

Secção – 3.ªS/PL
Data: 12/01/2022
Recurso Extraordinário de
Revisão n.º 1/2021
Processo JRF: 5/2017

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

1. O recurso de revisão de sentença ou acórdão transitado em julgado no âmbito de processo de efetivação de responsabilidades financeiras constitui uma categoria de recurso extraordinário prevista nos artigos 76.º, n.º 1, al. *d*), e 101.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) a que, por força do último preceito indicado, se aplica, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 696.º a 702.º do Código de Processo Civil (CPC).
2. No procedimento específico do recurso de revisão existe uma primeira fase de julgamento dos pressupostos de admissão do concreto meio extraordinário de impugnação de uma decisão transitada, o qual opera de forma independente do juízo sobre a procedência da específica pretensão jurídico-prática do(s) recorrente(s), devendo o tribunal indeferir liminarmente o requerimento «quando reconheça de imediato que não há motivo para revisão» (artigo 699.º, n.º 1, do CPC).
3. O conceito de «documento» empregue na alínea *c*) do artigo 696.º do CPC é enquadrado pelo direito probatório material à luz do conceito constante do artigo 362.º do Código Civil (CC), enquanto relativo a um meio de prova constituído por «qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto» e não compreende o conteúdo de um ato normativo o qual não constitui a corporização de uma declaração de verdade ou ciência mas uma intervenção prescritiva na ordem jurídica que expressa um ato de vontade de um órgão estadual (no caso o Governo) posterior à produção do ato jurisdicional cuja revisão se pretende.
4. O artigo 13.º, n.º 1, do CC estabelece que a eficácia retroativa das normas interpretativas não atinge «os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza».

5. O artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao recurso de revisão de sentenças e acórdãos de processos de efetivação de responsabilidades financeiras se aplica o regime do Código de Processo Civil, não se aplicando as normas processuais penais.
6. No Direito Penal substantivo e adjetivo, inclusive ao nível constitucional, autonomizam-se:
 - a) Por um lado, a *aplicação retroativa de leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido* (parte final do n.º 4 do artigo 29.º da Constituição);
 - b) Por outro, o *direito de os cidadãos injustamente condenados à revisão da sentença e à indemnização pelos danos sofridos nas condições que a lei prescrever* (n.º 6 artigo 29.º da Constituição).
7. O que se repercute em distinções estruturais de mecanismos processuais:
 - a) Para a aplicação retroativa de lei penal mais favorável a casos julgados existe um procedimento em que o tribunal se limita a verificar que o facto já não constitui crime, sem qualquer reapreciação do mesmo.
 - b) No recurso de revisão existe um mecanismo complexo, de índole constitutiva, em que admitido o recurso abre-se um processo de reapreciação da eventual injustiça (originária) da condenação.
8. Isto é, o direito à revisão da sentença penal condenatória injusta pressupõe um erro judicial e, em consequência, uma injustiça contemporânea da decisão pelo que enquanto meio processual excecional não pode ser promovido para alteração de decisão transitada com o fundamento numa modificação legal superveniente.
9. A norma do artigo 699.º, n.º 1, do CPC impõe que o requerimento de recurso de revisão interposto perante o tribunal de 2.ª instância que proferiu a última decisão seja indeferido quando se reconheça de imediato que não há motivo para revisão não sendo admissível a convolução em requerimento para incidente ao abrigo do artigo 371.º-A do Código de Processo Penal perante o tribunal de 1.ª instância.

Secção – 3.ªS/PL
Data: 12/01/2022
Recurso Extraordinário de
Revisão n.º 1/2021
Processo JRF: 5/2017

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADO EM JULGADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção:

I. Relatório

- 1 Demandado A, Demandada B e Demandado C, demandados e condenados no processo de efetivação de responsabilidades financeiras n.º 5/2017, por Acórdão do Tribunal de Contas (TdC) n.º 10/2018-08.JUN-3.ªS/PL (na sequência de recurso ordinário interposto contra a Sentença 5/2018-20.FEV-3.ªS), vieram, em 16-6-2021, «requerer recurso de revisão do Acórdão e da Sentença acima referenciados, o que fazem nos termos do disposto na alínea c) do artigo 696.º do Código de Processo Civil (CPC), aplicável por remissão do artigo 80.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC) e, ainda, subsidiariamente, nos termos do disposto no artigo 449.º, n.º 1 alíneas c) e d) ou ainda nos termos do artigo 371.º-A ambos do Código de Processo Penal (CPP)».
- 2 O Acórdão do TdC n.º 10/2018-08.JUN-3.ªS/PL transitou em julgado depois de recurso interposto pelos acima indicados recorrentes perante o Tribunal Constitucional (TC) ter sido definitivamente rejeitado pelo Acórdão n.º 271/2019 do TC.
- 3 As alegações do recurso de revisão culminam nas seguintes conclusões:
 - «i. Foram os Recorrentes, no âmbito do processo à margem referenciados condenados em responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias, pela alegada violação das normas de autorização e pagamento de despesas públicas.
 - ii. Não se conformando com a Sentença proferida, interpuseram os Recorrentes o Recurso Ordinário n.º 6/2018-3.ª S tendo sido proferido o Acórdão n.º 10/2018- 3.ª Secção, que entendeu mostrarem-se verificados os pressupostos de que depende a redução do montante da responsabilidade reintegratória, tendo reduzido o montante em que haviam sido condenados em 50%, mantendo a restante condenação.
 - iii. As responsabilidades aqui em causa não são idênticas, sendo-lhes aplicável regimes subsidiários distintos, sendo que a responsabilidade financeira sancionatória possui afinidade com a responsabilidade criminal, por se tratar de aplicação de multa em virtude da gravidade do facto e das suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou colocados em risco, o nível hierárquico dos

responsáveis e a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal, e por sua vez, a responsabilidade financeira reintegratória possui afinidade com o instituto da responsabilidade civil, culminando com a condenação do responsável na reposição das quantias abrangidas pela infração.

iv. O n.º 4 do artigo 67.º determina a aplicação às responsabilidades financeiras sancionatórias o disposto nos títulos I e II do Código Penal, não prevendo tal aplicação quanto às responsabilidades financeiras reintegratórias.

v. A natureza diferente das responsabilidades financeiras quando aplicadas em conjunto aos mesmos Demandados não poderá limitar os direitos destes, implicando a revisão das duas responsabilidades em processo único ao abrigo do CPC, ou, no limite, com a adoção de um regime híbrido, quando a LOPTC não regula expressamente a Revisão.

vi. Se o Código de Processo Civil aplicável ao processo no Tribunal de Contas por remissão do artigo 80.º da LOPTC admite a revisão da sentença transitada em julgado em caso de conhecimento posterior de um documento não conhecido, por maioria de razão será admissível a revisão de sentença transitada em julgado quando existe uma lei interpretativa com aplicação retroativa que vem estatuir a não punibilidade da conduta dos demandados, assim como a inexistência de fundamento para aplicação da responsabilidade financeira reintegratória.

vii. Importando, assim, a admissão do presente Recurso de Revista com fundamento na alínea c) do artigo 696.º do CPC, em virtude da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 27/2021 de 16 de abril, Decreto-Lei esse que veio introduzir solução à questão que há muito originava discórdia de interpretação, sobre se os IP's poderiam pagar o suplemento remuneratório atribuído aos diretores das Escolas, aos diretores das Unidades Orgânicas criadas através dos Estatutos dos IP's.

viii. Introduziu o Decreto-Lei n.º 27/2021 de 16 de abril a alínea j) no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 de 10 de dezembro, passando a constar que têm direito ao suplemento remuneratório os dirigentes de instituições de investigação e desenvolvimento, ou outras unidades orgânicas da instituição de ensino superior quando previstas nos Estatutos.

ix. E introduziu ainda um n.º 5 ao artigo 2.º, passando a referir-se que os titulares dirigentes de instituições de investigação e desenvolvimento, ou outras unidades orgânicas da instituição de ensino superior quando previstas nos Estatutos têm direito ao suplemento devido pelo exercício das funções a que sejam equiparados por via estatutária.

x. Tendo vindo este diploma por via interpretativa contrariar o fundamento da decisão contida na Doute Sentença e confirmada pelo Doute Acórdão, proferidos por este Tribunal.

xi. Uma vez que a interpretação dada pelos Recorrentes no momento da autorização da despesa com os suplementos remuneratórios, foi a acolhida pelo citado Decreto-Lei, tendo querido o legislador positivar a interpretação que era feita do artigo 2.º do Decreto-Lei 388/90 de 10 de dezembro pela maioria dos IP's, o que terá sucedido na sequência dos relatórios de auditoria que vieram a público e da Sentença e do Acórdão proferidos nos autos principais.

xii. A natureza interpretativa da norma é clara quando é estabelecida a retroatividade prevista no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021, que vem julgar como devidos os

suplementos aos Diretores das Unidades Orgânicas desde a sua tomada de posse e não apenas da entrada em vigor da alteração legislativa.

xiii. O que faz com que qualquer outro dirigente de IP nunca possa a vir ser condenado, como os Recorrentes, nos mesmos termos, sendo tal grosseiramente violador dos princípios da legalidade e da igualdade.

xiv. E, ainda, faz com que seja colocado o Estado em situação de enriquecimento sem causa, uma vez que os Recorrentes reintegraram os montantes em que foram condenados e os mesmos continuam a ser devidos pelo orçamento do Instituto Politécnico.

xv. Devendo, perante a evidente violação de princípios constitucionais, ser admitida a presente revisão, anulando-se a Sentença e o consequente Acórdão, substituindo-se por decisão que absolva totalmente os Recorrentes dos pedidos.

xvi. Interpretar-se a norma constante da alínea c) do artigo 696.º do CPC, aplicável ex vi artigo 80.º da LOPTC no sentido de que apenas um documento e não uma lei posterior à decisão transitada em julgado, pode servir de fundamento ao Recurso de Revisão, estará a violar-se os princípios da legalidade e da igualdade, constantes designadamente nos artigos 13.º e 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, assim como o Princípio da Tutela Jurisdicional Efetiva, previsto no artigo 20.º da Lei Fundamental, negando o direito dos demandados em processos de apuramento de responsabilidades financeiras o direito de obter uma decisão judicial que anule uma decisão contrária a uma lei interpretativa, com eficácia retroativa, que retira a ilicitude do facto que serviu de base ao seu julgamento e condenação, e a violar ainda o Princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, constante do artigo 29.º, n.º 4 da CRP.

xvii. Uma vez que aplicando-se à responsabilidade sancionatória o disposto nos títulos I e II do Código Penal há que ter em conta o Princípio da Aplicação Retroativa da Lei Penal Mais Favorável postulada no n.º 4 do artigo 29.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal.

xviii. O artigo 2.º do DL 388/90 constitui uma norma penal, uma vez que procede ao elenco taxativo de cargos cujos titulares têm direito ao suplemento remuneratório, existindo sanção para o seu incumprimento, constituindo ilícito financeiro.

xix. Sendo que o Princípio da Aplicação Retroativa da Lei Penal Mais Favorável é aplicável às responsabilidades financeiras sancionatórias previstas na LOPTC e faz com que não possa subsistir a condenação dos Recorrentes.

xx. O que impõe a reabertura do julgamento e consequente prolação de nova decisão que absolva os demandados da responsabilidade sancionatória e da reintegratória, uma vez que a segunda não pode subsistir sem a primeira, considerando que os Recorrentes foram condenados na segunda por violação das normas que impediam que tal suplemento remuneratório fosse atribuído sem suporte legal, suporte esse que com a entrada em vigor do DL 27/2021 existe e produz efeitos retroativos.

xxi. Pelo que deixando de existir responsabilidade financeira sancionatória, por inexistência da prática de qualquer facto ilícito por parte dos Recorrentes, também haverá que deixar de existir responsabilidade financeira reintegratória, porquanto foram estes condenados na restituição daqueles montantes pagos a título de suplemento com o fundamento de terem, com essas autorizações e respetivos pagamentos, violado as normas legais que impediam que tal suplemento remuneratório fosse atribuído.

xxii. Os dirigentes em causa sempre tiveram direito ao suplemento remuneratório, desde a sua nomeação, o que contraria, agora com força (interpretativa) de lei as

decisões proferidas nos presentes autos, inexistindo qualquer lesão do erário público, porquanto o Instituto Politécnico se encontra obrigado a pagar os suplementos através do seu orçamento, por ter sido entendido que os mesmos eram devidos e continuam a ser, pelo orçamento do IPSantarém.

xxiii. Devendo ser admitida a presente revisão, anulando-se a Sentença proferida pela 3.^a Secção e conseqüente Acórdão, substituindo-se por decisão que absolva totalmente os Demandados dos pedidos.

xxiv. Resultou provado nos autos principais que os Recorrentes assentaram a sua convicção da legalidade do pagamento dos suplementos remuneratórios no DL 388/90 de 10 de dezembro, no entanto entendeu o Douto Tribunal que quanto ao Diretor da Unidade Orgânica de Investigação, à subdiretora da Unidade Orgânica de Investigação e à Diretora da Unidade Orgânica de Formação Pós-Secundária e Profissional, Unidades previstas nos Estatutos do IPS, tais suplementos remuneratórios não possuem respaldo na Lei.

xxv. Entenderam os Recorrentes que também os dirigentes das Unidades Orgânicas criadas, mediante Estatutos publicados em Diário da República, 2.^a série, de 04.11.2008, designadamente da Unidade Orgânica de Investigação e Unidade Orgânica de Formação Pós-Secundária e Profissional, tinham direito àquele suplemento remuneratório, questão que se mostrou controversa posteriormente quando outros IP's foram alvo de inspeções em que essa questão foi levantada.

xxvi. Entende o Tribunal de Contas que o elenco do artigo 2.^o do Decreto-Lei n.º 388/90 de 10 de dezembro é taxativo, só podendo beneficiar dos suplementos aí previstos os titulares daqueles expressos cargos de gestão.

xxvii. Com a entrada em vigor do DL 27/2021 de 16 de abril, os dirigentes daquelas Unidades passaram a ter formalmente reconhecido o seu direito ao suplemento remuneratório desde o momento da sua tomada de posse, tendo direito a reclamar o seu pagamento.

xxviii. Ou seja, os dirigentes das Unidades Orgânicas de Investigação e Formação Pós-Secundária e Profissional do IPS sempre tiveram direito àquele suplemento remuneratório, desde a sua tomada de posse, o que colide frontalmente com as decisões proferidas nos presentes autos e as condenações dos Recorrentes em responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.

xxix. A norma introduzida na alínea j) do artigo 2.^o do DL 388/90 é interpretativa, de aplicação retroativa, e corrobora a interpretação dada pelos Recorrentes no momento da autorização da despesa com os suplementos remuneratórios, na sua Contestação e no Recurso apresentado nos presentes autos, tendo sido acolhida pelo DL 27/2021.

xxx. A natureza interpretativa da norma é clara quando o mesmo diploma, no seu artigo 8.^o, estabelece a sua retroatividade, tornando impossível a condenação dos Recorrentes em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

xxxi. Impondo-se, nestes termos, que a decisão que condenou os Recorridos em responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias seja substituída por outra que determine que não praticaram qualquer ilícito.

xxxii. Sob pena de não sendo este o entendimento, os Recorrentes estarem condenados na reposição ao Estado de montantes que não apenas são devidos aos dirigentes que os receberam, como os podem reclamar com efeitos ao momento da sua tomada de posse, e a responsabilidade de tal pagamento apenas pode ser do IPS e nunca dos Recorrentes.

xxxiii. Caso entenda este Venerando Tribunal pela não verificação dos pressupostos da admissão do Recurso de Revisão, ao abrigo do CPC ou CPP, e a consequente revogação das decisões proferidas, por via da tramitação do Recurso de Revisão, no que não concedemos, sempre deverá, ao abrigo do princípio e dever de adequação processual, convolar o presente Requerimento de Recurso em Requerimento de Reabertura de Audiência, nos termos do artigo 371.º-A do CPP.

xxxiv. Concluindo-se como alegado em cima, e com os mesmos fundamentos, pela absolvição total dos Demandados dos pedidos contra si formulados pelo Ministério Público.»

- 4 Foi proferido despacho liminar fundamentado, ao abrigo do artigo 699.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 101.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), que culmina no seguinte dispositivo:

«Em face do exposto, decide-se:

1) Rejeitar liminarmente o recurso extraordinário de revisão interposto por Demandado A, Demandada B e Demandado C contra o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2018-08.JUN-3.ªS/PL proferido no processo de efetivação de responsabilidades financeiras n.º 5/2017, por o mesmo constituir um meio legalmente inadmissível em face dos fundamentos invocados pelos recorrentes;

2) Condenar os recorrentes nos emolumentos estabelecidos no artigo 16.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.»

- 5 Os recorrentes deduziram reclamação contra o aludido despacho liminar de rejeição na qual, depois de invocarem os «artigos 98.º, n.º 1 da LOPTC e 643.º, n.º 1 do CPC», no essencial, reiteraram os argumentos desenvolvidos na alegação de recurso sobre a respetiva admissibilidade e concluem no sentido que a decisão reclamada deve ser substituída «por outra que admita o Requerimento apresentado como Recurso de revisão, ou no limite, e sem conceder, mediante convoação em Requerimento para reabertura da audiência em 1.ª Instância».
- 6 Foi determinada a notificação do Ministério Público, enquanto «parte contrária» referida na parte final do n.º 3 do artigo 652.º do CPC, para, querendo, se pronunciar no prazo de 10 dias sobre a reclamação deduzida, tendo a Sr.ª Procuradora-Geral-Adjunta emitido apreciação fundamentada sobre a reclamação, concluída assim: «Concorda-se, na íntegra, com o douto Despacho objeto de Reclamação, devendo esta ser rejeitada».
- 7 Os autos seguiram para a apreciação da reclamação em conferência.

II. Fundamentação

II.1 Questões jurídicas relevantes

- 8 Os reclamantes Demandado A, Demandado B e Demandado C têm legitimidade e interesse em agir para reclamar contra o despacho de rejeição do recurso proferido nos presentes autos, embora as normas legais que sustentam esse direito não sejam as invocadas pelos reclamantes, pois a reclamação de decisão singular do relator que rejeitou liminarmente recurso extraordinário de revisão apresenta-se regulada pelo complexo normativo constituído pelas normas dos artigos 79.º, n.º 1, al. d), e 101.º, n.º 4, da LOPTC e dos artigos 652.º, n.º 3, e 699.º, n.º 1, do CPC.
- 9 Com efeito, a presente reclamação não foi deduzida perante tribunal *ad quem* contra decisão de tribunal inferior, mas constitui requerimento formulado, na sequência de despacho do relator no âmbito do tribunal competente para conhecer o recurso, com o objetivo de que sobre a matéria desse despacho recaia um acórdão em conferência devendo, ainda, atender-se a que, por via da norma especial do artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC, ao recurso extraordinário de revisão não se aplicam as normas do artigo 98.º da LOPTC.
- 10 Os reclamantes apresentam duas pretensões que se apresentam numa relação lógica em que o deferimento da *primária* prejudica o julgamento da *eventual*, pois entendem que o Tribunal deve:
 - 10.1 Admitir o requerimento apresentado como recurso de revisão;
 - 10.2 Subsidiariamente, convolar recurso de revisão em requerimento para reabertura da audiência em 1.ª Instância.

II.2 Enquadramento do recurso de revisão de acórdão proferido pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas em segunda instância no âmbito de processo de efetivação de responsabilidades financeiras

- 11 O recurso de revisão de sentença ou acórdão transitado em julgado no âmbito de processo de efetivação de responsabilidades financeiras constitui uma categoria de recurso extraordinário prevista nos artigos 76.º, n.º 1, al. d), e 101.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) a que, por força do último preceito indicado, se aplica, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 696.º a 702.º do Código de Processo Civil (CPC).

- 12 O recurso de revisão é interposto no tribunal que proferiu a decisão a rever e tem de ser deduzido antes de decorridos cinco anos sobre o trânsito em julgado daquela decisão, devendo o requerimento de interposição com a alegação dos factos constitutivos do fundamento do recurso ser autuado por apenso ao processo em que foi proferida a decisão recorrida (artigos 697.º, n.ºs 1 e 2, e 698.º, n.º 1, do CPC).
- 13 A regulação do recurso de revisão enquanto instrumento extraordinário de impugnação de decisões jurisdicionais transitadas em julgado configurado como remédio jurídico excepcional que tem de obedecer às circunstâncias e procedimento taxativamente estabelecidos pela lei como motivo de derrogação do princípio da intangibilidade do caso julgado.
- 14 No procedimento específico do recurso de revisão existe uma primeira fase de julgamento dos pressupostos de admissão do concreto meio extraordinário de impugnação de uma decisão transitada, o qual opera de forma independente do juízo sobre a procedência da específica pretensão jurídico-prática do(s) recorrente(s), devendo o tribunal indeferir liminarmente o requerimento «quando reconheça de imediato que não há motivo para revisão» (artigo 699.º, n.º 1, do CPC).
- 15 No caso *sub judice*, o relator rejeitou liminarmente o recurso extraordinário de revisão interposto pelos ora reclamantes contra o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2018-08.JUN-3.ªS/PL por o mesmo constituir um meio legalmente inadmissível em face dos fundamentos invocados pelos recorrentes.

II.3 Pedido principal: fundamentos apresentados pelos recorrentes e ora reclamantes no presente recurso de revisão

- 16 No caso concreto, a admissão do recurso de revisão interposto é sustentada pelos recorrentes em linhas argumentativas que podem ser subdivididas em cinco partes que, na fundamentação da presente decisão, vão ser analisadas sucessivamente:
 - 16.1 «Lei posterior» como «documento» para efeitos do recurso de revisão ao abrigo da alínea c) do artigo 696.º do CPC;
 - 16.2 Tese da imperatividade de admissão de recurso de revisão ao abrigo do regime processual civil quando sustentado em suposta norma interpretativa de norma anteriormente interpretada pela decisão transitada em julgado em sentido diferente do da nova lei;

- 16.3 Invocação das normas das alíneas *c)* e *d)* do n.º 1 do artigo 449.º do Código de Processo Penal como fundamentos do recurso de revisão;
- 16.4 Admissão do recurso de revisão por força do princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável;

II.3.1 «Lei posterior» como «documento» para efeitos do recurso de revisão ao abrigo da alínea *c)* do artigo 696.º Código de Processo Civil

- 17 O primeiro argumento dos recorrentes e ora reclamantes é o de que o complexo normativo estabelecido pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril, na parte em que introduziu uma nova alínea *j)* ao n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, e o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021, enquanto norma de direito transitório, deve ser considerado «documento» para efeitos da alínea *c)* do artigo 696.º do CPC, isto é, «documento» de que a parte não tinha conhecimento, ou de que não teve possibilidade de fazer uso, no processo em que foi proferida a decisão a rever e que, por si só, é suficiente para modificar a decisão em sentido mais favorável à parte vencida.
- 18 O conceito de «documento» empregue na alínea *c)* do artigo 696.º do CPC é enquadrado pelo direito probatório material à luz do conceito constante do artigo 362.º do Código Civil (CC), enquanto relativo a um meio de prova constituído por «qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto».
- 19 Desta forma, o documento para efeitos da alínea *c)* do artigo 696.º do CPC é um objeto de que as partes pudessem fazer uso para efeitos da prova de matéria de facto relevante no processo da decisão cuja revisão se pretende.
- 20 Conceito em linha com o suporte teleológico dos vários fundamentos de revisão previstos na lei: demonstração de vício grave de natureza processual ou ao nível da matéria de facto julgada provada que atinge a sentença ou acórdão transitado em julgado e, conseqüentemente, legitima de forma excecional a revogação da força de caso julgado.
- 21 Contudo, os recorrentes não se reportam a um «documento» em suporte eletrónico ou de papel que reproduz algo, mas ao conteúdo de um ato normativo que não constitui a corporização de uma declaração de verdade ou ciência mas uma intervenção prescritiva na ordem jurídica que expressa um ato de vontade de um órgão estadual (no caso o Governo) posterior à produção do ato jurisdicional cuja revisão se pretende.

- 22 Isto é, os recorrentes, ao invés de invocarem um vício que tenha atingido originariamente a decisão recorrida, fundamentam o seu pedido em alteração posterior do quadro normativo que, na perspetiva dos recorrentes, deveria determinar uma decisão diferente relativamente ao julgamento sobre a interpretação e aplicação do direito no caso concreto (e não quanto à matéria de facto provada).
- 23 Pelo que, não é apresentado pelos recorrentes fundamento válido ao abrigo da alínea c) do artigo 696.º do CPC para efeitos de recurso de revisão.

II.3.2 Tese da imperatividade de admissão de recurso de revisão ao abrigo do regime processual civil quando sustentado em suposta norma interpretativa de norma interpretada pela decisão transitada em julgado em sentido diferente do da nova lei

- 24 A segunda linha argumentativa dos recorrentes e ora reclamantes para admissão do recurso de revisão é a seguinte: o complexo normativo acima referido (que integra o Decreto-Lei n.º 27/2021) tem «natureza interpretativa» e, nessa medida, a respetiva retroatividade, «sob pena de grosseira violação dos princípios da legalidade e da igualdade», não permite que se mantenha a condenação, pois dessa forma «estaríamos perante um enriquecimento sem causa do Estado», concluindo-se que a decisão transitada em julgado tem de ser revogada em recurso de revisão.
- 25 A tese dos recorrentes neste segmento apresenta o seguinte silogismo: a sentença transitada adota uma determinada interpretação de norma legal que foi aplicada, lei posterior estabelece uma outra interpretação da norma aplicada pela sentença, logo a sentença não pode ser mantida e tem de ser alterada por via de processo de revisão.
- 26 Independentemente da (in)correção da qualificação do complexo normativo invocado pelos recorrentes como *norma interpretativa* (sendo certo que para uma norma dever ser qualificada como «interpretativa» tem de preencher determinados requisitos vinculativos que não estão subordinados a meros atos de vontade do legislador histórico¹) e, como se refere à frente (§§ 38 e 39), a factualidade julgada provada por trânsito em julgado não preenche os requisitos

¹ E, no caso, afigura-se discutível a qualificação como norma interpretativa do complexo constituído pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 27/2021 na parte em que introduziu uma nova alínea j) ao n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, e o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021, enquanto norma de direito transitório.

materiais da nova norma, o aspeto que faz cair por terra a tese dos reclamantes é de natureza jurídico-processual: a eficácia retroativa de verdadeiras normas interpretativas não implica a alteração de decisões judiciais transitadas em julgado por via de recurso de revisão.

- 27 Pelo contrário, o artigo 13.º, n.º 1, do CC estabelece que a eficácia retroativa das normas interpretativas não atinge «os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza».
- 28 Pelo que, no regime jurídico geral a retroatividade associada a uma norma interpretativa ressalva os casos julgados, bem como as demais situações contempladas no artigo 13.º, n.º 1, do CC (obrigações já cumpridas, transações e atos análogos) em sintonia com a dimensão constitucional do valor do caso julgado.
- 29 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).
- 30 Valor que apenas pode ser atingido por via de recurso de revisão nos casos taxativamente previstos pela lei processual, a qual não legitima essa forma excecional de impugnação de decisões transitadas por força exclusiva da produção de norma legal interpretativa posterior à sentença ou acórdão que se pretende rever.

II.3.3 Invocação das normas das alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 449.º do Código de Processo Penal como fundamentos do recurso de revisão

- 31 O artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao recurso de revisão de sentenças e acórdãos de processos de efetivação de responsabilidades financeiras se aplica o regime do Código de Processo Civil.
- 32 Contudo, os recorrentes e ora reclamantes vieram apresentar a seguinte tese subsidiária: caso tribunal conclua que «a Revisão nos termos do CPC não possa ser admitida em relação à

responsabilidade sancionatória (no que não concedemos), sempre nessa parte deve a mesma ser admitida ao abrigo do disposto nas alíneas *c*) e *d*) do artigo 449.º do CPP».

- 33 Neste segmento importa distinguir dois planos distintos:
- 33.1 Em matéria substantiva, à responsabilidade sancionatória (e não à responsabilidade reintegratória, sublinhe-se) é aplicável, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (por força do disposto no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC);
- 33.2 O recurso de revisão de sentenças e acórdãos proferidos em processo de efetivação de responsabilidades financeiras é regulado pelo CPC e não pelo CPP (por força do disposto no artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC).
- 34 De qualquer modo, as previsões das normas das alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 449.º do CPP manifestamente não abrangem situações de alteração legal superveniente sobre matéria de direito, mas incidências ao nível da matéria de facto — *os factos que serviram de fundamento à condenação forem inconciliáveis com os dados como provados noutra sentença e da oposição resultarem graves dúvidas sobre a justiça da condenação* e serem descobertos *novos factos ou meios de prova que, de per si ou combinados com os que foram apreciados no processo, suscitem graves dúvidas sobre a justiça da condenação*.
- 35 Tendo presente o motivo concretamente invocado para a revisão, as alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 449.º do CPP nunca seriam aplicáveis ainda que se estivesse no quadro de um processo penal.
- 36 Sendo certo que quanto à matéria do recurso de revisão em processo de efetivação de responsabilidades financeiras não se aplicam as normas processuais penais, mas apenas o regime processual civil, atento o disposto no artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC.

II.3.4 Admissão do recurso de revisão por decorrência do princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável

- 37 Em larga medida o desenvolvimento da alegação do requerimento do recurso de revisão e reclamação entretanto interposta tem como epicentro a ideia de que seria a forma de aplicação retroativa da lei penal mais favorável.
- 38 Neste plano, como se refere com pertinência na pronúncia do Ministério Público, da matéria de facto provada na decisão cuja revisão é pretendida pelos ora reclamantes e recorrentes, a

atribuição dos suplementos resultou de uma decisão singular do presidente do instituto sem que seja mencionada qualquer regulamentação orgânica interna ou uma deliberação colegial do Conselho Geral ou do Conselho de Gestão do Instituto, elementos que constituem requisitos substantivos na nova lei para legitimação dos suplementos.

- 39 Impõe-se, assim, sublinhar que o pressuposto material da tese dos recorrentes (e ora reclamantes) no sentido de que o complexo normativo constituído pelos artigos 5.º (na parte em que introduziu uma nova alínea j) ao n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90) e 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021 possa constituir o equivalente de lei penal mais favorável para efeitos de responsabilidade sancionatória afigura-se por demonstrar.
- 40 De qualquer modo, ainda que assim fosse (que efetivamente existisse uma lei retroativa mais favorável cuja previsão abrangesse a situação julgada pela decisão transitada), tal não legitimaria a admissão de um recurso de revisão com esse fundamento.
- 41 Com efeito, é nuclear ter presente que no Direito Penal substantivo e adjetivo, inclusive ao nível constitucional, se autonomizam:
- 41.1 Por um lado, a *aplicação retroativa de leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido* (parte final do n.º 4 do artigo 29.º da Constituição);
- 41.2 Por outro, o *direito de os cidadãos injustamente condenados à revisão da sentença e à indemnização pelos danos sofridos nas condições que a lei prescrever* (n.º 6 artigo 29.º da Constituição).
- 42 O que se repercute em distinções estruturais de mecanismos processuais:
- 42.1 Para a aplicação retroativa de lei penal mais favorável a casos julgados existe um procedimento em que o tribunal se limita a verificar que o facto já não constitui crime, sem qualquer reapreciação do mesmo.
- 42.2 No recurso de revisão existe um mecanismo complexo, de índole constitutiva, em que admitido o recurso abre-se um processo de reapreciação da eventual injustiça (originária) da condenação.
- 43 Consequentemente, o procedimento de revisão incide num problema congénito da decisão a *reverter*, ainda que por via de informação superveniente (mas relativa ao passado), já na aplicação de lei penal mais favorável a incidência não se reporta a um vício passado mas, apenas, a uma alteração legislativa superveniente fruto de uma ação posterior de um órgão não jurisdicional do Estado.

- 44 Daí que, mesmo no regime processual penal, a aplicação da lei penal mais favorável a sentença ou acórdão transitado em julgado não possa ser operada através do recurso de revisão.
- 45 Isto é, o direito à revisão da sentença penal condenatória injusta pressupõe um erro judicial e, em consequência, uma injustiça contemporânea da decisão pelo que enquanto meio processual excecional não pode ser promovido para alteração de decisão transitada com o fundamento numa modificação legal superveniente.

II.4 Pedido subsidiário: convoção do recurso de revisão em requerimento para reabertura da audiência em 1.ª Instância

- 46 Os recorrentes e ora reclamantes pedem, por fim e de forma subsidiária, «a convoção do recurso de revisão em requerimento de reabertura de audiência ao abrigo do artigo 371.º-A do CPP».
- 47 Essa pretensão (para além de o seu pressuposto ser carecido de demonstração, *supra* §§ 38 e 39) também não pode ser admitida, desde logo pela natureza própria do recurso de revisão enquanto procedimento autónomo e excecional dirigido a obter um novo julgamento e, por essa via, com rescisão de uma decisão judicial transitada em julgado
- 48 Pelo que o requerimento desse tipo de recurso extraordinário apenas pode prosseguir nos casos tipificados suscetíveis de legitimar a admissão da revisão de decisão jurisdicional transitada em julgado.
- 49 Acresce que, sem abordar a questão jurídica da admissibilidade do mecanismo de abertura da audiência do processo penal quanto a sanções aplicadas em processo de efetivação de responsabilidades financeiras (matéria que não integra o objeto da decisão sobre admissão de recurso de revisão), o processo do recurso de revisão relativo à alteração de uma decisão transitada em julgado é inconfundível com a abertura de audiência em primeira instância.
- 50 A morfologia processual das duas figuras é diversa e reporta-se a situações substancialmente diferentes bem como exigências práticas muito distintas.
- 51 Por outro lado, o tribunal competente, mesmo no regime processual penal, para os dois procedimentos é distinto:

- 51.1 Para o recurso de revisão o tribunal competente é o que proferiu a decisão final transitada em julgado (no caso do processo de efetivação de responsabilidades financeiras n.º 5/2017, o tribunal de segunda instância que proferiu o Acórdão n.º 10/2018-08.JUN-3.ªS/PL);
- 51.2 Em processo penal, a abertura de audiência ao abrigo do artigo 371.º-A do CPP o tribunal competente é o de primeira instância ainda que a decisão tenha sido confirmada por um acórdão proferido em fase de recurso ordinário.
- 52 A norma do artigo 699.º, n.º 1, do CPC impõe que o requerimento de recurso de revisão interposto perante o tribunal de 2.ª instância que proferiu a última decisão seja indeferido quando se reconheça de imediato que não há motivo para revisão não sendo admissível a convalidação em requerimento para incidente ao abrigo do artigo 371.º-A do CPP no processo perante o tribunal de 1.ª instância.

II.5 Improcedência da reclamação

- 53 Analisados os fundamentos e argumentos apresentados pelos recorrentes e ora reclamantes no requerimento do recurso de revisão e subsequente reclamação impõe-se concluir que o recurso não pode ser admitido e deve ser rejeitado ao abrigo do artigo 699.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 101.º, n.º 4, da LOPTC.
- 54 O interesse em agir e a legitimidade para interpor reclamação são conformados pela alternativa dicotómica entre admissão e rejeição do recurso, pelo que, tendo sido rejeitado o recurso em despacho liminar e concluindo a conferência 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 rejeitou o recurso extraordinário de revisão interposto por Demandado A, Demandado B e Demandado C contra o Acórdão do Tribunal de Contas**

n.º 10/2018-o8.JUN-3.ªS/PL e condenou os recorrentes em emolumentos devidos em caso de indeferimento liminar.

b) Julgar improcedente a reclamação.

c) Condenar os reclamantes em emolumentos pelo julgamento da reclamação como improcedente, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea *b)*, e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas em conjugação com o artigo 101.º, n.º 3, da LOPTC.

*

Registe e notifique. DN.

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

Lisboa, 12 de janeiro de 2021,

Os Juízes Conselheiros,

(Paulo Dá Mesquita – Relator)

(António Francisco Martins)

(José Mouraz Lopes)