



Secção: 1.ª S/PL

Data: 24/11/2020

RO: 09/2020

Processo: 4201/2019

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

TRANSITADO EM JULGADO EM 10/12/2020

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

I – RELATÓRIO:

1. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (doravante ICNF) interpôs recurso ordinário do Acórdão n.º 17/2020, desta 1.ª Secção, em Subsecção, proferido em 25/03/2020 que recusou, com fundamento na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, *o visto* ao contrato celebrado em 23-12-2019, entre o ICNF e FLORECHA – Forest Solutions, S.A., no valor de 1.299.318,65 €, tendo por objeto a aquisição de serviços para restauro e prevenção estrutural no Parque Natural da Serra de São Mamede.
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

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.

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 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. Discordando da decisão de não admissão do recurso, a entidade Recorrente deduziu *reclamação*, nos termos do artigo 98.º da LOPTC, sustentando a tempestividade da apresentação do respetivo requerimento de interposição de recurso, com a conseqüente pretensão de admissão do mesmo.
4. O Reclamante renova, no essencial, a argumentação já apresentada em sede de audição contraditória, reiterando o seu entendimento de que não é aplicável à apresentação do requerimento de interposição de recurso de decisão de recusa de visto o disposto no artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 19/3² (em que se prevê a *não-suspensão* dos «*prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes*», sendo antes aplicável a regra geral de suspensão dos prazos para a prática de atos processuais em processos a correr termos no Tribunal de Contas, estabelecida no n.º 1, do artigo 7.º, da mesma Lei.

Argumenta, em síntese, em defesa da suspensão do prazo para a interposição do recurso, que:

O processo de fiscalização prévia está previsto e regulamentado no capítulo IV, Secção II, artigos 44.º a 48.º da LOPTC, não se falando aí em recurso, nem estando aí essa figura contemplada;

O processo de fiscalização prévia apenas visa a finalidade prevista no n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC, terminando com o visto, recusa do visto, declaração de conformidade, recomendações e isenção de visto;

Os recursos, tendo como finalidade impugnar decisões e apreciar o mérito das mesmas, não estão integrados no processo de fiscalização prévia, estando

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.



previstos num capítulo diverso e autónomo - Secção V “Dos recursos”, artigos 96.º a 103.º da LOPTC;

Ou seja, o processo de fiscalização prévia e os recursos têm finalidades diferentes e são figuras autónomas;

Quem vai apreciar o recurso é o plenário de juízes do Tribunal de Contas e não quem recusou o visto, o que sucederia se o recurso estivesse integrado no processo de fiscalização prévia;

A circunstância de os próprios prazos dos procedimentos de contratação pública terem estado suspensos até ao dia 7 de abril de 2020, nos termos do artigo 7.º-A, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 19/03), corrobora a posição do Reclamante, no sentido da interposição de recurso estar abrangida pela suspensão de prazos estabelecida no n.º 1, do artigo 7.º, da mesma lei;

O artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, refere-se apenas à não suspensão da atribuição de vistos prévios, favorecendo a contratação pública, não se aplicando ao ato de recurso por ser um «ato processual puro»;

O processo de fiscalização prévia apenas visa a finalidade prevista no n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC, terminando com o visto, recusa do visto, declaração de conformidade, recomendações e isenção de visto;

Enquanto os recursos têm como finalidade impugnar decisões e apreciar o mérito das mesmas;

Têm, portanto, finalidades distintas e são figuras autónomas;

Conclui que o legislador “pretendeu uma aplicação abrangente do citado artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 (com a restrição do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, à fase da 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, sendo que uma interpretação que não acolha estes argumentos contende com normas e princípios constitucionais, designadamente os artigos 2.º (princípio da proteção da confiança), e 20.º (princípios do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva) da Constituição.



5. Em conformidade com o CPC, supletivamente aplicável 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 da recorrente ou reclamante, aquele tribunal não está sujeito às alegações deste quanto à interpretação e aplicação de normas jurídicas (cf. 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 (cf. 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) O Acórdão recorrido foi proferido em 25/03/2020;
 - b) Foi notificado ao Recorrente por ofício registada expedido em 26/3/2020;
 - c) O requerimento de interposição de recurso foi enviado por carta registada, datada de 14/05/2020, recebida neste Tribunal no dia 15/05/2020;
 - 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*.»

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*



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 normação 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. Seguindo a jurisprudência uniforme da 1.ª Secção deste Tribunal sobre a questão em discussão nos presentes autos, o despacho reclamado fundamentou a decisão ora reclamada nos seguintes termos:

dezembro a 3 de janeiro, do Domingo de Ramos à Segunda-Feira de Páscoa e de 16 de julho a 31 de agosto.»



«8. Nos termos do 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 excepcional [...]»; 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 excepcional [...]». 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 do já citado 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.



9. Deste artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020 extrai-se claramente uma opção legislativa no sentido de estabelecer uma regra de não suspensão dos «prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes» durante a vigência da situação excecional verificada. Ou seja: não estabeleceu o legislador qualquer distinção de regimes, quanto a prazos, em função de diferentes fases processuais desses processos de fiscalização prévia, pelo que essa regra vale (e de forma plena e sem exceções) para todos os atos a praticar no âmbito de tais processos; e esses processos estão pendentes enquanto não houver trânsito em julgado de decisão neles proferida, pelo que essa regra vale, quer para os prazos da fase de julgamento em primeira instância, quer para os prazos da fase de julgamento em segunda instância. Ao contrário do que defende o Recorrente, a interposição de recurso da decisão proferida no processo de fiscalização não inicia um novo processo ou uma nova instância: o recurso é parte integrante desse mesmo processo de fiscalização prévia – i.e., o recurso é uma fase desse processo. Dito de outro modo: a decisão a proferir no recurso ainda é uma decisão que concede ou recusa conceder o visto prévio, tal como sucede na fase de primeira instância do processo – i.e., continua a ser uma decisão típica de um processo de fiscalização prévia. E, mesmo que assim não fosse, sempre se teria de reconhecer que o ato de interposição de recurso (e o respetivo prazo para a sua prática) ainda se reporta à fase de julgamento em primeira instância, por ser anterior ao início da fase de recurso, a qual apenas se inicia com a admissão deste. Em suma: 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 assim já o sublinhava inequivocamente ALBERTO DOS REIS, ao afirmar que «a interposição de recurso não importa a constituição de nova instância»⁴. Acresce que, ainda que não bastassem todos estes argumentos de ordem lógica para rebater a tese do Recorrente de que o recurso não está integrado no processo de fiscalização, sempre seria de atender à inequívoca redação do artigo 100.º, n.º 2, da LOPTC, em que o legislador, no âmbito da regulamentação dos recursos, continua a referir-se aos processos em que foi

In Comentário ao Código de Processo Civil, vol. 3.º, Coimbra Editora, Coimbra, 1946, p. 510.



interposto recurso de decisão proferida em matéria de visto como sendo «processos de fiscalização prévia

10. E no confronto entre as soluções legislativas de sentido oposto constantes do artigo 6.º, n.º 3, e do artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, afigura-se evidente que entre essas normas intercede uma relação de especialidade, 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), cabendo na segunda disposição, pela sua formulação mais genérica, todos os prazos respeitantes a atos das demais espécies processuais próprias da jurisdição do Tribunal de Contas, como sejam os processos de fiscalização concomitante, de fiscalização sucessiva ou de efetivação de responsabilidades financeiras.

13. Resulta do exposto que o recurso foi interposto fora de prazo o que, 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, aplicáveis ex vi do artigo 80.º da LOPTC, obsta ao conhecimento deste, devendo o mesmo ser rejeitado, no uso dos poderes conferidos ao relator pela segunda das citadas disposições legais.

4. Termos em que não se conhece do presente recurso, rejeitando-o liminarmente por extemporaneidade.»

11. Perante as 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 *processo 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 citado 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 Tal como os demais citados no presente acórdão, acessíveis 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 carácter 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, 34/2020, de 8/9 e 35/2020, de 15/09. Nestes últimos, 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:

«[...]

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.

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 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 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 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 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

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

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 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.** 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 carácter 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.
- 20.** 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 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 mantem a posição 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, um *sentido* claramente plausível das mesmas, perante os respetivos textos legais, e harmonizável com princípios relevantes do nosso sistema jurídico-constitucional.

21. Sobre esse tópico da *inconstitucionalidade* também se pronunciou 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 ^[6] e 3-6-2020 [...].*

49. *Primeiro: 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).*

⁶ 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 (cf. § 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.



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 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 ^[7], 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

⁷ 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 (cf. § 19 *supra*).



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. [...].»

22. 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 Instituto da Conservação da Natureza, I.P. contra o Acórdão n.º 17/2020, de 25/3/2020, da 1.ª Secção, em Subsecção, deste Tribunal de Contas;**
- b) Julgar improcedente a presente reclamação.**

Emolumentos pela entidade reclamante, nos termos do artigo 16.º, nºs 1, alínea *b*), e 2, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)⁸.

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



Lisboa, 24 de novembro de 2020

Os Juízes Conselheiros,

(Alzira Antunes Cardoso - Relator)

(Fernando Oliveira Silva)

(José Santos Quelhas)