e cria direitos a favor dos consumidores, e direitos e obrigações também para as empresas. No âmbito do exercício das funções de fiscalização, a entidade promove a realização de auditorias e inquéritos, analisa as reclamações apresentadas pelos consumidores junto das empresas, verifica o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às actividades sob a sua supervisão, e também o cumprimento das normas de tutela da concorrência, comunicando à AdC infracções eventualmente detectadas. No exercício das suas competências consultivas, a ERSE emite pareceres sobre assuntos relevantes nas matérias da sua competência e ainda responde a eventuais solicitações do Governo. No domínio da resolução de litígios, a entidade pode sugerir e promover o recurso a mecanismos de resolução de

litígios de carácter voluntário, nomeadamente o recurso à arbitragem voluntária, e pode, em certos casos, intervir directamente na composição dos litígios.

De acordo com os seus estatutos, a ERSE dispõe ainda de poderes sancionatórios. Todavia, na ausência de um regime jurídico sancionatório próprio, cuja aprovação pelo Governo se aguarda ainda, o exercício de poderes sancionatórios por esta entidade é praticamente incipiente.

A actividade da ERSE está sujeita a acompanhamento parlamentar, bem como à jurisdição do Tribunal de Contas. Quanto ao controlo judicial, a actividade da ERSE de natureza administrativa fica sujeita à jurisdição administrativa, nos termos da respectiva legislação, e as sanções por infracções contra-ordenacionais são impugnáveis, nos termos gerais, junto dos tribunais judiciais.



## INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES TERRESTRES

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Acção Administrativa Especial de Impugnação de Acto Administrativo 2.2. Providências Cautelares 3. Acção Administrativa Especial de Declaração de Ilegalidade por Omissão 4. Processos Urgentes: Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões

### **I. Apresentação**

O IMTT, I.P., foi criado no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), pelo Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril, sucedendo à Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTTF), e ao Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), congregando a totalidade das suas atribuições e competências, e assumindo ainda, em matéria de veículos e de condutores, as atribuições que eram exercidas pela Direcção-Geral de Viação (DGV) (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 147/2007).

O IMTT passa, assim, a ter por missão “regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes terrestres, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, visando a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, com promoção da segurança, da qualidade e dos direitos dos utilizadores dos referidos transportes” (artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 147/2007<sup>143</sup>).

---

<sup>143</sup> Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

O IMTT é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira, património próprio, e de receitas próprias, que prossegue as atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sob a superintendência e tutela do respectivo Ministro. Além do Decreto-Lei n.º 147/2007, que aprova a orgânica do instituto, este é regulado pelos seus Estatutos<sup>144</sup>, bem como pelos diplomas legais que regulam as actividades relevantes que se desenvolvem no sector<sup>145</sup>.

Este instituto é uma entidade central, com jurisdição sobre todo o território nacional e para a concretização da sua missão o IMTT prossegue atribuições de regulação e de supervisão; de segurança e qualidade; de inovação e desenvolvimento e de serviços públicos de transporte.

Entre as vastas atribuições de regulação e supervisão do IMTT, destacam-se: a promoção da definição de um quadro normativo e regulamentar de acesso à actividade, à profissão e ao mercado dos transportes terrestres, e a garantia da sua aplicação; a regulação das actividades de transportes terrestres e complementares, procedendo à emissão das devidas autorizações e licenças, e à fiscalização do cumprimento das normas aplicáveis pelas entidades do sector; o reconhecimento, licenciamento e supervisão das entidades formadoras e examinadoras, bem como a certificação dos profissionais de transportes terrestres e a promoção da habilitação de condutores; a autorização de criação de serviços de transportes públicos de passageiros, bem como a avaliação da eficiência e da qualidade desses serviços; e a coordenação do processo de licenciamento para a instalação e gestão de plataformas logísticas.

Para a prossecução destas atribuições, o IMTT dispõe, pois, de um conjunto de poderes de inspecção e fiscalização, além de poderes de regulamentação e sancionatórios.

A nível orgânico, este instituto é composto pelo Conselho Directivo e pelo fiscal único. É ao Conselho Directivo que compete tomar as decisões relevantes relativas a títulos habilitantes para o exercício das diversas actividades legalmente reguladas pelo IMTT, bem como aplicar coimas, sanções acessórias e medidas cautelares em processos de contra-ordenação da competência do instituto.

---

<sup>144</sup> Aprovados pela Portaria n.º 545/2007, de 30 de Abril, definem, nos termos do artigoº 7.º do Dec.-Lei n.º 147/2007, a organização interna do IMTT.

<sup>145</sup> O sector rodoviário tem vários alvos de regulação, dos condutores ao ensino da condução passando pelos veículos; dos transportes rodoviários aos ferroviários, passando pelo transporte em metropolitano; do transporte por cabo às plataformas logísticas; as actividades auxiliares de transporte (transitários, aluguer sem condutor e actividade pronto socorro) e os títulos de transporte. O IMTT, através da Unidade Orgânica Ferroviária que o integra, regula ainda o sector ferroviário.

O IMTT integra, ainda, uma unidade orgânica, a Unidade de Regulação Ferroviária (URF), que é dotada de independência funcional e autonomia técnica e detém funções de regulação económica e técnica das actividades ferroviárias, incidindo designadamente na relação entre os gestores da infra-estrutura e os operadores de transporte<sup>146</sup>.

A actividade relevante do IMTT pode ser impugnada seja por via administrativa, através de recurso tutelar para o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, seja por via contenciosa junto dos tribunais administrativos, no que diga respeito à actividade materialmente administrativa. Quanto às decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias, estas são impugnáveis junto dos tribunais criminais do local onde for praticada a infracção contra-ordenacional, nos termos gerais.

Enfim, a actividade do IMTT merece destaque não só pela relevância social e económica do sector regulado ou pela amplitude das suas atribuições e competência, mas ainda pela dimensão do universo de entidades sujeitas à sua regulação. Com efeito, neste universo incluem-se todas as entidades e sujeitos que prestam serviços de transporte rodoviário de mercadorias<sup>147</sup> e os que prestam serviços de transporte rodoviário de passageiros<sup>148</sup>. De acordo com os dados mais actuais disponibilizados pelo próprio IMTT<sup>149</sup>, em Junho de 2009, existiam, no sector dos transportes de mercadorias, 10.233 empresas de transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem, das quais 9420 estão licenciadas e a que correspondem 54.853 veículos e 760 empresas de pronto socorro a que correspondem 1732 veículos. A operar no sector do transporte de passageiros identifica o instituto, em Agosto de 2008, na actividade relativa ao transporte rodoviário nacional em veículos pesados de passageiros por conta de outrem, 343 empresas licenciadas a que correspondem 10.904 veículos e 45 empresas de transporte internacional licenciadas a que correspondem 280 veículos. Estavam implicadas em 2007 no exercício da actividade de transporte público

---

<sup>146</sup> Esta unidade sucedeu ao extinto INTF (Instituto Nacional de Transporte Ferroviário, criado pelo Dec.-Lei n.º 299-B/98, de 29 de Setembro), mas com uma relevante diferença: o INTF detinha personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o que não acontece com a URF.

<sup>147</sup> Incluem-se nestas todas as empresas de transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem e as empresas que prestam actividades de pronto socorro.

<sup>148</sup> Incluem-se nestas todas as empresas e veículos de transporte rodoviário de passageiros por conta de outrem bem como todas as empresas que exercem actividade no âmbito do transporte público rodoviário interurbano de passageiros por conta de outrem.

<sup>149</sup> O tratamento estatístico do universo destas entidades já foi feito pelo próprio IMTT. Os dados mais actuais reportam a Junho de 2009. A informação consta do sítio do IMTT, in [www.imtt.pt](http://www.imtt.pt), ao qual acedemos em 23 de Março de 2010.

rodoviário interurbano de passageiros por conta de outrem, 119, a que correspondem 7168 veículos pesados.

## II. O Contencioso

### Apreciação Genérica

O estudo do contencioso do IMTT assentou nas informações coligidas nos arestos recolhidos através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet e através da pesquisa realizada no TAF de Lisboa, no TCA Sul e no STA<sup>150</sup>. Apesar dos esforços envidados, toda a jurisprudência que se conseguiu reunir foi recolhida no TAF de Lisboa.

#### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |                          | Improcedência <sup>2)</sup> | Findos por Outros Motivos | Total de Acções |
|--|------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |                             |                           |                 |
| AAE Impugnação de Actos Administrativos                                | -                      | -                        | 1 <sup>2)</sup>             | -                         | 1               |
| AAE Impugnação de normas   | -                      | -                        | 1 <sup>2)</sup>             | -                         | 1               |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | -                      | 1                        | 1 <sup>2)</sup>             | 2                         | 4               |
| PU Impugnação no âmbito do contencioso pré-contratual                  | -                      | -                        | 1                           | -                         | 1               |
| Providências Cautelares  | -                      | -                        | 1 <sup>2)</sup>             | -                         | 1               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais                  | -                      | -                        | -                           | -                         | -               |
| <b>TOTAL</b>   | <b>0</b>               | <b>1</b>                 | <b>5</b>                    | <b>2</b>                  | <b>8</b>        |

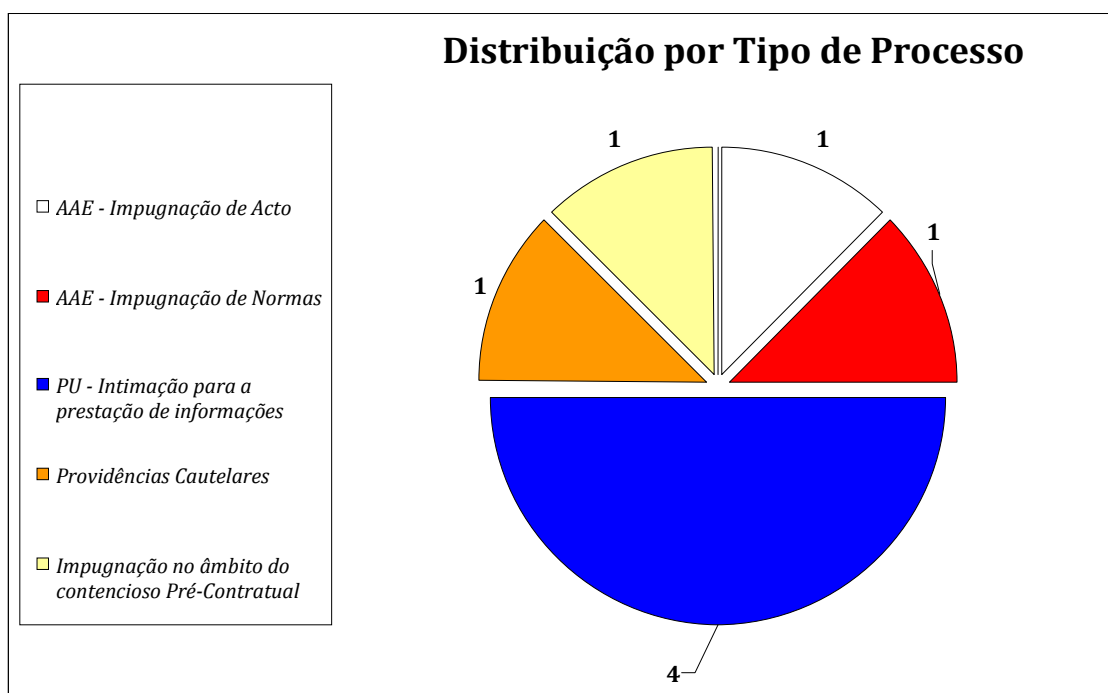
1) De acordo com as informações recolhidas junto dos Tribunais.

2) Considerámos como improcedentes também as acções que tenham tido desfecho por o tribunal se ter julgado incompetente, ou por rejeição liminar da petição inicial.

<sup>150</sup> O IMTT, em resposta à solicitação que lhe dirigimos com o nosso questionário, deu-nos ainda a indicação de que não tinha quaisquer processos a assinalar.



A jurisprudência recolhida inclui: uma acção administrativa especial de impugnação de acto administrativo; uma acção administrativa especial de declaração de ilegalidade por omissão de normas; quatro decisões judiciais no âmbito de processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, um processo urgente de impugnação no âmbito do contencioso pré-contratual, uma decisão judicial no âmbito de processos cautelares, e nenhum acórdão relativo à impugnação de coimas.



Podemos desde já observar, quanto aos tipos de processos, que o lugar cimeiro é preenchido pelo contencioso relativo a processos urgentes de intimação, que se esgotam nos processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões<sup>151</sup>.

Em segundo lugar, sublinha-se a escassez de decisões substanciais.

Não deixa de ser com alguma surpresa que constatamos que uma entidade com atribuições tão extensas, como as do IMTT, tenha um contencioso tão irrisório, sobretudo quando comparado com a extensão do universo dos seus regulados.

<sup>151</sup> Destes quatro processos, três geraram inutilidade superveniente da lide por terem sido satisfeitos na pendência da acção e um foi julgado parcialmente procedente, tendo o tribunal julgado cumprida uma parte do pedido e intimado no cumprimento do restante.

## **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

Como tivemos oportunidade de referir, o número de pretensões conexas com actos administrativos é escasso e em nenhum dos casos é objecto de decisão de fundo. Uma vez que se trata de apenas dois processos, referir-nos-emos ao tipo de acto em causa na breve apresentação que de ambos faremos.

### **2.1. Acção Administrativa Especial de Impugnação de Acto Administrativo**

A acção de impugnação por nós analisada versava sobre um pedido de anulação de diversas deliberações do Conselho Directivo do IMTT, feito pela empresa Controlauto – Controlo Técnico Automóvel, SA<sup>152</sup>. As decisões contestadas, cujo conteúdo ou sentido desconhecemos, versavam sobre pedidos de mudança de instalações, de aumento de linhas e inspecção e de alterações de diversos Centros de Inspecção de veículos.

O TAF de Lisboa julgou-se territorialmente incompetente para conhecer do pedido, dado que a sede da Autora se situava na área de jurisdição do TAF de Sintra.

### **2.2. Providências Cautelares**

O pedido de decretamento providência cautelar<sup>153</sup> analisado dependia de uma acção (principal) de condenação à prática de acto devido. Em causa estava a pretensão da Autora a obter autorização para a prossecução de actividade de instrutora de condução. Junto do TAF de Lisboa, aquela requereu que fosse decretada providência de natureza antecipatória, que lhe consentisse “retomar de imediato a actividade de instrutora de condução, emitindo, para o efeito, o respectivo documento que autorize a prosseguir a sua actividade”.

Também neste caso o tribunal se declarou territorialmente incompetente, uma vez que a residência habitual da Autora se situaria na área de jurisdição do TAF de Sintra, o qual teria competência para apreciar o pedido de condenação à prática devido.

## **3. Acção Administrativa Especial de Declaração de Ilegalidade por Omissão**

No âmbito desta acção administrativa especial, intentada ao abrigo do artigo 77.º do CPTA, um conjunto de particulares que alegaram prejuízo directo, requereram

---

<sup>152</sup> Proc. n.º 1032/09.9BELSB.

<sup>153</sup> Proc. n.º 224/08.2BELSB.

a declaração de ilegalidade por omissão de aprovação de Decreto Regulamentar, previsto no artigo 14.º do DL 112/2001, o qual seria necessário à regulamentação da carreira de Inspector<sup>154</sup>. Exigia-se, ainda, a reparação dos prejuízos causados aos particulares pelo não pagamento das retribuições inerentes às novas categorias, e ao suplemento da função inspectiva, entre outros.

Mais uma vez, atendendo ao critério da residência habitual dos autores, o Tribunal declarou-se territorialmente incompetente, por a maioria dos autores residir na área do TAF de Sintra.

#### **4. Processos Urgentes – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

Como já referimos, os processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões são os mais numerosos, entre aqueles que conseguimos reunir, contudo apenas um dos casos não se resolveu com a mera declaração de extinção da instância por inutilidade superveniente da lide.

Dos quatro processos reportados, desconhece-se qual o pedido de dois processos, conhecendo-se apenas o seu desfecho. Num dos casos, a instância foi declarada extinta por inutilidade superveniente da lide, resultante da posterior satisfação voluntária do pedido de informações pelo IMTT<sup>155</sup>. Nos outros casos, tratava-se de processos relacionados com litígios no âmbito das relações de emprego público, razão pela qual não os vamos considerar. A mesma sorte têm os processos relativos à impugnação de actos administrativos pré-contratuais, alheios à matéria de que se ocupa o presente Relatório.

---

<sup>154</sup> Proc. n.º 1/10.0 BELSB.

<sup>155</sup> Referimo-nos aos procs. n.ºs. 2680/08.0BELSB.



## INSTITUTO NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Tipos de actos visados nos processos 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos 2.3. Providências Cautelares 3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 4. Execução de Sentença

### I. Apresentação

O INAC, I.P., foi criado pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio, mas, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE) e passados quase dez anos desde a sua criação, foi sentida a necessidade de revisão do seu estatuto, a qual ocorreu por força da publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril<sup>156</sup>.

O INAC tem por missão “regular e fiscalizar o sector da aviação civil e supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector”. Trata-se de um instituto público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que prossegue as atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sob a superintendência e tutela do respectivo Ministro. O instituto conta com as receitas próprias elencadas no artigo 12.º.

---

<sup>156</sup> Diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio, com excepção do disposto nos n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 5.º e no artigo 6.º (artigo 25.º do Decreto-Lei 147/2007). Ao Decreto-Lei n.º 147/2007 referem-se, doravante, todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

Além do Decreto-Lei n.º 145/2007, que aprova a orgânica do instituto, este é regulado pelos seus Estatutos<sup>157</sup>, bem como pelos diplomas legais que regulam as actividades relevantes que se desenvolvem no sector<sup>158</sup>.

Para a “prosecução das suas atribuições, cabe ao INAC, licenciar, certificar, autorizar e homologar as actividades e os procedimentos, as entidades, o pessoal, as aeronaves, as infra-estruturas, equipamentos, sistemas e demais meios afectos à aviação civil, bem como definir os requisitos e pressupostos técnicos subjacentes à emissão dos respectivos actos”<sup>159</sup>.

As suas atribuições são vastas, podendo, na nossa perspectiva ser agrupadas em quatro grandes áreas: regulação e supervisão; segurança e qualidade; inovação e desenvolvimento; e protecção dos operadores e defesa dos utentes.

Para a prossecução destas atribuições, o Instituto dispõe, pois, de um conjunto de poderes regulamentares, de poderes de supervisão, de poderes de fiscalização, inspecção e auditoria e bem ainda de poderes de sancionatórios, entre os quais constam a possibilidade de determinação da aplicação de medidas cautelares preventivas da continuidade da actuação infractora.

A nível orgânico, o INAC é composto pelo Conselho Directivo, pelo Conselho Consultivo e pelo fiscal único. É ao Conselho Directivo que compete tomar as decisões relevantes relativas a títulos habilitantes para o exercício das diversas actividades legalmente reguladas pelo INAC, bem como aplicar coimas, sanções acessórias e medidas cautelares em processos de contra-ordenação da competência do instituto.

A actividade relevante do INAC pode ser impugnada seja por via administrativa, através de recurso tutelar para o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, seja por via contenciosa junto dos tribunais administrativos, no que diga respeito à actividade materialmente administrativa. Quanto às decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias, estas são impugnáveis junto dos tribunais criminais do local onde for praticada a infracção contra-ordenacional, nos termos gerais.

---

<sup>157</sup> Aprovados pela Portaria n.º 543/2007, de 30 de Abril, definem, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 145/2007, a organização interna do INAC.

<sup>158</sup> O sector da aviação abrange várias categorias, todas elas sujeitas a legislação especial, a saber: o acesso ao mercado, aeronavegabilidade, assistência em escala nos aeroportos e aeródromos nacionais, concorrência e preços, contra-ordenações aeronáuticas civis, defesa do consumidor, facilitação e segurança, faixas horárias nos aeroportos-“slots”, harmonização de normas técnicas, infra-estruturas aeroportuárias, licenciamento de transporte aéreo, medicina aeronáutica, navegação aérea, obrigações de serviço público, operações, pessoal aeronáutico, ruído das aeronaves, sistemas informatizados de reservas, taxas cobradas pelo INAC, trabalho aéreo e ultraleves.

<sup>159</sup> Informação retirada do sítio do INAC, *in* [www.inac.pt](http://www.inac.pt), a que acedemos em 24 de Março de 2010.

A actividade do INAC merece destaque não só pela relevância social e económica do sector regulado, mas também pela amplitude das atribuições e competências do Instituto, e ainda pela dimensão do universo de entidades sujeitas à sua regulação. Com efeito, neste universo incluem-se, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei 145/2007, todas entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos nacionais; todos os prestadores de serviços de navegação aérea, com excepção dos prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica; todos os operadores de transporte aéreo e todas as entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo e as demais referidas na lei.

De acordo com os dados mais actuais disponibilizados pelo próprio INAC no Anuário da Aviação Civil relativo ao ano de 2008<sup>160</sup> existiam, em 31 de Dezembro de 2008, e no que se refere a empresas ou organizações licenciadas, certificadas, aprovadas, por tipo de actividade, pessoal aeronáutico e outros “*stakeholders*”, 6329 regulados.

## **II. O Contencioso**

### **1. Apreciação Genérica**

O estudo do contencioso do INAC suportou-se nas informações prestadas pela própria entidade através de resposta ao nosso questionário, pelos arestos recolhidos através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet e através da pesquisa realizada no TAF de Lisboa, no TCA Sul e no STA<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Disponível no sítio do INAC, *in*

[http://www.inac.pt/SiteCollectionDocuments/Publicacoes/anuarios/ANUARIO\\_AVIACAO\\_CIVIL\\_08.pdf](http://www.inac.pt/SiteCollectionDocuments/Publicacoes/anuarios/ANUARIO_AVIACAO_CIVIL_08.pdf), ao qual acedemos em 24 de Março de 2010.

<sup>161</sup> A pesquisa não abrangeu, pois, os tribunais criminais, por motivos atinentes à sua dispersão territorial, e às dificuldades inerentes de pesquisa.

1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

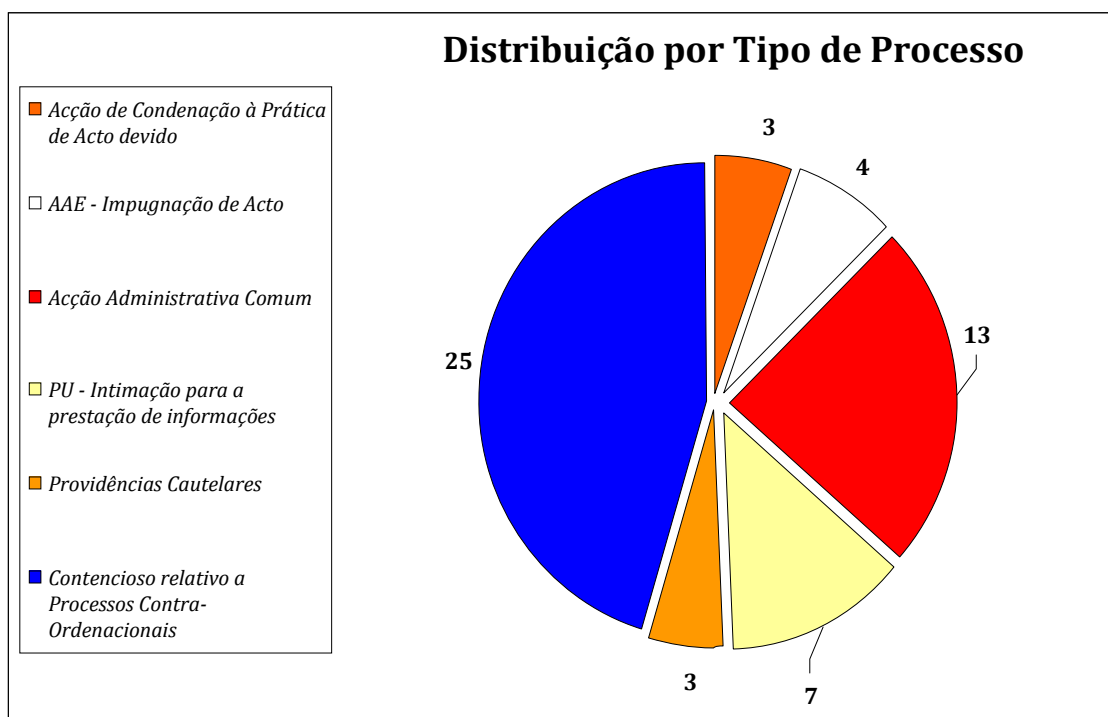
|  | Procedentes            |                          | Improcedentes | Pendentes | Total de Acções |
|--|------------------------|--------------------------|---------------|-----------|-----------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |           |                 |
| Acção Administrativa Comum   | 4                      | -                        | 3             | 6         | 13              |
| AAE Impugnação de Actos  | 1                      | -                        | 1             | 2         | 4               |
| Acções de Condenação à Prática de Acto Devido                          | -                      | -                        | -             | 3         | 3               |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | 5                      | -                        | 2             | -         | 7               |
| Providências Cautelares  | 3                      | -                        | -             | -         | 3               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais                  | 6                      | 3                        | 4             | 12        | 25              |
| <b>TOTAL</b>   | <b>19</b>              | <b>3</b>                 | <b>10</b>     | <b>23</b> | <b>55</b>       |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações gentilmente cedidas pelo INAC, mediante resposta ao nosso questionário.

A jurisprudência recolhida, porém, nem sempre se aproxima dos números constantes da tabela. Com efeito, conseguimos reunir cinco decisões judiciais no âmbito de acções administrativas especiais de impugnação de acto administrativo; cinco decisões judiciais no âmbito de processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões; duas decisões judiciais no âmbito de processos cautelares; um recurso; uma acção executiva e nenhum acórdão relativo à impugnação de coimas.

Não obstante, podemos desde já retirar, também quanto a esta entidade, algumas inferências. Desde logo, resulta imediatamente da leitura da tabela, que, à semelhança do que acontece com outras as entidades, o contencioso de impugnação de coimas ou sanções aplicadas é claramente dominante. Dado curioso, relativamente ao INAC, é também o número bastante elevado de acções administrativas comuns em que o instituto se vê envolvido. Infelizmente, ao longo da nossa pesquisa, não tivemos acesso a nenhuma decisão judicial proferida no âmbito desses tipos de processo.





Por sua vez, os processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões adquirem lugar de destaque, seguidos pelas acções administrativas especiais de impugnação de acto administrativo e de condenação à prática de acto devido.

Em seguida analisaremos mais em pormenor as decisões judiciais relativas a pretensões conexas com actos administrativos (aí incluídas as providências cautelares), os processos de intimação e ainda um processo de execução de sentença impugnatória a que tivemos acesso.

## 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos

Os processos relativos a pretensões conexas com actos administrativos dividem-se em processos de natureza cautelar e processos de impugnação de actos administrativos, os quais analisaremos separadamente, após uma breve análise dos tipos de actos visados nestes processos.

### 2.1. Tipos de actos visados nos processos

Na jurisprudência por nós estudada, analisámos pedidos referentes a: despacho que procedeu à adjudicação da concessão objecto do concurso público internacional para a adjudicação da exploração dos serviços aéreos regulares Lisboa/Bragança e

Bragança/Vila Real /Lisboa; acto do INAC que determinou a emissão de reposição de subsídios de refeição auferidos entre os anos de 1998 a 2001 a todos os membros do Conselho Directivo do Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI); acto de adjudicação de aquisição de equipamento informático por leilão; e acto que aprovou a lista de classificação final no âmbito de concurso público de admissão de pilotos e técnicos superiores.

### **2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos**

A pesquisa permitiu aceder a cinco decisões judiciais emanadas no âmbito deste tipo de processo, das quais apenas duas se pronunciam efectivamente sobre a validade dos actos em causa.

Num desses processos, que correu no TAF de Lisboa<sup>162</sup>, o particular pretendia que fosse impugnado o acto do júri que aprovou a lista de classificação final referente a concurso público de admissão de pilotos e técnicos superiores e que o mesmo fosse, consequentemente, repetido.

O particular imputa ao acto vício de forma, por falta de fundamentação da nota que lhe foi atribuída no exame psicológico, o que lhe impede aferir as razões ou os fundamentos que levaram o INAC a não o seleccionar. Vício que, no seu entendimento, se estende ao próprio relatório de exame psicológico.

O Tribunal entendeu que não assiste razão ao Autor na medida em que a leitura da “análise e perfil de competências”, da definição das “exigências funcionais” consideradas “essenciais” e “desejáveis”, dos métodos e instrumentos de avaliação utilizados, permitia perceber o que pode ter fundamentado essa decisão. Por conseguinte julgou improcedente a acção, absolvendo o INAC do pedido.

É também do TAC de Lisboa o outro aresto emitido no âmbito de um processo que tinha como objecto a impugnação da decisão do Vogal do Conselho Directivo do INAC, que ordenou a reposição dos subsídios de refeição auferidos de 1998 a 2001, por todos os membros do Conselho Directivo do INETI. O Autor alegou falta de audiência prévia, falta de fundamentação e violação de lei, por violação do artigo 7.º, n.º 4 do Decreto-Lei 464/82, de 8 de Dezembro.

---

<sup>162</sup> Proc. n.º 918/07.0 BELSB.

Aferindo a legalidade do acto quanto à falta de audiência prévia, o tribunal conclui pela inobservância dessa formalidade essencial e, por conseguinte, pela existência de vício de forma e consequente anulabilidade.

Já quanto à falta de fundamentação, retira o tribunal dos factos dados como provados, que a mesma está feita por remissão para os relatórios de auditorias realizadas e que os mesmos integram “elementos concretos, claros e suficientes que permitem a um destinatário médio ou normal, colocado na posição do real destinatário dos actos, compreender a motivação que subjaz ao raciocínio decisório”, considerando-a, por conseguinte, suficiente, concluindo, consequentemente, pela não verificação do vício apontado.

Por fim, cumpre dar a conhecer o aresto do STA<sup>163</sup>, proferido no âmbito de um processo de contencioso administrativo de anulação do despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, de 7 de Julho de 2003, relativo a concurso público para a adjudicação da exploração, em regime de concessão, dos serviços aéreos regulares Lisboa/Bragança e Bragança/Vila Real/Lisboa, e em cujo processo de licenciamento o INAC emitiu pareceres como autoridade reguladora do sector da aviação civil e como uma das entidades fiscalizadoras do cumprimento das obrigações modificadas de serviço público. O Recorrente considerou o INAC como terceiro interessado, por ter tido intervenção no processo de licenciamento.

A proposta do recorrente foi preterida, considerando o recorrente que tal decisão teve fundamento directo e exclusivo nos pareceres dados pelo INAC, os quais são manifestamente ilegais, por violarem os princípios da boa fé, da tutela da confiança e da imparcialidade. Argumentou, igualmente o recorrente, que, ao adjudicar à recorrida particular a concessão posta a concurso, o acto recorrido violou, também, os princípios da estabilidade das propostas, da prossecução do interesse público e os da igualdade e imparcialidade.

A primeira das questões resolvidas pelo STA teve a ver com a legitimidade passiva do INAC chamado a intervir pela recorrente como terceiro interessado. Ora, entendeu o Tribunal que em contencioso de anulação a legitimidade passiva se afere, em primeiro lugar, pela autoria do acto recorrido e, em segundo lugar, pelos contra-interessados a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar, o que não sucede com as pessoas cuja esfera jurídica só indirecta e eventualmente possa sair beneficiada pela manutenção do acto impugnado na ordem jurídica, como é o caso do INAC, porquanto o eventual provimento do recurso não o prejudicará directamente,

---

<sup>163</sup> Proc. n.º 01410/03, de 6 de Novembro.

sendo o seu interesse na manutenção do acto meramente indirecto, residindo, apenas, na satisfação intelectual de ver sufragados os seus juízos técnicos.

Quanto à violação dos princípios, concluiu o STA que as deliberações do INAC se assumem como pareceres técnicos, não podendo, assim, estar afectadas dos vícios que a recorrente lhes imputa: violação dos princípios da boa fé, da tutela da confiança e da imparcialidade.

Entendia, também, a recorrente que, se a sua proposta não podia ser aceite por desrespeitar o caderno de encargos, a proposta escolhida também não merecia a adjudicação, imputando a essa vertente do acto a violação dos princípios da estabilidade das propostas, da igualdade e da prossecução do interesse público. O tribunal, também aqui, não deu razão à recorrente por entender que a melhor proposta era aquela que globalmente satisfizesse as condições impostas pelo regulamento do concurso. De facto, se a norma técnica relativa à segurança foi imposta por se ter entendido que era o seu cumprimento que melhor assegurava o interesse das populações, ao respeitar essa norma a proposta do recorrido particular era a que melhor assegurava esse interesse. Assim, o acto recorrido, também nesta vertente, não violava, no juízo do tribunal, o princípio da salvaguarda do interesse público.

Concluiu ainda o STA pela não violação do princípio da estabilidade das propostas, por considerar que a proposta da recorrida particular era uma proposta firme e estável.

### **2.3. Providências Cautelares**

Dos processos relativos a providências cautelares de que tivemos conhecimento, num formulava-se, ao abrigo da acção popular e respectivo regime, um pedido ao INAC de reposição provisória na pista 05 do aeroporto da Madeira dos limites de vento existentes em Novembro de 2000, nomeadamente a limitação de 10 nós no sector 120º a 230º MAG, até ser averiguada na acção principal a legalidade da alteração que estabeleceu os limites actualmente em vigor<sup>164</sup>.

A contra-interessada ANAM veio arguir a ilegitimidade activa do requerente e a ilegitimidade do Tribunal, enquanto que as entidades recorridas Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do Desenvolvimento Regional vieram arguir a sua ilegitimidade passiva.

---

<sup>164</sup> Proc. n.º 655/05.OBELSB.

A análise da questão da ilegitimidade do requerente centrou-se na discussão da configuração dos bens envolvidos visados pelo Requerente – a segurança pública de todos aqueles que se desloquem à Madeira e a prevenção de lesão grave e irreparável, qual seja a ocorrência de acidente de viação que poderá atingir o bem vida.

Ora, atento o objecto da providência cautelar bem como o enquadramento constitucional da lei da acção popular – a CRP garante através deste meio a prevenção, cessação e perseguição de infracções contra a saúde pública, a degradação do meio ambiente e do património cultural, conjugado com o disposto na LAP que regulamenta o direito de acção popular, nomeadamente no seu artigo 1.º, n.º 2, – entendeu o TAF de Lisboa que a segurança aeronáutica não merece enquadramento na mesma.

Assim, se é verdade que a segurança aeronáutica é merecedora de tutela jurídica, o meio idóneo não é, no entendimento do tribunal, a acção popular, por a lei aplicável em sede de delimitação e exercício da acção popular não englobar os bens que se pretendem defender, o que implicou, necessariamente, o decaimento das razões que legitimariam a extensão da legitimidade activa, isto é, de beneficiar o Requerente do estatuto de parte legítima. Por conseguinte, ficou provada a excepção dilatória de ilegitimidade activa do Requerente.

### **3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

Foram cinco os arestos a que tivemos acesso, todos do TAF de Lisboa.

Em quatro dos processos, os tribunais envolvidos julgaram extinta a instância por inutilidade superveniente da lide, em virtude da satisfação das pretensões durante a pendência da acção<sup>165</sup>.

No quarto processo apurado o tribunal foi chamado a pronunciar-se sobre um pedido de informação sobre o estado de um procedimento administrativo relativo a revisão da situação profissional do requerente, isto é, a saber se assistia ou não ao Requerente o direito de ser informado nos termos requeridos, tendo o tribunal dado como assente quer o interesse directo do requerente no procedimento administrativo em relação ao qual convoca o direito à informação administrativa, quer o facto de a informação pretendida ter sido objecto de requerimento prévio à Autoridade Requerida, quer ainda a circunstância de a informação requerida não estar abrangida pelo segredo legalmente estabelecido. Por estas razões, e atentos os pressupostos, extensão e âmbito do direito à informação administrativa procedimental decorrentes

---

<sup>165</sup> Procs. n.ºs. 183/07.9 BELSB, 231/08.5BELSB, 1661/05.0 BELSB e 2654/06.5 BELSB.

dos artigos 61.º e seguintes do CPA, o tribunal concluiu que assistia ao requerente o direito de ser informado nos termos pretendidos, pelo que intimou o INAC a prestar ao requerente as informações devidas.

#### **4. Execução de Sentença**

O Autor do processo *supra* analisado, que tinha como objecto a impugnação da decisão do Vogal do Conselho Directivo do INAC de reposições relativas aos subsídios de refeição auferidos de 1998 a 2001 por todos os membros do Conselho Directivo do INETI, requereu, junto do TAC de Lisboa, a execução do acórdão referido, por entender que a anulação de um acto administrativo constitui a Administração no dever de reconstituir a situação que existiria se o acto anulado não tivesse sido praticado.

Contudo, conclui o TAC de Lisboa pela improcedência do pedido de execução, na medida em que o Acórdão exequendo anulou o acto recorrido com o fundamento em vício de forma, consistente na falta de audiência prévia à tomada daquela decisão. Ora, a execução do acto passa pela produção de novo acto, mas agora isento daquele vício de forma, procedendo-se a tal audiência e tomando a decisão decorrente desse formalismo, sendo nisso que consiste a execução do julgado. Só depois de expurgado daquele vício de forma se poderia passar à fase seguinte, que era verificar da legalidade ou ilegalidade substancial de tal acto, e se ilegal, impugnável, e obtendo os exequentes ganho de causa, o eventual direito à reposição das remunerações que teriam auferido e que não auferiram pela invalidade substantiva do acto impugnado. Por assim ser, julgou-se improcedente o pedido executivo.

## INSTITUTO DA CONSTRUÇÃO E DO IMOBILIÁRIO

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Tipos de actos visados nos processos 2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos 2.3. Providências Cautelares 3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias

### I. Apresentação

O InCI, I.P., foi criado no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), pelo Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de Abril, sucedendo ao IMOPPI (Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário)<sup>166</sup> na missão de “regular e fiscalizar o sector da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, produzir informação estatística e análises sectoriais e assegurar a actuação coordenada do Estado no sector”.

O InCI é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que prossegue as atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sob a superintendência e tutela do respectivo Ministro.

---

<sup>166</sup> O IMOPPI foi, por sua vez, criado pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de Março, com a configuração de instituto público, dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira, e de património próprio, sujeito à tutela e superintendência do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, à data da sua constituição. Esta estrutura veio substituir o Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares (CMOPP), entidade criada em 1988, previamente responsável pela regulação do acesso ao exercício das actividades do sector. Ao longo do presente estudo, utilizaremos, por conveniência prática, indistintamente as designações de InCI e de IMOPPI, quando este surja, como tal, referido na jurisprudência tratada.

O Instituto conta com receitas próprias, as quais, de acordo com o artigo 14.º, incluem: as receitas provenientes de taxas cobradas em conformidade com as leis que regulam a actividade do sector<sup>167</sup>; 40% do valor das coimas que sejam aplicadas pelo InCI; o produto da venda de bens ou da prestação de serviços pelo InCI; os rendimentos advenientes do seu património próprio; as contribuições e subsídios provenientes de outras entidades públicas, entre outras eventualmente previstas por “lei, contrato ou outro título”.

Além do Decreto-Lei n.º 144/2007<sup>168</sup>, que aprova a orgânica do Instituto, este é regulado pelos seus Estatutos<sup>169</sup>, bem como pelos diplomas legais que regulam o sector, nomeadamente pelo Regime Jurídico de Ingresso e Permanência na Actividade de Construção (RJIPAC), constante do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, e pelo regime aplicável às actividades de mediação imobiliária e angariação imobiliária (RMIAI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 211/2004, de 20 de Agosto.

O InCI é uma entidade central, com jurisdição sobre todo o território nacional. As suas atribuições são vastas e abrangem, entre outras: actividades de estudo, dinamização e promoção do desenvolvimento sustentável do sector; a contribuição para a definição de políticas públicas no sector da construção e do imobiliário, incluindo a elaboração de propostas de adopção de medidas legislativas e regulamentares, bem como a coordenação da actuação das entidades públicas; a qualificação de empresas e atribuição de títulos habilitantes ao exercício das diversas actividades reguladas, bem como o acompanhamento e avaliação do desempenho dessas empresas; a acreditação e orientação de entidades de direito privado para o tratamento de procedimentos administrativos tendentes à atribuição desses títulos habilitantes, bem como a realização de auditorias às entidades acreditadas; e ainda a realização de acções de inspecção e fiscalização e instauração de processos sancionatórios a que haja lugar. Para a prossecução destas atribuições, o Instituto dispõem de um conjunto de poderes de inspecção e fiscalização e também de poderes sancionatórios.

A nível orgânico, o Instituto é composto pelo Conselho Directivo, pelo Conselho Consultivo, pelo fiscal único e por duas comissões técnicas especializadas. É ao Conselho Directivo que compete tomar as decisões relevantes relativas a títulos habilitantes para o exercício das diversas actividades legalmente reguladas pelo InCI,

---

<sup>167</sup> V.g. em conformidade com o RJIPAC, artigo 49.º, n.º2, e com o RMIAI, artigo 36.º, n.º 2.

<sup>168</sup> Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

<sup>169</sup> Aprovados pela Portaria n.º 542/2007, de 30 de Abril, definem, nos termos do artigoº 11.º do Dec.-Lei n.º 144/2007, a organização interna do InCI.



bem como aplicar coimas, sanções acessórias e medidas cautelares em processos de contra-ordenação da competência do instituto.

A actividade relevante do InCI pode ser impugnada seja por via administrativa, através de recurso tutelar para o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, seja por via contenciosa junto dos tribunais administrativos, no que diga respeito à actividade materialmente administrativa. Quanto às decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias, estas são impugnáveis junto dos tribunais criminais do local onde for praticada a infracção contra-ordenacional, nos termos gerais.

A actividade do InCI merece, pois, destaque não só pela relevância social do sector regulado ou pela amplitude das atribuições e competências do Instituto, mas ainda pela dimensão do universo de entidades sujeitas à sua regulação. Com efeito, neste universo incluem-se todas as entidades e sujeitos, nacionais e estrangeiros, que pretendam aceder ao exercício de actividades de construção, mediação e angariação imobiliárias. De acordo com os dados mais actuais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, existem 117.027 empresas a operar na actividade de construção em Portugal, e 27.652 empresas implicadas no exercício de “actividades imobiliárias”<sup>170</sup>.

## **II. O Contencioso**

### **1. Apreciação Genérica**

O estudo do contencioso do InCI teve por base as informações prestadas pela própria entidade através de resposta ao questionário, os arestos recolhidos através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet e através da pesquisa realizada no TAF de Lisboa, no TCA Sul e no STA<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Segundo informação do Instituto Nacional de Estatística relativo ao número de empresas por ramo de actividade, para o período de referência de 2008. Disponível, mediante pesquisa, no sítio do INE: <http://www.ine.pt>. Consultámos a 15 de Março de 2010.

<sup>171</sup> A pesquisa não abrangeu, pois, os tribunais criminais, por motivos atinentes à sua dispersão territorial, e às dificuldades inerentes de pesquisa. Assim, quanto aos processos contra-ordenacionais só tivemos acesso a decisões judiciais em sede de recurso junto dos tribunais da Relação.

1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |                          | Improcedentes | Pendentes | Total de Acções  |
|--|------------------------|--------------------------|---------------|-----------|------------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |           |                  |
| AAE Impugnação de Actos Administrativos                                | 1                      | 1                        | 11            | 6         | 19               |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | -                      | -                        | 5             | -         | 5                |
| Providências Cautelares  | 5                      | -                        | 6             | -         | 11               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais                  | -                      | -                        | -             | -         | 71 <sup>2)</sup> |
| <b>TOTAL</b>   | <b>6</b>               | <b>1</b>                 | <b>22</b>     | <b>6</b>  | <b>106</b>       |

<sup>1)</sup> De acordo com as informações gentilmente cedidas pela CMVM, mediante resposta ao nosso questionário.

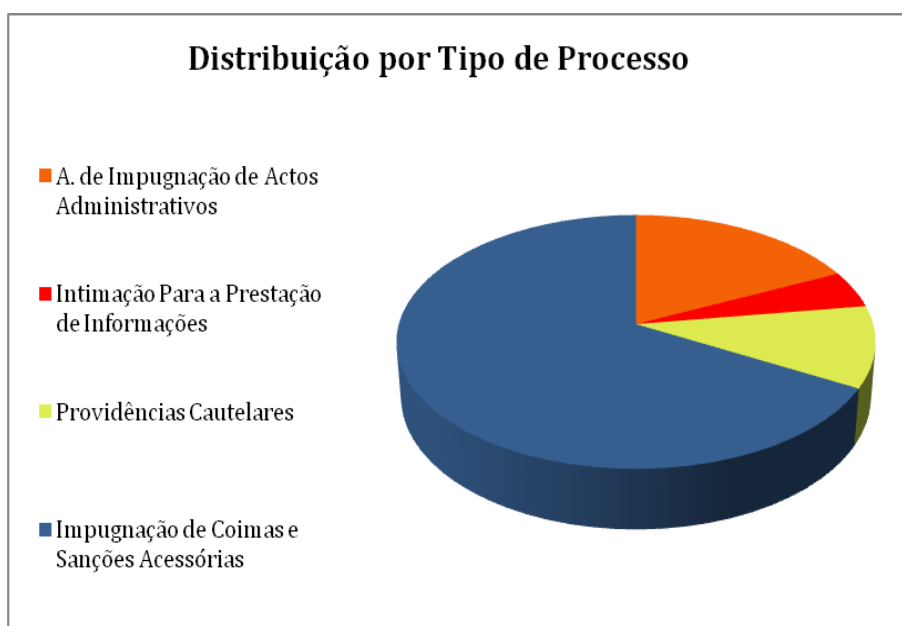
<sup>2)</sup> O número de acções foi indicado pelo InCI, porém não foi fornecida qualquer informação relativa à procedência ou improcedência dos processos, apenas um montante global do valor das coimas e do valor das sentenças foi discriminado.

A jurisprudência recolhida não logrou, contudo, aproximar-se, em muitos casos, daqueles dados fornecidos pelo InCI. Com efeito, tivemos acesso a, ou conhecimento de, apenas, quatro acções administrativas especiais de impugnação de acto administrativo, uma decisão judicial no âmbito de processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, quatro decisões judiciais no âmbito de processos cautelares, e apenas três acórdãos relativos à impugnação de coimas<sup>172</sup>.

Todavia, só com base na informação prestada pelo InCI, podemos desde já retirar alguns apontamentos de interesse.

<sup>172</sup> Devemos, também, referir que praticamente todos os arestos coligidos dizem respeito, ainda, ao IMOPPI. Sendo demasiado breve o período de vida do InCI não seria, em todo o caso, expectável que este estivesse já implicado num número substancial de processos.

Desde logo, revela-se particularmente interessante o número total de processos referenciado pelo InCI, especialmente quando temos em conta a dimensão do universo de entidades sujeitas à regulação do instituto, e que com ele potencialmente entram em relação todos os anos, para renovação dos títulos habilitantes ao exercício das actividades do sector. Se confrontarmos o número de 106 processos com o número, estimado com base nos dados do INE supracitados, de cerca de 144.679 empresas que integram o universo de regulados pelo InCI, poderemos até dizer que, em termos relativos, o número de processos em que esta entidade está ou esteve implicada é praticamente insignificante.



Além deste aspecto, ressalta da tabela que, de acordo com o InCI, os processos relativos a pretensões de índole jurídico-administrativa tendem a ser maioritariamente julgados “improcedentes”. O InCI assinalou a improcedência de todos os processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, da maioria das providências cautelares requeridas e de doze das dezanove acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos contra si instauradas pelos particulares. Em segundo lugar, e tendo em conta os tipos de processos, é de assinalar que, também neste caso, o contencioso de impugnação de decisões tomadas no âmbito de processos de natureza contra-ordenacional assume preponderância no contexto geral do contencioso deste instituto.

As acções administrativas especiais, que são na sua totalidade acções para impugnação de actos administrativos, constituem o segundo tipo de processo mais relevante, seguidas pelas providências cautelares e, por fim, pelos processos urgentes,

que se esgotam nos processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões.

Não é de surpreender, tendo em conta que uma parte relevante da actividade do InCI consiste na concessão e renovação de títulos que habilitam as entidades reguladas para o exercício das actividades do sector da construção e do imobiliário, que o contencioso relativo a esse tipo de actos mereça aqui o segundo lugar de destaque.

Assim, todas as acções de impugnação de actos administrativos a que tivemos acesso dizem respeito a esse tipo de actos. Do mesmo modo, os processos cautelares por nós analisados visam a obtenção da suspensão de eficácia dos actos dessa natureza, pretensão, em regra, acompanhada do pedido de concessão de providências de natureza antecipatória, que consintam a prossecução do exercício de actividade, cujo título habilitante está posto em crise, ou cuja renovação está comprometida.

Na verdade, mesmo o contencioso contra-ordenacional a cujo conteúdo tivemos acesso, prende-se, em todos os casos, com a ausência de título habilitante para o exercício da actividade.

E, enfim, o único processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões a que tivemos acesso tinha, também, por objecto obter certidão do procedimento iniciado por um pedido de renovação de alvará e de todos os documentos que instruíram o pedido.

Em seguida analisaremos mais em pormenor as decisões judiciais relativas a estes três tipos principais de pretensões dos particulares: as pretensões conexas com actos administrativos (aí incluídas as providências cautelares); os processos de intimação e, por fim, o contencioso contra-ordenacional.

### **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

Os processos relativos a pretensões conexas com actos administrativos dividem-se em processos de natureza cautelar e processos de impugnação de actos administrativos, os quais analisaremos separadamente, após uma breve análise dos tipos de actos visados nestes processos.

#### **2.1. Tipos de actos visados nos processos**

Como já tivemos oportunidade de referir no número anterior, os tipos de actos mais visados nos processos instaurados contra o InCI são os actos desfavoráveis adoptados pelo instituto no âmbito de procedimentos administrativos tendentes, seja

à obtenção, seja à renovação de títulos habilitantes para o exercício das actividades reguladas do sector, ou ainda os actos mediante os quais o InCI altera as habilitações constantes de alvará.

Na jurisprudência recolhida, analisámos pedidos referentes a: actos de indeferimento de pedido de inscrição no registo, para o exercício de actividade de angariação imobiliária; indeferimento de pedidos de revalidação de licença de mediação imobiliária; indeferimento de pedido de revalidação de alvará para o exercício de actividade de construção; despacho que condicionou a autorização como industrial de construção civil, construtor geral para a classe 1, à apresentação da cédula profissional de técnica do quadro, licenciada em engenharia, emitida pela Ordem dos Engenheiros, comprovativa da sua qualidade de engenheira; despacho que, na sequência de uma reavaliação, decidiu o cancelamento de habilitações constantes de alvará para o exercício de actividade de construção, de que uma empresa era titular.

## **2.2. Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos**

No contexto do contencioso que implica o InCI, o número de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos não pode deixar de ser considerado muito relevante.

A nossa pesquisa permitiu-nos aceder a quatro decisões judiciais emanadas no âmbito deste tipo de processo, das quais apenas uma se pronuncia efectivamente sobre a validade dos actos em causa.

Num desses processos, que correu no TAF de Lisboa<sup>173</sup>, o particular pretendia que fosse impugnado o indeferimento de pedido de inscrição no registo, para o exercício de actividade de angariação imobiliária, e que o InCI fosse consequentemente condenado a inscrever o particular no dito registo. Posteriormente, veio o particular a desistir da instância, com o acordo do InCI, pelo que o processo acaba por ser extinto por desistência das partes, homologada pelo TAF, sem que da sentença constem quaisquer outras informações relativamente ao processo, aos vícios assacados ao acto, ou aos motivos da desistência.

O TCA Sul oferece-nos dois acórdãos proferidos no âmbito de acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos. Contudo também nenhum deles chega a apreciar e a decidir sobre a validade dos actos impugnados.

---

<sup>173</sup> Proc. n.º 918/07.0 BELSB.

Num dos casos<sup>174</sup>, o processo tinha sido declarado extinto por inutilidade superveniente da lide já no TAF de Loulé. Tratava-se de um processo em que o particular pretendia, inicialmente, impugnar o indeferimento de pedido de revalidação de alvará para o exercício de actividade de construção. O particular requereu também que fosse suspensa, a título cautelar, a eficácia do acto que determinava a não renovação – providência esta que foi concedida pelo tribunal. Após remessa ao InCI da documentação cuja falta havia determinado o indeferimento, através da qual fez prova de possuir as habilitações técnicas necessárias para a renovação do alvará, o pedido de revalidação foi diferido, pelo que a inutilidade era a conclusão óbvia do processo. Todavia, o InCI tendo sido condenado a pagar as custas do processo, requereu junto do TAF a reforma da sentença quanto a custas, pedido que foi indeferido por aquele tribunal. Tomando em consideração os argumentos do InCI de que não fora este, mas sim a autora com a sua actuação, que motivara o procedimento e dera causa à inutilidade superveniente da lide, os juízes do TCA Sul concluíram que o acto de renovação do alvará não dependeu da vontade do InCI, mas resultou de imposição directa da lei, uma vez feita prova de estarem reunidas as condições legais para essa renovação. Nesse sentido, acordaram em declarar nulo o despacho recorrido, reformando a decisão quanto a custas, considerando a empresa responsável pelo seu pagamento.

O outro acórdão do TCA Sul<sup>175</sup> é proferido no âmbito de um recurso de sentença do TAF de Loulé que se julgou territorialmente incompetente para conhecer uma acção administrativa especial de impugnação de indeferimento de pedido de revalidação de licença de mediação imobiliária. Na verdade, a sentença do TAF de Loulé é, no mínimo, extraordinária. Em virtude de a Direcção Regional Sul da Associação de Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária (APEMIP) ter sido chamada a intervir no processo, esta intervenção motivou uma séria confusão, sobre a qual assentou o juízo de incompetência. Na sentença recorrida, o Tribunal julga-se territorialmente incompetente por qualificar a Direcção Regional Sul da APEMIP (associação privada) como uma “entidade de âmbito local” pertencente ao IMOPPI, pelo que, nos termos do artigo 20.º do CPTA, o tribunal competente para apreciar o litígio, seria o tribunal da sede da entidade demandada. O TCA Sul desfaz a confusão, esclarecendo que a APEMIP é uma associação privada, cujas direcções regionais não são integradas no IMOPPI, pelo que territorialmente competente se deveria considerar o TAF de Loulé, já que a Autora tem a sua sede nessa área.

---

<sup>174</sup> Proc. n.º 03498/08, acórdão de 29 de Maio de 2008.

<sup>175</sup> De 3 de Maio de 2007, proferido no âmbito do proc. n.º 2377/07.

Por último, o aresto do STA analisado<sup>176</sup> dedica-se a apreciar uma questão complexa relativa à impugnação de despacho que condicionou a autorização como industrial de construção civil, construtor geral para a classe 1, à apresentação da cédula profissional de técnica do quadro, licenciada em engenharia, emitida pela Ordem dos Engenheiros, comprovativa da sua qualidade de engenheira. O recurso contencioso vem interposto de despacho do Secretário de Estado da Habitação, emanado no âmbito de recurso hierárquico necessário, que os recorrentes interpuseram com fundamento em vários vícios de forma e de violação da lei, pedindo que fosse declarado nulo o acto recorrido ou, caso assim não se entendesse, anulado e substituído por um outro que reconhecesse a capacidade da funcionária da empresa para técnica até à classe 3 no Alvará do IMOPPI. A questão consistia, fundamentalmente, em saber se, no quadro legal aplicável, ao licenciado em engenharia era necessária a inscrição na Ordem dos Engenheiros para que pudesse integrar o quadro técnico de empresa autorizada a exercer actividade no âmbito das obras públicas e construção civil<sup>177</sup>.

O STA acaba por fazer uma interpretação do enquadramento legal e regulamentar da questão muito próxima daquela feita pelo InCI, tendo acabado por considerar que “exigindo o Quadro IV do Anexo à Portaria [Portaria 412-J/99, de 04 de Junho], que no quadro de pessoal para ICC [industrial de construção civil] classe 1 exista pelo menos um engenheiro técnico, e sendo tal qualificação conferida pela Ordem de Engenheiros, nenhum reparo nos merece a exigência feita pelo IMOPPI de comprovação da inscrição da segunda recorrente na Ordem dos Engenheiros, pelo que o despacho recorrido que, em sede de recurso hierárquico, manteve essa exigência não padece da apontada violação da lei”. Assim, o STA acabou por negar provimento ao recurso, mantendo a decisão do IMOPPI.

### **2.3. Providências Cautelares**

Todos os processos relativos a providências cautelares a que tivemos acesso visam obter a suspensão de eficácia de actos administrativos. A essas pretensões, juntam-se, como já tivemos oportunidade de referir, as pretensões de obtenção de providências que possibilitem não só que os particulares visados possam continuar a

---

<sup>176</sup> Proferido a 15 de Fevereiro de 2005, no âmbito do proc.o n.º 01630/03.

<sup>177</sup> Nos termos do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 61/99, de 02 de Março, e pela Portaria 412-J/99, de 04 de Junho, cujo artigo 6.º, nº1, permitia que no quadro técnico das referidas empresas sejam aceites licenciados ou bacharéis de áreas científicas diversas de engenharia.

exercer, legalmente, a sua actividade, mas que antecipem mesmo os efeitos da substituição do acto impugnando.

No âmbito da pesquisa efectuada acedemos a cinco processos cautelares, um deles já mencionado a propósito de outro processo<sup>178</sup>, e outro de que tivemos conhecimento apenas através do já citado acórdão do TCA Sul que se pronunciou relativamente à reforma de decisão quanto a custas.

Neste último, os particulares requereram a suspensão de eficácia do acto de indeferimento de renovação de alvará de empresa de construção, providência que, de acordo com o relatório do TCA Sul, foi concedida aos particulares.

Noutro dos arestos recolhidos no TCA Sul<sup>179</sup>, o Tribunal pronunciou-se sobre um pedido de suspensão de eficácia de acto de indeferimento de revalidação de licença de mediação imobiliária, cumulado com o pedido de concessão de autorização provisória para o exercício dessa actividade. A recorrente havia feito o pedido de revalidação, tendo sido informada pelo IMOPPI de que o pedido não se encontrava suficientemente instruído com toda a documentação requerida para a revalidação. Por esse motivo, o pedido acabou por ser indeferido, por não estar provado um dos pressupostos da revalidação, por decisão do Vogal do Conselho de Administração do IMOPPI. Essa decisão foi notificada à requerente, e só posteriormente foi objecto de ratificação por parte do Presidente daquele órgão.

Enfim, a recorrente requer ao TAF de Loulé que sejam decretadas as providências de suspensão de eficácia do acto de indeferimento, e de autorização provisória para o exercício da profissão. Este tribunal não considerou que estivesse comprovado o pressuposto de manifesta procedência da acção principal, pressuposto cuja ausência determina a não concessão da providência. Esta decisão é posteriormente impugnada, no que diz respeito à providência antecipatória, com fundamento num alegado erro de julgamento e omissão de pronúncia, por considerar a recorrente que o juiz deveria ter procedido à ponderação de interesses a que obriga o n.º 2 do artigo 120.º do CPTA.

O TCA Sul, porém, confirma a decisão do TAF Loulé, rejeitando a ideia de que tivesse havido qualquer erro de julgamento ou omissão de pronúncia, uma vez que, não estando verificados os pressupostos de concessão de providências cautelares

---

<sup>178</sup> Referimo-nos ao acórdão do TCA Sul proferido em 29 de Maio de 2008, no âmbito do proc. n.º 03498/08.

<sup>179</sup> Proferido no âmbito do proc. n.º 02961/07 de 27 de Setembro de 2007.



constantes do artigo 120.º, n.º 2, não há lugar à ponderação de interesses prevista no artigo 120.º, n.º 2, do CPTA.

Também o TCA Sul teve oportunidade de se pronunciar, noutra processo<sup>180</sup>, sobre o pedido de suspensão de eficácia de um acto de cancelamento de habilitações de alvará, de que era titular uma empresa de construção, na sequência de procedimento de reavaliação. O pedido foi, em primeira instância, dirigido ao TAF de Lisboa, o qual deferiu o pedido “por se mostrarem preenchidos os requisitos do *fumus boni iuris* em virtude de, quanto ao vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, se estar em presença de matéria complexa, sendo no processo principal que é apropriado apreciar da conformidade do acto com as normas jurídicas invocadas e aplicáveis e do *periculum in mora* por a imediata execução do acto de cancelamento do alvará da requerente, que tem validade até 31/1/09, a impossibilitar de continuar a exercer a actividade construtiva, criando uma situação de facto consumado (...) e por não se poder concluir pela existência de prejuízos para o interesse público que devam ser tomados em conta para inviabilizar a concessão da providência cautelar ao abrigo do nº 2 do artigo 120.º. do CPTA”.

O InCI recorre, então, desta decisão, contestando que estivessem verificados os pressupostos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. O TCA Sul, porém, reiterando que não é manifesta a improcedência da acção principal e que é comprovada a existência de prejuízos decorrentes do cancelamento de habilitações, afasta a contestação do InCI e confirma a sentença do TAF de Lisboa.

Junto do STA, a única decisão judicial<sup>181</sup> emanada no âmbito de um processo cautelar centrou-se, fundamentalmente, na questão de saber se é possível recorrer para o STA de decisão relativa a providências cautelares, em sede de recurso excepcional de revista (artigo 150.º CPTA).

Também neste caso, as providências requeridas visavam obter a suspensão de eficácia de acto de indeferimento de renovação de licença para o exercício de mediação imobiliária, bem como a concessão de uma *autorização provisória* para o exercício dessa actividade. Estas pretensões tinham sido julgadas improcedentes pelo TAF de Lisboa, decisão posteriormente confirmada pelo TCA Sul em sede de recurso.

O particular visado procura, então, obter junto do STA provimento para as suas pretensões, interpondo recurso ao abrigo do artigo 150.º do CPTA. O STA não afastou *a priori* a possibilidade de que nos processos de natureza cautelar possam estar “em

---

<sup>180</sup> Acórdão de 22 de Janeiro de 2009, proferido no âmbito do proc. n.º 04610/08.

<sup>181</sup> Acórdão de 6 de Dezembro de 2005, proferido no âmbito do proc. n.º 01144/05.

causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito” (artigo 150.º do CPTA). No entanto, não deixou de sublinhar que, nesses casos, a verificação dos pressupostos de admissão de recurso excepcional de revista deve ser ainda mais rigorosa. Uma vez que está em causa a tutela *provisória* de direitos ou interesses legalmente protegidos, afigura-se mais difícil que o processo se afirme pela sua relevância jurídica ou social, a qual revestirá, de modo substancial, o processo em que se haja de decidir a questão controvertida a título definitivo. E com efeito, no caso concreto, o STA considerou não estarem reunidos os pressupostos de admissão do recurso excepcional de revista.

### **3. Processos Urgentes: Processos de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

A única pronúncia judicial a que tivemos acesso, no âmbito de um processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões, decorreu no TAF de Lisboa<sup>182</sup>. Neste processo, o particular requereu que o InCI fosse intimado a passar certidão de todos os documentos que instruíram um pedido, feito pelo requerente, de renovação de alvará de construção.

Em resposta a esse requerimento, o InCI havia extraído certidão relativo àquele específico procedimento, todavia tinha recusado satisfazer o pedido do particular relativamente à certidão de alguns dos documentos que instruíram o pedido. O TAF considerou que ao particular assistia razão, e intimou o InCI a emitir certidão dos documentos em falta, no prazo de dez dias.

A originalidade desta sentença reside no facto de o Tribunal ter sentido a necessidade de reforçar a eficácia da sua decisão com o a sujeição ao pagamento de uma sanção pecuniária compulsória, a suportar pessoalmente pela Directora do serviço responsável que havia subscrito a certidão insuficiente, e equivalente a 5% do valor de retribuição mensal vigente<sup>183</sup>.

### **4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

Como já foi referido, o número de processos de impugnação de coimas e sanções acessórias é, no contexto do contencioso do InCI, de grande relevo,

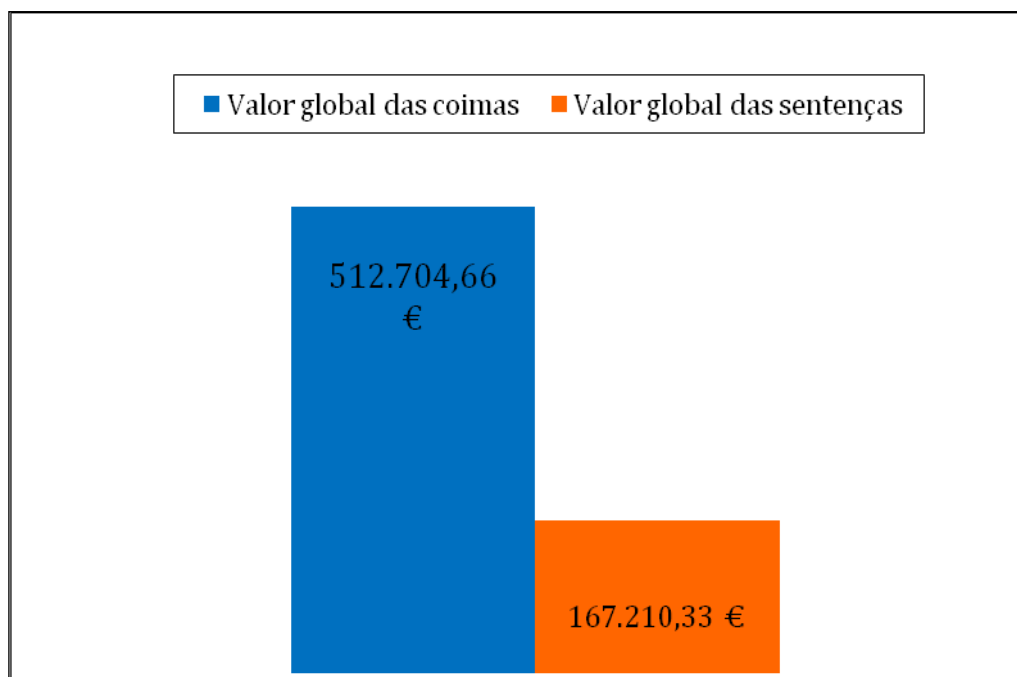
---

<sup>182</sup> Proc. n.º 2316/09.1 BELSB, concluído em Dezembro de 2009.

<sup>183</sup> Que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 246/2008 de 28 de Dezembro era de 450€, pelo que a sanção pecuniária compulsória foi determinada em 22,50 € por dia de atraso.

representando cerca de 67% do contencioso que implica esta entidade. Infelizmente, porém, as informações que obtivemos relativamente a este tipo de processos são escassas. Por um lado, a informação fornecida pelo InCI não nos permite perceber qual o desfecho dos processos assinalados. Por outro lado, seja porque o contencioso relativo aos processos de contra-ordenação se dispersa por tantos tribunais criminais, quantos sejam competentes por cada sítio em que sejam praticadas as actividades sancionadas, seja porque poucos são os recursos contra-ordenacionais disponíveis nas bases de dados dos Tribunais da Relação de todo o país, as decisões judiciais nesta matéria são, salva melhor pesquisa, escassas.

Contudo, o InCI não deixou de nos fornecer valiosas indicações sobre o montante global das coimas aplicadas pelo Instituto e os montantes globais dos valores estabelecidos posteriormente nos tribunais. Destes dados, resulta que o valor arrecadado, a final, pelo Estado e pelo InCI corresponde apenas a um terço do montante global das coimas inicialmente aplicadas pelo instituto.



Na nossa pesquisa tivemos acesso a três acórdãos: dois do Tribunal da Relação do Porto: e um do Tribunal da Relação de Coimbra. Em todos os casos, estava em causa a impugnação de sanções aplicadas a empresas de construção, por violação das obrigações que sobre elas impendem por força do artigo 4.º do RJIPAC.

No acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 2 de Junho de 2009<sup>184</sup>, estava em causa o recurso de sentença do Tribunal Judicial da Comarca de Viseu, o qual manteve a decisão do InCI de condenar uma empresa de construção ao pagamento de uma coima de 10.000 € pela prática de contra-ordenação muito grave, prevista e punida no artigo 37.º, n.º 2, alínea a) do RJIPAC, por violação do disposto no artigo 4.º, n.º 1 do mesmo diploma. Esta norma dispõe que o exercício de actividade de construção depende da emissão de alvará pelo InCI, através do qual o seu titular fica “autorizado a executar os trabalhos enquadráveis nas habilitações no mesmo relacionadas”, entre estas figurando as classes<sup>185</sup>, ou seja o escalão de valor de obras que as empresas estão autorizadas a realizar.

A empresa em causa estava autorizada a realizar obras até ao valor de 1.120.000 €, porém celebrou um contrato de empreitada para a construção de um empreendimento pelo preço de 2.992.780 €. O InCI desencadeou o devido procedimento contra-ordenacional, tendo condenado a arguida no pagamento de uma coima de 10.000 €.

A arguida recorre para o tribunal de primeira instância e para o Tribunal da Relação, alegando, no essencial, que o InCI, e posteriormente também o Tribunal Judicial da Comarca de Viseu, haviam violado a lei, por terem interpretado erroneamente que o conjunto de obras que a arguida iria realizar, diversas e em lotes diferentes e todas elas com um valor que não excedia os 1.120.000 €, eram uma mesma e única obra.

O Tribunal da Relação de Coimbra, porém, não subscreveu o entendimento da arguida, e considerou que “resulta dos factos provados que o IMOPPI atribuiu à arguida idoneidade, capacidade técnica e capacidade económica e financeira para a realização de obras até ao valor de 1 120 000€ (...). Sendo o valor das obras adjudicadas à arguida no contrato de empreitada superior a este limite, atingindo a empreitada o valor de 2.992.780€, dúvidas não restam que a arguida, com a sua conduta, praticou a contra-ordenação que lhe é imputada na decisão administrativa e que a sentença recorrida manteve”. Assim, manteve a decisão administrativa e judicial.

Já no acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 6 de Junho de 2007<sup>186</sup>, a arguida e recorrente havia sido condenada na coima de 3 740,99€, pela prática de

---

<sup>184</sup> Proferido no âmbito do proc. n.º 4570/07.4TBVIS.C1.

<sup>185</sup> Definidas na alínea g) do artigo 3.º do RJIPAC como “o escalão de valores das obras que, em cada tipo de trabalhos, as empresas estão autorizadas a executar”, devem ser fixadas anualmente através de portaria do Ministro das Obras Públicas, nos termos do n.º 5 do artigo 4.º do RJIPAC.

<sup>186</sup> Proferido no âmbito do proc. n.º 0741680.

contra-ordenação prevista e punida pelo artigo 40º/1 alínea a) do Decreto-Lei 61/99<sup>187</sup>. Insatisfeita, impugnou judicialmente tal decisão, “concluindo, por um lado, que a mesma enferma de nulidade insuprível, dado não lhe ter sido dado conhecimento e ao mandatário, da data da inquirição das testemunhas e, por outro lado, que a decisão final extravasou do quadro fáctico-normativo constante do auto de notícia, o que a torna nula e ainda e, finalmente, que a actividade por si exercida não carecia, à data, de licenciamento e, ainda sem prescindir, deve ser suspensa a execução da coima aplicada”.

O Tribunal da Relação do Porto não chegou, todavia, a pronunciar-se sobre a validade da decisão administrativa em causa. Apreciando o teor da decisão judicial impugnada, acaba por a qualificar como uma decisão cujo recurso é insusceptível de subida imediata, e acorda postergar o seu conhecimento para o momento em que haja que subir o recurso interposto da decisão que puser termo à causa.

Já no acórdão de 1 de Outubro de 2008<sup>188</sup>, a arguida havia sido condenada ao pagamento de coima no valor de 3.740,99€, pela prática da mesma contra-ordenação prevista e punida pelos artigos 2.º, n.º 4 e 40.º, n.º1 alínea a) do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março. Inconformada, a arguida “deduziu impugnação judicial, invocando a nulidade da decisão administrativa por não ter sido dado conhecimento, nem a si, nem ao seu mandatário, da data da inquirição das testemunhas que havia arrolado” e alegou, ainda, “que lhe foram imputados factos de 2004, quando a acção inspectiva foi realizada em 2003, e invoca a falta de consciência da ilicitude, por ter actuado sempre na convicção da legalidade da sua actuação e da inexistência de obrigatoriedade de registo no IMOPPI”. A impugnação da decisão, bem como a arguição da nulidade, foram posteriormente consideradas improcedentes, tanto pelo tribunal de primeira instância, como pelo Tribunal da Relação, que não considerou nenhum dos motivos de impugnação alegados pela recorrente, mantendo a decisão adoptada pelo InCI.

---

<sup>187</sup> O qual foi revogado pelo RJIPAC, que actualmente prevê e pune a mesma contra-ordenação nos artigos 4.º, 6.º, 37.º/1 alínea a) e 37.º/2.

<sup>188</sup> Proferido no âmbito do proc. n.º 0843223.



## INSTITUTO PORTUÁRIO E DOS TRANSPORTES MARÍTIMOS

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Processos Urgentes: Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 3. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias

### **I. Apresentação**

Criado pelo Decreto-Lei nº 257/2002, de 22/11, o IPTM exerce a sua missão sob a superintendência e a tutela do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e no quadro da nova Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei nº 146/2007, de 27/04, o qual, além de definir a reestruturação deste organismo central, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), assim como o novo quadro das respectivas atribuições, veio estabelecer os instrumentos de planeamento e de gestão do sector, nomeadamente, a elaboração do “Plano Nacional Marítimo-Portuário”.

Ao abrigo deste último diploma e no quadro daquele Plano, o IPTM tem por missão regular, fiscalizar, exercer funções de coordenação e planeamento do sector marítimo-portuário, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, passando também a assumir atribuições em matéria tarifária, aspecto relevante para a concretização do objectivo de promoção de uma maior e mais eficaz articulação portuária, que insista na e promova a competitividade dos portos nacionais.

O IPTM é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. O Instituto conta com receitas próprias, as quais, de acordo com o artigo 12.º, incluem as receitas do produto das taxas devidas pelas prestações de serviço público compreendidas nas

suas atribuições bem como das taxas cobradas pela emissão de licenças, certificações, registos e títulos análogos; uma percentagem das receitas de exploração de cada porto integrado em administração portuária; 40% das coimas aplicadas; o produto da venda de bens ou da prestação de serviços pelo IPTM; os rendimentos advenientes do seu património próprio; as contribuições e subsídios provenientes de outras entidades públicas, entre outras.

Além do Decreto-Lei n.º 146/2007<sup>189</sup>, que aprova a orgânica do Instituto, este é regulado pelos seus Estatutos<sup>190</sup> e também pelo supra referido Plano Nacional Marítimo-Portuário, bem como pelos diplomas legais que regulamentam as suas áreas de intervenção, *infra* identificadas.

São atribuições genéricas do IPTM, entre outras: assessorar o Governo na definição da política nacional para os portos, transportes marítimos, navegabilidade, segurança marítima e portuária e participar na definição das políticas de ensino e formação no sector marítimo-portuário; promover e coordenar a elaboração e revisão do Plano Nacional Marítimo-Portuário; supervisionar o sector marítimo-portuário; regular a actividade das entidades que actuam no sector marítimo-portuário, designadamente aprovando normas administrativas de regulamentação do sector; gerir, administrar e desenvolver os portos e áreas de domínio público marítimo e fluvial na sua área de jurisdição directa; exercer os poderes no domínio da administração e da segurança marítima, da náutica de recreio, das operações portuárias e do trabalho portuário; promover a aplicação e fiscalizar o cumprimento das leis, dos regulamentos, das normas e dos requisitos técnicos, designadamente das normas nacionais e internacionais relativas ao sector marítimo-portuário e exercer os poderes sancionatórios que lhe são atribuídos pela lei.

Para a prossecução destas atribuições, o Instituto dispõe de um conjunto de poderes de inspecção e fiscalização, sendo ainda detentor dos poderes de autoridade necessários à prossecução da atribuição de liquidação e cobrança de taxas, de poderes sancionatórios e de aplicação e cobrança de coimas e, ainda, de poderes executórios, como seja o privilégio de execução prévia das suas decisões<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Diploma ao qual, doravante, se referem todas as normas citadas sem qualquer outra indicação.

<sup>190</sup> Aprovados pela Portaria n.º 544/2007, de 30 de Abril, definem, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 146/2007, a organização interna do IPTM.

<sup>191</sup> Convém, a propósito, referir, também, as áreas de intervenção do instituto, que são variadas, e que compreendem actividades de Marinha de Comércio, Náutica de Recreio, *Port State Control*, Regulação Dominial e Segurança Marítima, o que se traduz num âmbito subjectivo de actuação que envolve centenas, senão milhares de agentes.



No que respeita à estrutura organizativa, o IPTM dispõe de órgãos e serviços centrais e periféricos: ao nível central, para além do órgão de topo – o Conselho Directivo –, o IPTM estrutura-se funcionalmente por direcções de serviços (seis) e por departamentos (dezasseis); no plano periférico, além das já referidas delegações regionais, contam-se as direcções de serviços e departamentos que as integram, com excepção da Delegação do Centro que apenas comporta departamentos. É ao Conselho Directivo que compete tomar as decisões relevantes relativas a títulos habilitantes para o exercício das diversas actividades legalmente reguladas pelo IPTM, I.P., bem como aplicar coimas, sanções acessórias e medidas cautelares em processos de contra-ordenação da competência do instituto.

A actividade relevante do IPTM pode ser impugnada, seja por via administrativa, através de recurso tutelar para o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, seja por via contenciosa junto dos tribunais administrativos, na parte relativa à actividade materialmente administrativa. Quanto às decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias, estas são impugnáveis junto dos tribunais criminais do local onde for praticada a infracção contra-ordenacional, nos termos gerais.

## **II. O Contencioso**

### **1. Apreciação Genérica**

O estudo do contencioso do IPTM assentou nas informações prestadas pela própria entidade através de resposta ao questionário, nos arestos recolhidos através de pesquisa nas bases de dados disponíveis na internet e através da pesquisa realizada TAF de Lisboa, no TCA Sul, no STA e no STJ<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> A pesquisa não abrangeu, pois, os tribunais criminais, por motivos atinentes à sua dispersão territorial, e às dificuldades inerentes de pesquisa. Assim, quanto aos processos contra-ordenacionais só tivemos acesso a decisões judiciais em sede de recurso junto dos tribunais da Relação.

1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|   | Procedentes            |                          | Improcedentes | Pendentes | Total de Acções |
|---|------------------------|--------------------------|---------------|-----------|-----------------|
|   | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |           |                 |
| AAC   | -                      | -                        | -             | -         | -               |
| AAE<br>Condenação à prática de acto devido            | -                      | -                        | -             | -         | -               |
| AAE – Impugnação de Actos Administrativos             | -                      | -                        | -             | -         | -               |
| PU-<br>Intimação para a prestação de informações      | 1                      | -                        | -             | -         | 1               |
| Providências Cautelares                               | -                      | -                        |               | 1*        | 1               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais | -                      | 2                        | -             | 1         | 3               |
| <b>TOTAL</b>  | <b>1</b>               | <b>1</b>                 | <b>0</b>      | <b>2</b>  | <b>5</b>        |

<sup>1)</sup> De acordo quer com as informações cedidas pelo IPTM, mediante resposta ao nosso questionário quer pelos processos encontrados junto dos tribunais em que fizemos pesquisa.

\* Supuseram-se *pendentes* todas as acções e processos contabilizados sob a rubrica “Número Total de Acções”, relativamente aos quais não foi fornecida qualquer outra informação.

No universo dos cinco<sup>193</sup> processos registados na tabela *supra* apenas lográmos ter acesso e conhecer apenas um, de intimação para prestação de informações e passagem de certidão.

Todavia, e à semelhança do que acontece com o InCI e com a ERSAR, revela-se particularmente interessante, por insignificante, o número total de processos em que o IPTM está ou esteve envolvido, sobretudo pelo que deixámos dito acima acerca do universo de entidades e agentes que estão sujeitas à actuação do instituto, e também pela “idade” do mesmo<sup>194</sup>.

Quanto ao resultado final, é de salientar que apenas temos duas decisões tomadas e transitadas em julgado, tendo sido uma totalmente procedente em favor do particular requerente na acção de intimação para prestação de informações e passagem de certidões, e duas parcialmente procedentes, no processo de contencioso contra-ordenacional, desconhecendo-se neste processo o sentido da decisão. De

<sup>193</sup> Tivemos ainda notícia de um Recurso de Revista interposto junto do STJ (proc. n.º 56-AE/1993.L1.S1), que aguarda decisão.

<sup>194</sup> 8 anos. Foi criado pelo Decreto-Lei nº 257/2002, de 22/11.

acordo com os elementos a que tivemos acesso, os restantes dois processos encontram-se ainda pendentes.

Como já referimos, apenas obtivemos acesso à acção de intimação para prestação de informações e passagem de certidão, cuja análise faremos de seguida.

## **2. Processos Urgentes: Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

No processo em apreço<sup>195</sup>, a *vexata quaestio* consistia no direito à informação procedimental e extra-procedimental, em concreto relacionada com a recusa pelo IPTM na disponibilização da legislação aplicável à organização e realização de exame para a obtenção de certificado geral de operador radiotelefonista e a passagem de certidão do exame efectuado e respectiva correcção.

De facto, tendo o particular requerente realizado o referido exame, pediu que fosse notificado quer do resultado final quer da legislação aplicável à organização e realização do mesmo. O primeiro pedido foi atendido pelo IPTM, já quanto ao pedido de informação sobre o diploma que contém as normas relativas à organização e realização do exame, pronunciou-se o IPTM no sentido de que as normas do exame são de carácter procedimental, não as tendo fornecido, nem mesmo após sucessivas insistências do particular. Também não foi passada a certidão requerida.

Concretamente, o pedido do particular sobre o conteúdo das normas referia-se à natureza do exame (teórico ou prático), à distribuição da valoração do exame entre as suas partes teórica e prática, à classificação mínima necessária à aprovação do exame e ao direito de requerer a revisão do mesmo na sua parte teórica.

Reconhecida a legitimidade do requerente pelo Tribunal – por ter realizado o exame –, e conhecendo do mérito da questão, entendeu este que o particular tem direito ao acesso às normas pretendidas na medida em que, tratando-se de regras que não constam de diploma legal, consubstanciam como que um “regulamento” do procedimento do exame em referência e eram do conhecimento do IPTM que não podia ter recusado o fornecimento e indicação das mesmas, uma vez que o conhecimento do respectivo teor podia ser relevante para um eventual pedido de revisão da classificação da prova e, igualmente, para aferir da transparência e imparcialidade subjacentes à organização e realização da mesma.

---

<sup>195</sup> Proc. n.º 112/09.5BELSB, tramitado no TAC de Lisboa.

Por conseguinte, o Tribunal intimou a Entidade requerida a, no prazo legal, prestar a informação pedida, respeitante ao pedido de certidão do exame e da respectiva correcção, por estarem preenchidos os pressupostos previstos nos referidos artigos 61.º e 62.º do CPA, não se vislumbrando quaisquer razões válidas que justifiquem que a mesma não tenha sido emitida ao abrigo do artigo 63.º do mesmo Código.

Assim, intimou o Tribunal o IPTM para os efeitos pretendidos, no prazo de dez dias.

### **3. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias**

Na sequência de ulteriores contactos com o IPTM foi possível obter mais informação relevante quanto às contra-ordenações aplicadas por aquela entidade.

Desta informação complementar, o intervalo temporal percorrido variou entre 2005 e 2010. Foi, porém, em 2009 que se registou maior intensidade contra-ordenacional, em concreto 36 processos, todos eles por infracção ao disposto no Decreto-Lei 478/99, de 9 de Novembro<sup>196</sup>. Aliás, refira-se, que a preterição deste regime revelou-se a maior causa de contra-ordenações aplicadas pelo IPTM.

Uma conclusão que salta à vista reside no facto de, sempre que o IPTM conclui pela aplicação de uma coima no âmbito deste regime, a associa a uma sanção acessória ou de suspensão da autorização ou da interdição do exercício da actividade, bem como da suspensão da mesma.

Dos 36 processos encontrados em 2009, 4 estão ainda em fase instrutória, encontrando-se 18 com decisão formada de caso julgado. Os restantes foram objecto de recurso jurisdicional e, de entre estes, apenas 2 estão julgados, tendo o tribunal aumentado o valor da coima de 2493, 99€ aplicada pelo IPMT para 2.500€. Já no outro processo, reduziu-a, de 9975.96 para 1.995.20.

Sobre o ano de 2009 foi-nos dado ainda conhecimento da existência de 10 processos referentes à violação do Decreto-lei 49/2002, de 2 de Março<sup>197</sup>, tendo o valor das coimas aplicado (25€) sido voluntariamente pago pelos 8 dos 10 arguidos, sendo que os 2 remanescentes não procederam ao pagamento por impossibilidade da sua notificação.

---

<sup>196</sup> Diploma que aprova o processo de formação e avaliação dos navegadores de recreio, a emissão das respectivas cartas, bem como a credenciação e fiscalização das entidades formadoras.

<sup>197</sup> Diploma que estabelece o regime das contra-ordenações a aplicar nas áreas de jurisdição das autoridades portuárias.

No ano corrente, 2010, há ocorrência de 5 processos: um por infracção do Decreto-lei 274/95, de 23 de Outubro<sup>198</sup>; outro por violação do Decreto-lei 73/2007, de 27 de Março<sup>199</sup>; o terceiro por infracção ao disposto no decreto-lei 69/2008, de 14 de Abril<sup>200</sup>; e dois restantes por preterição do disposto no Decreto-lei 478/99, de 9 de Novembro. Em nenhum deles há registo de existência de impugnação judicial.

Nos demais processos referidos, um de 2005, dois de 2007 e um de 2008, as causas foram a renovação irregular da credenciação, a falta de livro de reclamações e a preterição do regime constante do tendo a admoestação escrita Decreto-lei 478/99, de 9 de Novembro.

Nos processos de 2007, ambos referentes à falta de livro de reclamações e ambos impugnados judicialmente, num deles veio o tribunal a decidir pela absolvição judicial encontrando-se o outro, ainda, por decidir.

---

<sup>198</sup> Diploma que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 92/29/CEE, do Conselho, de 31 de Março, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde que visam promover uma melhor assistência médica a bordo dos navios.

<sup>199</sup> Diploma que altera e republica o Decreto-Lei n.º 190/98 de 10 de Julho, que estabelece as condições de licenciamento das estações de radiocomunicações das embarcações nacionais e as condições prévias que os equipamentos que as integram devem satisfazer.

<sup>200</sup> Diploma que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 281/2000 de 10 de Novembro, que fixa os limites ao teor de enxofre de certos tipos de combustíveis líquidos derivados do petróleo e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2005/33/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Julho de 2005.



## INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL

I. Apresentação II. O Contencioso 1. Apreciação Genérica 1.1. Número e Tipo de Processos 2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos 2.1. Acção de Condenação à Prática de Acto Devido 3. Processos Urgentes: Pedido de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões 4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias

### I. Apresentação

O Instituto de Seguros de Portugal (ISP) é a entidade nacional responsável pela regulação e supervisão do sector dos seguros e fundos de pensões, de toda a actividade e todas as entidades que operam no sector. A sua missão é garantir, além do bom funcionamento do mercado segurador e de fundos de pensões, a protecção dos tomadores de seguro, pessoas seguras, participantes e beneficiários.

O ISP é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (artigo 1.º do Estatuto do ISP) e rege-se essencialmente pelo seu Estatuto<sup>201</sup>, pelo seu regulamento interno, e subsidiariamente pelas normas aplicáveis às entidades públicas empresariais (artigo 2.º, n.º 1, do Estatuto), bem como pelos diplomas legais que regulam as actividades do sector<sup>202</sup>. Este instituto está sujeito à tutela do Ministro das Finanças (artigo 2.º, n.º 2 do Estatuto).

---

<sup>201</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13 de Novembro.

<sup>202</sup> V.g. pelos Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Actividade Seguradora e Resseguradora (RJASR) Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril, republicado pelo Decreto-Lei n.º 2/2009, de 5 de Janeiro); o Regime Jurídico da Constituição e Funcionamento dos Fundos de Pensões e respectivas Entidades Gestoras (RJCFPP - Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro) e o Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Actividade de Mediação de Seguros e Resseguros (RJAMSR) Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de Julho e Decreto-Lei n.º 359/2007, de 2 de Novembro).

São atribuições do ISP, nomeadamente: regulamentar, fiscalizar e supervisionar a actividade seguradora, resseguradora, de mediação de seguros e de fundos de pensões, bem como as actividades conexas ou complementares daquelas; colaborar com o Governo na definição de orientações estratégicas sobre medidas adoptar no sector, bem como controlar ou executar essas orientações; colaborar com outras entidades públicas e com autoridades estrangeiras congéneres nos domínios da sua competência e gerir os fundos que lhe sejam confiados por lei. Para a prossecução de tais atribuições, o ISP dispõe de competências regulamentares, de autorização e registo ou certificação das entidades que regula, de supervisão, bem como, de poderes sancionatórios.

Assim, e no exercício das funções de regulação e supervisão das actividades do sector (reguladas, no essencial, pelo RJASR, pelo RJCFFP e pelo RJAMSR, bem como pelas normas regulamentares aprovadas na matéria pelo ISP), compete, entre outros, ao ISP: a supervisão da actividade, nos termos e no exercício dos poderes previstos pelo respectivo regime jurídico; autorizar o acesso ao exercício das actividades; autorizar a constituição de fundos ou sociedades que operem no sector, bem como todas as alterações aos actos constitutivos e estatutários; proceder aos devidos registos dos operadores do sector; e é também a entidade competente para instruir os processos de contra-ordenação por violação das normas aplicáveis no sector.

Compete, ainda, ao ISP a fiscalização do cumprimento, pelas companhias de seguros, das normas do Regime de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel (RSORCA)<sup>203</sup>, bem como a aplicação das sanções contra-ordenacionais previstas e punidas pelo mesmo diploma. Além disso, é no âmbito e através dos serviços do ISP que funciona o Fundo de Garantia Automóvel.

Compete ao Conselho Directivo do ISP (artigo 9.º do Estatuto), bem como ao seu Presidente, a adopção de praticamente todos os actos e medidas de relevo na prossecução das actividades do Instituto.

Dos actos do Presidente, do Conselho Directivo e dos serviços do ISP, “cabe recurso contencioso nos termos gerais de direito” para os tribunais administrativos, ou para os tribunais judiciais, consoante esteja em causa, respectivamente, o exercício de tarefas de gestão pública, ou o exercício de tarefas de gestão privada ou de actos e funções cujo controlo a lei atribua aos tribunais judiciais, como é o caso do exercício de

---

<sup>203</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de Agosto, rectificado pela Declaração de Rectificação nº 96/2007, de 19 de Outubro, e alterado pelo Decreto-Lei nº 153/2008, de 6 de Agosto.



poderes sancionatórios. A actividade do ISP pode ainda estar sujeita ao controlo do Ministro das Finanças, no âmbito de recursos tutelares.

Quanto aos recursos em matéria contra-ordenacional, é em regra competente o Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa.

## II. O Contencioso

### 1. Apreciação Genérica

O estudo do contencioso relativo ao ISP assentou sobre os dados disponibilizados por esta entidade através da resposta ao questionário, sobre os elementos coligidos de acordo com a metodologia descrita *supra* e ainda sobre dados adicionais ulteriormente fornecidos pelo ISP, relativos aos processos de índole contra-ordenacional.

#### 1.1. Número e Tipo de Processos <sup>1)</sup>

|  | Procedentes            |                          | Improcedentes | Pendentes <sup>2)</sup> | Total de Acções |
|--|------------------------|--------------------------|---------------|-------------------------|-----------------|
|  | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |               |                         |                 |
| Acção Administrativa Comum   | -                      | -                        | -             | 1 <sup>2)</sup>         | 1               |
| AAE – Impugnação de Actos Administrativos                              | -                      | -                        | -             | 1                       | 1               |
| AAE – Condenação à Prática de Acto Administrativo                      | -                      | -                        | -             | -                       | -               |
| PU – Intimação Para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões | -                      | -                        | -             | -                       | -               |
| Providências Cautelares  | -                      | -                        | -             | -                       | -               |
| Contencioso Relativo a Processos Contra-Ordenacionais                  | -                      | 2                        | -             | -                       | 2               |
| <b>TOTAL</b>   | -                      | 2                        | -             | 2                       | 4               |

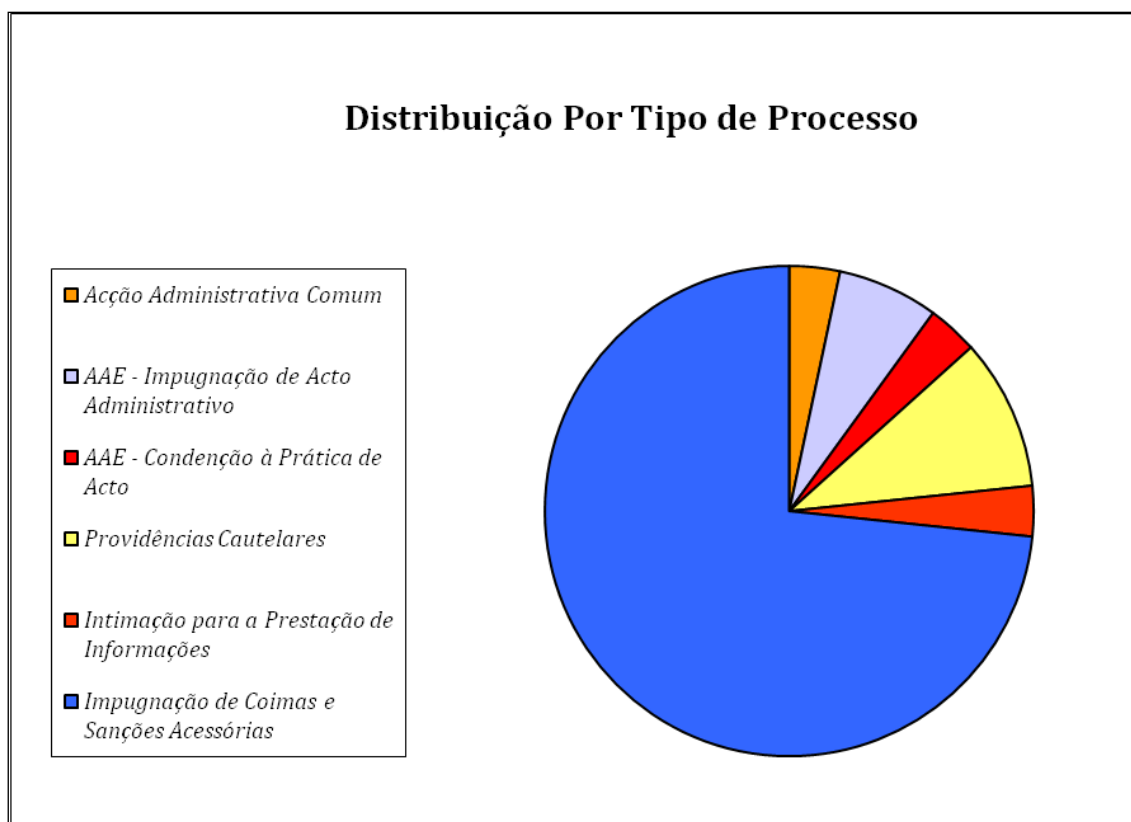
<sup>1)</sup> De acordo com as informações cedidas pelo ISP, mediante resposta ao nosso questionário, complementadas com informações por nós apuradas no decurso da pesquisa.

<sup>2)</sup> Supuseram-se *pendentes* todos os processos contabilizados sob a rubrica “Número Total de Acções”, relativamente aos quais não foi fornecida qualquer outra informação.

<sup>3)</sup> Processo de cuja existência tivemos conhecimento através do sumário de um acórdão do STA, o qual não permitiu perceber ao certo qual o *desfecho* da pretensão.

A partir destes primeiros dados, podemos desde logo observar que a actividade do ISP dá origem a um número de processos significativamente reduzido, sobretudo a

actividade de natureza administrativa, limitando-se o contencioso de ordem administrativa a oito processos. Os restantes dois terços de processos, em que o ISP se encontra directamente implicado, dizem respeito ao exercício de poderes sancionatórios por aquela entidade, é dizer, à impugnação de coimas por esta entidade aplicadas.



O escasso número de litígios em matéria administrativa e o facto de todos os litígios emergentes de processos contra-ordenacionais ainda não terem sido objecto de qualquer decisão judicial, justificará, porventura, as dificuldades em encontrar jurisprudência relativa ao ISP. A pesquisa foi ainda dificultada pela circunstância de este, muitas vezes, surgir como interveniente em processos que lhe dizem indirectamente respeito, como por exemplo aqueles que visam o Fundo de Garantia

Automóvel, mas em que o ISP não intervém como parte, nem está em directamente em causa a sua actividade<sup>204</sup>.

Com efeito, e apesar de intensa pesquisa, lográmos apenas encontrar decisões judiciais relativas a uma acção administrativa especial e a uma providência cautelar de suspensão de eficácia de acto administrativo, as quais diziam respeito a um mesmo acto, que acabou por ser revogado pelo ISP, tendo posteriormente a instância sido, em ambos os casos, declarada extinta.

Além desses, acedemos ainda ao sumário de um acórdão do STA proferido no âmbito de recurso por oposição de julgados, referente a um pedido de intimação para a prestação de informações<sup>205</sup>; e uma sentença judicial que decidiu o assinalado pedido de condenação à prática de acto devido.

## **2. Pretensões Conexas com Actos Administrativos**

Como já tivemos oportunidade de constatar, o contencioso em matéria administrativa relativo ao ISP é pouco significativo, pelo que também as pretensões conexas com actos administrativos se reduzem a poucas – apenas a quatro –, entre as quais duas acções administrativas especiais de impugnação de acto administrativo e uma condenação à prática de acto devido, podendo incluir-se neste tópico um processo cautelar, a que tivemos acesso, e que tinha por objecto a suspensão de eficácia de um acto administrativo.

De entre estes processos, conseguimos apenas ter acesso a três decisões judiciais do TAF de Lisboa, uma que se pronunciou sobre um pedido de condenação à prática de acto devido, sobre a qual nos debruçaremos adiante, e duas que tinham por objecto a impugnação de um acto administrativo e o pedido de suspensão de eficácia desse mesmo acto, no âmbito de processo cautelar<sup>206</sup>. Ambas estas instâncias foram declaradas extintas pelo TAF, por inutilidade superveniente da lide, em sequência da revogação do acto administrativo impugnado pelo ISP, sem que dos arestos conste qualquer ulterior informação sobre o tipo de acto em causa, ou os vícios que lhe eram imputados.

---

<sup>204</sup> Motivo pelo qual optámos por excluir estes arestos deste nosso estudo. Veja-se, a título de exemplo, os Acórdãos do STJ de 8 de Outubro de 2009 (proc. n.º 286/2002.C1.S1) e de 5 de Novembro de 2009 (proc. n.º 1350/1998.S1).

<sup>205</sup> Aresto este que data de 2000 e que, provavelmente devido à sua antiguidade, não foi objecto de menção por parte do ISP na resposta ao nosso questionário.

<sup>206</sup> Referimo-nos, respectivamente, aos procs. n.ºs 1370/05.0 BELSB e n.º 1371/05.8 BELSB.

A escassez de informação impede-nos, pois, de tentar esboçar qualquer afirmação de tendência quanto ao tipo de acto ou vícios mais frequentemente em causa neste tipo de processo que implique o ISP. Assim, passamos directamente à análise da sentença do TAF de Lisboa, que se pronunciou sobre o pedido de condenação à prática de acto devido.

### **2.1. Acção de Condenação à Prática de Acto Devido**

Esta acção correu os seus termos no TAF de Lisboa, tendo por base um litígio que opôs o Sindicato Nacional dos Quadros Técnicos Bancários ao ISP e ao Banco de Portugal<sup>207</sup>. Já tivemos oportunidade de lhe fazer referência, *supra*, no âmbito da análise do contencioso relativo ao BP, e para aí, a fim de evitar repetições desnecessárias, remetemos o leitor.

### **3. Processos Urgentes : Pedido de Intimação para a Prestação de Informações e Passagem de Certidões**

Do processo de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões apenas foi possível aceder a um acórdão do STA, do qual apenas se encontra publicado o Sumário<sup>208</sup>. Do sumário resulta que o aresto em apreço foi proferido no âmbito de um recurso por oposição de julgados, em que estava fundamentalmente em causa a questão de saber se no pedido de intimação para passagem de certidão, “a legitimidade passiva recai no órgão a quem é imputada a recusa”, ou se é da pessoa colectiva à qual o órgão pertence.

O STA acabou por considerar que não havia oposição de julgados, atenta a diversidade das situações de facto sobre as quais recaíram o acórdão recorrido e o acórdão fundamento. Ambos, na verdade, perfilhavam o entendimento de que a legitimidade passiva, no pedido de intimação para passagem de certidão, recai sobre o órgão e não sobre a pessoa colectiva. Porém, o acórdão fundamento estava assente sobre a interpretação de que o pedido tinha sido dirigido à pessoa colectiva, enquanto o acórdão recorrido interpretou o requerimento como sendo dirigido ao Presidente do Conselho Directivo do ISP.

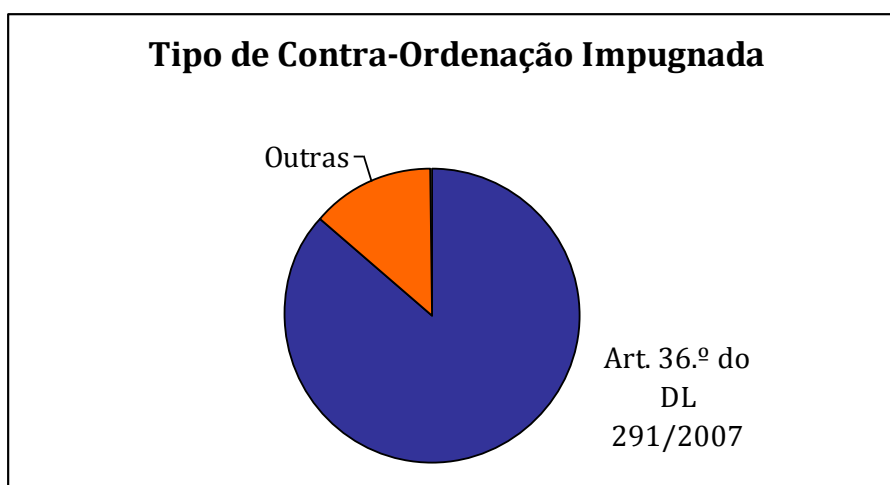
---

<sup>207</sup> Referimo-nos ao proc. n.º 1378/05.5 BELSB, do qual tivemos acesso à sentença, de 30 de Dezembro de 2008.

<sup>208</sup> Referimo-nos ao Recurso n.º 046350, o qual foi objecto de Acórdão do STA, datado de 30 de Junho de 2000.

#### 4. Impugnação de Coimas e Sanções Acessórias

Conforme se pode depreender da consulta da tabela acima exposta, todos os processos de impugnação de coimas e sanções acessórias em que o ISP está implicado se encontram pendentes<sup>209</sup>, pelo que não é possível, ainda, fazer uma apreciação relativamente às decisões judiciais na matéria. Todavia, graças à prestável colaboração do ISP, foi possível perceber qual a tipologia predominante das contra-ordenações, bem como o montante das respectivas sanções, cuja impugnação os particulares procuram obter por via contenciosa.



Desse modo, conseguimos apurar que dos vinte e dois processos actualmente pendentes, dezanove dizem respeito à violação do artigo 36.º do RSORC, norma que visa assegurar a “diligência e prontidão” da regularização, por parte das companhias de seguros, de situações de sinistro automóvel coberto por contrato de seguro. A violação dessas normas constitui contra-ordenação prevista e punível, nos termos do artigo 86.º, n.º 1, do mesmo RSORC, com coima entre 3.000€ e 44.890€. Na maioria destes casos (dez em dezanove), o ISP aplicou a coima máxima, tendo aplicado a coima mínima em dois casos.

Além dos processos referentes a esse tipo de contra-ordenação, que são a clara maioria, o ISP viu impugnada aplicação de uma coima de 3.000 €, por violação do disposto no artigo 20.º - J do Decreto-Lei n.º 522/85<sup>210</sup>, uma coima de 249 € por violação do prazo legal para a participação de acidente de trabalho do qual resultou

<sup>209</sup> No Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa.

<sup>210</sup> Com as alterações feitas pelo Decreto-Lei n.º 83/2006, de 3 de Maio, o qual aditou os artigos 20.º-A a 20.º-O e 35.º -A e ss., ambos, entretanto, revogados pelo RSORC. Esta contra-ordenação por violação do direito dos segurados a veículo de substituição em certas circunstâncias, era punida nos termos do artigo 35.º - A do mesmo diploma.

incapacidade permanente para o sinistrado, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 143/99<sup>211</sup> e, por fim, a mais elevada de todas as coimas aplicadas pelo ISP e impugnadas pelo infractor, foi a coima de 180.759,57 €, aplicada pela violação de deveres de conduta (diligência e competência profissional e gestão sã e prudente), incumprimento de política de investimento e inobservância de regras contabilísticas.

No total, o montante das coimas aplicadas pelo ISP ascende ao 1.073.358,97 €, sendo de assinalar todas estas sanções foram aplicadas após 2007. Ora, sendo este o tipo de processo preponderante no contencioso do ISP, parece indubitável que o envolvimento desta entidade num volume significativo de processos de natureza contenciosa é recente, e que se deve inteiramente às alterações introduzidas, desde 2006, no regime sancionatório das infracções cometidas no exercício das actividades reguladas por aquela entidade.

---

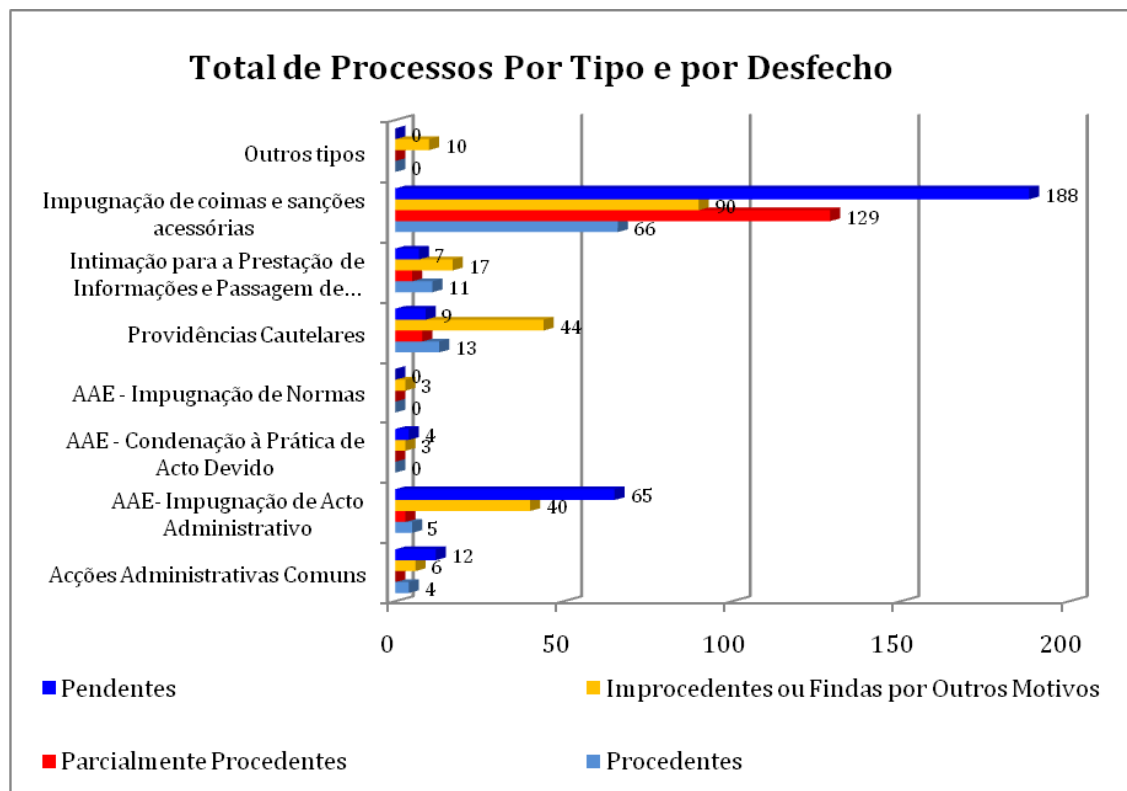
<sup>211</sup> Contra-ordenação prevista e punida pelo n.º 2 do artigo 67.º do mesmo diploma.

## APRECIACÃO GLOBAL E FINAL

Do estudo efectuado, entidade a entidade, e da jurisprudência coligida, encontramos-nos em condições de fazer algumas apreciações globais relativas ao contencioso das entidades reguladoras em Portugal.

| TOTAL DE PROCESSOS | Procedentes            |                          | Improcedentes ou Findas por Outros Motivos | Pendentes  | N.º Total de Acções |
|--------------------|------------------------|--------------------------|--|------------|---------------------|
|                    | Totalmente Procedentes | Parcialmente Procedentes |  |            |                     |
| AdC                | 39                     | 101                      | 52   | 29         | 221                 |
| ANACOM             | 20                     | 29                       | 75   | 81         | 205                 |
| BP                 | 7                      | 1                        | 8  | 0          | 16                  |
| CMVM               | 9                      | 5                        | 16   | 35         | 65                  |
| ERC                | 11                     | 1                        | 25   | 0          | 37                  |
| ERS                | 0                      | 0                        | 0  | 4          | 4                   |
| ERSAR              | 0                      | 0                        | 1  | 3          | 4                   |
| ERSE               | 0                      | 0                        | 0  | 0          | 0                   |
| IMTT               | 0                      | 1                        | 7  | 0          | 8                   |
| INAC               | 19                     | 3                        | 10   | 23         | 55                  |
| INCI               | 6                      | 1                        | 22   | 77         | 106                 |
| IPTM               | 1                      | 2                        | 0  | 2          | 5                   |
| ISP                | 1                      | 2                        | 3  | 24         | 30                  |
| <b>TOTAL</b>       | <b>113</b>             | <b>145</b>               | <b>239</b>                                 | <b>278</b> | <b>756</b>          |

É de assinalar, desde já, que as entidades que clara e expressivamente se destacam, porventura sem grande surpresa, por protagonizarem um maior número de processos, são a Autoridade da Concorrência e a ANACOM, seguidas pelo InCI e pela CMVM. Do lado oposto, e porventura também previsivelmente, a ERSE destaca-se pela total ausência de processos.



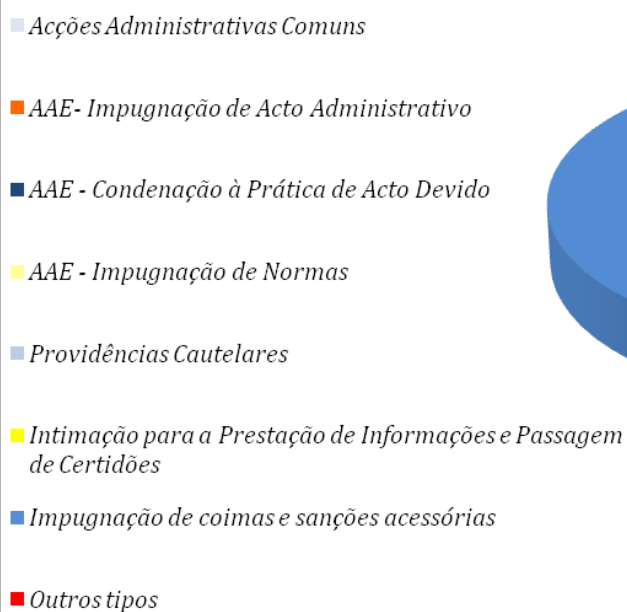
Evidente se tornou também, ao longo do estudo, a preponderância do contencioso de impugnação de decisões emitidas no âmbito de procedimentos contra-ordenacionais. Não só tais processos dominam o contencioso das várias entidades que dispõem de poderes sancionatórios, como dominam claramente o contencioso globalmente considerando, representando mais de 50% do contencioso global.



Recursos de procedimentos contra-ordenacionais:

|               | Procedentes               |                             | Improcedentes<br>ou Findas por<br>Outros Motivos | Pendentes | N.º<br>Total<br>de<br>Acções |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|--|-----------|------------------------------|
|               | Totalmente<br>Procedentes | Parcialmente<br>Procedentes |  |           |                              |
| <b>AdC</b>    | 36                        | 100                         | 46   | 13        | 195                          |
| <b>ANACOM</b> | 18                        | 19                          | 33   | 42        | 112                          |
| <b>CMVM</b>   | 6                         | 5                           | 7  | 24        | 42                           |
| <b>ERS</b>    | 0                         | 0                           | 0  | 2         | 2                            |
| <b>INAC</b>   | 6                         | 3                           | 4  | 12        | 25                           |
| <b>INCI</b>   | 0                         | 0                           | 0  | 71        | 71                           |
| <b>IPTM</b>   | 0                         | 2                           | 0  | 1         | 3                            |
| <b>ISP</b>    | 0                         | 0                           | 0  | 22        | 22                           |
| <b>TOTAL</b>  | 66                        | 129                         | 90   | 188       | 473                          |

**Distribuição Por Tipo de Processo**



Entre os processos de natureza administrativa, as acções administrativas especiais de impugnação de actos administrativos ocupam o segundo lugar de processo mais frequente, seguidas pelas providências cautelares – em regra, providências de suspensão de eficácia de actos administrativos – e dos processos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões.

#### Acções Administrativas Especiais de Impugnação de Actos Administrativos:

|               | Procedentes               |                             | Improcedentes<br>ou Findas por<br>Outros Motivos | Pendientes | N.º<br>Total<br>de<br>Acções |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|--|------------|------------------------------|
|               | Totalmente<br>Procedentes | Parcialmente<br>Procedentes |  |            |                              |
| <b>AdC</b>    | 0                         | 0                           | 0  | 11         | 11                           |
| <b>ANACOM</b> | 0                         | 0                           | 20   | 35         | 55                           |
| <b>BP</b>     | 1                         | 0                           | 1  | 0          | 2                            |
| <b>CMVM</b>   | 1                         | 0                           | 1  | 10         | 12                           |
| <b>ERC</b>    | 1                         | 0                           | 5  | 0          | 6                            |
| <b>ERS</b>    | 0                         | 0                           | 0  | 1          | 1                            |
| <b>IMTT</b>   | 0                         | 0                           | 1  | 0          | 1                            |
| <b>INAC</b>   | 1                         | 0                           | 1  | 2          | 4                            |
| <b>INCI</b>   | 1                         | 1                           | 11   | 6          | 19                           |
| <b>ISP</b>    | 0                         | 2                           | 0  | 0          | 2                            |
| <b>TOTAL</b>  | 5                         | 3                           | 40   | 65         | 113                          |

Cerca de 50% das acções administrativas especiais encontram-se ainda pendentes ou têm desfecho desconhecido, pelo que não é possível retirar conclusões firmes relativamente às tendências nesta matéria. Todavia, parece-nos de notar que o número de acções procedentes ou parcialmente procedentes se revela claramente tímido.

## Providências Cautelares

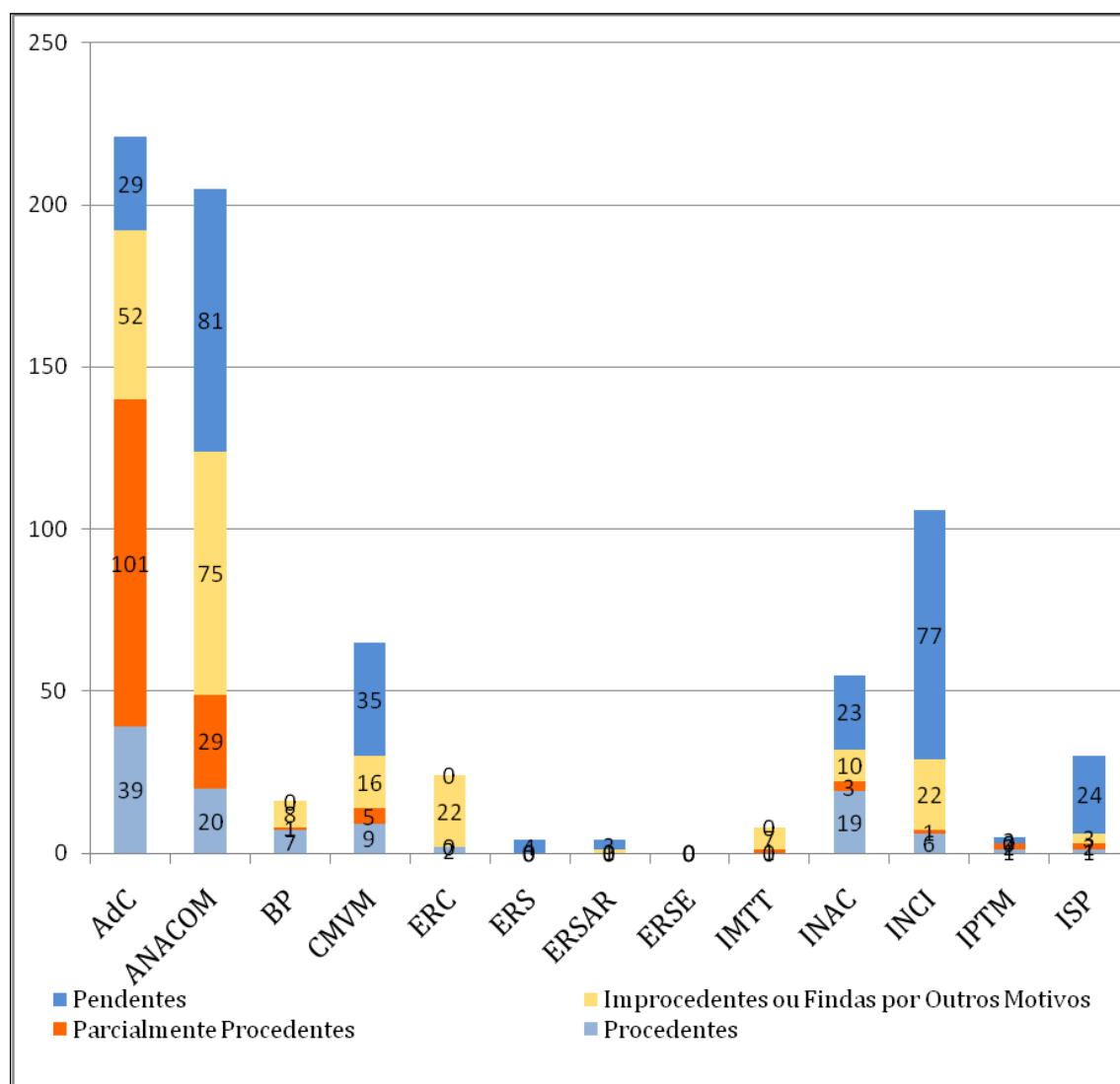
|               | Procedentes               |                             | Improcedentes<br>ou Findas por<br>Outros Motivos | Pendentes | N.º<br>Total<br>de<br>Acções |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|--|-----------|------------------------------|
|               | Totalmente<br>Procedentes | Parcialmente<br>Procedentes |  |           |                              |
| <b>AdC</b>    | 0                         | 0                           | 3  | 3         | 6                            |
| <b>ANACOM</b> | 2                         | 8                           | 19   | 2         | 31                           |
| <b>BP</b>     | 0                         | 0                           | 2  | 0         | 2                            |
| <b>CMVM</b>   | 1                         | 0                           | 0  | 3         | 4                            |
| <b>ERC</b>    | 1                         | 0                           | 10   | 0         | 11                           |
| <b>ERSAR</b>  | 0                         | 0                           | 1  | 0         | 1                            |
| <b>IMTT</b>   | 0                         | 0                           | 1  | 0         | 1                            |
| <b>INAC</b>   | 3                         | 0                           | 0  | 0         | 3                            |
| <b>INCI</b>   | 5                         | 0                           | 6  | 0         | 11                           |
| <b>IPTM</b>   | 0                         | 0                           | 0  | 1         | 1                            |
| <b>ISP</b>    | 1                         | 0                           | 2  | 0         | 3                            |
| <b>TOTAL</b>  | 13                        | 8                           | 44   | 9         | 74                           |

Mais eloquentes se revelam os números relativos aos processos cautelares, na sua maioria julgados improcedentes. O elevado número de requerimentos registados é também de assinalar, sublinhando a relevância da tutela cautelar no contencioso administrativo.

**Processos Urgentes de Intimação para a Prestação de Informações ou Passagem de Certidões**

|               | Procedentes               |                             | Improcedentes<br>ou Findas por<br>Outros Motivos | Pendientes | N.º<br>Total<br>de<br>Acções |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|--|------------|------------------------------|
|               | Totalmente<br>Procedentes | Parcialmente<br>Procedentes |  |            |                              |
| <b>AdC</b>    | 3                         | 1                           | 3  | 2          | 9                            |
| <b>ANACOM</b> | 0                         | 2                           | 1  | 0          | 3                            |
| <b>BP</b>     | 2                         | 1                           | 1  | 2          | 6                            |
| <b>CMVM</b>   | 1                         | 0                           | 3  | 0          | 4                            |
| <b>ERC</b>    | 0                         | 0                           | 1  | 0          | 1                            |
| <b>IMTT</b>   | 0                         | 1                           | 1  | 2          | 4                            |
| <b>INAC</b>   | 5                         | 0                           | 2  | 0          | 7                            |
| <b>INCI</b>   | 0                         | 0                           | 5  | 0          | 5                            |
| <b>ISP</b>    | 0                         | 0                           | 0  | 1          | 1                            |
| <b>TOTAL</b>  | 11                        | 5                           | 17   | 7          | 40                           |

Os pedidos de intimação para a prestação de informações e passagem de certidões são o terceiro de tipo de pretensão mais frequentemente apresentada junto dos tribunais administrativos. Estes processos contra as entidades reguladoras são frequentemente dominados pelas questões atinentes aos deveres de sigilo a que muitas das entidades estão sujeitas, e cuja extensão é objecto de interpretações divergentes por parte dos particulares e das entidades administrativas que exercem funções de regulação.



Tendo presentes as contingências de vária ordem, o Relatório não permite formular, com o rigor científico exigido, juízos ou postulados conclusivos.

Em todo o caso, uma conclusão fundamental que retiramos da apreciação global dos dados recolhidos e analisados, abrangendo o conjunto do contencioso das várias entidades reguladoras, é a de que o contencioso da regulação pública em Portugal revela alguma falta de uniformidade, detectável em vários itens: *i)* quanto aos níveis de reacção dos regulados e à disparidade que resulta de haver entidades reguladoras muito sindicadas e outras que são demandadas de uma forma pouco mais do que residual; *ii)* na ausência de uma inclinação generalizada, seja no sentido da procedência, seja no da improcedência das acções intentadas pelos regulados; *iii)* no âmbito do contencioso administrativo da regulação (resolução de litígios regulatórios nos tribunais administrativos), ausência de tendências quanto a tipos de processos

*preponderantes (exceptuando os processos de intimação para a prestação de informações).*

Por outro lado, afigura-se-nos legítimo assinalar, com suporte no estudo efectuado, as seguintes *tendências* do contencioso da regulação pública:

- 1ª. – Não há uma correlação entre o número de regulados num determinado sector e a grandeza do contencioso: há sectores com poucos regulados e um extenso contencioso (comunicações electrónicas) e sectores com muitos regulados e um limitado contencioso (construção e imobiliário).
- 2ª. – O contencioso da contra-ordenação (impugnação de coimas) assume uma preponderância inequívoca no conjunto do contencioso da regulação.
- 3ª. – A AdC e a ANACOM são inequivocamente as entidades demandadas judicialmente nu maior número de casos: na verdade, cerca de 60% do contencioso da regulação envolve essas duas entidades.
- 4ª. – Em termos meramente quantitativos, e mesmo considerando os processos pendentes, o contencioso da regulação pública não parece implicar uma sobrecarga significativa da actividade dos tribunais; esta tendência apresenta contornos ainda mais nítidos no caso do contencioso administrativo da regulação.
- 5ª. – Detecta-se uma tendência para os tribunais reduzirem o valor das coimas aplicadas pelas entidades reguladoras; a tendência acentua-se, de modo particular, nos casos de impugnação de coimas de valores muito elevados.
- 6ª. – Há dois tipos de matérias que se destacam claramente no contencioso da regulação em Portugal, constituindo objecto mais frequente de litígio: aplicação de coimas e decisões sobre recusa de acesso à informação.

**LISTA DE PROCESSOS CITADOS POR ENTIDADE**

**Autoridade da Concorrência (AdC)**

- Do Tribunal do Comércio:
  - Processo n.º 1230/05.4TYLSB
  - Processo n.º 1245/05.2
  - Cerca de cento e oitenta recursos contra-ordenacionais
- Do TAF de Lisboa:
  - Processo n.º 2158/06.6 BELSB
  - Processo n.º 2509/06.3 BELSB
  - Processo n.º 732/06.0
  - Processo n.º 2034/06.2 BELSB
  - Processo n.º 732/06.0 BELSB
  - Processo n.º 422/07.6 BELSB
  - Processo n.º 489/08.0 BELSB
- Do TCA Sul:
  - Processo n.º 02189/06
  - Processo n.º 02651/07
  - Processo n.º 02724/07
  - Processo n.º 03632/08
  - Processo n.º 04507/08
  - Processo n.º 04263/08
- Do STA:
  - Processo n.º 0295/07
  - Processo n.º 0223/07
  - Processo n.º 0222/09

- Do Tribunal da Relação do Porto:
  - Processo n.º 0727044
  - Processo n.º 0445365
  - Processo n.º 0110148
  - Processo n.º 5354/2008-5
- Do Tribunal da Relação de Coimbra:
  - Processo n.º 2004/04
- Do Tribunal da Relação de Lisboa:
  - Processo n.º 5439/2006-2
  - Processo n.º 5897/2006-5
  - Processo n.º 7067/2004-9
  - Processo n.º 1568/2005-3
  - Processo n.º 8660/2004-5
  - Processo n.º 312/09.8TYLSB
  - Processo n.º 575/2006-5
  - Processo n.º 7251/2007-3
  - Processo n.º 10481/2004-3
  - Processo n.º 1239/2008-5
- Do STJ:
  - Processo n.º 06B246

### **ANACOM**

- Processo 3485/2003, de 14 de Maio, do Tribunal da Relação de Lisboa
- Processo n.º 1918/2004, de 19 de Maio, do Tribunal da Relação de Lisboa
- Processo n.ºs 7/04-A, de Fevereiro de 2004, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 701/05.7BELSB, de 6 de Julho, do TAF de Lisboa
- Processo 1129/05, de 17 de Novembro, do TCA Sul
- Processo 882/05.0BELSB. do TAF de Lisboa
- Processo n.º 1169/05, do TCA Sul
- Processo n.º 1473/05.0BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo 019/06, de 19 de Janeiro, do STA
- Processo n.º 292/07, de 26 de Março de 2008 do Tribunal da Relação de Lisboa
- Processo n.º 1602/07, de 26 de Abril, do Tribunal da Relação de Lisboa



- Processo 952/07, de 17 de Dezembro, do Tribunal da Relação de Lisboa
- Processo n.º 221/08.8BELSB. do TAF de Lisboa
- Processo n.º 522/08.5BELSB, do TAC de Lisboa
- Processo de Recurso n.º s 4882/08, do Tribunal da Relação de Lisboa
- Processo de Recurso 7290/08, do Tribunal da Relação de Lisboa
- Processo n.º 9935/2008 de 11 de Fevereiro de 2009, do Tribunal da Relação de Lisboa

### **Banco de Portugal**

- Processo n.º 04514/00, de 15 de Junho, do TCA Sul (só sumário)
- Processo n.º 4734/2000, de 8 de Agosto de 2000, do TCA Sul
- Processo n.º 045001, de 08 de Novembro de 2000, do STA
- Processo n.º 0130146, de 22 de Fevereiro de 2001, do Tribunal da Relação do Porto
- Processo n.º 21607, de 22 de Fevereiro de 2001, do Tribunal da Relação do Porto
- Processo n.º 0051476, de 22 de Janeiro de 2001, do Tribunal da Relação do Porto
- Processo n.º 0051572, de 19 de Março de 2001, do Tribunal da Relação do Porto
- Processo n.º 01009/04, de 3 de Maio de 2005, do STA
- Processo 980/04.7BELSB, de 19 de Julho, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 00197/04, de 8 de Julho, do TCA Sul
- Processo n.º 717/05, de 7 de Julho, do TCA Sul
- Processo n.º 2226/05.1BELSB, de 13 de Janeiro, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 018/05, de 16 de Fevereiro do STA
- Sentença do TAF de Lisboa de 22 de Novembro de 2006
- Processo n.º 02295/07, de 29 de Novembro, do TCA Sul
- Processo n.º 0535/08, de 8 de Janeiro de 2009 referente a um recurso excepcional de revista admitido por acórdão de 26 de Junho de 2008. do STA
- Processo n.º 595/09.3, de 8 de Maio, de que foi interposto recurso para o TCA Sul, o qual se pronunciou sobre a questão controvertida em acórdão de 1 de Outubro de 2009, no âmbito do Recurso n.º 05379/09.

### **Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)**

Do TAF de Lisboa :

- Processo 1388/09.3 BELSB
- Processo 2699/05.2 BELSB
- Processo 1587/09.8 BELSB
- Processo n.º 472/07.2 BELSB
- Processo n.º 947/06.0 BELSB
- Processo n.º 520/07.6 BELSB
- Processo 1582/06.9 BELSB
  - Do TCA Sul:
    - Processo n.º 4781/2000
    - Processo 4781-A/2000
    - Processo n.º 01834/06, de 13 de Setembro
      - Do STA:
        - Processo n.º 039001, de 27 de Junho de 2002
        - Processo n.º 06/2004, de 25 de Outubro de 2005, do Tribunal de Conflitos
        - Processo n.º 0650/07, de 30 de Outubro
        - Processo n.º 0201/07, de 14
        - Processo n.º 026622, de 6 de Outubro de 2004
        - Processo n.º 0292/08, de 9 de Outubro de 2008
      - Do STJ:
        - Processo n.º 01B3422, de 28 de Fevereiro de 2002
        - Processo n.º 06B638 de 20 de Abril de 2006
      - Do Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa
        - Processo n.º 3945/06.0 TFLSB,
        - Processo n.º 2243/08.0 TFLSB
        - Processo n.º 642/08.6 TFLSB
        - Processo n.º 3736/06.9 TFLSB
        - Processo n.º 5523/07.8 TFLSB
        - Processo n.º 5145/06.0TFLSB
        - Processo n.º 3839/06.0 TFLSB

- Processo n.º 500/08.4 TFLSB
- Processo n.º 4907/06.3 TFLSB
- Processo n.º 4786/07.3 TFLSB
- Processo n.º 3155/07.0 TFLSB
  - Do Tribunal da Relação de Lisboa:
- Processo n.º 2140/08-9
- Processo n.º 3839/06.0 TFLSB.L1
- Processo n.º 5523/07.8TFLSB.L1
  - Do Tribunal Constitucional:
- Processo n.º 540/09

#### **Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)**

- Processo n.º 5942/01, do TCA Sul
- Processo n.º 5896/01, do TCA Sul
- Processo n.º 5896/01, de 23 de Janeiro de 2003, do TCA Sul
- Processo n.º 11056/01, do TCA Sul
- Processo n.º 11030/01, de 20 de Maio de 2004, do STA
- Processo 6206/02, de 18 de Abril, do TCA Sul
- Processo n.º 11138/02, de 4 de Julho, do TCA Sul
- Processo n.º 11159/02, de 9 de Outubro de 2008, do TCA Sul
- Processo 11066/02 de 6 de Outubro de 2005, do TCA Sul
- Processo n.º 6055/02, de 27 de Abril de 2006, do TCA Sul
- Processo n.º 6692/02, do TCA Sul
- Processo n.º 6206/02, do TCA Sul
- Processo 48277, de 9 de Janeiro de 2002, 1.ª Secção do CA, relator Rui Botelho do STA
- Processo 599/02, de 22 de Maio, 3.ª Subsecção do CA, relator Pamplona de Oliveira do STA
- Processo n.º 1390/02, de 26 de Setembro, do STA
- Processo n.º 537/02, de 17 de Abril, do STA
- Processo n.º 1456/02, de 9 de Outubro, do STA
- Processo n.º 11897/03, de 8 de Julho de 2004, do TCA Sul

- Processo n.º 7009/03, do TCA Sul
- Processo n.º 7310/03, do TCA Sul
- Processo n.º 70/04, do TCA Norte
- Processo n.º 2077/04.0BELSB, de 11 de Outubro, do TCA Norte
- Processo n.º 1234/04, de 4 de Maio de 2006, do STA
- Processo n.º 1405/04, de 7 de Julho, do STA
- Processo n.º 61903 de 5 de Janeiro de 2004, do STA
- Processo n.º 3336/06.3BELSB, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 3002/06.0BELSB, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 3336/06.3BELSB do TAC de Lisboa
- Processo n.º 341/07.6 BELSB, concluído em Abril de 2009, do STA
- Processo n.º 341/07.6BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 2395/07.6BELSB, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 1075/07.7BELSB. do TAC de Lisboa
- Processo n.º 2976/07, de 17 de Abril de 2008, do TCA Sul
- Processo n.º 2253/07, do TCA Sul
- Processo n.º 2356/07, do TCA Sul
- Processo n.º 2976/07, do TCA Sul
- Processo n.º 2107/07.4BELSB-Porto, do TCA Norte
- Processo n.º 395/07, de 17 de Maio, do STA
- Processo n.º 4280/08, do TCA Sul
- Processo n.º 4600/08, do TCA Sul
- Processo n.º 1138/08, de 21 de Janeiro de 2009, do STA
- Processo n.º 5172/09, do TCA Sul
- Processo n.º 954/09.1BELSB, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 5712/09, do TCA Sul
- Processo n.º 308/09, de 26 de Março, do STA

### **ERSAR**

- Recurso n.º 2/04, que correu termos no 2.º Juízo do Tribunal Central Administrativo Sul.

**Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT)**

- Processo n.º 224/08.2BELSB.
- Processo n.º 1205/08.1BELSB
- Processo 339/09.0BELSB, concluído em Dezembro de 2009, do TAC de Lisboa
- Processo n.º 216/09.4BELSB
- Processo n.º 1032/09.9BELSB
- Processo n.º 1/10.0 BELSB

**Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC)**

- Processo n.º 01410/03, de 6 de Novembro, do STA
- Processo n.º 655/05.0BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 2133/05.8BELSB de 2 de Novembro de 2005, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 918/07.0 BELSB, do TAF de Lisboa

**Instituto da Construção e do Imobiliário (INCI)**

- Processo n.º 01630/03 de 15 de Fevereiro de 2005, do STA
- Processo n.º 01144/05 de 6 de Dezembro, do STA
- Processo n.º 918/07.0 BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 2377/07 de 3 de Maio, do TCA Sul
- Processo n.º 02961/07 de 27 de Setembro, do TCA Sul
- Processo n.º 4570/07.4TBVIS.C1, do Tribunal da Relação de Coimbra
- Processo n.º 03498/08, de 29 de Maio, do TCA Sul
- Processo n.º 03498/08, de 29 de Maio, do TCA Sul
- Processo n.º 04610/08, de 22 de Janeiro de 2009, do TCA Sul
- Processo n.º 2316/09.1 BELSB, de Dezembro, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 0741680, do Tribunal da Relação do Porto
- Processo n.º 0843223, do Tribunal da Relação do Porto

**Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM)**

- Processo n.º 112/09.5BELSB, do TAC de Lisboa

**Instituto de Seguros de Portugal (ISP)**

- Recurso n.º 046350, de 30 de Junho de 2000, do STA
- Processo n.º 1370/05.0 BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo 1371/05.8 BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 1378/05.5 BELSB, do TAF de Lisboa
- Processo n.º 286/2002.C1.S1, de 8 de Outubro de 2009, do STJ
- Processo n.º 1350/1998.S1, de 5 de Novembro de 2009, do STJ



