



Secção: 1.ª S/PL

Data: 14/07/2020

Recurso Ordinário: 7/2020

Processo: 3711 e 3713/2019

RELATOR: Conselheiro Mário Mendes Serrano

TRANSITADO EM JULGADO EM 10/09/2020

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em conferência, no Plenário da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO:

1. O «Exército Português» interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 19/2020, de 1/4/2020, desta 1.ª Secção, em Subsecção, que *recusou o visto*, ao abrigo das alíneas *a)* e *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (LOPTC)¹, a dois contratos de fornecimento de bens para fins militares, celebrados, em 5/11/2019 e 22/10/2019, entre essa entidade e, respetivamente, «Fibrauto – Fabrico de Objetos em Polyester, L.da», e «Latino Confeções, L.da», pelos valores de 925.000,00 € e 1.207.940,00 €, para vigorarem após o visto e até 2021.

2. O Relator do recurso, ao aferir do preenchimento das respetivas condições de interposição do mesmo, ao abrigo do artigo 652.º, n.º 1, alínea *b)*, do Código de Processo Civil (CPC), *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC, entendeu suscitar a questão da *extemporaneidade* do requerimento de interposição de recurso, após o que – e uma vez cumprido o *contraditório*, ao abrigo dos artigos 655.º, n.º 1, e 3.º, n.º 3, do CPC – veio a proferir *decisão singular* que considerou verificada essa situação de *extemporaneidade*, concluindo pelo não

¹ Lei n.º 98/97, de 26/8, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31/10, 1/2001, de 4/1, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/8, 35/2007, de 13/8, 3-B/2010, de 28/4, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/1, 20/2015, de 9/3, 42/2016, de 28/12, e 2/2020, de 31/3.



conhecimento do recurso e sua rejeição liminar, em conformidade com o disposto nas normas combinadas dos artigos 641.º, n.º 2, alínea *a*), segunda parte, e 652.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC.

3. Vem agora a entidade recorrente deduzir *reclamação* desse *despacho de não admissão de recurso*, nos termos do artigo 98.º da LOPTC, sustentando a tempestividade da apresentação do respetivo requerimento de interposição de recurso, com a consequente pretensão de admissão do mesmo.

4. O reclamante renova, no essencial, a argumentação já apresentada em sede de audiência contraditória, reiterando o seu entendimento de que, por efeito do regime excecional de resposta à situação epidemiológica em curso, estabelecido pela Lei n.º 1-A/2020, de 19/3², os prazos para a prática de atos processuais em processos a correr termos no Tribunal de Contas, em que se incluiria o presente processo, se encontravam suspensos ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, desse diploma, para assim continuarem durante a vigência desse regime excecional, sem se aplicar ao requerimento de interposição de recurso de decisão proferida em processo de fiscalização prévia o disposto no artigo 6.º, n.º 3, da citada Lei (em que se prevê a *não-suspensão* dos «*prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes*»). E retoma as considerações, já antes expostas, sobre a existência de uma pretensa intenção legislativa de aplicação abrangente do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 (com restrição de aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 à fase de primeira instância dos processos de fiscalização prévia), sobre uma alegada exclusão das férias judiciais do regime de não-suspensão de prazos do mencionado artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, sobre um arguido *erro da secretaria*, enquadrável no artigo 157.º, n.º 6, do CPC, quanto à notificação da decisão recorrida (devido a referência ao artigo 138.º do CPC, sem aludir à sua não-suspensão durante o período de férias judiciais), e sobre uma invocada ofensa que interpretações contrárias às sustentadas pelo recorrente causaria a normas e princípios constitucionais, designadamente aos artigos 2.º (princípio da proteção da confiança) e 20.º (princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva) da Constituição.

² Alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2020, de 6/4, 4-B/2020, de 6/4, 14/2020, de 9/5, e 16/2020, de 29/5.



5. Em conformidade com o CPC, supletivamente aplicável ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC, é de sublinhar que, depois de delimitado o objeto submetido à apreciação do tribunal *ad quem*, em função da concorrente iniciativa processual do recorrente ou reclamante, aquele tribunal não está sujeito às alegações deste quanto à interpretação e aplicação de normas jurídicas (cfr. artigo 5.º, n.º 3, do CPC) e, na elaboração de acórdão, apenas está obrigado a resolver as *questões* que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações de recurso ou no articulado de reclamação, ainda que sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha, além de que não tem de se pronunciar sobre questões cuja decisão fique prejudicada (cfr. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* dos artigos 652.º, n.º 3, e 663.º, n.º 2, do CPC).

6. Cumpre apreciar e decidir.

*

II – FUNDAMENTAÇÃO:

7. No despacho reclamado enunciaram-se os seguintes dados de facto, que, por não sujeitos a impugnação, se consideram assentes e se voltam a reproduzir:

a) A decisão recorrida foi proferida em 1/4/2020;

b) A notificação dessa decisão ao recorrente foi efetuada por ofício registado expedido em 2/4/2020;

c) O requerimento de interposição de recurso foi enviado por mensagem de correio eletrónico datada de 27/4/2020 e recebida nesse dia, tendo sido aposta no requerimento essa mesma data como a da sua entrada em juízo;

d) Nesse requerimento não foi invocado justo impedimento para a prática do ato em momento anterior;



e) O período de *férias judiciais da Páscoa*, que equivale ao intervalo de tempo que decorre entre «o Domingo de Ramos» e a «Segunda-Feira de Páscoa»³, correspondeu, no ano de 2020, aos dias entre 5 e 13 de abril, *inclusive*.

8. Compulsados os autos, e confrontando a decisão reclamada (e proferida, enquanto decisão singular, pelo ora relator) com as objeções formuladas pelo reclamante, que não divergem significativamente em relação ao que este já antes invocara em sede de cumprimento do contraditório, entende a *conferência* ser de subscrever tal decisão, por considerar não haver razão para a sua alteração – como se passará a demonstrar.

9. A questão nuclear suscitada pelo requerimento de interposição de recurso, e objeto da presente reclamação, é a da *tempestividade* da sua apresentação, à luz da norma vigente à data da prolação da decisão recorrida, e respeitante à contagem de prazos processuais nos processos de fiscalização prévia deste Tribunal de Contas, em particular da constante do regime excecional de resposta à situação epidemiológica em curso, estabelecido pela Lei n.º 1-A/2020, na sua articulação com a que rege essa matéria em sede de processo civil, aplicável por força da já mencionada remissão supletiva da LOPTC. Está em causa, essencialmente, captar o alcance da previsão do artigo 6.º, n.º 3, da citada Lei (enquanto estabelece a *não-suspensão* dos «*prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes*»), no confronto com a solução emergente do artigo 7.º, n.º 1, desse mesmo diploma, de que teria resultado a instituição de um regime-regra de *suspensão* dos prazos para a prática de atos processuais em processos a correr termos no Tribunal de Contas, e que, no entender do reclamante, abrangeria o presente recurso (e sua interposição).

10. Recorde-se como a decisão ora reclamada descreveu o regime inscrito na Lei n.º 1-A/2020:

«[...] Segundo o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 (que manteve a mesma redação ao longo das sucessivas versões do diploma), «*não são suspensos os prazos*

³ Sobre essa definição, dispõe o artigo 28.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26/8, o seguinte: «*As férias judiciais decorrem de 22 de dezembro a 3 de janeiro, do Domingo de Ramos à Segunda-Feira de Páscoa e de 16 de julho a 31 de agosto.*»



relativos a processos de fiscalização prévia pendentes [...] durante o período de vigência da presente lei». Por sua vez, o seu artigo 7.º, n.º 1, apresentou duas versões sucessivas: na da versão originária do diploma dispunha-se que «[...] aos 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, aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional [...]»; na versão introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6/4, passou a dispor-se que «[...] todos 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 [...]». Sublinhe-se, desde já, que estas duas redações não diferem substancialmente, uma vez que o regime-regra das férias judiciais, quanto a prazos processuais, é o da suspensão (como decorre, já o vimos, do artigo 138.º, n.º 1, do CPC), vindo a redação da Lei n.º 4-A/2020 apenas clarificar que se pretendia efetivamente consagrar uma suspensão de prazos nas situações abrangidas pelo n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020. E isso mesmo ficou demonstrado pela inserção, na Lei n.º 4-A/2020, de norma (artigo 6.º, n.º 2) que fez reportar os efeitos da nova redação dada ao artigo 7.º à data da produção de efeitos da sua redação originária, que esse mesmo diploma clarificou, em norma interpretativa, reportarem-se a 9/3 (artigo 5.º). Esse regime de suspensão apenas foi feito cessar pela versão trazida pela Lei n.º 16/2020, de 29/5, que revogou o artigo 7.º, com efeitos a partir de 3/6 (artigos 8.º e 10.º), embora mantendo ainda em vigor o transcrito artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020.»

11. Perante essas soluções legislativas de sentido oposto – *suspensão* e *não-suspensão* de prazos – constantes, respetivamente, do artigo 6.º, n.º 3, e do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, propugnou-se na decisão reclamada como sendo aplicável ao presente processo, enquanto enquadrável na categoria legal de *processos de fiscalização prévia*, o regime decorrente daquele artigo 6.º, n.º 3, de que resulta a contagem dos prazos que lhes respeitem sem consentir qualquer suspensão daqueles. E, com efeito, tal disposição legal, na sua literalidade e linearidade, contém uma clara proclamação legislativa, sem condições ou exceções: os prazos dos processos de fiscalização prévia não suspendem de todo e em qualquer circunstância.



12. O artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 exprime uma *opção legislativa* inequívoca no sentido de estabelecer uma *regra de não-suspensão* dos «*prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes*» durante a vigência da situação excecional a que se refere o diploma, sem que se tenha estabelecido uma qualquer distinção de regimes, quanto a prazos, em função de diferentes fases processuais desses *processos de fiscalização prévia*. E, nessa medida, tal *regra* vale, plenamente e sem qualquer exceção, para todos os atos a praticar no âmbito de tais processos, sendo certo que esses processos estão *pendentes* enquanto não houver trânsito em julgado de decisão neles proferida – pelo que essa *regra de não-suspensão* vale, quer para os prazos da fase de julgamento em primeira instância, quer para os prazos da fase de julgamento em segunda instância. E daqui resulta que a previsão do citado n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, com a sua regra de *suspensão* de prazos, ficou reservada para as demais espécies processuais tramitadas no Tribunal de Contas, como sejam os processos de fiscalização concomitante, de fiscalização sucessiva ou de efetivação de responsabilidades financeiras.

13. A essa mesma conclusão chegou este Tribunal no recente Acórdão n.º 25/2020, de 23/6, desta 1.ª Secção, em Plenário⁴, com base em argumentação que aqui se acompanha na íntegra, e de que se salientam os seguintes trechos:

«[...]

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;

⁴ Acessível em www.tcontas.pt.



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; [...]

25.7. 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 [...].

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.ºS/PL, constitui «decorrência ou corolário da obrigatoriedade e prevalência das decisões judiciais, um princípio de intangibilidade do caso julgado – o qual, aliás, afluaria 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 [...].

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. [...]

36. As normas 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*)» [...].



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 artigo 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. [...]»

14. Da análise do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, no confronto com o n.º 1 do seu artigo 7.º, resulta, pois, a constatação da ocorrência de uma *opção legislativa* no sentido de estabelecer um regime excecional e especial de prazos para os *processos de fiscalização prévia*, de ampla abrangência, quanto a todos os atos praticados no seu âmbito e em qualquer das suas fases.

15. Pretende o reclamante que se deveria restringir a aplicação desse artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 apenas à fase prévia à interposição de recurso, por o recurso se tratar de um processo diferente do «*processo de fiscalização prévia*» a que se refere o legislador nessa norma. E, além disso, invoca-se um conjunto de vicissitudes do *processo legislativo* que precedeu a edição da Lei n.º 1-A/2020, e que permitiria reconhecer uma *intenção legislativa* na formação desse artigo 6.º, n.º 3, supostamente no sentido de o limitar à fase de primeira instância, por contraponto com a norma do artigo 7.º, n.º 1, do mesmo diploma, cuja abrangência incluiria os *recursos* interpostos nos *processos de fiscalização prévia*. Porém, não se encontra fundamento para uma tal *interpretação restritiva*, que também não apresenta aderência, quer ao texto do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, quer ao regime da LOPTC.

16. Com efeito, nada permite sustentar que o recurso interposto em *processo de fiscalização prévia* inicia um novo processo ou uma nova instância, diferente do *processo de*



fiscalização prévia. Como se explana na decisão reclamada, é pacífico na doutrina processualista o entendimento de que o recurso é parte integrante do processo iniciado em primeira instância: «a interposição de recurso não importa a constituição de nova instância»⁵. Ou seja: não há propriamente uma instância de recurso, mas uma única instância para todo o processo, até à decisão final, sendo o recurso apenas uma fase do processo. E, no caso particular dos *processos de fiscalização prévia*, não há razão para entender de outro modo, na medida em que a decisão a proferir no recurso reveste as mesmas características substantivas da decisão de primeira instância: continua a ser uma decisão típica de um *processo de fiscalização prévia*, que concede ou recusa conceder o visto prévio, tal como sucede na fase de primeira instância do processo. Acresce que essa *leitura* dogmática é suportada pelo próprio texto legal, concretamente pelo artigo 100.º, n.º 2, da LOPTC, em que, já no âmbito da regulamentação dos *recursos*, o legislador continua a referir-se aos processos em que foi interposto recurso de decisão proferida em matéria de visto como sendo «*processos de fiscalização prévia*».

17. Por sua vez, quanto à referência ao *processo legislativo*, é de salientar que, sem deixar de se reconhecer que a Lei n.º 1-A/2020 «surgiu de forma muito conturbada e apressada, até por causa do seu contexto»⁶ e que a mesma contém soluções «pouco claras e congruentes, que deverão agora começar a ser resolvidas jurisprudencialmente, numa tarefa particularmente ingrata para os intérpretes e aplicadores desta lei»⁷, a *interpretação* das suas disposições deve continuar a pautar-se pelo *critério* de haver um *mínimo de correspondência verbal na letra da lei* (cfr. artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil). Sendo assim, e mesmo sem convocar algumas orientações doutrinárias que sustentam uma menor relevância dos *trabalhos preparatórios* na interpretação da lei, não se vê como se pode colher de um tal processo legislativo elementos esclarecedores de uma *intenção legislativa* que não tem *correspondência textual na letra* do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, atento

⁵ Assim, ALBERTO DOS REIS, *Comentário ao Código de Processo Civil*, vol. 3.º, Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 510.

⁶ Expressa-se nestes termos JOSÉ JOAQUIM FERNANDES OLIVEIRA MARTINS, num conjunto de três textos de análise à Lei n.º 1-A/2020 e suas sucessivas alterações, publicados in *Revista Julgar Online*, sob os títulos sequenciais de «A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma primeira leitura e notas práticas», «(Ainda a) Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma segunda leitura» e «(De novo a) Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma terceira leitura (talvez final?)».

⁷ *Idem*.



o carácter amplo e incondicionado desta. E acresce que a natureza plural de um órgão legislativo parlamentar, cuja diversidade de pontos de vista necessariamente se repercute na formação das suas iniciativas legislativas, mais dificulta a possibilidade de descortinar um *sentido* preciso e unívoco para a sua produção normativa.

18. Tudo conflui, portanto, para considerar – tal como já se afirmou no citado Acórdão n.º 25/2020 – que intercede uma *relação de especialidade* entre os artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, com a primeira disposição a consagrar um regime específico para os prazos dos processos de fiscalização prévia (mas com a amplitude acima assinalada, de molde a abranger todos os atos a praticar no âmbito de tais processos), e com a segunda disposição, pela sua formulação mais genérica, a reportar-se aos prazos respeitantes a atos das demais espécies processuais próprias da jurisdição do Tribunal de Contas.

19. Em aplicação do critério interpretativo vindo de expor aos dados de facto do caso presente, alcançou a decisão reclamada a conclusão de o requerimento de interposição de recurso em apreço ter dado entrada em juízo já para além do termo do prazo concedido para a sua apresentação, de acordo com os seguintes considerandos, a que igualmente se adere:

«[...] a decisão recorrida, proferida em 1/4/2020, foi notificada ao recorrente por ofício registado expedido em 2/4/2020. Nos termos do artigo 249.º, n.º 1, do CPC, a notificação expedida por esse meio (e quando o notificando não esteja representado por advogado) deve presumir-se efetivada «no terceiro dia posterior ao do registo ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja» – o que significa que, no presente caso, essa notificação, por o 3.º dia recair em domingo (5/4), se deve considerar como tendo operado no dia 6/4/2020 (2.ª feira), enquanto «primeiro dia útil seguinte». Por sua vez, o artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC, estabelece um prazo de 15 dias para a interposição de recurso, a contar da notificação da decisão recorrida. Para a contagem desse prazo deve atender-se ao disposto no artigo 138.º do CPC, no qual, sob a epígrafe «Regra da continuidade dos prazos», se consagra, no seu n.º 1, que «o prazo processual [...] é contínuo, suspendendo-se, no entanto, durante as férias judiciais, salvo se [...] se tratar de atos a praticar em processos que a lei considere urgentes». A ter-se o prazo para interposição do recurso como plenamente contínuo, mesmo em período de férias judiciais (e, neste caso, entre os dias 5 e 13 de abril), o aludido prazo de 15 dias para a interposição do presente recurso terá terminado em 21/4/2020 – e, como se referenciou, o respetivo



requerimento apenas foi recebido em juízo em 27/4/2020. Nesta última data já haviam igualmente decorrido os «três primeiros dias úteis subsequentes ao termo do prazo», dentro dos quais o ato ainda poderia ser praticado, «independentemente de justo impedimento», mediante o pagamento de multa, nos termos e condições previstos no artigo 139.º, n.º 5, do CPC. E, ao mesmo tempo, no requerimento de interposição de recurso também não consta, por qualquer forma, a invocação do instituto do justo impedimento previsto nos artigos 139.º, n.º 4, e 140.º do CPC.»

20. Assente que o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 se aplica a todos os processos de fiscalização prévia (e em qualquer das suas fases)⁸, importa apurar o *modo* como se deve proceder à contagem do aludido prazo de 15 dias para interposição de recurso, à luz do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do CPC. Entendeu-se na decisão reclamada que o carácter incondicionado da *letra* do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 aponta para uma aplicação plena da *regra da continuidade dos prazos* constante do artigo 138.º, n.º 1, do CPC, do que decorre a sua *não-suspensão* em férias judiciais (o que, no caso concreto, abrangeria o período de *férias judiciais da Páscoa*). Dessa interpretação discorda o reclamante, aduzindo que seria incompreensível a introdução de um regime tão exigente, quando o sentido geral da Lei n.º 1-A/2020 seria o de acautelar as dificuldades, por parte de cidadãos e mandatários,

⁸ No contexto da impugnação deste *entendimento*, retomou o reclamante uma alusão, já antes formulada no requerimento de audição contraditória (mas agora com alcance algo diverso), ao artigo 102.º do Regulamento do Tribunal de Contas (aprovado pelo Plenário Geral, em sessão de 24/1/2018, e publicado, sob o n.º 112/2018, in *DR*, II, de 15/2/2018). Contudo, não se crê que daí se possa extrair qualquer fundamento que ponha em causa aquele *entendimento*, bem como a aplicação da *regra da continuidade dos prazos* em qualquer fase dos *processos de fiscalização prévia*, nos termos expostos no corpo deste aresto, tal como se considerou na decisão reclamada, com argumentos que merecem integral acolhimento e aqui se renovam: «Faz-se ainda notar que esta aplicação plena da regra da continuidade dos prazos não é contraditória com a previsão constante do artigo 102.º do Regulamento do Tribunal de Contas, invocado pelo recorrente, no qual se refere que os prazos dos processos de fiscalização prévia «fixados [na LOPTC] na Secção II do seu Capítulo VII [são] contados em dias úteis». Não só esse instrumento normativo interno não poderia prevalecer sobre o regime emergente de lei formal (concretamente, sobre a norma constante, em matéria de prazos, da LOPTC e do CPC), como também o que está em causa naquela norma é apenas uma explicitação quanto à contagem de prazos respeitante, essencialmente, a duas situações muito particulares, em termos de tipologias de prazos, previstas na referida Secção – e apenas nessa Secção (que integra os artigos 81.º a 86.º) – da LOPTC: ou se refere a prazos impostos às entidades requerentes para remessa de processos ao Tribunal, sob pena de certas consequências negativas, e aí estabelece-se, na prática, uma forma de contagem em benefício dessas entidades; ou se refere ao prazo de «visto tácito» dos processos de fiscalização prévia, e aqui a norma regulamentar nada acrescenta ao artigo 85.º da LOPTC, que já previa a suspensão do prazo em dias não-úteis e a sua não-suspensão durante as férias judiciais.»

no cumprimento de prazos decorrentes da situação pandémica, designadamente envolvendo recolhimento domiciliário e isolamento social.

21. Apesar da ponderação que o legislador certamente terá feito das condições decorrentes da situação pandémica, não deixou o mesmo de estabelecer, no artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, uma *regra de não-suspensão* dos prazos dos processos de fiscalização prévia sem qualquer exceção ou ressalva, com o que produziu uma qualificação substantiva desses processos (e sem que outra seja exigida pelo n.º 1 do artigo 138.º do CPC) como *processos urgentes*⁹. Se bem virmos, o n.º 1 do artigo 138.º do CPC consagra a *regra da continuidade dos prazos* em duas variantes (*com* ou *sem* suspensão de prazos em férias judiciais), referindo-se, em particular, a um tipo de processos cujos prazos não suspendem em férias judiciais, que identifica como «*processos urgentes*» – pelo que o uso da expressão «*não são suspensos os prazos*», utilizada pelo artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, só pode ter o significado de determinar que os *processos de fiscalização prévia* devem passar a ser tramitados como *processos urgentes*. Ou seja: o texto do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, sem que ao mesmo fosse associada qualquer ressalva no sentido de excluir uma *não-suspensão* de prazos no período de férias judiciais, traduziu-se na estatuição, para os *processos de fiscalização prévia*, da regra da *continuidade* dos prazos *sem suspensão* nesse período específico. Aliás, a solução emergente dessa *leitura ampla* do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 coincide com o regime genericamente estabelecido para os *processos urgentes* na versão do n.º 7 do artigo 7.º conferida pela Lei n.º 4-A/2020: «*Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos [...]*».

22. Quanto ao suposto desvio da solução propugnada em relação ao sentido geral da Lei n.º 1-A/2020, sublinha-se este ponto: sem prejuízo da motivação geral de diferimento protetivo do exercício das atividades judiciária e forense que pode ser detetada no regime

⁹ Note-se, a este propósito, que a Lei n.º 1-A/2020 – e independentemente de qualquer qualificação expressa de processos como *urgentes* – gerou, com as suas diversas previsões normativas, vários tipos de processos de *natureza urgente*, com regimes diferenciados, que o já citado J.J.F. OLIVEIRA MARTINS (*ob. e loc. cit.*) caracterizou como segue: *processos “só” urgentes* (em que os prazos se suspendem); *processos urgentes stricto sensu* (em que os prazos não se suspendem); e *processos “urgentíssimos”* (em que os prazos não se suspendem e que respeitam a certas matérias, com regime específico de realização de diligências urgentes).



criado pela Lei n.º 1-A/2020, e que gerou várias soluções convergentes com essa motivação, a verdade é que também ali se instituíram regras específicas de sentido inverso para determinadas matérias e espécies processuais, com o intuito de garantir a continuidade do exercício das funções jurisdicionais consideradas mais relevantes do ponto de vista dos direitos fundamentais ou de atividades de interesse público – como terá sido o caso, nesta última vertente¹⁰, dos *processos de fiscalização prévia* do Tribunal de Contas, nos termos já expostos. E, nesse conspecto, é de salientar que este Tribunal se manteve em plena atividade, e em particular no âmbito dos *processos de fiscalização prévia*, mesmo na fase mais crítica da situação de contingência gerada pela pandemia, em que os direitos dos vários intervenientes processuais puderam continuar a ser normalmente exercidos, pelas habituais vias postal ou eletrónica, em virtude de esses processos não demandarem deslocações ou presença física daqueles.

23. Regressa ainda o reclamante a um outro tópico argumentativo que já havia exposto em sede de audiência contraditória: o de um alegado «erro ou omissão da secretaria», enquadrável no artigo 157.º, n.º 6, do CPC, que consistiria na sua notificação da decisão recorrida com uma mera referência à contagem do prazo para interposição de recurso nos termos do artigo 138.º do CPC, sem ter sido alertado para a sua não-suspensão em período de férias judiciais. Quanto a esse tópico, entende-se ser de reiterar a posição já expressa na decisão reclamada, no sentido de se entender não verificado qualquer *erro* que tivesse prejudicado o reclamante. Com efeito, a notificação da decisão recorrida ao ora reclamante foi efetuada com menção ao artigo 138.º do CPC, o qual consagra, como já se salientou, a *regra da continuidade dos prazos* em duas variantes (*com* ou *sem* suspensão de prazos em férias judiciais), sendo que a aplicação de uma ou outra dependeria de um juízo interpretativo sobre esse preceito legal, na sua articulação com o teor do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, tarefa essa que se enquadra no normal desenvolvimento da atividade forense inerente à formulação de uma pretensão recursória. Ou seja: a notificação operada fez correta menção à norma que serviria de base à contagem do prazo – a qual comportava como possível a *interpretação* que veio a ser acolhida por este Tribunal e que, numa

¹⁰ Conforme se fez notar na decisão reclamada, «[...] certamente em tributo aos valores e interesses a que se deve subordinar a contratação pública, que demandam celeridade e eficácia na sua concretização».

perspetiva prudencial, era claramente suscetível de ser admitida como tal – e sem que aquela notificação contivesse qualquer dado material inexato, que pudesse ter induzido em erro o recorrente.

24. Por último, formula o reclamante a arguição da violação de normas e princípios constitucionais, designadamente aos artigos 2.º (princípio da proteção da confiança) e 20.º (princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva) da Constituição – e que decorreriam das *interpretações*, sustentadas na decisão reclamada, em relação às normas constantes, por um lado, dos artigos 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, e 138.º, n.º 1, do CPC, e, por outro lado, do artigo 157.º, n.º 6, do CPC. Mas também aqui se adere à posição já expressa na decisão reclamada, em termos de se considerar inexistir a ocorrência de qualquer inconstitucionalidade. Como se procurou demonstrar, estiveram sempre em causa nessas *interpretações*, que se reiteraram no presente aresto, *sentidos* manifestamente possíveis – e sem qualquer grau de surpresa ou imprevisibilidade – de tais normas, perante os respetivos textos legais. E, nessa medida, eram essas *interpretações* suscetíveis de ser devidamente acauteladas, no quadro de uma *leitura prudente* das correspondentes normas, pelo recorrente, com adequada salvaguarda dos seus interesses e direitos – pelo que daí se deduz não ocorrer violação intolerável aos princípios constitucionais do acesso ao direito ou da proteção da confiança.

25. De todo o exposto, se alcança – e tal como na decisão reclamada – que ocorreu efetivamente uma interposição do presente recurso em momento posterior ao termo do prazo para a apresentação do concernente requerimento. Como se demonstrou, por aplicação combinada dos artigos 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, 138.º, n.º 1, do CPC e 97.º, n.º 1, da LOPTC, é de entender que o prazo de 15 dias para a interposição de recurso da decisão de primeira instância proferida nos presentes autos de fiscalização prévia terminou em 21/4/2020, pelo que o respetivo requerimento, apresentado em 27/4/2020, deu entrada em juízo já para além do respetivo prazo.

26. Em consequência, é de concluir que estava efetivamente verificada a *extemporaneidade* do recurso interposto pelo reclamante, cabendo indeferir o respetivo



requerimento, ao abrigo do artigo 641.º, n.º 2, alínea *a*), segunda parte, do CPC – pelo que se concede plena adesão à decisão reclamada e se rejeita a presente *reclamação para a conferência*.

*

III – DECISÃO:

Pelo exposto, decide-se:

- a*) Manter o despacho reclamado, que rejeitou por extemporâneo o recurso interposto pelo reclamante «Exército Português» contra o Acórdão n.º 19/2020, de 1/4/2020, da 1.ª Secção, em Subsecção, do Tribunal de Contas;**
- b*) Julgar improcedente a presente reclamação.**

Emolumentos pela entidade reclamante, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 2, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)¹¹.

Lisboa, 14 de julho de 2020

Os Juízes Conselheiros,

(Mário Mendes Serrano - Relator)

[dispensou o visto e formulou voto de conformidade,
participando na sessão por videoconferência]

¹¹ Alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4.



(Paulo Dá Mesquita)

[dispensou o visto e formulou voto de conformidade,
participando na sessão por videoconferência]

(Maria dos Anjos Capote)