



Secção: 1.ª S/PL

Data: 15/09/2020

Recurso Ordinário: 10/2020

Processo: 3630/2019

RELATOR: Conselheiro Mário Mendes Serrano

TRANSITADO EM JULGADO EM 1/10/2020

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

I – RELATÓRIO:

1. «Lisboa Ocidental, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.» interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 16/2020, de 19/3/2020, 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 um contrato de aquisição de serviços em matéria de elaboração de projeto de arquitetura (com duas adendas), celebrado, em 11/10/2019, entre essa entidade e a empresa «Focus Group – Design & Consultancy, L.ª», pelo valor de 378.632,50 €.

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, 2/2020, de 31/3, e 27-A/2020, de 24/7.

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. A 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*»). Desenvolvem-se argumentos no sentido de que a referência do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 a «*processos de fiscalização prévia*» não incluiria os recursos jurisdicionais interpostos na sequência de decisões proferidas no âmbito daqueles e de que essa norma apenas se reportaria à contagem de *prazos administrativos* a correr em momento anterior à concessão (expressa ou tácita) de visto ou recusa do mesmo, bem como no sentido da inexistência de fundamento para um regime especial de tramitação dessa espécie processual sem suspensão de prazos no quadro da situação excecional verificada, que imporia medidas de confinamento domiciliário, e tendo em conta uma invocada *intenção legislativa* de suspensão generalizada de prazos processuais, reforçada através da versão do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 conferida pela Lei n.º 4-A/2020. E retomam-se as considerações, já antes expostas, sobre uma invocada ofensa que interpretação contrária

² Alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2020, de 6/4, 4-B/2020, de 6/4, 14/2020, de 9/5, 16/2020, de 29/5, e 28/2020, de 28/7.



à sustentada pela recorrente causaria a normas e princípios constitucionais, designadamente aos artigos 2.º (princípio da proteção da confiança), 13.º (princípio da igualdade) e 20.º (princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva) da Constituição.

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 concernente iniciativa processual da 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 officioso 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 19/3/2020;

b) A notificação dessa decisão à recorrente foi efetuada por ofício registado expedido em 20/3/2020;

c) O requerimento de interposição de recurso foi enviado por mensagem de correio eletrónico datada de 22/5/2020 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»^(x), 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 pela 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 da 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:

^(x) 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.».



«[...] 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 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 Plenário³, 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;

³ Acessível em www.tcontas.pt.



25.2. *A norma do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 não discrimina tipologias de atos processuais cujos prazos perentórios estão abrangidos ou excluídos;*

25.3. *O emprego do plural do artigo definido «o» revela a amplitude da previsão de todos os prazos relativos a atos processuais de processos de fiscalização prévia; [...]*

25.7. *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.ªS/PL, constitui «decorrência ou corolário da obrigatoriedade e prevalência das decisões judiciais, um princípio de intangibilidade do caso julgado – o qual, aliás, afloraria no artigo 282.º, n.º 3, da Constituição e sempre poderia ser deduzido do princípio do Estado de Direito democrático, consagrado no seu artigo 2.º», na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional no sentido de que «o caso julgado é um valor constitucionalmente tutelado» (Acórdão n.º 86/2004 do TC).

33. A fase de recurso inicia-se com a admissão pelo Tribunal do recurso e os respetivos trâmites integram o processo enquanto sequência de atos e fases processuais, pelo que, o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 determinou a não suspensão do prazo durante a vigência desse diploma [...].

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. Esta orientação foi reafirmada uniformemente nos posteriores Acórdãos do Plenário desta 1.ª Secção sob os n.ºs 32/2020, de 14/7, e 34/2020, de 8/9⁴. Neste último, reforça-se argumentação sobre a *intenção legislativa* subjacente ao regime introduzido pela Lei n.º 1-A/2020, nas suas sucessivas versões, nos seguintes termos:

«[...]

44. A clareza da previsão do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 na parte em que em abstrato abrange processos de fiscalização prévia é reconhecida, tanto na redação originária como na que veio a ser revista pela Lei n.º 4-A/2020, afigura-se assente, a questão objeto de análise reporta-se exclusivamente ao conflito entre essa norma e a do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020.

45. A relação entre as duas normas com estatuições colidentes implica que, apesar da previsão da norma do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 potencialmente abranger os prazos dos processos de fiscalização prévia, ao referir-se a «todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos» no «Tribunal de Contas», não se aplique aos prazos dos processos de fiscalização prévia em virtude da

⁴ Acessíveis em www.tcontas.pt.



prevalência da norma do artigo 6.º, n.º 3, do mesmo diploma, por força do critério de especialidade. [...]»

15. De todo o exposto extrai-se a óbvia conclusão de que a 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, impõe 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.

16. Pretende a 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 uma *intenção legislativa* subjacente a esse 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.

17. 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

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



sucedem 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*».

18. Tudo confluí, 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 19/3/2020, foi notificada à recorrente por ofício registado expedido em 20/3/2020 ^[6]. 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 ter recaído em dia útil, se deve considerar como tendo operado no dia 23/3/2020 (2.ª feira). 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

⁶ Neste ponto da *decisão reclamada* refere-se, por manifesto *lapso de escrita* – que para efeitos da presente transcrição se retifica –, a data de 22/5/2020, quando se pretendia indicar a data de 20/3/2020. Como resulta claramente do texto, é esta última data que corresponde à da expedição do ofício de notificação (conforme alínea *b*) da factualidade enunciada), e não a primeira, que se reporta à da apresentação do requerimento de interposição de recurso (conforme alínea *c*) da factualidade enunciada).



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 7/4/2020. Mas ainda que assim não fosse (i.e., mesmo que tivesse suspenso o decurso do prazo em férias judiciais), sempre teria tal prazo de 15 dias expirado em 16/4/2020. Em qualquer caso, e como se referenciou, o respetivo requerimento apenas foi recebido em juízo depois de qualquer daquelas datas, concretamente em 22/5/2020. 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, impõe-se submeter à sua aplicação a contagem do aludido prazo de 15 dias para interposição de recurso. Por sua vez, e perante o caráter incondicionado da *letra* desse artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, é de inferir uma aplicação plena da *regra da continuidade dos prazos* constante do artigo 138.º, n.º 1, do CPC. E, no caso concreto, mesmo sem considerar, como já se referiu, a questão – equacionada no citado Acórdão n.º 32/2020 – da *suspensão* ou *não-suspensão* daquele prazo em férias judiciais, a aplicação ao mesmo dessa *regra da continuidade dos prazos* basta para, por si só, permitir alcançar um *juízo de extemporaneidade* quanto ao requerimento de interposição do presente recurso.

21. Dessa interpretação discorda a reclamante, aduzindo que inexistiria fundamento para a introdução de um regime especial de tramitação dos *processos de fiscalização prévia* sem suspensão de prazos em qualquer das suas fases, quando o sentido geral da Lei n.º 1-A/2020 seria o de acautelar as dificuldades, por parte de cidadãos e mandatários, no cumprimento de prazos decorrentes da situação pandémica, designadamente envolvendo confinamento domiciliário. Ora, 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. E, independentemente de qual seja a *intenção legislativa* subjacente à edição da Lei n.º 1-A/2020, sempre 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) – e o certo é que a invocada *intenção* de exclusão da aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 aos *recursos*, no âmbito dos *processos de fiscalização prévia*, não tem *correspondência textual* na *letra* do preceito, atento o caráter amplo e incondicionado desta.

22. Acresce, quanto ao alegado desvio infundamentado da solução propugnada em relação ao sentido geral da Lei n.º 1-A/2020, justificar-se uma outra reflexão: sem prejuízo da motivação geral de diferimento protetivo do exercício das atividades judiciária e forense que pode ser detetada no regime 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 vertente⁷, 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. Num outro plano, formula a reclamante a arguição da violação de normas e princípios constitucionais, designadamente dos artigos 2.º (princípio da proteção da confiança), 13.º (princípio da igualdade) e 20.º (princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva) da Constituição – e que decorreriam da *interpretação*, sustentada na

⁷ 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».

decisão reclamada, das normas constantes, na sua conjugação, dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020. Mas também neste ponto se adere à posição já expressa na decisão reclamada, em termos de se considerar inexistir a ocorrência de qualquer inconstitucionalidade. Tal como ali se procurou demonstrar, esteve sempre em causa na *interpretação* das referidas normas, que se reiterou no presente aresto, um *sentido* claramente plausível das mesmas, perante os respetivos textos legais, e harmonizável com princípios relevantes do nosso sistema jurídico-constitucional.

24. Sobre esse tópico da *inconstitucionalidade* também se pronunciou proficientemente o já citado Acórdão n.º 34/2020 do Plenário desta 1.ª Secção, em termos que igualmente aqui se acompanham:

«[...]

48. [...] *defende-se a inconstitucionalidade da interpretação que aplica a norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 em detrimento do artigo 7.º, n.º 1, do mesmo diploma ao prazo para interposição de recurso contra acórdão proferido em processo de fiscalização prévia, não considerando suspenso o prazo para a prática desse ato no período entre 28-4-2020^[8] e 3-6-2020 [...].*

49. *Primo: é pacífico que a sujeição do direito de interpor recurso a prazo perentório é compatível com o direito à tutela jurisdicional efetiva e inerente ao caso julgado que, como também se referiu acima, tem valor constitucional.*

50. *Não tendo sido questionado o prazo legal estabelecido no artigo 97.º, n.º 1, da LOPTC, mas apenas a sua não suspensão no período entre 28-4-2020 e 3-6-2020, a inconstitucionalidade normativa por violação do direito a tutela jurisdicional efetiva apenas poderia decorrer se se concluísse que dessa forma se estaria a impor um ónus desproporcional para a interposição de recurso, limitado a matéria de direito, sem atender a particulares dificuldades que o tornariam insuportável naquele período temporal específico (entre 28-4-2020 e 3-6-2020).*

51. *Neste plano importa ter presente que o regime legal vigente na interpretação do complexo normativo de direito ordinário adotada no presente Acórdão permitia a prática de ato processual fora do prazo com fundamento em justo*

⁸ Esta data (28/4/2020) corresponde àquela em que, no concreto caso tratado no aresto em referência, e em função da data da notificação da respetiva decisão recorrida, se iniciava a contagem do prazo para interposição de recurso – e que, no caso presente, equivalerá à data de 24/3/2020, tendo em conta a já referida notificação efetivada no dia anterior (cfr. § 19 *supra*) –, sendo a subsequente data mencionada (3/6/2020) a que corresponde, como vimos, à da cessação do *regime de suspensão de prazos* previsto no artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, e que ocorreu por efeito da versão conferida a esse diploma pela Lei n.º 16/2020.



impedimento, atento o disposto nos artigos 139.º, n.º 4, e 140.º, n.ºs 1 e 2, do CPC ex vi artigo 80.º da LOPTC.

52. Quadro normativo em que o «justo impedimento»:

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

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

53. Consequentemente, se existisse justo impedimento para a prática do ato antes de 17-6-2020 ^[9], a ora reclamante poderia beneficiar do diferimento do prazo de interposição de recurso para esse dia, tendo para o efeito de alegar e provar que esteve «impedida» de praticar o ato entre o termo final do prazo de interposição de recurso e 16-6-2020.

54. Contudo, a tese da reclamante é outra que o sistema jurídico-constitucional impõe, ainda que a lei ordinária não o reconheça, que o prazo fosse considerado suspenso durante um longo período (entre 28-4-2020 e 3-6-2020) independentemente de qualquer tipo [de] impedimento casuístico para a prática do ato.

55. Pretensão em que se atender à natureza e exigência do concreto ato que, no plano material, envolvia o estudo de uma questão jurídica [...] e apresentação, por escrito, de argumentos sobre a matéria o qual podia ser desenvolvido independentemente dos constrangimentos à circulação em espaços públicos.

56. Rejeitar a pretensão de que o prazo de interposição fosse considerado suspenso entre 28-4-2020 e 3-6-2020 não compreende, enquanto tal, qualquer preterição do direito constitucional a tutela jurisdicional efetiva, garantia compatível com as implicações combinadas do trânsito em julgado de decisões judiciais, prazos perentórios para recurso e a válvula de segurança constituída pelo instituto do justo impedimento.

57. Refira-se que a prática de atos processuais por entidades públicas ou privadas não estava em abstrato impedida pela situação de emergência relativa à pandemia e regras particulares que vigoraram entre 16-3-2020 e 3-6-2020, sendo subjacente à vária legislação produzida, designadamente sobre atividade dos tribunais, que as referidas entidades deviam prosseguir as respetivas atividades que não estivessem suspensas por força da lei. [...]

59. Quanto à invocação de inconstitucionalidade por força de uma hipotética violação do princípio da igualdade pela circunstância de, no período entre 16-3-2020 e 3-6-2020, os prazos de interposição de recurso terem continuado a correr nos processos de fiscalização prévia, mas terem sido suspensos nos processos de

⁹ Esta data (17/6/2020) corresponde àquela em que, no concreto caso tratado no aresto em referência, ocorreu a apresentação do requerimento de interposição de recurso – e que, no caso presente, equivalerá à data de 22/5/2020 (cfr. § 19 *supra*).



fiscalização sucessiva e de efetivação de responsabilidades, não se sustenta em nenhum argumento sobre suposta discriminação de uma categoria de pessoas relativamente a outras, mas apenas de regulação legal diferenciada de processos distintos (ainda que da competência do mesmo tribunal), o que integra a margem de autónoma regulação legislativa constitucionalmente legitimada sem envolver qualquer tratamento desigual em colisão com o artigo 13.º, n.º 2, da Constituição.

60. Sendo certo, por outro lado, que existem fundamentos materiais para o tratamento diferenciado dos prazos de interposição de recurso nos processos de fiscalização prévia, por via da norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, atendendo a que se trata de um ato processual que obsta ao trânsito em julgado das decisões judiciais finais proferidas nesses processos que se repercutem na eficácia dos contratos fiscalizados [...].

61. Em síntese, a interpretação normativa da norma do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 adotada na decisão reclamada e no presente aresto não colide com qualquer regra ou princípio constitucional.»

25. Retomando a linha argumentativa traçada na decisão reclamada, e robustecida pelos considerandos extraídos do aresto que vimos de citar, é de entender que o n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020 (no confronto com o n.º 1 do seu artigo 7.º) comportava a *interpretação* acolhida naquela decisão, a qual se apresentava como manifestamente possível de ser admitida como tal – e sem qualquer grau de surpresa ou imprevisibilidade, por ser a mais evidente em face da proclamação incondicionada do legislador no sentido de que «*não são suspensos os prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes*». E, nessa medida, era essa *interpretação* suscetível de ser devidamente acautelada, numa perspetiva prudencial, pela 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, da igualdade ou da proteção da confiança.

26. De todo o exposto, se alcança – e tal como na decisão reclamada – que ocorreu efetivamente uma interposição do 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 considerar 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 7/4/2020 ou em 16/4/2020 (consoante o entendimento adotado, que para o presente caso irreleva, quanto à



questão da *suspensão* ou *não-suspensão* daquele prazo em férias judiciais), pelo que o requerimento de interposição de recurso, apresentado em 22/5/2020, deu entrada em juízo, em qualquer das hipóteses, já para além do respetivo prazo.

27. Em consequência, é de concluir que estava efetivamente verificada a *extemporaneidade* do recurso interposto pela 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 pela reclamante «Lisboa Ocidental, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.» contra o Acórdão n.º 16/2020, de 19/3/2020, 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)¹⁰.

Lisboa, 15 de setembro de 2020

Os Juízes Conselheiros,

¹⁰ Alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4.



(Mário Mendes Serrano - Relator)

(José Mouraz Lopes)

[votou vencida, conforme declaração de voto que fez juntar,
participando na sessão por videoconferência]

(Helena Ferreira Lopes)

Processo n.º 10/2020 -1.ª Secção

Voto vencido:

1. A questão que aqui se coloca consiste em saber se, ao prazo de interposição de recurso de um Acórdão que recusou o visto a um contrato, é aplicável o artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 19Mar¹, na interpretação que dele faz o despacho reclamado, situação em que não seria suspenso o prazo de interposição do recurso, ou se é aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do mesmo diploma, como defende a reclamante, situação em que seria suspenso o referido prazo.
2. Com efeito, defende, em síntese, o despacho reclamado e o projeto de Acórdão que o legislador teria estabelecido, para vigorar durante a situação excepcional a que se refere a Lei 1-A/2020, um regime que determinava a continuidade do prazo para a interposição de recurso (n.º 3 do artigo 6.º da Lei 1-A/2020), afastando inclusivamente, a suspensão daquele prazo em férias judiciais, que era o regime aplicável aos recursos dos Acórdãos que concedem ou recusam o visto a determinado ato, antes da situação excepcional provocada pela pandemia, conforme resulta do artigo 138.º do Código de Processo Civil, aplicável “ex vi” do artigo 80.º LOPTC.
3. Assim, diz, em síntese, o despacho reclamado, bem como o projeto de Acórdão: o recurso devia ter sido interposto até ao dia **7Abr2020** (artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020), uma vez que este é ainda «parte integrante» do processo de fiscalização prévia, sendo que aquele só deu entrada no dia **22Mai2020**.
Daí a sua extemporaneidade - artigos 6.º, n.º 3, da Lei 1-A/2020, 138.º, n.º 1, do CPC, e 97.º, n.º 1, da LOPTC.

¹ Diploma que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-Cov-2, agente causador da doença COVID-19.

Vejamos, pois:

4. Dispõe o artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, sob a epígrafe «Fiscalização preventiva», no seu n.º 3, que:

3- Não são suspensos os prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes ou que devam ser remetidos ao Tribunal de Contas durante o período de vigência da presente lei;´

5. Por seu turno, dispõe o artigo 7.º, sob a epígrafe «Prazos e diligências», que:

1- Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, os atos processuais e procedimentos 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 excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-Cov-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública.

6. O artigo 7.º da Lei 1-A/2020 foi, posteriormente, alterado pela Lei 4-A/2020, de 6Abr, passando a dispor, designadamente, o seguinte:

1- Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentos que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos 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 excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-Cov-2 e da doença COVID-19, a decretar nos termos do número seguinte.

2- O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excepcional.

7. Pretendeu-se, genericamente, com o artigo 7.º, da Lei 1-A/2020 (na versão originária² e na que se seguiu) determinar a suspensão da contagem de todos prazos em todo o tipo de processos e procedimentos, em todos os tribunais, incluindo o Tribunal de Contas, entidades equiparadas e entidades públicas, sendo que na versão daquele diploma introduzida pela Lei 4-A/2020 - artigo 7.º, n.º 7 - os prazos dos processos urgentes, em princípio, não seriam suspensos.
8. A *ratio* que presidiu a esta estatuição foi, por um lado, a de responder às dificuldades criadas pela situação de pandemia e conseqüente decretamento do estado de emergência, e por outro, a de estimular o isolamento social e o recolhimento domiciliário³.
9. Contudo, no que se refere aos processos de fiscalização prévia, estabeleceu o n.º 3 do artigo 6.º do referido diploma: «*Não são suspensos os prazos relativos aos processos de fiscalização prévia pendentes ou que devam ser remetidos ao Tribunal de Contas durante o período de vigência da presente lei*».

² Na versão originária estabelecia-se a suspensão de prazos mesmo nos processos urgentes.

³ Vd., a propósito, José Duarte Coimbra, Marco Caldeira e Tiago Serrão, in *Direito Administrativo de Emergência*, Almedina 2020, pág. 142 e seguintes.

10. Ora, é esta exatamente a norma que o despacho reclamado e o projeto de Acórdão entende ser aplicável ao prazo do recurso interposto do Acórdão que recusou o visto ao contrato em apreço.

11. **Mas será que, ao prazo para interpor recurso da decisão que concede ou recusa o visto a um determinado ato sujeito a fiscalização prévia, se aplica o artigo 6.º, n.º 3, ou seja, o regime da não suspensão dos prazos, como defende o despacho reclamado e o projeto de Acórdão?**

12. **Não me parece que assim seja, pelas seguintes razões:**

(i) A propósito do elemento *racional* ou *teleológico* na hermenêutica interpretativa, diz Manuel de Andrade⁴:

*«Um legislador razoável olha à justiça das normas a sancionar. Olha a isso também, e principalmente a isso. Até certo ponto, mais vale um legislador **pouco feliz** na redação dos textos, do que um legislador mal inspirado na determinação do seu conteúdo normativo. **Daí que seja de preferir o sentido legal mais justo, se não for contrariado muito insistentemente pela letra da lei e pelo elemento histórico.***

*Na indicação do sentido mais justo deve tomar-se em conta a razão da lei (*ratio legis*) – a valoração de interesses que lhe está subjacente, a finalidade que a inspirou -, ajuizado isso pelo critério do intérprete, à falta de indicações históricas que possam elucidá-lo (...).*

Por último, a dupla razoabilidade, formal e substancial, atribuída ao legislador induz a presumir que ele tenha seguido uma linha de coerência na execução da sua tarefa; que ele não tenha pensado

⁴ Vd, in *Sentido e Valor da Jurisprudência*, Coimbra, 1973, pág. 37.

*a lei como puro acervo ocasional de normas justapostas, mas como um **sistema** devidamente articulado»⁵.*

- (ii) Em situação de normalidade constitucional, a regra aplicável ao prazo para a interposição de recurso de uma decisão de concessão ou recusa de visto é a da continuidade, com suspensão de tal prazo nas férias judiciais (artigo 138.º, n.º 1, do CPC, aplicável por força do artigo 80.º da LOPTC).
- (iii) Refira-se, a propósito, que não há nenhuma norma que qualifique de urgente o processo de fiscalização prévia, bem o recurso interposto da decisão de concessão ou de recusa de visto, situação que, a verificar-se, teria como consequência a não suspensão do prazo em férias judiciais (artigo 138.º, n.º 1 do CPC do CPC aplicável ex vi do artigo 80.º da LOPTC);
- (iv) Estamos, por isso, perante instâncias processuais não urgentes, pelo que não lhes são aplicáveis os comandos normativos ínsitos no artigo 7.º da Lei 1-A/2020, no que aos processos urgentes se reportam; refira-se, no entanto, que apesar do processo de fiscalização prévia, em sede de 1.ª instância, não ser qualificado como processo urgente, o prazo de visto tácito corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou feriados (n.º 3 do artigo 85.º da LOPTC), como se de um prazo administrativo se tratasse (artigo 87.º do CPA).
- (v) Com a suspensão dos prazos (artigo 7.º Lei 1-A/2020), o legislador pretendeu, por um lado, dar resposta aos constrangimentos decorrentes da situação de pandemia e consequente decretamento do estado de emergência, no que ao exercício de direitos e cumprimento de prazos se refere, e, por outro, estimular o isolamento social e o recolhimento domiciliário; esta é a razão de ser da lei (a *ratio*), ou, por outras palavras, o seu *elemento racional ou teleológico*.

⁵ Os negritos são nossos.

- (vi)** Ora, sendo essa a *ratio* da suspensão dos prazos, não me parece que o legislador, ao determinar a não suspensão dos prazos relativos aos processos de fiscalização prévia pendentes, tivesse querido incluir, na previsão daquele artigo 6.º, n.º 3, os prazos dos recursos interpostos das decisões que concedam ou recusem o visto a um determinado ato; se o tivesse querido, teria excepcionado tal situação no próprio artigo 7.º, tanto mais que este tem como epígrafe «Prazos e diligências» e se refere aos prazos dos processos que correm termos no Tribunal de Contas.
- (vii)** Também não me parece que o legislador, surpreendentemente, tenha querido revogar, ainda que temporariamente, o regime da contagem dos prazos dos recursos interpostos das decisões da 1.ª Secção, em sede de fiscalização prévia, qualificando «ex novo» a instância recursiva como de natureza urgente, quando uma das *ratios* do diploma em causa é, precisamente, suspender, excecionalmente e temporariamente, os prazos para o exercício de direitos, tendo em conta os constrangimentos decorrentes da situação de pandemia, bem como a necessidade o isolamento social e de recolhimento domiciliário dos operadores judiciários.
- (viii)** Seria, a meu ver, um *nonsense*, tanto mais que o legislador, nas diversas alterações à Lei 98/97, e foram muitas, nunca se lembrou de qualificar este recurso como uma instância processual urgente, situação em que os prazos processuais seriam contínuos e não se suspenderiam em férias judiciais (artigo 138.º, n.º 1, do CPC, aplicável «ex vi» do artigo 80.º da LOPTC).
- (ix)** Ou seja, o legislador, quando refere que os prazos dos processos de fiscalização prévia pendentes não são suspensos, está a manter o regime de prazos existente, em sede de 1.ª instância, o qual corre em férias judiciais e não se suspende aos sábados, domingos e feriados (artigo 85.º, n.º 3, da LOPTC).

Dito de outro modo: não estabeleceu «ex novo» um regime de prazos diferente do existente antes da pandemia.

- (x) Apesar do que se disse, reconhece-se que o legislador, quando redigiu o n.º 3 do artigo 6.º, devia ser mais preciso e dizer expressamente que não eram suspensos os prazos previstos na LOPTC para os processos de fiscalização prévia pendentes em 1.ª instância.
- (xi) Contudo, pelas razões expostas, designadamente as referidas de (v) a (ix), estou certa que o sentido legal proposto neste voto de vencida é o mais conforme com o *elemento racional ou teleológico* das normas em apreço, sentido esse que *cabe na letra* destas e é *conforme ao contexto histórico* em que as mesmas foram produzidas.
- (xii) De resto, o sentido legal proposto é aquele que é mais consentâneo com os princípios anti formalistas, "*pro actione*" e "*in dubio pro favoritate instanciae*", que impõem uma interpretação que se apresente como a mais favorável ao acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, pelo que mesmo a suscitarem-se quaisquer dúvidas interpretativas, deveria sempre optar-se por aquela que favoreça a ação e assim se apresente como a mais capaz de garantir a real tutela jurisdicional dos direitos invocados pelo recorrente⁶.

13. Por todo exposto, entendo que a reclamação devia ser julgada procedente e o recurso interposto do Acórdão proferido em 1.ª instância admitido.

A Juíza Conselheira adjunta

(Helena Ferreira Lopes)

⁶ Vd., neste sentido. Acórdão do STJ de 11/07/2013, processo 6961/08, disponível em www.dgsi.pt, e Ac. Do STA, de 06/02/2003, processo 0128/2003, disponível em www.dgsi.pt.