



Acórdão nº 17/2025 – 3ª Secção/PL

Recurso Ordinário nº 4/2025

Sumário

O regime das causas de causas de suspensão e interrupção da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, está estabelecido no artigo 70.º da LOPTC, não tendo assim fundamento recorrer ao regime da interrupção da prescrição previsto no n.º 2 do artigo 323.º do Código Civil.

PRESCRIÇÃO – INTERRUPTÃO DO PRAZO

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

Plenário – 3.^a Secção
Data: 21/05/2025
Processo: RO 4/2025

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO

*

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

I – Relatório

1. No processo nº 26/2024-JRF, apenso a estes autos, em que é demandante o Ministério Público (M.º P.º) e demandada recorrida/demandada, foi proferido despacho, em 05.03.2025, decidindo:

“Assim nos termos do artigo 69.º n.º 2 alínea a) da LOPTC julgo extinto o procedimento imputado à demandada”.

2. Notificado desta decisão judicial e “não se conformando com a mesma” dela veio o demandante, ora recorrente, “interpor Recurso, em matéria de direito”, pedindo para “ser revogada a decisão recorrida e ser substituída por outra que julgue improcedente a referida exceção de prescrição”.

O recorrente termina as **alegações** com as seguintes **conclusões**:

“1. Não se concorda com a decisão recorrida ao decidir a procedência da exceção perentória de prescrição invocada pela Demandada quanto à eventual infração imputada no RI com fundamento de que não se aplica ao procedimento por infração sancionatória o Código Civil.

2. Na verdade, no Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Tribunal de Contas n.º 1/2014, de 14 de julho de 2014 considerou-se que, “em razão do disposto nos artigos 80.º, alínea a) e 91.º, n.º 3 da LOPTC, o processo no Tribunal de Contas rege-se, ainda, e supletivamente, pelo CPCivil, sendo que às citações e notificações aplicam-se as regras constantes deste último diploma legal. Tem, assim, aplicação no processo de responsabilidade financeira o efeito interruptivo da prescrição resultante da citação do demandado, atento o disposto nos artigos 564.º, do CPCivil [anterior artigo 481.º] e 323.º, n.º 1, do Código Civil.”

3. E fixou-se a jurisprudência no sentido de que “A citação é causa de interrupção da prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórios.”

4. Esta decisão influenciou o legislador para em versão posterior da LOPTC ter vindo a incluir, através da Lei n.º 20/2015, de 09/03, o atual n.º 5 do art.º 70º onde se estabelece que “a prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional”, abarcando essa interrupção quer as infrações financeiras de natureza sancionatória, quer as de natureza reintegratória.

5. Acontece que este instituto da interrupção da prescrição por via da citação é regulado de forma interligada e abrangente nos vários números do art.º 323.º do Código Civil e o seu n.º 1 não pode ser aplicado desligado de tudo o resto quanto ali se dispõe nos seus restantes números, ou seja do restante regime ali estabelecido e que está interligado com

as incidências que ocorram na realização desse ato da citação, designadamente a tempestividade/celeridade da mesma pelo tribunal (n.º 2) e a sua anulação (n.º 3).

6. Pode suceder que, por motivos alheios ao autor da ação, a citação se venha a realizar tardiamente e não se afiguraria justo que esse autor suportasse o prejuízo de uma demora a que não lhe é imputável, a que é inteiramente estranho. O n.º 2 do art.º 323.º do Código Civil veio, nessa senda, a estabelecer a contemplação de uma citação "ficta", uma interrupção da prescrição nas aludidas condições ali previstas. Foi introduzido no sentido de proteger o titular do direito, quando este requereu antecipadamente a citação e esta se atrasou sem culpa sua.

7. Ora, nessa linha de raciocínio, e transpondo para a tutela dos interesses financeiros públicos, mal se compreenderia e seria um contrassenso que apenas se aplicasse uma parte de tal instituto da interrupção da prescrição (o n.º 1, ora transcrito para o n.º 5 do art.º 70.º da LOPTC) amputando-o da tutela legal estabelecida quanto às restantes problemáticas ligadas às vicissitudes da realização do ato de citação previstas, designadamente, nos restantes n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 323.º do Código Civil.

8. Com efeito, adaptando a este raciocínio as preocupações manifestadas e as considerações expressamente tecidas no referido Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2014 diremos que, face à atual redação do art.º 70.º, n.º 5, da LOPTC, condicionar a aplicação do instituto da interrupção da prescrição nos processos jurisdicionais deste Tribunal à expressa previsão e regulação daquele [instituto da interrupção da prescrição] nesse artigo, conduzir-nos-ia a uma situação absurda e não enquadrada nos fundamentos do mesmo, determinando que nos processos jurisdicionais financeiros os efeitos da diligência do credor dos interesses financeiros públicos ficassem sem efeito. Bem como a não aplicação a estes processos do referido normativo atinente à citação ficta do art.º 323.º, n.º 2, do Código Civil exibiria manifesta incongruência com as necessidades de prevenção geral e especial em matéria que, por respeitar à gestão dos dinheiros públicos, sempre relevaria particular delicadeza.

9. Por aplicação supletiva do Código de Processo Civil ao processo no Tribunal de Contas face ao disposto nos artigos 80.º e 91.º, n.º 3 da LOPTC, e aplicando-se, assim, às citações as regras constantes daquele CPC, tem plena aplicação no processo de responsabilidade financeira o efeito interruptivo da prescrição resultante da citação ficta da Demandada nos termos do art.º 323.º, n.º 2, do Código Civil, atento o disposto nos artigos 564.º do Código de Processo Civil, sendo certo que apesar de a Demandada apenas ter sido citada em 21/01/2025 esta citação só ocorreu nessa data por causa não imputável ao Demandante (a morada da mesma indicada no RI era a constante na plataforma eletrónica EContas onde o documento de Relação Nominal dos Responsáveis é de preenchimento obrigatório por parte das entidades, devendo incluir a morada pessoal de cada um dos responsáveis, no caso os Demandados - doct.º que se junta).

10. Com base nas referidas disposições legais, deve considerar-se que, tendo o Requerimento Inicial dado entrada no Tribunal em 12/07/2024 (no qual nessa data foi requerida a citação da Demandada) o prazo de prescrição se interrompeu em 17/07/2024 (5 dias após ter sido requerida a citação), data em que, descontando o tempo da suspensão do art.º 70.º, n.º 3, da LOPTC e os prazos de suspensão da legislação do Covid citada, ainda não haviam decorrido os 5 anos de prazo de prescrição do art.º 70.º, n.º 1, da LOPTC quanto à imputada infração financeira de natureza sancionatória.

11. Disposições legais que a decisão recorrida violou ao ter julgado procedente a exceção de prescrição invocada pela Demandada.

*

3. A demandada apresentou **contra-alegações**, pugnando que “deve manter-se *in toto*, o duto despacho/sentença do Mm Juiz Conselheiro que decidiu favoravelmente a exceção de prescrição invocada pela demandada”.

*

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II – Fundamentação fáctica

5. No despacho recorrido tomaram-se em consideração os seguintes **factos provados** (f. p.), que não foram impugnados:

a) A data da cessação da infração continuada imputada (último ato praticado) ocorreu em 29.12.2017.

b) O início da auditoria ocorreu em 17.05.2018.

c) A demandada foi ouvida em audiência em 30.10.2019.

d) A demandada foi citada neste processo em 21.01.2025.

6. Resulta ainda dos autos apensos o seguinte facto, documentalmente comprovado, que se considera provado:

a) O requerimento inicial deu entrada em Tribunal no dia 12.07.2024 e aí foi requerida a citação da demandada.

*

III – Fundamentação de direito

A. A questão decidenda

7. Considerando as conclusões das alegações, que delimitam o objeto do recurso, nos termos do estatuído nos artigos 635º, nº 4 e 639º, nº 1, ambos do Código de Processo Civil (CPC), aplicáveis, como os demais deste diploma legal adiante citados, *ex vi* art.º 80º da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunais de Contas-LPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, a questão a decidir nestes autos pode enunciar-se nos seguintes termos:

Tem aplicação no processo de responsabilidade financeira o efeito interruptivo da prescrição resultante da citação ficta, nos termos previstos no artigo 323.º, n.º 2, do Código Civil (CC) e, assim, in casu, a prescrição interrompeu-se cinco dias após ter sido requerida a citação com a entrada do requerimento inicial, pelo que ainda não decorreu o prazo prescricional?

Vejam os.

*

B. Exceção de prescrição

8. O recorrente alega que o despacho recorrido, ao ter julgado procedente a exceção de prescrição invocada pela Demandada, violou o artigo 70.º, nºs 1 e 3, da LOPTC, pelo que deve ser revogado.

Vejam os, começando pelo quadro legal e sua evolução.

9. O artigo 70.º, da LOPTC, sob a epígrafe “Prazo de prescrição do procedimento”, na sua versão inicial, tinha apenas três números, com a seguinte redação:

“1. É de 10 anos a prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias e de 5 anos a prescrição por responsabilidades sancionatórias.

2. O prazo da prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência.

3. O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audiência do responsável, sem poder ultrapassar dois anos”.

10. Posteriormente, pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29.08, foi aditado a tal preceito um n.º 4, com o seguinte teor:

“4. Nos casos a que se refere o n.º 2 do artigo 89.º, o prazo de prescrição do procedimento suspende-se pelo período decorrente até ao exercício do direito de ação ou à possibilidade desse exercício, nas condições aí referidas”.

11. E mais recentemente, pelo artigo 2.º da Lei n.º 20/2015, de 09.03, foram aditados àquele artigo 70.º mais dois números, com o seguinte teor:

“5. A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional.

6. A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade”.

12. Importa ainda tomar em consideração que o artigo 80.º da LOPTC, sob a epígrafe, “Lei aplicável”, tinha na sua redação originária a seguinte redação:

“O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei e, supletivamente:

a) No que respeita à 3.ª Secção, pelo Código de Processo Civil;

b) Pelo Código do Procedimento Administrativo, relativamente aos procedimentos administrativos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, excepto quando esta actuar no âmbito da fiscalização e controlo financeiro e na preparação e execução de actos judiciais;

c) Pelo Código de Processo Penal, em matéria sancionatória.

13. Atualmente tal preceito, com a mesma epígrafe, mas na redação introduzida pelo artigo 2.º da citada Lei n.º 20/2015, tem a seguinte previsão:

“O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente lei, pelo Regulamento do Tribunal e, supletivamente, pelo Código de Processo Civil”.

14. Perante este quadro legal e analisada a argumentação do recorrente, não cremos que lhe assista razão, como a seguir se procurará justificar.

15. O recorrente começa por louvar-se no Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Tribunal de Contas n.º 1/2014 de 14.07.2014, no qual se fixou a seguinte jurisprudência:

“A citação é causa de interrupção da prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias”.

16. Porém, faz-se notar que tal jurisprudência foi tirada antes do aditamento do n.º 5 ao artigo 70.º e, nessa medida, o que ocorreu foi que o legislador veio consagrar, legislativamente, através daquele aditamento, introduzido pela Lei n.º 20/2015, aquela jurisprudência. Aliás o próprio recorrente acaba por admitir que essa “decisão influenciou o legislador” (cf. conclusão 4.ª das alegações).

17. Nesta medida, a referida jurisprudência, que estabelecia ou fixava o ato da citação como causa de interrupção da prescrição, deixou de ser relevante, uma vez que o novo n.º 5 do artigo 70.º da LOPTC veio consagrar precisamente a citação como causa interruptiva da prescrição.

18. Aliás, tendo-se alterado o quadro legal do citado artigo 70.º, como acima se deixou salientado, não tem fundamento, com base naquele Acórdão n.º 1/2014 ou nos seus considerandos, pretextar extrair dele outros efeitos, nomeadamente a pretendida aplicabilidade, no seu todo, do regime da prescrição prevista no CC.

19. Acresce que no artigo 80.º da LOPTC não se estabelece - nem estabelecia na redação original, como resulta do atrás exposto - a aplicabilidade, supletiva ou subsidiária, do CC, mas apenas e tão só do CPC, pelo que não é possível recorrer, por essa via, à aplicabilidade direta do regime do CC, máxime o artigo 323.º, nos processos de responsabilidade financeira.

20. Nesta medida, toda a doutrina civilista que o recorrente invoca sobre o “fundamento específico da prescrição” e a justeza da consagração da citação “ficta”, prevista no n.º 2 do artigo 323.º do CC (cf. pontos 2.7. das alegações de recurso), não tem aplicabilidade ao caso dos autos.

21. Com efeito, não estamos no domínio de meras relações de direito privado, em que todas aquelas considerações se inserem e encontram justificação ou razão de ser e em que a prescrição é uma causa de extinção de direitos privados, pelo seu não exercício, nos prazos legalmente fixados.

22. Estamos numa outra área, um procedimento jurisdicional por infrações financeiras, com sanções de multa (infrações sancionatórias) ou reposição ao erário público (infrações reintegratórias) e em que, se por um lado se justifica ponderar os “interesses financeiros públicos” que o recorrente invoca (cf. n.º 2.8. das alegações), por outro, não podem desconsiderar-se as razões subjacentes ao estabelecimento de prazos de prescrição em tais infrações, que são no sentido de a, partir de determinado período temporal, o legislador ter considerado mais adequada uma pacificação social, podendo os gestores da coisa pública estar tranquilos, por, a partir desse período temporal, já não poderem ser responsabilizados.

23. Faz-se aliás salientar que, talvez por isso mesmo, o mesmo legislador de 2015, que aditou aquele n.º 5, também aditou o n.º 6 ao mesmo artigo 70., estabelecendo uma norma ainda mais restritiva do que o regime do artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, no sentido de que a prescrição tem sempre lugar “quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade”, não ressaltando “o tempo de suspensão”, como acontece naquele normativo do Código Penal.

24. Importa ainda deixar nota de que se nos afigura, ressaltada melhor opinião naturalmente, que o recorrente labora em alguns equívocos ou interpretações que, a nosso ver, não têm fundamento.

25. Desde logo a ideia de que “o legislador importou para a LOPTC o instituto da interrupção da prescrição e, mais particularmente, da citação enquanto causa interruptiva desta última, transpondo o estabelecido no art.º 323.º, n.º 1, do Código Civil” (cf. n.º 2.6. das alegações).

26. O legislador não “importou” nada para a LOPTC, antes estabeleceu, especificamente, no domínio do procedimento por responsabilidades infrações financeiras, uma causa única de interrupção da prescrição desse procedimento, a citação no processo jurisdicional, ao aditar um n.º 5 ao artigo 70.º.

27. Não tem assim qualquer fundamento a argumentação de que o n.º 1 do artigo 323.º “não pode ser aplicado desligado de tudo o resto quanto ali se dispõe nos seus restantes números” (cf. n.º 2.6. das alegações).

28. Também é um equívoco a argumentação de que a LOPTC não dá resposta à hipótese de “como resolver a situação da interrupção da prescrição no caso de ser anulada a citação”, para pretextar a partir daí que a única alternativa legal seria recorrer ao regime do n.º 3 do artigo 323.º do CC (cf. n.º 2.8. das alegações).

29. Com efeito, estabelecendo o n.º 3 do artigo 91.º da LOPTC que às citações e notificações se aplicam “ainda todas as regras constantes do Código de Processo Civil”, é aplicável a tal hipótese o disposto no artigo 565.º do CPC, que remete expressamente para o n.º 3 do artigo 323.º do CC, mas exigindo ainda que o réu seja citado “em termos regulamentares dentro de 30 dias”, para subsistirem os efeitos da citação anulada.

30. Aliás, é precisamente com base naquele normativo, o citado n.º 3 do artigo 91.º da LOPTC, que o autor, nos procedimentos de responsabilidade financeira em que haja risco de prescrição, por demora na citação, pode requerer a “citação urgente”, nos termos do artigo 561.º do CPC, para acautelar possíveis demoras na citação por motivos a si alheios (cf. n.º 2.7. das alegações).

31. Cumpre ainda deixar nota de que não se vislumbra em que medida o artigo 564.º do CPC pode servir de argumento para a aplicabilidade do n.º 2 do artigo 323.º do CC, como pretexto o recorrente (cf. n.º 2.10 das alegações).

32. Na verdade, o corpo do artigo 564.º do CPC, ao estatuir que a citação produz os efeitos previstos nas diversas alíneas desse preceito, “além de outros, especialmente previstos na lei”, não permite uma remissão, ainda que indireta, para o n.º 2 do artigo 323.º do CC, sendo ainda certo que aí não se estabelece nenhum efeito da citação, mas apenas se consagra uma presunção legal de citação (cinco dias após ter sido requerida se a causa de citação não for imputável ao requerente).

33. São coisas distintas os “efeitos” da citação previstos no artigo 564.º do CPC, das “regras” das citações aplicáveis nos termos do n.º 3 do artigo 91.º da LOPTC.

34. Em resumo, cremos poder concluir que o regime das causas de suspensão e interrupção da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, está estabelecido no artigo 70.º da LOPTC, não tendo assim fundamento recorrer ao regime da interrupção da prescrição previsto no artigo 323.º do Código Civil, nomeadamente ao n.º 2 deste preceito.

35. *Em conclusão, no que tange à questão supra equacionada (cf. § 7), cremos poder concluir que não assiste razão ao recorrente, improcedendo as conclusões das alegações de recurso, pelo que é de manter o despacho recorrido que julgou extinto, por prescrição, a infração financeira sancionatória imputada à demandada.*

*

IV – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3ª Secção em julgar improcedente o recurso interposto e, consequentemente, manter o despacho recorrido, nos seus precisos termos.*

Não são devidos emolumentos dada a isenção de que beneficia o Ministério Público – cf. artigo 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05.

Registe-se e notifique-se.

Após, abra conclusão, tendo em vista a elaboração de sumário e determinação de publicação no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 21 de Maio de 2025

António Francisco Martins

Paulo Dá Mesquita (participou na sessão por videoconferência)

Paulo Pereira Gouveia (participou na sessão por videoconferência)