

Secção – 1.ªS/PL
Data: 23/06/2020
Recurso Ordinário: 8/2020
Processo: 3553/2019

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Sumário

- 1 A previsão da norma do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 tem como objeto os prazos a que estão sujeitos todos os atos processuais no âmbito do processo de fiscalização prévia atentos os elementos literal e sistemático-teleológico da interpretação jurídica.
- 2 A fase de recurso inicia-se com a admissão pelo Tribunal do recurso e os respetivos trâmites integram o processo enquanto sequência de atos e fases processuais.
- 3 As normas dos artigos dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 têm estatuições opostas: uma proíbe a suspensão de prazos processuais e a outra determina a suspensão de prazos processuais.
- 4 Relativamente aos processos de fiscalização prévia pendentes no Tribunal de Contas durante a vigência da Lei n.º 1-A/2020 a norma do artigo 6.º, n.º 3 apresenta-se como especial (apenas tratando de uma tipologia de processos no âmbito do Tribunal de Contas) relativamente à norma do artigo 7.º, n.º 1, pelo que a primeira prevalece sobre a segunda.
- 5 Desta forma, a norma do 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 determina que os prazos dos processos de fiscalização prévia «não são suspensos», o que abrange todos os prazos para a prática de atos no âmbito desses processos incluindo o prazo para interposição de recurso.
- 6 A possibilidade da prática de ato processual fora do prazo com fundamento em justo impedimento encontra-se regulada nos artigos 139.º, n.º 4, e 140.º, n.ºs 1 e 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 7 Quadro normativo em que o «justo impedimento»:
 - 7.1 Não obsta ao início da contagem de prazo perentório, não interrompe, nem suspende esse prazo;

- 7.2 Apenas difere o termo final de prazo perentório para o primeiro dia em que cesse o impedimento e o ato possa ser praticado.
- 8 Constitui um princípio basilar nesta matéria, lapidarmente sintetizado pelo processualista português de referência JOSÉ ALBERTO DOS REIS, que «no preciso momento em que o interessado se apresenta a praticar o ato intempestivo, é que tem de fazer a alegação e prova do justo impedimento».
- 9 Nesse sentido, o disposto no artigo 140.º, n.º 2, do CPC impõe à parte que invoca o justo impedimento a obrigação de se apresentar a requerer o seu acolhimento judicial «logo que ele [o impedimento] cessou», com um ónus suplementar de nesse momento «alegar o justo impedimento» e de «oferece(r) logo a respetiva prova».
- 10 Tal ónus de apresentar a prova deve ser satisfeito logo que cesse o justo impedimento e apenas não impende sobre a parte quando a causa do atraso foi um «evento não imputável à parte nem aos seus representantes ou mandatários que obste à prática atempada do ato» que «constitua facto notório».
- 11 Opções estratégicas na gestão de recursos, ainda que fundadas em legítimas ponderações de prioridades, não integram eventos suscetíveis de preencher o conceito legal de justo impedimento, apenas preenchendo o conceito de «justo impedimento» o evento que impeça em absoluto a prática atempada do ato, não sendo subsumível a esse conceito legal a mera «dificuldade» ou custo da realização do ato em momento anterior.

Secção – 1.ªS/PL
Data: 23/06/2020
Recurso Ordinário: 8/2020
Processo: 3553/2019
Transitado em julgado em 09/07/2020

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

I. Relatório

- 1 O Município do Sabugal (MS) foi notificado por ofício de 6-4-2020, remetido por via postal nessa data, do Acórdão n.º 20/2020-06.ABR-1.ªS/SS¹ do Tribunal de Contas (TdC) que, no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 3553/2019, *recusou o visto* a uma minuta de escritura de compra e venda a celebrar entre o MS (como adquirente) e a Sociedade DACHE – Confeções, Ld.ª (como vendedora) de um edifício construído por esta sociedade em terreno propriedade de MS.
- 2 O MS interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, no dia 14-5-2020, tendo nas respetivas conclusões suscitado apenas questões de direito (inexistindo qualquer pedido de reapreciação da matéria de facto julgada provada pelo Acórdão recorrido), não tendo sido no requerimento de interposição de recurso invocado justo impedimento para a prática do ato em momento anterior.
- 3 No primeiro despacho judicial da fase de recurso, o relator deu oportunidade ao MS para, querendo, se pronunciar ao abrigo do artigo 655.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) sobre os fundamentos eventualmente determinantes do não conhecimento do objeto do recurso, advertindo-o que o recurso se apresentava extemporâneo em face do disposto no complexo normativo constituído pelo artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 16 de março, artigo 249.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC e artigos 96.º, n.º 1, alínea *b*), e 97.º, n.ºs 1, 3 e 4 da LOPTC.
- 4 O MS apresentou pronúncia em 28-5-2020 na qual, nomeadamente, defendeu:

¹ O qual pode ser localizado e consultado a partir do sítio eletrónico do Tribunal, tal como os outros acórdãos e decisões do TdC citados no texto.

- 4.1 O artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 «refere-se, apenas, à não suspensão da atribuição de vistos prévios, favorecendo a contratação pública» e não se aplica ao ato de interposição de recurso por ser um «ato processual puro», pelo que, o prazo para a sua prática estaria suspenso por força do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020.
- 4.2 «Mesmo que não houvesse este regime excepcional — e que ainda hoje se mantém — de suspensão de prazos», a situação «configuraria um claro justo impedimento nos termos do artigo 140.º do CPC», alegando que:
- a) «O Município teve o cuidado de, quando iniciou o “recomeço” de atividade e o “voltar à normalidade” [...] enviar um requerimento via email, em 30-4-2020, a requerer a prorrogação do prazo por mais 15 dias, não obstante a sua suspensão» onde «justificou a impossibilidade de praticar o ato processual, nomeadamente porque “os serviços camarários estão a trabalhar em regime de rotatividade, o que dificulta uma análise e preparação conveniente dos fundamentos para recorrer da decisão... bem como a constituição de advogado obrigatória...”».
- b) «A não interposição do recurso deveu-se [...] a uma verdadeira impossibilidade prática, pois o Município viu-se reduzido ao *mínimo indispensável*, com os seus trabalhadores e, sobretudo, técnicos superiores em teletrabalho e em regime de rotatividade, que impossibilitou aquela prática».
- c) «Sendo que, *in casu*, a constituição de advogado para a prática do ato processual é obrigatória, nos termos do n.º 6 do artigo 97.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o que no caso do Município do Sabugal obriga ao respetivo procedimento de contratação pública, nos termos do Código dos Contratos Públicos, pois nos seus quadros o Município não dispõe de meios humanos e técnicos suficientes».
- 4.3 Termina considerando que o invocado «justo impedimento» «é aqui notório e público, mas, por cautela, indica para a prova» duas testemunhas, o Presidente da Câmara Municipal e um jurista do município.
- 5 Foi proferido despacho liminar fundamentado, ao abrigo do artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC, que culmina no seguinte dispositivo:
- «Em face do exposto, decide-se:

- «1) Não considerar verificado justo impedimento que obstasse à prática entre 28-4-2020 e 13-5-2020 pelo Município do Sabugal de ato de interposição de recurso contra o Acórdão da 1.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 20/2020, proferido em 6-4-2020;
- 2) Rejeitar liminarmente o recurso interposto pelo Município do Sabugal;
- 3) Condenar o recorrente em emolumentos nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.»
- 6 O MS deduziu reclamação para o plenário contra o aludido despacho liminar (desenvolvida por 63 artigos, sem conclusões) na qual, depois de invocar «o artigo 643.º do CPC, ex vi artigo 80.º da LOPTC e artigo 77.º, n.º 1, a), da LOPTC», reiterou:
- 6.1 A tese que o prazo para interposição de recurso deve ser considerado suspenso por força do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, pois, segundo o reclamante, o artigo 6.º, n.º 3, desse diploma não se aplica por «nada contendo com os atos processuais, voluntários e subsequentes...» e «o recurso dessa decisão [Acórdão n.º 20/2020-o6.ABR-1.ªS/SS], enquanto ato processual puro, estava obviamente suspenso»;
- 6.2 O pedido para que fosse considerado verificado «um justo impedimento previsto no artigo 140.º do CPC que, ao invés do decidido, foi até invocado antes da prática do ato (interposição do recurso)».
- 7 Os autos seguiram para a presente apreciação da reclamação em sessão ordinária do plenário da 1.ª Secção, ao abrigo do artigo 98.º, n.º 3, parte final, da LOPTC.

II. Fundamentação

II.1 Questões jurídicas relevantes

- 8 O MS tem legitimidade e interesse em agir para reclamar contra o despacho de rejeição do recurso proferido nos presentes autos, embora a norma legal que sustenta esse direito seja o artigo 98.º, n.º 1, da LOPTC e não a invocada pelo reclamante (artigo 643.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pois o regime processual da LOPTC sobre admissão e rejeição de recurso em processo de fiscalização prévia é, nesta parte, completo e distinto do estabelecido na lei processual civil, que, conseqüentemente, não se aplica subsidiariamente, quanto à admissão e

rejeição do recurso, pelo relator no âmbito do tribunal *ad quem*, nem quanto à reclamação contra o despacho liminar proferido.

- 9 O reclamante apresenta duas pretensões que se apresentam numa relação lógica em que o deferimento da *primária* prejudica o julgamento da *eventual*, pois entende que o Tribunal deve:
 - 9.1 Admitir o recurso por tempestivo na medida em que, segundo a sua tese, o prazo para interposição devia ser considerado suspenso entre as datas da notificação do Acórdão de primeira instância e a da entrada do requerimento;
 - 9.2 Subsidiariamente, admitir o recurso interposto em 14-5-2020 por considerar verificado justo impedimento que impossibilitou a sua interposição antes dessa data, o que também implica a procedência da reclamação e revogação da decisão reclamada substituída por outra de admissão do recurso.
- 10 Tendo presente a fundamentação e sentido da decisão reclamada e os fundamentos da reclamação, os temas essenciais objeto do presente Acórdão são os seguintes:
 - 10.1 O prazo de interposição de recurso contra o Acórdão n.º 20/2020-06.ABR-1.ªS/SS estava suspenso e, conseqüentemente, o recurso interposto em 14-5-2020 devia ser considerado tempestivo e admitido?
 - 10.2 Ainda que o recurso tivesse sido extemporâneo, devia ser admitido por se dever considerar verificado «justo impedimento» que legitimaria no caso concreto a interposição do recurso no dia 14-5-2020?
- 11 No julgamento da reclamação deve estar presente, além da delimitação do respetivo objeto, o princípio de que o tribunal pode apreciar todas as questões selecionadas pelo reclamante não estando sujeito às respetivas alegações quanto à interpretação e aplicação das normas jurídicas (artigo 5.º, n.º 3, do CPC).

II.2 Processo de fiscalização prévia e prazo para interposição de recurso contra Acórdão de recusa de visto

- 12 No processo de fiscalização prévia:

- 12.1 A entidade requerente tem o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e as instruções constantes da Resolução do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC.
- 12.2 Os ónus da entidade requerente, poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, princípios da cooperação, boa-fé processual e critérios que se devem observar em casos de dúvida são, ainda, conformados pelo disposto nas normas dos artigos 5.º a 8.º, 414.º, 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- 13 O recurso constitui uma fase facultativa do processo de fiscalização prévia que está, nomeadamente, dependente da respetiva interposição em prazo perentório legal por entidade com legitimidade e interesse em agir para o efeito, devendo a abertura da fase de recurso ser precedida da respetiva admissão judicial liminar atento o disposto nos artigos 96.º, n.º 1, alínea *b*), e 97.º, n.ºs 1, 3 e 4 da LOPTC.
- 14 As conclusões das alegações de recurso contra acórdão de recusa de visto delimitam o respetivo objeto, atentas as disposições conjugadas do artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC e dos artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável nos termos do artigo 80.º da LOPTC, no contexto da regulação do recurso enquanto instrumento de impugnação de decisões jurisdicionais configurado como remédio jurídico que permite uma reapreciação delimitada de algumas das questões, selecionadas pelas partes, que integraram o julgamento realizado pela primeira instância (no caso concreto, o recurso interposto reportava-se exclusivamente a matéria de direito relativa à decisão de recusa do visto, cf. *supra* § 2).
- 15 As regras gerais sobre interposição de recursos contra acórdãos de recusa de visto determinam que esse ato:
- 15.1 Está sujeito a um prazo de 15 dias (artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC);
- 15.2 O prazo apresenta natureza perentória (artigo 139.º, n.ºs 2 e 3, do CPC);
- 15.3 O termo inicial do prazo perentório tem de se contar a partir da notificação do ato ao titular do direito em causa (artigo 149.º, n.º 2, do CPC), valendo no caso de a mesma ter sido realizada por carta registada a presunção estabelecida no artigo 249.º, n.º 1, do CPC (de que a mesma ocorreu decorridos 3 dias sobre o envio);

- 15.4 O prazo é contínuo apenas se suspendendo durante as férias judiciais (artigo 138.º, n.º 1, do CPC);
- 15.5 As férias judiciais encontram-se reguladas no artigo 28.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, sendo um dos períodos de férias o intervalo entre «o Domingo de Ramos» e a «Segunda-Feira de Páscoa» que no ano de 2020 foram nos dias 5 e 13 de abril.
- 15.6 Podendo o ato ser praticado até ao terceiro dia útil seguinte ao do respetivo termo final ao abrigo do disposto pelo artigo 139.º, n.º 5, do CPC, embora a respetiva validade fique dependente do pagamento imediato de uma multa estabelecida nessa norma legal (variável em função do específico atraso).
- 16 No recurso rejeitado pela decisão reclamada não foi afastada a mencionada presunção sobre a data da notificação, nem foi requerida pelo MS a emissão de guia para pagamento de multa, consequentemente (segundo as mencionadas regras gerais), a contagem do prazo iniciou-se no dia 14-4-2020 e o último dia para a prática do ato seria o dia 28-4-2020.
- 17 A contagem do prazo segundo as analisadas regras gerais não suscita dúvidas (nem foi controvertida) na situação *sub judice*, mas, como referimos acima (*supra* §§ 9 e 10), o reclamante formula duas pretensões em que a primeira se apresenta *primária* e a segunda *subsidiária* relativamente àquela:
- 17.1 Ao interpor recurso e ao pronunciar-se sobre a possibilidade da sua rejeição defendeu que o prazo se encontrava suspenso por força do disposto no artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020;
- 17.2 Embora nada tenha dito no momento em que interpôs recurso, ao pronunciar-se sobre a possibilidade de rejeição do recurso ao abrigo do artigo 655.º, n.º 1, do CPC veio também alegar justo impedimento ao abrigo do artigo 140.º do CPC.

II.3 Pedido do reclamante de reconhecimento da suspensão do prazo para interposição de recurso contra acórdão de recusa de visto ao abrigo do número 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 16 de março

II.3.1 As normas dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020

- 18 O disposto no artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 16 de março, determina que «não são suspensos os prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes [...] durante o período de vigência da presente lei».
- 19 Por seu turno, o artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, na redação revista pela Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, prescreve que «os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19».
- 20 Em termos de aplicação da lei no tempo, as referidas normas dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 estavam em vigor tanto no momento em que o ora reclamante foi notificado do Acórdão n.º 20/2020-06.ABR-1.ªS/SS como na data em que deu entrada o requerimento de interposição do recurso (*supra* §§ 1 e 2).

II.3.2 A norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 e o prazo de interposição de recurso contra acórdão de recusa de visto em processo de fiscalização prévia

- 21 A previsão da norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 tem como objeto «os prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes ou que devam ser remetidos ao Tribunal de Contas».
- 22 O reclamante defende que a norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 não se aplica ao que designa como *atos processuais puros*, considerando que o ato de interposição de recurso seria um desses *atos processuais puros*.
- 23 Essa tese expressa antes da prolação do despacho reclamado foi reiterada na reclamação em que ainda se preconizou que o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 se aplicaria a todos os atos processuais proferidos até à decisão de primeira instância sobre a concessão de visto, incluindo o prazo para prolação da decisão do Tribunal, mas já não se aplicaria aos «atos processuais,

voluntários e subsequentes» insistindo que «o recurso» do acórdão de recusa de visto «enquanto ato processual puro, estava obviamente suspenso».

- 24 A interpretação preconizada pelo reclamante sobre a previsão da norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 não se apresenta sustentada em argumento hermenêuticamente relevante.
- 25 A previsão da norma do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 tem como objeto os prazos a que estão sujeitos todos os atos processuais no âmbito do processo de fiscalização prévia atentos os elementos literal e sistemático-teleológico da interpretação jurídica:
- 25.1 Os prazos processuais estabelecidos por lei reportam-se ao momento em que devem ser praticados atos processuais;
- 25.2 A norma do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 não discrimina tipologias de atos processuais cujos prazos perentórios estão abrangidos ou excluídos;
- 25.3 O emprego do plural do artigo definido «o» revela a amplitude da previsão de todos os prazos relativos a atos processuais de processos de fiscalização prévia;
- 25.4 O conceito de atos processuais *puros* e *impuros* não tem qualquer suporte dogmático ou normativo;
- 25.5 Os atos processuais do Tribunal não são atos *impuros* nem os das partes *puros*;
- 25.6 Os atos processuais da fase de recurso não são atos *puros* e os anteriores a essa fase não são *impuros*;
- 25.7 O prazo para interposição de recurso relativo a acórdão de recusa de visto ainda se reporta a um ato processual anterior à fase de recurso que apenas se inicia com a admissão do recurso sendo, aliás, o prazo relevante para efeitos do trânsito em julgado do julgamento da primeira instância;
- 25.8 A norma do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 é o resultado de uma opção legislativa sobre todos os prazos do processo de fiscalização prévia.
- 26 A interpretação no sentido de que a previsão da norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 abrange todos os atos dos processos de fiscalização prévia, incluindo os praticados antes da prolação da decisão de primeira instância e os posteriores a essa decisão, corresponde à única

conforme com as categorias adotadas no preceito («prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes»).

- 27 É também a única interpretação compatível com os cânones conceptuais da LOPTC sobre âmbito e teleologia do processo de fiscalização prévia, atentos, nomeadamente, os artigos 30.º, n.º 1, alínea *d*), 44.º, n.ºs 1 e 2, 71.º, n.º 5, 77.º, n.º 1, alínea *b*), 81.º, n.ºs 1 e 4, 82.º, n.º 1, 100.º, n.º 2, 105.º, n.º 1 e 110.º, n.º 1, da LOPTC, podendo de entre os preceitos mencionados ser transcrita, a título ilustrativo, a norma do n.º 2 do artigo 100.º da LOPTC especificamente sobre a fase de recurso: «nos processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do artigo 99.º».
- 28 Acresce que o regime sobre a teleologia da fiscalização prévia e a conexão das decisões do TdC sobre concessão e recusa de visto na eficácia dos atos e contratos controlados é unitário para as decisões proferidas em primeira instância ou em fase de recurso, bem como sobre o âmbito e relevo do respetivo caso julgado, como se referiu nos §§ 77 e 78 do Acórdão n.º 24/2020-16.JUN-1.ªS/SS:
- «77 As matérias apreciadas em processos de fiscalização prévia suscetíveis de recurso são delimitadas normativamente tendo por referência essa componente teleológica e, ainda, o poder jurisdicional de condenação no pagamento de emolumentos — “decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, bem como as que respeitem a emolumentos” (artigo 96.º, n.º 1, da LOPTC).
- 78 Recorribilidade, aliás, indissociável do âmbito do caso julgado de decisões do TdC nos processos de fiscalização prévia pois, como se referiu na Decisão n.º 99/2020 da 1.ª Secção do TdC, de 10-2-2020 (processo de fiscalização prévia n.º 3980/2019), “as decisões do TdC sobre concessão ou recusa de visto têm natureza constitutiva [à luz da terminologia do artigo 10.º, n.º 3, alínea *c*), do Código de Processo Civil (CPC)], na medida em que autorizam ou indeferem uma mudança na ordem jurídica existente, conferindo ou proibindo a eficácia jurídica plena de um determinado ato ou contrato, matéria quanto a contratos celebrados após concurso público com valor superior a 950.000 € (como o que foi objeto do Acórdão n.º 16/2018-10.JUL-1ªS/PL), nomeadamente, regulada pelo artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC”.»
- 29 O processo de fiscalização prévia compreende uma fase facultativa de recurso que tem de ser interposto por entidade com legitimidade e interesse em agir para o efeito no prazo perentório de 15 dias, competindo ao relator a quem o processo seja distribuído decidir a admissão ou rejeição do recurso atento, nomeadamente, o disposto nos artigos 96.º, n.º 1, alínea *b*), e 97.º, n.ºs 1, 3 e 4 da LOPTC.

- 30 A interposição de recurso contra um acórdão que recusou o visto a um contrato é um ato processual do processo de fiscalização prévia que obsta ao respetivo trânsito em julgado, pelo que o prazo para esse ato processual é reportado ainda à fase de julgamento em primeira instância.
- 31 O referido prazo condiciona um poder dispositivo dos sujeitos processuais com legitimidade quanto à interposição e delimitação do recurso repercutido na força de caso julgado da totalidade (quando não é interposto qualquer recurso) ou de parte(s) do acórdão [não abrangido(s) pelo(s) recurso(s) interposto(s)], existindo outros corolários desse princípio dispositivo, como a faculdade de os recorrentes desistirem do recurso interposto ao abrigo do artigo 632.º, n.º 5, do CPC (*ex vi* artigo 80.º da LOPTC), o que implica o trânsito em julgado da sentença sem que os sujeitos processuais que não interpuseram recurso se possam opor (pois o direito a pronúncia do tribunal superior depende do tempestivo exercício do impulso processual de recurso e apenas é conferido a quem assumiu esse encargo).
- 32 A salvaguarda do decidido pela primeira instância que não foi objeto do recurso é indissociável da dimensão constitucional do valor do caso julgado, pois, como se refere no Acórdão do TdC n.º 13/2019-25.MAI-1.ªS/PL, constitui «decorrência ou corolário da *obligatoriedade e prevalência das decisões judiciais*, um *princípio de intangibilidade do caso julgado* – o qual, aliás, afloraria no artigo 282.º, n.º 3, da Constituição e sempre poderia ser deduzido do *princípio do Estado de Direito democrático*, consagrado no seu artigo 2.º», na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional no sentido de que «o caso julgado é um valor constitucionalmente tutelado» (Acórdão n.º 86/2004 do TC).
- 33 A fase de recurso inicia-se com a admissão pelo Tribunal do recurso e os respetivos trâmites integram o processo enquanto sequência de atos e fases processuais, pelo que, o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 determinou a não suspensão do prazo durante a vigência desse diploma (norma em vigor no momento da notificação do Acórdão ao ora reclamante).

II.3.3 Norma do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 e processos no Tribunal de Contas

- 34 A letra da previsão da norma do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 tem como objeto prazos a que estão sujeitos «atos processuais e procedimentais» que devam ser praticados no âmbito

de processos que corram termos em vários tribunais, nomeadamente, os tribunais judiciais e o Tribunal de Contas.

- 35 A norma do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 aplica-se aos prazos de atos processuais no âmbito dos processos de fiscalização concomitante e sucessiva e, ainda, de efetivação de responsabilidades financeiras pendentes no Tribunal de Contas.

II.3.4 Conflito entre normas dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 e prevalência da norma especial

- 36 As normas dos artigos dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 têm estatuições opostas: uma proíbe a suspensão de prazos processuais e a outra determina a suspensão de prazos processuais.
- 37 O caráter antinómico das estatuições das normas dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 implica um potencial conflito e exige que se identifique a norma aplicável nos processos de fiscalização prévia que, segundo a letra das duas normas, aparentemente poderiam estar abrangidos por ambas.
- 38 O conceito hermenêutico de especialidade reporta-se a uma relação entre normas, do qual decorre que quando se sobrepõem duas previsões sendo uma geral e outra especial deve aplicar-se a regra especial, sendo a regra geral apenas aplicável naquilo que não for regulado na especial e se compatibilize com esta.
- 39 Pelo que, num caso de conflito de normas que estejam numa relação de especialidade prevalece a norma especial.
- 40 Sintetizando, a relação de especialidade é aquela «que se estabelece entre dois ou mais preceitos, sempre que numa lei (a *lex specialis*) se contêm todos os elementos de outra (*lex generalis*)»².

² Assim EDUARDO CORREIA, invocando a formulação de HONIG, relativa ao concurso de normas incriminadoras mas que parte de bases doutrinárias assentes na metodologia jurídica geral (I- *Unidade e pluralidade de infrações*; II- *Caso julgado e poderes de cognição do juiz*, Coimbra, Almedina (reimp.), 1983, p. 127).

- 41 Verificado esse pressuposto, e dependente do mesmo, pode formular-se uma inferência baseada no axioma de que *lex specialis derogat legi generali*.
- 42 À luz dessa matriz metodológica, sustentada em parâmetros abstratos, as regras gerais sobre todos os processos abrangidos pela jurisdição do Tribunal de Contas apenas se aplicam aos processos de fiscalização prévia se não existir cobertura por previsão de regra especial sobre essa tipologia de processos.
- 43 Relativamente aos processos de fiscalização prévia pendentes no Tribunal de Contas durante a vigência da Lei n.º 1-A/2020 a norma do artigo 6.º, n.º 3 apresenta-se como especial (apenas tratando de uma tipologia de processos no âmbito do Tribunal de Contas) relativamente à norma do artigo 7.º, n.º 1, pelo que a primeira prevalece sobre a segunda.
- 44 Desta forma, a norma do 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 determina que os prazos dos processos de fiscalização prévia «não são suspensos», o que abrange todos os prazos para a prática de atos no âmbito desses processos incluindo o prazo para interposição de recurso.
- 45 Consequentemente, no caso *sub judice* o termo final do prazo para interposição de recurso, em face do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 16 de março, artigo 249.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC e dos artigos 96.º, n.º 1, alínea b), e 97.º, n.ºs 1, 3 e 4 da LOPTC, foi o dia 28-4-2020.

II.4 Alegado justo impedimento para interposição de recurso pelo ora reclamante antes de 14 de maio de 2020

II.4.1 Alegação de justo impedimento no caso concreto

- 46 O reclamante ao interpor recurso (em 14-5-2020) não alegou qualquer justo impedimento, mas veio posteriormente (em 28-5-2020, *supra* §§ 4.2 e 4.3) invocá-lo, argumento subsidiário reiterado na reclamação objeto do presente julgamento (*supra* § 6.2).
- 47 Na reclamação são introduzidos alguns argumentos novos, em particular quanto à tempestividade da invocação do justo impedimento, defendendo o reclamante que, apesar de em 14-5-2020 não o ter alegado, no «requerimento apresentado em 27-4-2020, muito antes do recurso, [...] expressamente justificou a impossibilidade de praticar o ato processual,

nomeadamente porque “os serviços camarários estão a trabalhar em regime de rotatividade, o que dificulta uma análise e preparação conveniente dos fundamentos para recorrer da decisão... bem como a constituição de advogado obrigatória...”», sublinhando que nesse impulso, «o Município não só alegou justo impedimento, como requereu prorrogação do prazo, apesar de considerar que o mesmo estava suspenso».

48 Alega, ainda, que «mal o Município iniciou em inícios de maio a retoma da atividade “normalizada” deu de imediato seguimento ao presente processo» «e que teve apenas a hipótese de cumprir [...] a contratação do respetivo mandatário, através do procedimento pré-contratual previsto no Código dos Contratos Públicos, cuja procuração, como pode ver-se nos autos, é de 11 de maio de 2020».

II.4.2 Apreciação do justo impedimento invocado

49 A possibilidade da prática de ato processual fora do prazo com fundamento em justo impedimento encontra-se regulada nos artigos 139.º, n.º 4, e 140.º, n.ºs 1 e 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.

50 Quadro normativo em que o «justo impedimento»:

50.1 Não obsta ao início da contagem de prazo perentório, não interrompe, nem suspende esse prazo;

50.2 Apenas difere o termo final de prazo perentório para o primeiro dia em que cesse o impedimento e o ato possa ser praticado.

51 Consequentemente, ainda que se tivesse verificado justo impedimento para o ora reclamante praticar o ato de interposição de recurso antes de 14-5-2020, o prazo para esse ato nunca poderia ser considerado suspenso ao abrigo do instituto do justo impedimento.

52 Desta forma, o reclamante para beneficiar do diferimento do prazo de interposição de recurso para o dia 14-5-2020 com base em suposto «justo impedimento» teria de alegar e provar que esteve «impedido» de praticar o ato entre o termo final do prazo e 13-5-2020.

53 Constitui um princípio basilar nesta matéria, lapidarmente sintetizado pelo processualista português de referência JOSÉ ALBERTO DOS REIS, que «no preciso momento em que o interessado

se apresenta a praticar o ato intempestivo, é que tem de fazer a alegação e prova do justo impedimento»³, pelo que, sendo o ato praticado no dia 14-5-2020, nesse dia a parte já não estava sujeita a qualquer impedimento sendo esse o momento em que tinha de alegar e fundamentar o suposto justo impedimento para a prática do ato em momento anterior.

- 54 Nesse sentido, o disposto no artigo 140.º, n.º 2, do CPC impõe à parte que invoca o justo impedimento a obrigação de se apresentar a requerer o seu acolhimento judicial «logo que ele [o impedimento] cessou», com um ónus suplementar de nesse momento «alegar o justo impedimento» e de «oferece(r) logo a respetiva prova».
- 55 Tal ónus de apresentar a prova deve ser satisfeito logo que cesse o justo impedimento e apenas não impende sobre a parte quando a causa do atraso foi um «evento não imputável à parte nem aos seus representantes ou mandatários que obste à prática atempada do ato» que «constitua facto notório».
- 56 O justo impedimento teria de ser concretizado por referência a todos os dias entre o último do prazo legal e o que precedeu a respetiva prática, isto é, todos os dias úteis entre o termo final do prazo e 13-5-2020.
- 57 Invocação de justo impedimento alegadamente derivado de contingências ocorridas que também não podia ser invocada por antecipação (em 30-4-2020), exceto se o mesmo fosse o resultado de uma inequívoca relação de causa / efeito com pré-determinado espectro temporal, o que não se verificou no caso, nem foi alegado (e, mesmo nessa hipótese, teria sempre de ser suscitado no momento em que supostamente cessasse o impedimento e o ato fosse praticado).
- 58 Dificuldades na outorga da procuração também não integram, por si sós, justo impedimento para a prática do ato, até porque o regime jurídico processual compreende soluções que permitem a prática do ato com superveniente junção de procuração e ratificação dos atos praticados — impondo-se, sublinhar, que o recurso foi apenas sobre matéria de direito e em 11-5-2020 (3 dias antes da prática do ato) já tinha sido formalizada a emissão de procuração ao mandatário do ora reclamante.
- 59 A jurisprudência dos tribunais judiciais tem sido consistente no sentido de excluir opções estratégicas na gestão de recursos, ainda que fundadas em legítimas ponderações de

³ *Comentário ao Código de Processo Civil*, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1945, p. 79.

prioridades, como integrando eventos suscetíveis de preencher o conceito legal de justo impedimento.

- 60 Sendo também asserção corrente na jurisprudência dos tribunais judiciais que apenas preenche o conceito de «justo impedimento» o evento que impeça em absoluto a prática atempada do ato, não sendo subsumível a esse conceito legal a mera «dificuldade» ou custo da realização do ato em momento anterior.
- 61 O ora reclamante quando invocou o justo impedimento em 28-5-2020 alegou que a prática de atos processuais por entidades públicas estava impedida pela situação de emergência e que tal é um facto notório, contudo, em sentido contrário, entende-se que tal juízo contraria um facto notório, aliás, subjacente à vária legislação produzida, designadamente sobre atividade dos tribunais e autarquias locais, no sentido de que as referidas entidades deviam prosseguir as respetivas atividades que não estivessem suspensas por força da lei.
- 62 Aliás, o Acórdão recorrido foi proferido em 6-4-2020.
- 63 E o ora reclamante, de acordo com o que alegou no requerimento apresentado no dia 28-5-2020 e reiterou na reclamação, no dia 30-4-2020 (dois dias depois do termo do prazo e catorze dias antes de dar entrada do requerimento de interposição de recurso), veio apresentar no Tribunal o requerimento de «prorrogação do prazo», o que apenas confirma o funcionamento dos respetivos serviços para alguma atividade correlacionada com processos de fiscalização prévia.
- 64 Desta forma, o ora reclamante confessou que no momento em que «iniciou o “recomeço” de atividade e o “voltar à normalidade”» enviou «um requerimento via email, em 30-4-2020».
- 65 Isto é, o Município alega que «recomeçou» «a atividade» e «voltou» «à normalidade», pelo menos, em 30-4-2020, o que agudiza a falta de correta alegação do justo impedimento para praticar o ato nos dias 30 de abril, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12 ou 13 de maio.
- 66 A argumentação expendida, em 28-5-2020, pelo MS (ao explicar que entre 10-4-2020 e 13-5-2020 optou por direcionar os respetivos recursos para o que entendeu qualificar como «questões de máxima urgência»), confunde «justo impedimento» com estratégia (ainda que legítima e fundada em ponderação ajustada) sobre prioridades da sua ação e envolve uma valoração antagónica da subjacente à opção legislativa de não suspender os prazos para a prática dos atos processuais nos processos de fiscalização prévia.

- 67 O ónus de provar é indissociável do ónus de alegação e este compreende obrigatoriamente uma concretização sobre a matéria factual suscetível de prova.
- 68 Sendo certo que o justo impedimento não suspende prazos e apenas pode legitimar a prática do ato depois do fim do prazo legal (*supra* §§ 50 e 51), a alegação de justo impedimento tem de ser concretizada por referência a todos os dias entre o termo final do prazo legal e o dia que precedeu a prática do ato tendo de ser formulada no momento em que o hipotético impedimento cessara (14-5-2020, *supra* §§ 53 a 55).
- 69 No caso concreto, o justo impedimento não foi invocado tempestivamente, ao ser praticado o ato de interposição de recurso, e em momento algum foi sustentado numa alegação suficientemente concretizada de impossibilidade insuperável da prática do ato num dos dias úteis entre o termo do prazo legal para interpor recurso e o dia 13-5-2020.

II.5 Im procedência da reclamação

70 Concluindo:

- 70.1 A invocação de justo impedimento como fundamento para a prática do ato no dia 14-5-2020 foi intempestiva e manifestamente infundada atento o disposto nos artigos 139.º, n.º 4, e 140.º, n.ºs 1 e 2, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC;
- 70.2 O recurso deve ser rejeitado liminarmente por extemporâneo em face do disposto no artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 16 de março, artigo 249.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC e nos artigos 96.º, n.º 1, alínea b), e 97.º, n.ºs 1, 3 e 4 da LOPTC.
- 71 O interesse em agir e a legitimidade para interpor reclamação ao abrigo do artigo 98.º, n.º 1, da LOPTC são conformados pela alternativa dicotómica entre admissão e rejeição do recurso, pelo que, tendo sido rejeitado o recurso em despacho liminar e concluindo o plenário da 1.ª Secção do TdC pela manutenção desse sentido decisório, a reclamação deve ser julgada improcedente.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- a) Manter o despacho reclamado que considerou intempestivamente invocado e manifestamente infundado o alegado justo impedimento que teria obstado à prática entre 28-4-2020 e 13-5-2020 pelo Município do Sabugal de ato de interposição de recurso contra o Acórdão n.º 20/2020-06.ABR-1.ªS/SS do Tribunal de Contas.
- b) Manter o despacho reclamado que rejeitou por extemporâneo o recurso interposto pelo Município do Sabugal contra o Acórdão n.º 20/2020-06.ABR-1.ªS/SS do Tribunal de Contas;
- c) Julgar improcedente a reclamação.

*

Emolumentos pela entidade reclamante, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe e notifique.

Publique-se, imediatamente a seguir à notificação do reclamante, no sítio eletrónico do TdC, devendo ser, nomeadamente, publicitado nos «atos do Tribunal» apresentados na página inicial. DN.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator – participou na sessão por
videoconferência e assinou digitalmente o Acórdão

Mário Mendes Serrano – participou na sessão por videoconferência,
a partir da sala de sessões do Tribunal, e votou favoravelmente o
Acórdão

Fernando Oliveira e Silva – participou na sessão por
videoconferência, a partir da sala de sessões do Tribunal, e votou
favoravelmente o Acórdão