

25 DE JULHO DE 2023

## A LCE, A ANACOM E OS TRIBUNAIS

JOÃO MACEDO VITORINO E PEDRO RAMALHO DE ALMEIDA

Durante o julgamento, no Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS), do recurso de uma decisão da ANACOM que, em setembro de 2022, impôs à MEO uma coima única de 829 mil euros, por infrações a normas relativas ao serviço de postos públicos, o Ministério Público considerou “*inadmissível*” que “*uma entidade reguladora tenha sancionado factos praticados (...) seis anos depois de terem ocorrido*” (consultar a notícia [aqui](#)).

Atendendo à matéria em questão, trata-se de um prazo extremamente elevado que, no entanto, e tendo em conta os dados que pudemos apurar, não é de modo algum surpreendente.

Desde 2015, o montante das coimas aplicadas pela ANACOM aumentou significativamente todos os anos, tendo, em 2022, atingido um recorde absoluto, com efeito, seria necessário recuar até 2012 para se encontrar uma coima única de montante superior a um milhão de euros.

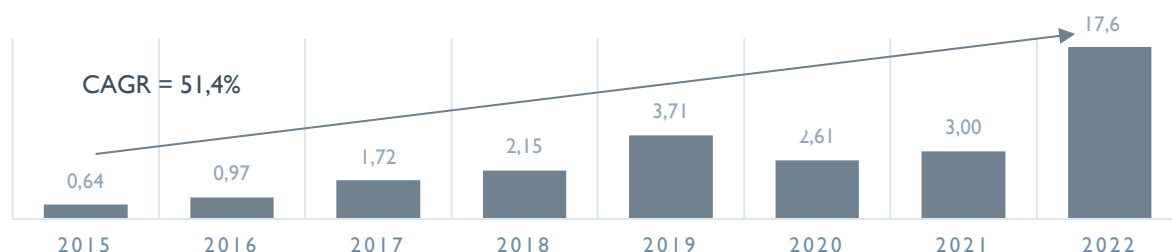


Figura 1 - Coimas aplicadas pela ANACOM (em milhões de euros). Fonte: ANACOM.

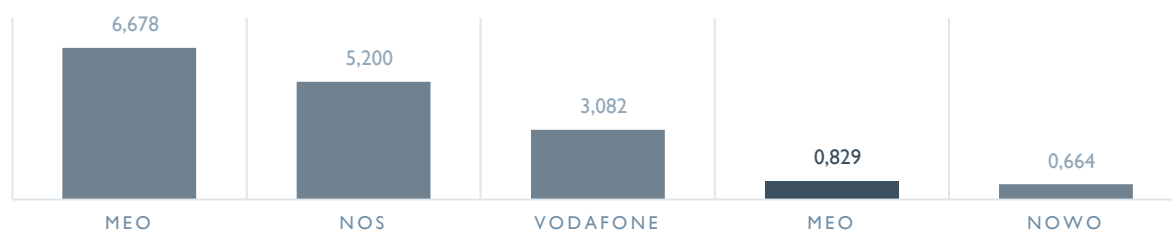


Figura 2 - Coimas superiores a 100 mil euros, aplicadas em 2022 (em milhões de euros). Fonte: ANACOM.

Voltando ao processo em causa (cfr. a figura anterior), no início de junho p.p., o Relatório de Regulação da ANACOM, relativo a 2022 (pág. 158), resumia a informação publicada no website da ANACOM (que se pode consultar [aqui](#)) relativa ao referido processo.

---

Tendo em conta as alterações trazidas pelo regime sancionatório criado pela nova LCE, a Macedo Vitorino tem vindo a fazer uma análise detalhada da matéria, que abrange os anos de 2013-2022 e que tornará público em breve. Os dados referidos nesta newsletter refletem uma parte dessa análise.

De acordo com os dados fornecidos pelo Regulador, tratou-se de uma das coimas mais elevadas de sempre, que, com o acréscimo das custas se aproximará de um milhão de euros e que foi aplicada num processo envolvendo 49 infrações relacionadas com o serviço de postos públicos. Porém, até à publicação da notícia na imprensa, nada se dizia sobre a data em que os factos ocorreram e que sabemos agora ter sido 2016.

Esta foi, aliás, a segunda vez que a ANACOM sancionou a MEO por infrações relacionadas com o completamente obsoleto e quase extinto serviço de postos públicos. É curioso notar também que, no ano em iniciou este processo, a ANACOM concluiu um outro sobre a mesma matéria em que aplicou uma coima única de 200 mil euros (Cfr. Relatório de Regulação 2016, p. 137). Desta vez, tratou-se de um total de seis infrações – que não se sabe exatamente quando terão ocorrido. Sabemos, contudo, que a decisão foi impugnada e que o processo terminou em 2021, com a confirmação pelo Tribunal da Relação de Lisboa da absolvição da arguida decidida pelo TCRS.

Um outro dado interessante é que estas foram apenas duas, de um total de 23 ocasiões, em que, nestes anos, o Regulador aplicou coimas pelo incumprimento de normas relativas ao Serviço Universal de comunicações.

Aliás, acerca deste conceito, não deixa de ser interessante refletir sobre o seu ciclo de vida: nasce e ganha corpo num debate apaixonado sobre nobres objetivos que se propõe servir; depois de acalmada a discussão e implementado o serviço, vai desaparecendo gradualmente por manifesto desinteresse dos consumidores, mas, quando se volta a discutir a sua utilidade, acaba por se reinventar e renascer das próprias cinzas. Pelo meio, criam-se mecanismos complexos para o seu financiamento e a ANACOM vai vigiando a sua implementação. Assim, em 2015 (dois processos), 2016, 2020, 2021 (um processo por ano) e 2022 (14 processos), foram instaurados processos relativos a Postos Públicos, Tarifa Social de Internet e a outras matérias do Serviço Universal.

A fase administrativa do processamento das contraordenações no setor das comunicações pela ANACOM, incluindo as comunicações postais, segue o processo definido no Regime Quadro das Contraordenações do Setor das Comunicações (Lei n.º 99/2009, de 04 de setembro).

Este Regime Quadro aplica-se não só às infrações de normas da LCE, como das normas de alguns diplomas avulto relativos a aspetos particulares do quadro regulatório das comunicações eletrónicas (e.g., serviços de audiotexto), bem como, às sanções previstas pela violação de um conjunto alargado de outros diplomas relacionados que incluem comunicações postais, difusão, construção, acesso e instalação de redes e infra-estruturas (ITED) e, também, radiocomunicações.

Este Regime Quadro aplica ainda subsidiariamente o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que instituiu o ilícito de mera ordenação social e o respetivo processo, para além do Código de Processo Penal. Grosso modo, o processamento das contraordenações pelo Regulador equivale à fase de inquérito em processo penal, o que não pode deixar de se ter em conta quando, como faremos de seguida, se analisam os prazos de pendência que, no julgamento atrás referido, tanto incomodaram o Ministério Público.

O problema não é o facto deste processo em concreto ter levado seis anos a ser concluído, o que consideramos relevante é que, nos anos de 2017 a 2020, os prazos médios de pendência ultrapassaram os quatro anos, embora se registre uma melhoria desde então.

Trata-se de uma questão relevante a considerar tendo em conta o aumento esperado de litigância para futuro. Face à lei anterior, a LCE de 2022, não só aumentou em 19% o número total de infrações puníveis, como, também passou a considerar 98% delas como graves ou muito graves para efeitos de determinação da coima. Na realidade, atualmente, 57% de todas as contraordenações previstas na LCE, são agora puníveis com coimas entre 20.000€ e 5.000.000€. O impacto da aplicação destas normas em matérias como os prazos de pendência não deixarão certamente de se fazer sentir.

De acordo com as linhas orientadoras da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ)<sup>1</sup>, um dos indicadores que os Estados Membros devem apresentar sobre o seu sistema judicial é o *Disposition Time (DT Indicator)*. Este mais não é do que a expressão em dias de calendário do rácio entre os processos que foram resolvidos e os que ficaram pendentes para o período seguinte (tipicamente o ano civil), ou seja, é uma estimativa da duração média de cada processo.

Este indicador foi desenvolvido primordialmente para avaliar a gestão de processos em fase judicial e, como tal, entre nós, assim é usado pela Direção-Geral da Política de Justiça. Porém, nada impede que se aplique a mesma metodologia à análise da eficiência na gestão dos processos nas fases anteriores que – no caso vertente – é da responsabilidade das entidades reguladoras que, como a ANACOM, estão encarregadas de aplicar os regimes sancionatórios contraordenacionais. Sublinhamos, uma vez mais, naturalmente, que estas fases pré-judiciais têm exigências próprias que as fases de julgamento e de recurso já não têm, e.g., em matéria de recolha física de meios de prova.

Nos anos de 2015 a 2022, a ANACOM indicou ter processado um número total de 4008 autos de notícia, dos quais 1924 deram origem a processos de contraordenação, tendo os remanescentes sido arquivados (38,9%).

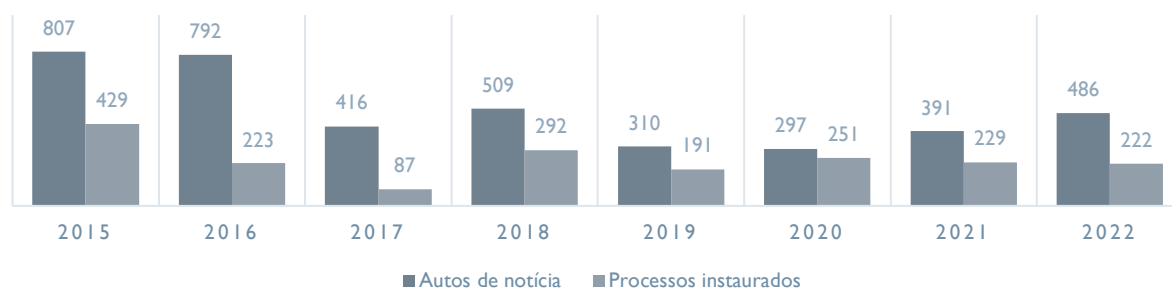


Figura 3 – Volume de autos de notícia e de processos instaurados (em nº de processos). Fonte: ANACOM, Relatórios de Regulação (Análise Macedo Vitorino).

---

<sup>1</sup> A versão mais recente destas constam do *Revised Saturn Guidelines for Judicial Time Management (4th review) n.º CEPEJ (2021)113*, Estrasburgo, dezembro 2021,

Tendo como base os dados disponibilizados pela ANACOM relativamente quer aos autos de notícia recebidos em cada ano, quer aos processos transitados e concluídos tornou-se possível fazer uma estimativa do *DT Indicator*.

Assim, uma estimativa preliminar permitiu-nos apurar que, em termos médios, o *DT Indicator* dos processos contraordenacionais geridos pela ANACOM se fixou em 1133 dias, ou seja, 37,8 meses. Em 2019, portanto, no período pré-COVID, este indicador atingiu 1865 dias, ou seja 62,2 meses, ou, ainda, dito de outra forma, um pouco mais de cinco anos. Tratando-se de uma duração média, não surpreende, portanto, que, um processo que levou a uma das 10 maiores coimas que a ANACOM aplicou, tenha levado perto de 73 meses a ser concluído.

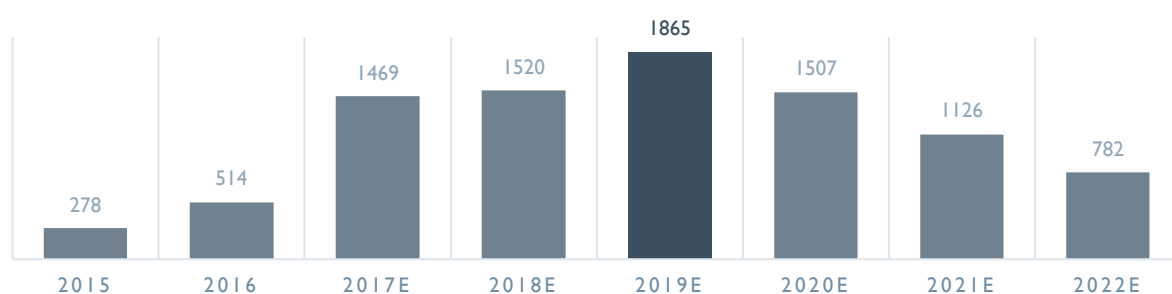


Figura 4 – Duração média dos processos em dias de acordo com o *DT Indicator* da ANACOM. Fonte: ANACOM<sup>2</sup> (Análise Macedo Vitorino).

De forma a permitir uma visão mais completa dos prazos de processamento das contraordenações, será ainda necessário juntar os dados relativos à impugnação judicial em primeira instância, neste caso, para o TCRS<sup>3</sup> que, para o mesmo período apresentam um *Disposition Time* médio de 89 dias.

Também aqui é necessário ter em conta dois elementos adicionais: o primeiro é que dos processos decididos pela ANACOM, 1071 (83%) resultaram em condenação em coima e sanções acessórias e que, destas, houve recurso para o TCRS em apenas 21% dos casos (cfr. figuras seguintes). O segundo aspeto, tem a ver com o facto de que os dados relativos à duração dos processos no TCRS dizem respeito a todos os processos (e não apenas aos oriundos da ANACOM).

---

<sup>2</sup> Os elementos relativos aos anos de 2017 e seguintes foram estimados por nós tendo em conta a informação disponibilizada pela ANACOM nos respetivos Relatórios de Regulação.

<sup>3</sup> Note-se que os dados relativos ao TCRS abrangem a impugnação das contraordenações oriundas da ANACOM, mas também aos demais reguladores (sobre este aspecto, cfr, e.g., Carla Câmara, *Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão: Quo Vadis*, in *Revista da Concorrência e Regulação* n.º 30, Autoridade da Concorrência, Lisboa, 2017.

3

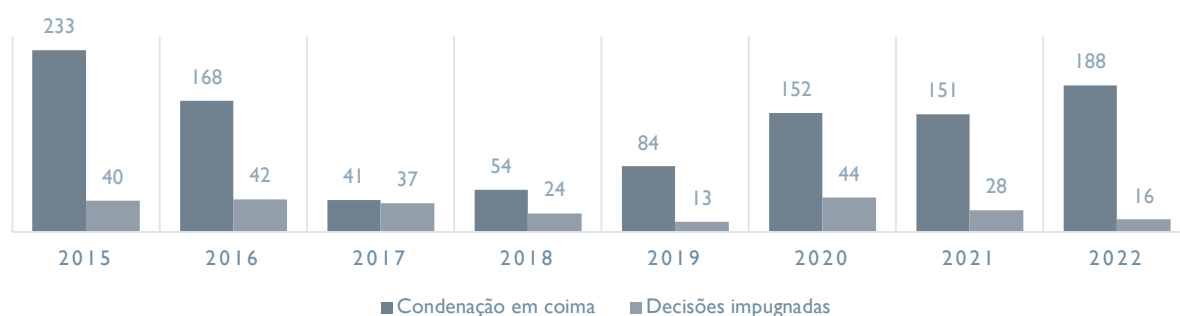


Figura 5 - Processos que resultaram na aplicação de coimas e impugnados (em nº de processos). Fonte: ANACOM (análise Macedo Vitorino).

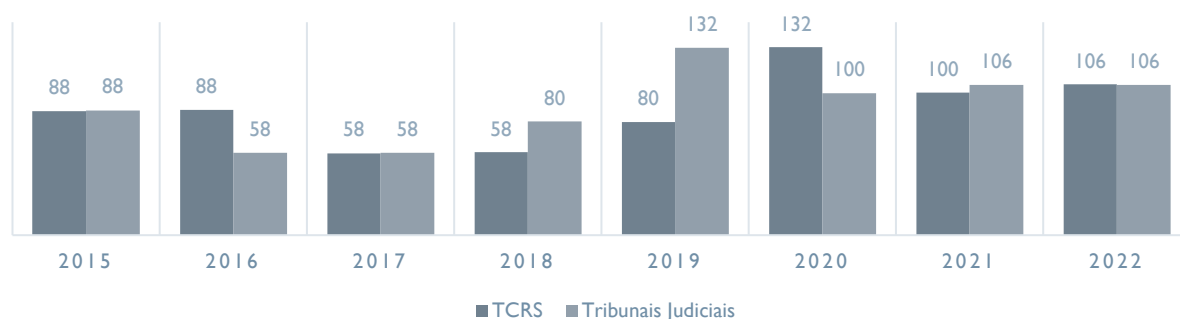


Figura 6 – Duração dos processos de impugnação de contraordenações em dias do TCRS e dos Tribunais Judiciais em geral, de acordo com o DT Indicator (em nº de dias). Fonte: DGPJ.

À falta de informação qualitativa mais detalhada, não é possível retirar conclusões sobre as causas que justificam estes prazos extremamente dilatados da fase administrativa do processamento das contraordenações, sobretudo por comparação com os de recurso em primeira instância. Trata-se de um debate que está por fazer, preferencialmente com mais elementos que seria interessante obter.

Tendo em conta que a nova LCE, publicada em 2022, agravou consideravelmente o quadro sancionatório, a que se junta um aumento expressivo nos últimos anos do montante de coimas aplicadas (ainda à luz da anterior versão da LCE), é inequívoco que, como foi referido nas alegações do Ministério Público, prazos desta dimensão geram incerteza e têm um efeito pernicioso num mercado em que os operadores atuam num mercado em que a uma pressão concorrencial cada vez maior se junta um peso regulatório crescente.

---

O presente artigo reflete apenas a opinião pessoal do seu autor, não vinculando a MACEDO VITORINO. As opiniões expressas neste artigo que versem sobre assuntos jurídicos são de carácter genérico, pelo que não deverão ser consideradas como aconselhamento profissional. Caso necessite de aconselhamento jurídico sobre estas matérias deverá contactar um advogado. Caso seja cliente da MACEDO VITORINO, pode contactar-nos através de email dirigido a [mv@macedovitorino.com](mailto:mv@macedovitorino.com).