

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

885/19.7BEALM

16 de abril de 2020

Ana Celeste Carvalho

DESCRITORES

Contencioso pré-contratual > Prazo de instauração da ação > ARTIGO 101.º DO CPTA > ARTIGO 279.º DO CC

SUMÁRIO

- I. Prevendo o artigo 101.º do CPTA que os processos de contencioso pré-contratual devem ser intentados no prazo de um mês, sendo aplicáveis à contagem do prazo o disposto nos artigos 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, do CPTA, está em causa um prazo de caducidade e não um prazo processual, pelo que não há a possibilidade de praticar o ato nos três dias úteis subsequentes ao termo do prazo de instauração da ação, mediante o pagamento de multa, nos termos do regime previsto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 139.º do CPC.
- II. O artigo 101.º do CPTA não estipula, em particular, quaisquer regras da contagem desse prazo, mas não existe qualquer lacuna, por o artigo 101.º do CPTA ser uma norma remissiva, prevendo a regulação dessa matéria através da remissão para o regime estabelecido nos artigos 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, do CPTA, aplicando-se à ação de contencioso pré-contratual as regras que em matéria de contagem do prazo se apliquem à ação administrativa de impugnação de atos administrativos.
- III. Embora a norma do artigo 101.º do CPTA não preveja a remissão para o artigo 58.º, n.º 2 do citado Código, não se vislumbra qualquer razão para que a mesma não seja aplicável, por aplicação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º do CPTA.
- IV. Aplicando-se o artigo 58.º, n.º 2 e, por via dele, o artigo 279.º do CC, às ações de contencioso pré-contratual têm aplicação as regras de contagem do prazo de instauração da ação que aí se estipulem.
- V. Referindo-se o disposto no artigo 101.º do CPTA ao prazo de “um mês”, deve considerar-se o conceito do que seja um mês, como correspondendo ao mesmo dia do mês seguinte, independentemente de esse mês ter 28, 29, 30 ou 31 dias.
- VI. Por isso, a regra da 2.ª parte da alínea c) do artigo 279.º do CC, que prevê que se no último mês não existir dia correspondente, o prazo finda no último dia desse mês.
- VII. Quanto aos prazos estipulados em meses – um mês o prazo previsto no artigo 101.º do CPTA, mas o entendimento é transponível para o prazo de três meses, previsto no artigo 58.º, n.º 1, b) do CPTA, do mesmo modo que já o era para o prazo de dois meses, previsto no artigo 28.º, n.º 1, a) da LPTA – tal prazo há-de findar no mesmo dia do mês em causa.

VIII. O prazo de um mês previsto no artigo 101.º do CPTA, por via da aplicação do artigos 58.º, n.º 2 e 59.º, n.º 3, do CPTA, conta-se nos termos do artigo 279.º, c) do CC, nos termos do qual o prazo termina às 24 horas do dia que corresponda a essa data, dentro do respetivo mês, não havendo que preceder esta regra da antecedente, prevista na alínea b) do artigo 279.º do CC, de modo a que, sendo de um mês o prazo para a instauração da ação e sendo a parte notificada no dia 07 de certo mês, o prazo termina no dia 07 do mês seguinte.

IX. As ações de contencioso pré-contratual devem ser instauradas no prazo de um mês, nos termos do disposto no artigo 101.º do CPTA, segundo as regras de contagem do prazo previstas no artigo 58.º, n.º 2 do CPTA e do artigo 279.º, c) do CC, a qual dispensa a aplicação do disposto no artigo 279.º, b) do CC, porquanto na contagem do prazo a regra aplicável da alínea c) já tem ínsito o que se estabelece naquela alínea b).

X. O disposto no artigo 279.º, c) do CC, dispensa a aplicação da alínea b) do artigo 279.º do CC porque já acautela a situação que esta norma visa proteger, tendo ínsita na sua previsão a desconsideração do dia do evento.

XI. Não se trata de defender que a regra da alínea c) do artigo 279.º do CC afasta a aplicação de qualquer outra do citado preceito, visto que várias das citadas alíneas são de aplicação cumulativa (v.g. as alíneas c) e e) do artigo 279.º do CC), mas antes assumir a interpretação de que a alínea c) do artigo 279.º do CC já salvaguarda a regra prevista na alínea b) deste preceito, pelo que dispensa a sua aplicação.

XII. Sendo o prazo de um mês, o mesmo conta-se “de mês a mês”, de acordo com o prescrito na lei, indo ao encontro do seu elemento literal e teleológico.

XIII. As normas das alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC são harmonizáveis entre si, não sendo cumulativas, nem excludentes, porque consagram o mesmo efeito jurídico de desconsideração da data em que ocorre o evento, para efeitos do início da contagem do prazo.

XIV. A invocação da violação do princípio da igualdade e do direito fundamental de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva, previsto nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4, da CRP, mais não decorre de a Recorrente olvidar as regras particulares da justiça administrativa, de consagrar normas jurídicas próprias quanto à natureza do prazo de instauração da ação e quanto ao seu modo de contagem do prazo, que não se faz nos mesmos termos da lei processual civil.

XV. O que decorre da autonomia da justiça administrativa em relação à justiça cível e do direito processual administrativo em relação ao direito processual civil.

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul:

N....., Lda., devidamente identificada nos autos, inconformada, veio interpor recurso jurisdicional da decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, datada de 13/01/2020, que no âmbito da ação de

contencioso pré-contratual instaurada contra o **Ministério da Defesa Nacional** e a Contrainteressada, **EID**, **S.A.**, julgou procedente a exceção da intempestividade da interposição da ação e absolveu a Entidade Demandada e a Contrainteressada da instância.

*

Formula a **Autora**, aqui Recorrente, nas respetivas alegações, as seguintes conclusões que se reproduzem: “I. A sentença proferida pelo Tribunal a quo considerou verificada a exceção dilatória de caducidade do direito de ação, invocada pelo Réu e pela Contrainteressada nas respetivas Contestações, absolvendo estes da instância, nos termos do disposto na alínea k) do artigo 89.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, C.P.T.A).

II. O objeto deste recurso é circunscrito ao modo de contagem do prazo de 1 (um) mês, previsto no artigo 101.º do C.P.T.A. para o contencioso pré-contratual, e, mais concretamente, à articulação e interpretação das normas constantes neste mesmo artigo, nos artigos 58.º e 59.º do C.P.T.A. (também por força da remissão operada pelo n.º 1 do artigo 102.º deste diploma), com, e sobretudo, o regime constante no artigo 279.º do Código Civil.

III. Defendendo-se, no presente recurso, que não se inclui, na contagem de qualquer prazo, incluindo o prazo de caducidade previsto no artigo 101.º do C.P.T.A., o dia do evento a partir do qual o mesmo começa a correr, leia-se o dia da notificação, aos concorrentes, do ato de adjudicação/de exclusão que se visa impugnar; e que não se pode converter em dias o prazo de 1 (um) mês previsto no já referido artigo 101.º do C.P.T.A;

IV. O Concurso em causa nos presentes autos foi declarado aberto por via do Anúncio n.º 6583/2018, publicado no Diário da República, II Série, n.º 153, parte L, de 9 de agosto de 2018.

V. Neste Concurso, apresentaram Proposta a ora Recorrente e a Contrainteressada, sendo que ambas foram notificadas da decisão de adjudicação da Proposta da Contrainteressada e de exclusão da ora Recorrente através da plataforma de contratação pública VORTAL, no dia 07 de outubro de 2019, às 16:59:36.

VI. Inconformada com o mérito dessa decisão, a Recorrente apresentou, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, através do sistema eletrónico SITAF, às 18:03:34 do dia 08 de novembro de 2019, Ação Administrativa Urgente de contencioso pré-contratual, com vista à declaração de nulidade ou à anulação da decisão de adjudicação/de exclusão, e, bem assim, à condenação do Réu à prática do ato devido, que se traduziria na adjudicação da Proposta da ora Recorrente.

VII. Nas suas Contestações, Réu e a Contrainteressada suscitaram a exceção de caducidade do direito de ação, defendendo, em suma, que a remissão operada pelo n.º 1 do artigo 97.º do C.P.T.A para o n.º 2 do artigo 58.º do mesmo diploma e deste, por sua vez, para o artigo 279.º do Código Civil, importa a aplicação exclusiva da alínea c) deste último normativo.

VIII. Na Contestação da Contrainteressada defende-se que o prazo de 1 (mês), previsto no artigo 101.º do C.P.T.A. para este tipo de ações urgentes, começa a contar-se no mesmo dia em que se seja notificado do ato contra o qual se pretenda reagir judicialmente, isto é, o dia da notificação do ato de

adjudicação/exclusão será o primeiro dia do referido prazo de um mês.

IX. A sentença recorrida considerou que, na contagem do prazo de um mês, previsto no artigo 101.º do C.P.T.A., se aplica exclusivamente o que designa por “norma especial” da alínea c) do artigo 279.º do Código Civil; e, procedendo a uma contagem dia-a-dia de 31 dias, o considera que o termo do prazo ocorreu às 24h do dia 7 de novembro;

X. No domínio da L.P.T.A., não se previa, sequer, qualquer meio de reação associado ao contencioso pré-contratual, circunscrevendo o tema aos prazos do recurso contencioso dos atos anuláveis, previsto no artigo 28.º da L.P.T.A.

XI. Por força da entrada em vigor do C.P.T.A, entre 2004 e 2015 (ou seja, durante cerca de 10 anos), os prazos a que alude o artigo 58.º do CPTA (equivalente ao referido artigo 28.º da LPTA) contaram-se nos termos da lei processual civil (por força do n.º 3 do artigo 58.º do C.P.T.A.).

XII. Sempre existiu, mesmo aquando da vigência da L.P.T.A., doutrina e jurisprudência – inclusivamente do nosso Supremo Tribunal Administrativo – em abono da forma de contagem do prazo sustentada pela ora Recorrente, ou seja, a favor da aplicação cumulativa das alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil, ao prazo de caducidade de direito de ação então previsto no artigo 28.º da L.P.T.A.

XIII. Após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10, o entendimento dominante na doutrina e na jurisprudência é, precisamente, aquele que a Recorrente adotou, no sentido da aplicação autónoma e cumulativa das alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil na contagem do prazo de impugnação de atos administrativos, seja no contencioso impugnatório urgente, seja no não urgente.

XIV. A tal conclusão conduz o argumento literal.

XV. O artigo 101.º do C.P.T.A. apenas remete para o n.º 3 do artigo 58.º e para os artigos 59.º e 60.º do C.P.T.A., os quais, apesar da relevância da norma contida no artigo 59.º quanto ao início dos prazos de impugnação, não resolvem diretamente a questão acerca da respetiva forma de contagem.

XVI. Será, pois, por via da remissão operada pelo n.º 1 do artigo 97.º do C.P.T.A., para o disposto nos capítulos II e III do título II deste diploma, que chegámos à aplicação do n.º 2 do artigo 58.º do C.P.T.A, o qual, por sua vez, refere que os prazos estabelecidos no número anterior contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil.

XVII. A remissão operada para este normativo legal foi “em bloco”, não tendo o legislador, na letra da lei, excluído qualquer das suas alíneas, ou, dizendo de outro modo, não circunscrevendo o âmbito da remissão a uma alínea em concreto.

XVIII. Caso pretendesse que a remissão fosse, tão só, para a alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, o legislador tê-lo-ia feito, o que deve fazer pressupor, em obediência ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, que não o pretendeu fazer.

XIX. Neste sentido aponta, também, o teor do próprio artigo 279.º do Código Civil, cuja epígrafe é “cômputo do termo”, e que começa por referir que “à fixação do termo são aplicáveis, em caso de dúvida, as seguintes regras.”.

XX. Deve ainda atentar-se no teor do artigo 296.º do Código Civil, que esclarece que as regras constantes do artigo 279.º são aplicáveis, na falta de disposição especial em contrário, aos prazos e termos fixados por lei, pelos tribunais ou por qualquer outra autoridade.

XXI. Do texto das alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil, decorre que as mesmas se destinam a regular realidades distintas, sendo a alínea b) relativa ao início da contagem do prazo, e a alínea c) ao seu termo final.

XXII. Assim, também o argumento teleológico abona a favor da consideração de ambas na contagem de qualquer prazo, pelo que ambas serão convocadas, de modo autónomo e cumulativo, na contagem do prazo de 1 (um) mês previsto no artigo 101.º do C.P.T.A., por força da remissão operada pelo n.º 1 do artigo 97.º e pelo n.º 2 do artigo 58.º, ambos do C.P.T.A., para o artigo 279.º, do Código Civil.

XXIII. Em abono desta interpretação, e ainda com recurso aos argumentos acima referidos, atente-se no teor do n.º 2 do artigo 59.º do C.P.T.A., aplicável ao contencioso pré-contratual por via da remissão expressa do artigo 101.º do C.P.T.A.

XXIV. O que, em conjugação com o disposto na alínea b) do artigo 279.º do Código Civil, deixa bem clara a relevância que se atribui ao ato de notificação, nos processos de cariz impugnatório - urgente e não urgente - sendo esta - a notificação dos destinatários - o evento a partir do qual o prazo começa a correr, e não o primeiro dia do prazo.

XXV. Em abono do que vem dito, e ao contrário do que se refere na sentença recorrida, veja-se que a (melhor) Jurisprudência, anterior ao C.P.T.A. também já se pronunciava neste sentido.

XXVI. Já no domínio do C.P.T.A, mas ainda no contexto da redação inicial do n.º 2 do artigo 58.º, que ordenava a contagem dos prazos de impugnação à luz da lei processual civil, há jurisprudência que bem demonstra que as regras contidas no artigo 279.º do Código Civil, incluindo na sua alínea b), sempre foram “chamadas” à contagem dos prazos de caducidade de direito de ação, nos processos de impugnação de atos administrativos.

XXVII. Após a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 214.º-G/2015, de 02.10 os prazos de impugnação de atos administrativos, por força da nova redação conferida ao artigo 58.º do C.P.T.A, passaram a contar-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil, e já não nos termos da lei processual civil.

XXVIII. A redação do artigo 59.º do C.P.T.A. sofreu também alterações em 2015, passando o seu n.º 2 a conter aquela que é a redação atual.

XXIX. A jurisprudência mais recente dos TCA Norte e Sul e do STA, proferida já após a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 214.º-G/2015, de 02.10, aplica cumulativamente as alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil, e o prazo de impugnação é, a final, contado sem que no mesmo se inclua o dia da respetiva notificação.

XXX. Da resenha jurisprudencial feita nas Alegações acima decorre, com clareza, que os Tribunais Administrativos, quer ao abrigo da L.P.T.A., quer, sobretudo, ao abrigo do C.P.T.A., após a sua revisão de 2015, têm procedido a uma aplicação, consoante os casos concretos assim o exijam, das várias alíneas do artigo 279.º do Código Civil, no contexto de processos impugnatórios, de processos de contencioso pré-contratual ou se outros processos urgentes, como os de contencioso de massa ou algumas intimações.

XXXI. As regras contidas no artigo 279.º do Código Civil são de aplicação transversal e em caso de dúvida.

XXXII. Aplicando-se, por isso, as alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil, aos processos de contencioso pré-contratual, também por força dos argumentos histórico e sistemático, apenas assim se

logrando alcançar a certeza e segurança jurídicas necessárias na contagem do respetivo prazo.

XXXIII. Só deste modo, aliás, se permitirá que cada uma das alíneas - b) e c) - do artigo 279.º do Código Civil tenha o seu campo próprio de atuação, sob pena de esvaziarmos de conteúdo a alínea b), com o argumento de que a alínea c) tem, “ínsita”, a alínea b).

XXXIV. Neste mesmo sentido se tem pronunciado, ao longo dos anos, a melhor doutrina.

XXXV. Padece ainda de uma outra falha a decisão recorrida, porquanto, numa tentativa de demonstrar que, por via da aplicação da alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, se procede à contagem de um mês completo de calendário, o que faz o Tribunal a quo é precisamente aquilo que a lei não permite, ou seja, a conversão do prazo de 1 (mês) em dias.

XXXVI. A alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, de aplicação inquestionável ao caso dos autos, veda, em absoluto, este tipo de “conversão”.

XXXVII. Também a jurisprudência tem sustentado este entendimento, dando nota de que apenas ocorrerá a conversão do prazo fixado em meses em dias quando ocorra uma impugnação administrativa prévia do ato, que irá determinar a suspensão do prazo (seja de 1 mês, seja de 3 meses), pelo período de tempo correspondente ao prazo que ocorra até à decisão expressa ou até ao decurso do prazo legal para a decisão da impugnação administrativa - conforme decorre no n.º 5 do artigo 59.º do C.P.T.A.

XXXVIII. Não pode deixar de se repudiar a decisão proferida pelo TAF de Almada, o qual, ao decidir pela intempestividade da ação intentada em pela Recorrente em 08 de novembro de 2019, quando a mesma foi notificada do ato de adjudicação e da sua exclusão no dia 07 de outubro desse mesmo ano, procede a uma incorreta aplicação do direito, mais concretamente das normas - ou da aplicação conjugada das normas - contidas no artigo 101.º, no n.º 2 do artigo 58.º e no n.º 1 e 2 do artigo 59.º do C.P.T.A, bem como nas alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil.

XXXIX. Ao referir, ao longo da decisão recorrida, que o dia do evento não se inclui na contagem do prazo, acaba o TAF de Almada por proferir decisão contraditória, na medida em que tal sempre importaria concluir que a ação interposta pela Recorrente foi tempestivamente intentada.

XL. O que constitui causa de nulidade da sentença, que expressamente se invoca, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 615.º do Código de Processo Civil, aplicável ex vi n.º 3 do artigo 140.º do C.P.T.A.

XLI. Ainda que se considerasse, o que não se concebe nem concede, que o prazo para intentar a ação de contencioso pré-contratual, nos presentes autos, terminaria no dia 07 de novembro de 2019, a verdade é que, ao decidir pela caducidade do direito de ação, o Tribunal a quo desconsiderou o disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 58.º do C.P.T.A, para o qual remete expressamente o artigo 101.º deste diploma, e que expressamente se convoca neste caso.

XLII. De acordo com este normativo, a impugnação pode ser admitida, para lá do prazo de um mês, quando, não tendo ainda decorrido um ano sobre a prática do ato ou da sua publicação, o atraso deva ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável.

XLIII. No caso vertente, o facto de, durante mais de 10 anos, se ter procedido à contagem dos prazos de impugnação de atos administrativos de acordo com a lei processual civil, nos termos da redação inicial do n.º 2 do artigo 58.º do C.P.T.A, alterando-se o paradigma com a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-

G/2015, de 02.10, veio, ao contrário do que se pretendia, gerar alguma instabilidade e potenciar o renascimento de algumas questões, como sejam a da aplicação cumulativa ou alternativa das alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil.

XLIV. O que, só por si, e atento o facto de a Recorrente ter dado entrada da Petição Inicial em juízo naquele que será sempre o último dia do prazo se aplicarmos, de modo conjugado e cumulativo, as duas alíneas do artigo 279.º do Código Civil, é suscetível de tornar “desculpável” a prática de tal de tal ato processual no dia 08 de novembro de 2019.

XLV. A conclusão idêntica sempre conduziria, também, a aplicação do artigo 7.º do C.P.T.A., norma jurídica frontalmente violada pelo entendimento sustentado na decisão recorrida.

XLVI. Este inciso legal consagra o designado **princípio “pro actione”**, que sintetiza aquele que é espírito do legislador no contencioso administrativo, no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das causas.

XLVII. Razão pela qual se considera, e expressamente se invoca, que a sentença recorrida viola o disposto no artigo 7.º do CPTA, quer na interpretação que faz da referida alínea c) do n.º 3 do artigo 58.º, quer mesmo na interpretação restritiva que faz da remissão operada pelo n.º 2 do artigo 58.º para o artigo 279.º do Código Civil, circunscrevendo-a à alínea c) deste normativo.

XLVIII. Não pode deixar de se entender que a sentença recorrida, na interpretação restritiva que faz da remissão operada pelo n.º 2 do artigo 58.º para o artigo 279.º do Código Civil, circunscrevendo-a à alínea c) deste normativo. viola o disposto no artigo 9.º do Código Civil, no que se refere, além do mais, à unidade do sistema jurídico.

XLIX. É inconstitucional a interpretação normativa extraída da conjugação dos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, do CPTA, e artigo 279.º, alíneas b) e c), do Código Civil, nos termos da qual, no âmbito da jurisdição administrativa, os prazos de impugnação dos atos administrativos pré-contratuais incluem, na sua contagem, o próprio dia do evento que lhes dá início, por violação dos princípios da igualdade, do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, ínsitos nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4 da CRP.

L. A interpretação normativa convocada pela decisão recorrida, segundo a qual a alínea b) do artigo 279.º do Código Civil não se aplica à contagem dos prazos previstos nos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, todos do CPTA, resulta de uma interpretação restritiva daqueles prazos e que não tem correspondência na interpretação das regras relativas à contagem dos demais prazos de caducidade do direito de ação e de outros legalmente previstos para o exercício de direitos.

LI. Tal interpretação, porque totalmente injustificada em face das especialidades e natureza do recurso contencioso e das respetivas normas procedimentais, viola claramente o **princípio da igualdade constitucionalmente consagrado**.

LII. No presente caso, não existe qualquer fundamentação razoável e objetiva que justifique que «em sede da jurisdição administrativa e fiscal, no que aos prazos de caducidade respeita (...) propende atualmente para a aplicação exclusiva da alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, dada a sua natureza especial para os prazos fixados em semanas, meses ou anos» (cfr. decisão recorrida), não se encontrando qualquer justificação em fundamentos razoáveis, perceptíveis ou inteligíveis, tendo em conta os fins constitucionais

que, com a medida da diferença, se prosseguem.

LIII. É manifestamente inconstitucional a interpretação normativa extraída das normas constantes dos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, todos do CPTA, conjugadas com o artigo 279.º do Código Civil, na interpretação segundo a qual na contagem do prazo de propositura do recurso contencioso não se atende à norma da alínea b) do artigo 279.º, mas apenas à da alínea c) do mesmo preceito, por violação dos princípios da igualdade, do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, garantidos pelos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4 da Constituição. Ora, se a alínea c) se harmoniza com a anterior alínea b), não se poderá concluir que aquela afasta esta última, desde logo porque não resulta do artigo 279.º do Código Civil qualquer relação de alternatividade ou especialidade entre as alíneas b) e c), como não resulta essa relação face à alínea e), pacificamente cumulada com qualquer uma daquelas outras.

LIV. Acresce que, o sistema de cômputo dos prazos instituído no artigo 279.º do C.C. e, concretamente plasmado na sua alínea b), resulta da consagração do **princípio da tutela da segurança jurídica**, que constitui um princípio geral de direito.

LV. Aquelas normas, com a interpretação que lhes foi dada na decisão recorrida, consubstanciam, claramente, restrições ilegítimas dos direitos à tutela jurisdicional efetiva e ao recurso contencioso dos atos administrativos, consagrados, respetivamente, nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4 da Constituição ao restringir de forma manifesta a segurança e certeza jurídicas no exercício dos mesmos, que, enquanto princípio geral de direito inerente a um Estado de Direito, faz necessariamente parte do conteúdo essencial de qualquer direito fundamental e, mais especificamente, dos direitos, liberdades e garantias e outros direitos a estes análogos.

LVI. O artigo 20.º da Constituição garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos (n.º 1), impondo ainda que, para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegure aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos (n.º 5).

LVII. No domínio da ação administrativa, a Constituição garante aos administrados o direito à tutela jurisdicional efetiva para defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, «a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma», no artigo 268.º, n.º 4.

LVIII. Por outro lado, a referida restrição viola claramente o princípio da proibição do excesso resultante do artigo 18.º da Constituição, na medida em que é perfeitamente injustificada e desnecessária à conformação daquele direito no confronto com outros direitos fundamentais ou interesses públicos constitucionalmente tutelados.

LIX. Só o entendimento de que a alínea b) do artigo 279.º do C.C. também tem, conjuntamente com a respetiva alínea c), aplicação ao prazo previsto nos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, todos do CPTA, se revela conforme com os invocados princípio da igualdade e direitos à tutela jurisdicional efetiva e ao recurso contencioso.

LX. Sempre se dirá que é também inconstitucional a interpretação normativa extraída da alínea c) do artigo 279.º do Código Civil, na interpretação segundo a qual na contagem do prazo fixado em semanas, meses ou anos se procede à conversão do referido prazo em dias, por violação dos princípios do direito de acesso

ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, garantidos pelos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4 da Constituição.

LXI. Primeiro, porque a lei fala em meses, não em dias, sendo abusivo o intérprete adulterar as palavras do legislador, segundo, porque a redução de meses a dias, mesmo na hipótese de ser possível, é uma interpretação de normas que a prejudica, e que, nessa medida, viola o princípio pro actione [artigo 7º do CPTA]

LXII. Por tudo o que vem dito, evidente se torna que a decisão recorrida não procedeu a uma correta aplicação do direito, impondo-se a sua revogação e substituição por outra que, considerando a Petição Inicial, nos presentes autos, tempestivamente apresentada em juízo, julgue improcedente a exceção de caducidade do direito de ação, e ordene a descida dos autos, para apreciação do mérito da causa.”.

Pede que o recurso seja julgado procedente, seja revogada a decisão recorrida e a mesma substituída por outra que julgue improcedente a exceção de caducidade do direito de ação, ordenando o prosseguimento dos autos, em primeira instância, para apreciação do mérito da causa.

*

A **Entidade Demandada** apresentou contra-alegações, em que formulou as seguintes conclusões:

“A. Vem o presente recurso jurisdicional interposto da douta sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, de 13 de janeiro de 2020, que decidiu julgar procedente a exceção da intempestividade para a interposição da ação, por provada e absolver a entidade demandada, MDN, e a Contrainteressada da instância.

B. Mantém-se tudo quanto se disse em sede de contestação, e que por razões de economia processual nos abstermos de reproduzir, e subscrevemos todos os fundamentos de direito que subjazem à douta sentença ora recorrida.

C. O objeto do recurso apresentado circunscreve-se ao modo de contagem do prazo de um mês, previsto no artigo 101.º do CPTA, para a interposição de ação em matéria de contencioso pré-contratual.

D. A questão que se cuida decidir é a de saber se as alíneas b) e c) do artigo 279.º do Código Civil podem aplicar-se cumulativamente ou se pelo contrário são de aplicação alternativa.

E. A jurisprudência dominante e em que se apoiou a decisão recorrida permite concluir que o disposto na alínea c) do artigo 279.º do Código Civil protege já o valor que a regra estabelecida na alínea b) do mesmo artigo visa acautelar, pelo que se concluirá que estas duas disposições não são de aplicação cumulativa.

F. A prevalência desta jurisprudência é também admitida pela Recorrente, não obstante da mesma discordar, particularmente visível por via dos pareceres que juntou às alegações de recurso como Docs. 3 e 4.

G. Com a solução adotada no n.º 2 do artigo 58.º, na revisão do CPTA operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, eliminou-se uma solução que não tinha racionalidade que a justificasse, tendo-se retomado o regime anterior ao CPTA, que assegurava maior segurança e certeza num domínio tão importante como é o da contagem do prazo de impugnação dos atos administrativos.

H. A sucessão de regimes não encerra em si qualquer ambiguidade, resultando claramente que desde a entrada em vigor daquela alteração ao CPTA voltou a vigorar o regime constante do Código Civil na parte

relativa à contagem do prazo de impugnação de atos anuláveis, de um ano ou três meses, conforme seja ou não promovida pelo Ministério Público.

I. Sendo o processo administrativo um processo de partes, sempre estaria o tribunal impedido de desconsiderar o princípio da igualdade das partes para privilegiar o princípio “pro actione”, defendido pela Recorrente, desta forma favorecendo uma das partes em detrimento de outra.

J. Um dos deveres a que o tribunal se encontra obrigado é o do conhecimento das exceções dilatórias obstando a sua constatação ao conhecimento do mérito da causa, o que foi corretamente decidido pelo tribunal à quo.

K. Uma leitura atenta da decisão recorrida permite verificar que foi corretamente interpretado o sentido e alcance da norma contida no artigo 279.º do Código Civil, em obediência ao princípio ínsito nas regras constantes do artigo 9.º do Código Civil, tendo mesmo sido explicado e até com o caso prático da presente ação, o real alcance da referida norma.

L. Tal como é defendido pela jurisprudência dominante, a alínea b) do artigo 279.º do Código Civil não se aplica à contagem de prazos fixados em semanas, meses ou anos, uma vez que essa regra já se encontra devidamente acautelada na previsão da alínea c) do mesmo normativo legal.

M. Afigura-se desnecessária uma discussão sobre se o prazo começa a contar no dia do facto que origina a interposição da ação ou no dia seguinte, uma vez que essa discussão sempre se mostraria irrelevante nos casos em que o prazo é fixado em semanas, meses ou anos.

N. Determinante é o termo final do prazo, e esse corresponderá, a contar de certa data (data do facto que suporta a ação), ao respetivo dia da semana(s), mês(es) ou ano(s) seguinte(s).

O. A ação objeto da decisão recorrida foi intentada fora de prazo, uma vez que dispondo a Recorrente do prazo de um mês e tendo sido notificada do ato de que recorre no dia 7 de outubro de 2019, o prazo findou às 24 horas do dia 7 de novembro de 2019.

P. Tendo a ação dado entrada em tribunal no dia 8 de novembro de 2019, facto considerado assente, e que de resto não é, nem nunca foi contrariado pela Recorrente, daqui resulta a intempestividade na propositura da ação.

Q. O douto Tribunal a quo procedeu a uma correta interpretação e aplicação das normas legais que foram sendo indicadas, pelo que bem decidiu ao absolver o MDN da instância, pela procedência da exceção dilatória de caducidade do direito de ação, e, em consequência, deve a douda sentença ser mantida na nossa ordem jurídica, nos seus precisos termos.”.

Pede que seja negado provimento ao recurso, devendo a decisão recorrida ser mantida nos seus precisos termos.

*

A **Contrainteressada**, ora Recorrida, notificada apresentou contra-alegações, formulando as seguintes conclusões:

“I. O presente Recurso vem interposto pela A. da douda Sentença, de **13.01.2020**, que decidiu que a presente ação de contencioso pré-contratual é intempestiva, restringindo-se o objeto Recurso ao facto de a

A. considerar que, tendo sido notificada da decisão de adjudicação, em 07.10.2019, poderia ter intentado a presente ação, em 08.11.2019 - como fez -, ou seja, teria o prazo de um mês e um dia para intentar a ação - cfr. texto acima, n.ºs 1 a 6;

II. O invocado nas Conclusões I) a XL) das Conclusões da Recorrente, no sentido acima referido, é totalmente improcedente - cfr. texto acima, n.ºs 6 e segs.;

III. **Em primeiro lugar**, sublinhe-se que, contrariamente ao invocado pela Recorrente, para apreciação da questão em apreço é totalmente irrelevante a alteração ao CPTA pelo DL 214-G/2015, de 02.10, pois em qualquer uma das redações do CPTA (anterior ou posterior ao DL 214-G/2015) o prazo para intentar ação de contencioso pré-contratual era e é de 1 mês, a contar da notificação (cfr. atual art. 59.º/3 do CPTA), sendo aplicável, em qualquer dos casos, o art. 279.º do C. Civil para a determinação do dies ad quem daquele prazo (cfr. art. 296.º do C. Civil) - cfr. texto acima, n.ºs 6 e 7;

IV. Por outro lado, é aqui aplicável toda a Jurisprudência e Doutrina relativa ao prazo, em meses, para o exercício de direito de ação ou outro direito em Tribunal e não apenas a de Contencioso Administrativo, nomeadamente a referente ao atual CPTA - cfr. texto acima, n.º 7;

V. **Em segundo lugar**, como bem sublinhado na dita Sentença recorrida (e contrariamente ao que alega a Recorrente, mas sem fundamentar), no que respeita à **Jurisprudência** relativa à questão aqui em causa, a mesma tem sido dirimida atualmente de forma uniforme pelos Tribunais Superiores pela aplicação exclusiva do art. 279.º al. c) do C. Civil, considerando-se que a mesma já tem incita o que se estabelece na respetiva alínea b) - cfr. texto acima, n.ºs 8 e segs.;

VI. Sendo que, conforme já acima referido, a **Jurisprudência invocada pela Recorrente** nas suas Alegações é, na sua maioria, inaplicável à questão é apreço (nomeadamente, o Acórdão STA, de 17.01.2019, invocado nos n.ºs 68 a 71 das Alegações da Recorrente, é relativo a prazo de 20 dias e não de meses, e em muitos dos outros Acórdãos invocados a questão aqui em causa não é especificamente analisada, designadamente por não ser o thema decidendum dos mesmos, tais arestos respeitam, por exemplo, a situações em que, em qualquer dos casos, o recurso seria intempestivo, ou em que o que estava em causa era a suspensão dos prazos durante as férias judiciais, na anterior redação do CPTA - cfr. texto acima, n.º 9;

VII. No sentido em que se decidiu na dita Sentença recorrida, decidiu-se o **SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, em **18.04.2012**, no Proc.148/07.0TAMBR.P1- B.S1, no **Acórdão de fixação de jurisprudência** (sem qualquer voto de vencido), publicado no Diário da República, 1.ª Série, de 21.05.2012 - cfr. texto acima, n.º 10;

VIII. Também no mesmo sentido do decidido na dita Sentença recorrida, decidiu o **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** no seu Acórdão n.º 404/2000, de 27.09.2000 (também sem qualquer voto de vencido), publicado no Diário da República n.º 287/2000, 2.ª Série, de 14.12.2000 - cfr. texto acima, n.º 11;

IX. Igualmente no mesmo sentido do decidido na dita Sentença recorrida, tem decidido a **JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA E FISCAL** é, maioritariamente, no sentido do decidido na dita Sentença recorrida - cfr. texto acima, n.º 12;

X. Nomeadamente, o **Pleno** da Secção de Contencioso Administrativo do **SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**, em Acórdão de **04.06.2006** (também sem qualquer voto de vencido), proferido no

Proc. 046/04, disponível em **www.dgsi.pt** – cfr. texto acima, n.º 12;

XI. E, especificamente quanto ao prazo do art. 101.º do CPTA, também no mesmo sentido do decidido na douta Sentença recorrida, veja-se o douto Acórdão do SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, de **12.01.2006**, Proc. 01213/05, e o douto Acórdão do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, de **04.11.2011**, Proc. n.º 00741/11.7BEPRT, também disponível em **www.dgsi.pt** – cfr. texto acima, n.ºs 12 e 13;

XII. Isto para além de numerosos outros Acórdãos que se pronunciaram expressamente sobre a contagem do prazo nos termos do art. 279.º do C. Civil, precisamente no mesmo sentido da douta Sentença recorrida (nomeadamente, Ac. do STA de 25.10.2017, Proc. 01140/16; Ac. do STA de 26.08.2009, Proc. 0471/09; Ac. do STA de 14.07.2008, Proc. 0663/07; Ac. do STA de 12.01.2006, Proc. 01213/05, Ac. STA, de 04.01.2004, Proc. 059/04; Ac. do STA de 20.10.1999, Proc. 044732; Ac. do STA de 28.06.1994, Proc. 027325; Ac. do STA de 21.01.1993, Proc. 031042; Ac. do STA de 10.03.1992, Proc. 027325; Ac. do STA de 13.02.1992, Proc. 030068; Ac. do STA de 02.03.1990, Proc. 027244; Ac. do STA de 23.05.1989, Proc. 026546; Ac. Do STA de 14.03.1989, Proc. 025432; Ac. do STA de 10.01.1989, Proc. 025701; entre outros) – cfr. texto acima, n.ºs 12 e 13;

XIII. **Em terceiro lugar**, também a **Doutrina mais sólida** é no sentido do decidido na douta Sentença recorrida, verificando-se que, face ao que a Recorrente alega nas suas Alegações, que, na sua decisão quanto à data em que intentou a presente ação, terá seguido exclusivamente o texto de MARCO CALDEIRA (também subscritor do Parecer junto pela Recorrente), na Obra Coletiva, Comentários à Revisão do ETAF e de CPTA, AAFDL Editora, 2017, 3. Edição, págs. 591 e segs., o qual, no entanto, padece de alguns erros, nomeadamente ao referir (pág. 592 daquela Obra) que “o Decreto-Lei n.º 214- G/2015 alterou radicalmente o modo de contagem dos prazos de impugnação” (o que apenas se aplica às situações em que estivessem em causa férias judiciais, o que não é o caso em apreço); bem como ao não atender e, muito menos, analisar a vasta jurisprudência em sentido contrário do que defende, não sendo correto afirmar, como faz o mesmo Autor, que “foi demonstrado pela doutrina”, que o entendimento da Jurisprudência era incorreto (pág. 595 daquela Obra) – cfr. texto acima, n.º 14;

XIV. No mesmo sentido do decidido na douta Sentença recorrida, temos, nomeadamente, em sede de doutrina referente a Contencioso Administrativo, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, Comentário ao CPTA, 4.ª Ed., pág. 398; SANTOS BOTELHO, Contencioso Administrativo: anotado, comentado, jurisprudência, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2002, pág. 370; JOÃO CAUPERS e JOÃO RAPOSO, Contencioso Administrativo, Aequitas – Editorial Notícias, Lisboa, 1993, pág. 125; e ANTÓNIO ESTEVES FERMIANO RATO, Contencioso Administrativo – Novo Regime Explicado e Anotado, Coimbra, Almedina, 2004, pág. 281; e, em sede de doutrina de Direito Civil (que aqui assume particular relevância, face à norma em causa, conforme resulta da Jurisprudência proferida sobre a mesma), PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, Código Civil anotado, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1987, pág. 256; CARVALHO FERNANDES, Teoria Geral do Direito Civil, Vol. II, 3.ª Edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2001, pág. 641; Comentário ao Código Civil – Parte Geral, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014, pág. 688 – cfr. texto acima, n.ºs 15 e 16;

XV. **Em quarto lugar**, conforma também referido na douta Sentença recorrida, a alínea c) do art. 279.º do

C. Civil, constitui **norma especial** relativamente à respetiva alínea b) (sendo que, conforme a Jurisprudência e Doutrina acima indicadas: não é aplicável a regra fixada na alínea b) do referido art. 279.º do C. Civil, pois a regra aplicável, a da alínea c), já tem ínsito o que naquela se estabelece) – cfr. texto acima, n.º 17;

XVI. A este respeito, veja-se o que se escreve no recente Acórdão do **SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**, de **27.06.2018** (Pleno da Seção de Contencioso Tributário), proferido no Proc. 01140/16, do qual decorre que a alínea c) do art. 279.º do C. Civil, constitui norma especial relativamente aos prazos fixados em meses, como se verifica no caso em apreço, sendo a alínea b) da mesma norma aplicável aos prazos fixados em dias – cfr. texto acima, n.º 17;

XVII. **Em quinto lugar**, conforme decorre de tudo o acima exposto, contrariamente ao alegado pela Recorrente, tanto o **elemento literal**, como o **elemento racional ou teleológico** das normas aqui em causa impõem que se mantenha o decidido na douta Sentença recorrida – cfr. texto acima, n.º 18;

XVIII. **Em sexto lugar**, é também **improcedente o que a Recorrente alega** nos n.ºs 98 e segs. e nas Conclusões XLI e segs. quanto a estar em causa um **erro desculpável** e o douto Tribunal, alegadamente, ter desconsiderado “o disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 58.º do C.P.T.A” – cfr. texto acima, n.ºs 19 e segs.;

XIX. **Por um lado**, sublinhe-se que se trata de **questão nova**, não tendo sido antes invocada pela Recorrente, nomeadamente na respetiva Réplica, e que, conseqüentemente, não foi apreciada pelo douto Tribunal a quo, pelo que **não pode integrar o objeto do presente Recurso** – cfr. texto acima, n.º 20;

XX. **Por outro lado**, mesmo que esta questão pudesse ser agora apreciada - e não pode, conforme acima demonstrado -, **sempre seria improcedente**, pois, atendendo ao alegado pela própria Recorrente, não estamos perante qualquer situação que “dificulte ou impeça a tomada, em tempo útil, de posição esclarecida, por parte do interessado, perante o ato em causa” (v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA, Comentário ao CPTA, 4.ª Ed., pág. 402), mas sim perante uma opção da própria Recorrente de intentar a ação decorridos 1 mês e 1 dia, sendo que a Recorrente não invoca qualquer circunstância especial, que lhe fosse aplicável, que tornasse o erro desculpável no seu caso concreto, antes pelo contrário, verifica-se que a Recorrente optou, conscientemente, por seguir Doutrina muito minoritária, ao arrepio da Jurisprudência e Doutrina maioritárias existente – cfr. texto acima, n.º 21;

XXI. De resto, não se trata de uma situação específica de um caso concreto, ou seja, a ser desculpável o “erro” da Recorrente, este teria que ser desculpado em todos os processos, ou seja, por força do “erro” da Recorrente, o prazo de instauração de todas as ações de contencioso pré-contratual passaria a ser sempre de 1 mês mais 1 dia e o prazo de instauração de ações, previsto no art. 58.º/1/b) do CPTA, passaria a ser de 3 meses mais 1 dia – o que conduziria a um resultado inadmissível, maxime de alteração da lei e fazer-se tábua rasa de inúmera Jurisprudência e Doutrina, apenas para acolher um “erro” da Recorrente – cfr. texto acima, n.ºs 21 e 22;

XXII. Também não se verifica qualquer violação do art. 7.º do CPTA, pela douta Sentença recorrida - o Tribunal a quo aplicou os factos ao direito, dando verdadeiro conteúdo útil às normas processuais aplicadas e abstendo-se de conceder à A. um prazo mais alargado do que a lei lhe confere - o que o douto Tribunal nunca poderia fazer dado que se trata de norma imperativa – cfr. texto acima, n.º 23;

XXIII. **Finalmente**, também **improcede totalmente o invocado** nos n.ºs 112 e segs. e Conclusões XLIX quanto a ser **inconstitucional** “a interpretação normativa extraída da conjugação dos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, do CPTA, e artigo 279.º, alíneas b) e c), do Código Civil” por “violação dos princípios da igualdade, do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, ínsitos nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4 da CRP” – cfr. texto acima, n.ºs 24 e segs.;

XXIV. Desde logo, além de também se tratar de **questão nova**, não invocado no douto Tribunal a quo, a A. não invoca a inconstitucionalidade de nenhuma norma, mas sim de uma decisão que lhe foi desfavorável, o que só por si faz falecer a sua argumentação nesta parte – cfr. texto acima, n.ºs 24 e segs.;

XXV. Conforme já decidido pelo TRIBUNAL CONSTITUCIONAL em situação idêntica (Acórdão n.º 404/2000, de 27.09.2000): “... a questão de constitucionalidade que vem suscitada não tem qualquer razão de ser: de facto, o estabelecimento de um prazo para interpor um recurso contencioso e a forma diferente de calcular a contagem desse prazo, conforme os casos a que são aplicados, não dificulta nem prejudica de forma desproporcionada ou irrazoável o direito de acesso dos particulares ao recurso contencioso, não violando o direito à tutela jurisdicional efetiva o cálculo de tal prazo fixado em meses e contado apenas com recurso à alínea c) do artigo 279.º do Código Civil” – cfr. texto acima, n.ºs 24 e segs.;

XXVI. Com efeito, não será pelo facto de o prazo ser de 1 mês ou de 1 mês mais 1 dia - como pretendido pela Recorrente -, que são violados os princípios constitucionais da igualdade, do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva – cfr. texto acima, n.ºs 24 e segs.;

XXVII. Face a tudo o exposto, o presente Recurso é totalmente improcedente – cfr. texto acima, n.ºs 1 e segs.;

XXVIII. Por último, requerer-se a **dispensa do remanescente da Taxa de Justiça**, por se verificarem os pressupostos da parte final do n.º 7 do art. 6.º do RCP, conforme acima demonstrado – cfr. texto acima, n.ºs 26 e 27.”.

Pede que o recurso seja julgado improcedente, mantendo-se a sentença recorrida e, em qualquer dos casos, dispensando-se a ora Recorrida do remanescente da Taxa de Justiça,

*

O **Ministério Público** junto deste Tribunal, notificado nos termos e para efeitos do disposto no art.º 146.º do CPTA, não emitiu.

*

O processo vai, sem vistos dos Exmos. Juizes-Adjuntos, à Conferência para julgamento, por se tratar de um processo urgente.

II. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO - QUESTÕES A APRECIAR

Cumpra apreciar e decidir as questões colocadas pela Recorrente, sendo o objeto do recurso delimitado

pelas conclusões das respetivas alegações, nos termos dos artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.ºs 1, 2 e 3, todos do CPC ex vi artigo 140.º do CPTA, não sendo lícito ao Tribunal ad quem conhecer de matérias nelas não incluídas, salvo as de conhecimento oficioso.

As questões suscitadas são, em súmula, as seguintes:

1. Nulidade decisória, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, c) do CPC, e
2. Erro de julgamento de direito ao julgar procedente a exceção de intempestividade da instauração da ação e a consequente absolvição da Entidade Demandada e da Contrainteressada da instância.

III. FUNDAMENTOS

DE FACTO

O Tribunal a quo deu como assentes os seguintes factos:

A - A Autora nos presentes autos foi notificada, em 7 de outubro de 2019, do 2.º Relatório Final, elaborado a 25 de setembro de 2019, pelo Júri no âmbito do Concurso em apreço, e da decisão de adjudicação, tomada por Despacho do Senhor Chefe de Estado Maior do Exército de 26 de setembro de 2019, a favor da Contrainteressada EID, bem como da decisão de exclusão da Proposta da ora Autora. (cfr. artigo 1º da Petição Inicial - facto confessado).

B - Em 2019-11-08 foi apresentada a Petição Inicial da presente ação de contencioso pré-contratual (cfr. fls. 2 dos autos e SITAF).

*

Não ficaram por provar factos com relevo para a decisão da exceção.

A convicção do Tribunal fundou-se nos elementos constantes dos autos acima identificados.”.

DE DIREITO

Considerada a factualidade fixada, importa entrar na análise dos fundamentos do recurso jurisdicional, segundo a sua ordem lógica e prioritária de conhecimento.

1. Nulidade decisória, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, c) do CPC

Vem a Recorrente a juízo interpor recurso da sentença que julgou procedente a exceção dilatória de intempestividade da prática do ato processual traduzido na instauração da ação, com a consequente absolvição da Entidade Demandada e da Contrainteressada da instância.

A questão decidenda colocada como fundamento do presente recurso assume natureza exclusivamente de direito, quanto a saber como se conta o prazo de instauração da ação de contencioso pré-contratual, de um mês, previsto no artigo 101.º do CPTA e a articulação das normas dos artigos 58.º e 59.º do CPTA e do artigo 279.º do CC.

Sustenta a Recorrente no presente recurso que na contagem de qualquer prazo, incluindo o de caducidade previsto no artigo 101.º do CPTA, não se inclui o dia do evento a partir do qual o prazo começa a correr, ou

seja, não se inclui o dia da notificação do ato de adjudicação ou de exclusão que se visa impugnar, e que não se pode converter em dias o prazo de um mês previsto no artigo 101.º do CPTA.

Defende incorrer a sentença recorrida em nulidade decisória, nos termos do artigo 615.º, n.º 1, c) do CPC por se referir que o dia do evento não se inclui na contagem do prazo e acabar por proferir decisão contraditória, na medida em que sempre importaria concluir que a ação interposta foi tempestivamente intentada.

Vejamos.

Sendo dirigido contra a sentença recorrida a sua nulidade decisória, por contradição entre os fundamentos e a decisão, segundo o disposto na alínea c), do n.º 1 do artigo 615.º do CPC, importa analisar se incorre a sentença recorrida em tal vício que determine a sua nulidade.

Não está aqui em causa se a sentença decidiu ou não corretamente, por essa questão se prender com o erro de julgamento de direito, mas tão só analisar se ocorre a alegada contradição insanável da sentença, que importe a sua nulidade.

A nulidade aludida na alínea c), do n.º 1, do artigo 615.º do CPC ocorrerá sempre que os fundamentos da decisão se encontrem em oposição com a decisão, no sentido de que entre os fundamentos e a decisão não pode existir contradição lógica.

Tal acontecerá se o juiz adotar determinada linha de raciocínio e depois ao invés de a prosseguir, extraindo dela a devida consequência jurídica, assumida no segmento decisório, vir a decidir em sentido divergente ou oposto, que a fundamentação aduzida não permitiria adivinhar.

Conferida a fundamentação de direito, ao contrário do que a ora Recorrente alega no presente recurso, não é verdade que a sentença recorrida tenha considerado a aplicação simultânea das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 279.º do CC ou, sequer, que se tenha baseado no entendimento de que a contagem do prazo de instauração da ação de contencioso pré-contratual se inicie no dia seguinte ao da notificação do ato impugnado.

A sentença recorrida assume uma fundamentação que se encontra em linha com a decisão proferida, não se verificando qualquer contradição.

De resto, a ora Recorrente que identifica a questão no presente recurso não concretiza qual a passagem da sentença em que incorre em tal nulidade decisória.

Por isso, nada resulta que aponte para a nulidade invocada pela Recorrente, antes se apurando que a fundamentação da decisão recorrida se apresenta coerente e em sintonia com a decisão proferida, permitindo efetivamente fundar o pressuposto em que assenta a decisão recorrida.

Assim, não existe a invocada contradição entre a factualidade apurada e a decisão proferida, pois que não é possível extrair o juízo de que o juiz tenha fundamentado a decisão num determinado sentido e haja concluído noutro sentido, oposto ou divergente, decidindo em termos que a fundamentação não permita antever.

Em consequência, alicerça a Recorrente o presente fundamento do recurso em pressupostos que não se verificam, por outra coisa resultar da decisão recorrida.

Termos em que, sem mais, impede a censura dirigida contra a sentença recorrida, não incorrendo na nulidade decisória invocada.

2 . Erro de julgamento de direito ao julgar procedente a exceção de intempestividade da instauração da ação e a consequente, absolvição da Entidade Demandada e da Contrainteressada da instância

Como antes identificada, a questão essencial controvertida no presente recurso respeita a saber se incorre a sentença recorrida em erro de julgamento de direito ao entender pela aplicação, à contagem do prazo de instauração da presente ação de contencioso pré-contratual, da alínea c), do n.º 1 do artigo 279.º do CC e excluir a aplicação do disposto na alínea b) do citado preceito, com a consequência da intempestividade da instauração da ação em juízo e existir a absolvição das Entidades Demandadas da instância.

Alega a Recorrente que foi notificada do ato de exclusão e do ato de adjudicação no dia 07/10/2019, às 16h49 e que, inconformada, instaurou ação de contencioso pré-contratual no dia 08/11/2019, às 18h03.

Nas contestações, quer a Entidade Demandada, quer a Contrainteressada suscitaram a exceção de intempestividade da instauração da ação, porque a aplicação do artigo 279.º do CC importa a aplicação exclusiva da sua alínea c), ou seja, que o prazo se começa a contar no próprio dia da notificação, sendo o dia da notificação o primeiro dia do prazo de um mês, terminando o prazo às 24 horas do dia 07/11/2019.

Defende a Recorrente no presente recurso que sempre se defendeu a aplicação cumulativa das alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC e que a remissão para os termos do artigo 279.º do CC se faz em bloco, não se circunscrevendo a remissão a uma alínea em concreto.

Sustenta que as referidas alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC se destinam a regular realidades distintas, sendo a alínea b) relativa ao início da contagem do prazo e a alínea c) referente ao seu termo final.

Por isso, invoca a Recorrente que quer o elemento literal, quer o teleológico abonam a favor da aplicação de ambas as alíneas para a contagem do prazo.

Entende ainda que o Tribunal a quo desconsiderou o disposto no artigo 58.º, n.º 3, c) do CPTA, podendo a impugnação ser admitida para lá do prazo de um mês, quando, não tendo ainda decorrido um ano sobre a prática do ato ou da sua publicação, o atraso deva ser desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável.

Também considera a Recorrente ser convocado o princípio pro actione, no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das causas, pelo que dirige contra a sentença recorrida a violação do artigo 7.º do CPTA, quer na interpretação feita do artigo 58.º, n.º 3, c) do CPTA, quer na interpretação restritiva da remissão operada pelo artigo 58.º, n.º 2 para o artigo 279.º do CC, circunscrevendo-a à sua alínea c).

Esta última interpretação é também, segundo a Recorrente, violadora do artigo 9.º do CC, no que se refere à unidade do sistema jurídico.

Por isso, sustenta a Recorrente a inconstitucionalidade da interpretação normativa dos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º do CPTA e 279.º, alíneas b) e c) do CC, nos termos em que na jurisdição administrativa, os prazos de impugnação dos atos administrativos pré-contratuais incluem, na sua contagem, o próprio dia do evento que lhes dá início, por violação dos princípios da igualdade, do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, ínsitos nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4 da CRP, além de incorrer na violação do princípio da proibição do excesso resultante do artigo 18.º da CRP.

Donde, segundo a Recorrente só o entendimento de que a alínea b) do artigo 279.º do CC tem também

aplicação conjuntamente com a sua alínea c), de acordo com o previsto nos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, do CPTA, se revela conforme com os princípios da igualdade e os direitos à tutela jurisdicional efetiva e ao recurso contencioso.

Por último, defende a inconstitucionalidade da interpretação extraída da alínea c) do artigo 279.º do CC, na interpretação segundo a qual na contagem do prazo fixado em semanas, meses e anos se procede à conversão do referido prazo em dias, por violação dos princípios do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, garantidos pelos artigos 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4 da CRP.

Explanados, em súmula, os argumentos esgrimidos pela Recorrente para defender o erro de julgamento, por inconstitucionalidade e ilegalidade, da interpretação e aplicação do direito da sentença recorrida, vejamos os dois factos essenciais para decidir a questão material controvertida.

Conforme se dá como provado na sentença recorrida, cujo julgamento de facto não é posto em crise pela ora Recorrente no presente recurso, afigura-se incontrovertido que a Autora, ora Recorrente, foi notificada do ato impugnado em 07/10/2019 e que veio instaurar a presente ação de contencioso pré-contratual em 08/11/2019.

Será com base nestes dois factos que recairá a aplicação dos normativos de direito.

Conforme as posições assumidas pelas partes nos seus respetivos articulados, em particular, na alegação de recurso da Recorrente e nas contra-alegações apresentadas pela Entidade Demandada e pela Contrainteressada, é possível antever que existem diversas interpretações dos normativos de direito em confronto.

Interpretações estas que são largamente maioritárias na jurisprudência quanto à interpretação assumida na sentença recorrida, mas cuja divisão da doutrina se mantém, com vozes no sentido da defesa do entendimento contrário.

Como iremos ver, qualquer posição que se adote não reflete o entendimento uniformizado sobre a questão. Em primeiro lugar, estipulando o artigo 101.º do CPTA que os processos de contencioso pré-contratual devem ser intentados no prazo de um mês, sendo aplicáveis à contagem do prazo o disposto nos artigos 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, do CPTA, está em causa um prazo de caducidade e não um prazo processual, pelo que não há a possibilidade de praticar o ato nos três dias úteis subsequentes ao termo do prazo de instauração da ação, mediante o pagamento de multa, nos termos do regime previsto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 139.º do CPC.

Neste sentido, entre muitos arestos, vide o Acórdão do STA, de 06/02/1990, BMJ, 394, 510, segundo o qual o prazo de interposição de recurso contencioso de 2 meses, contado de acordo com as regras do artigo 279.º do Código Civil por força do disposto no artigo 28.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, é um prazo de caducidade, o que impede o uso da faculdade do artigo 145.º, n.ºs 4, 5 e 6 do Código de Processo Civil.

Em segundo lugar a norma do artigo 101.º do CPTA limita-se a prever o prazo para a instauração da ação, não estipulando, em particular, quaisquer regras da contagem desse prazo.

Se não existe uma regulação em particular das regras da contagem do prazo nas ações de contencioso pré-contratual, também não existe qualquer lacuna, por a norma do artigo 101.º do CPTA ser uma norma remissiva, prevendo a regulação dessa matéria através da remissão para o regime estabelecido nos artigos

58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, do CPTA.

Essa remissão assume o significado de se aplicar à ação de contencioso pré-contratual as regras que em matéria de contagem do prazo se apliquem à ação administrativa de impugnação de atos administrativos. Ainda no que ao regime remissivo respeita, embora a norma do artigo 101.º do CPTA não preveja a remissão para o artigo 58.º, n.º 2 do citado Código, não vislumbramos qualquer razão para que a mesma não seja aplicável, por aplicação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º do CPTA.

De resto, é também este o entendimento da doutrina – Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 2017, 4.ª ed., Almedina, pp. 810.

Decidindo pela aplicação do artigo 58.º, n.º 2 e, por via dele, do artigo 279.º do CC às ações de contencioso pré-contratual, importa agora entrar no cerne da questão controvertida, que se prende com a interpretação do disposto no artigo 279.º do CC quanto às regras de contagem do prazo de um mês para a instauração da ação.

Enunciando as posições em confronto, no que respeita às regras do modo de contagem do prazo de um mês de instauração da ação de contencioso pré-contratual, nos termos previstos no artigo 101.º do CPTA, identificam-se as seguintes correntes:

a) a que entende que o prazo de um mês se conta nos termos do artigo 279.º, c) do CC, nos termos do qual o prazo termina às 24 horas do dia que corresponda a essa data, dentro do respetivo mês, não havendo que preceder esta regra da antecedente, prevista na alínea b) do artigo 279.º do CC, de modo a que, sendo de um mês o prazo para a instauração da ação e sendo a parte notificada no dia 07 de certo mês, o prazo termina no dia 07 do mês seguinte (corrente assumida na sentença recorrida);

b) a que entende que o prazo de um mês se conta nos termos do artigo 279.º, b) e c) do CC, nos termos do qual o prazo termina às 24 horas do dia que corresponda a essa data e que embora o prazo se inicie na data da ocorrência do evento a que a lei se refere, a sua contagem só começa no dia imediato, de modo que sendo a parte notificada no dia 07 de certo mês, o prazo de um mês inicia a sua contagem no dia 08, pelo que, contado o prazo de um mês desde o dia 08, o prazo termina no dia 08 do mês seguinte.

Para a tomada da decisão a proferir importa considerar que o disposto no artigo 101.º do CPTA refere-se ao prazo de “um mês”, devendo, pois, considerar-se o conceito do que seja um mês, como correspondendo ao mesmo dia do mês seguinte, independentemente de esse mês ter 28, 29, 30 ou 31 dias.

Por isso, também a regra da 2.ª parte da alínea c) do artigo 279.º do CC, que prevê que se no último mês não existir dia correspondente, o prazo finda no último dia desse mês.

O que acarreta, por exemplo que, um prazo que se inicie em 30 de janeiro se tenha por findo no dia 28 ou no dia 29 de fevereiro, consoante o caso de esse ano ser ou não bissexto.

Assim, quanto aos prazos estipulados em meses – no caso, é de um mês o prazo previsto no artigo 101.º do CPTA, mas o entendimento é transponível para o prazo de três meses, previsto no artigo 58.º, n.º 1, b) do CPTA, do mesmo modo que já o era para o prazo de dois meses, previsto no artigo 28.º, n.º 1, a) da anterior Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) – tal prazo há-de findar no mesmo dia do mês em causa – v.g. o prazo de um mês que se inicie no dia 2 de fevereiro, há-de terminar no dia 2 de março.

Pelo que a controvérsia não se coloca em saber quando o prazo termina, mas quando o prazo se inicia.

Por outras palavras, os termos do litígio respeitam à interpretação e aplicação das regras do início da

contagem do prazo, pois consoante a data do seu início, assim a data do seu terminus.

Revertendo o que se deixa escrito para cada uma das correntes acima identificadas é possível constatar o seguinte em relação à concreta situação a que se reporta o presente litígio sobre o qual incide a presente análise e decisão:

a) para a corrente que defende que a aplicação do artigo 279.º, c) do CC dispensa a aplicação da alínea b) do artigo 279.º do CC, de modo que sendo a parte notificada em certo dia, o último dia do prazo corresponde ao mesmo dia do mês seguinte, a Autora sendo notificada em 07/10/2019 dispôs de 31 dias de calendário para instaurar a ação excluindo o dia em que ocorreu a notificação, terminando esse prazo em 07/11/2019, porque se fosse incluído o dia da notificação (o dia 07/10/2019) então para o prazo terminar em 07/11/2019, significaria que se estariam a conceder à Autora 32 dias;

b) para a corrente que defende a aplicação do artigo 279.º, b) e c), iniciando-se a contagem do prazo no dia seguinte ao da notificação, em 08/10/2019 e terminando no mesmo dia do mês seguinte, em 08/11/2019, significaria que esse dia 08/11/2019 corresponderia ao 32.º dia posterior ao dia 08/10/2019, correspondendo o dia 07/11/2019 ao 31.º dia posterior.

Esta explanação serve para demonstrar o acerto da sentença recorrida ao decidir pela intempestividade da instauração de contencioso pré-contratual em juízo, por ser instaurada depois do prazo de um mês legalmente previsto no artigo 101.º do CPTA e que, por isso, não se pode ter por infundada a aplicação do disposto no artigo 279.º, c) do CC sob pena de ser conceder à Autora não o prazo de um mês para a instauração da ação, mas o prazo de 32 dias.

O que permite sustentar que a ora Recorrente não tem qualquer razão quanto ao erro de julgamento que dirige contra a sentença recorrida.

Assim, nos termos em que antecedem, as ações de contencioso pré-contratual devem ser instauradas no prazo de um mês, nos termos do disposto no artigo 101.º do CPTA, segundo as regras de contagem do prazo previstas no artigo 58.º, n.º 2 do CPTA e do artigo 279.º, c) do CC, a qual dispensa a aplicação do disposto no artigo 279.º, b) do CC, porquanto na contagem do prazo a regra aplicável da alínea c) já tem ínsito o que se estabelece naquela alínea b).

Consideramos, por isso, aplicável a doutrina do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA), nos termos decididos no Acórdão de 04/05/2006, Processo n.º 046/04, segundo a qual:

“I - O prazo de 2 meses fixado na alínea a) do n.º 1 do art.º 28º da LPTA conta-se desde o dia da respectiva notificação ou publicação, quando esta for imposta por lei, e expira, por força do estabelecido na alínea c) do art.º 297º do C. Civil, no dia correspondente do segundo mês seguinte.

II - À contagem deste prazo legal, porque fixado em meses, não é aplicável a regra fixada na alínea b) do referido art.º 279º do C. Civil, pois a regra aplicável, a da alínea c), já tem ínsito o que naquela se estabelece. (v. entre muitos outros acºs da 1ª Secção de 11-7-00, rec. 46.010; de 19-12-01, rec. 47.911; do Pleno, de 27-6-01, rec. 21.638).”.

A questão fundamental de direito que ora se coloca na presente ação foi a mesma que se colocou no citado Acórdão do Pleno do STA, embora ao tempo da anterior lei processual, sob a vigência do recurso contencioso de anulação, mas cujo prazo era também fixado em meses, sendo, por isso, inteiramente

transponível para a presente ação.

Também nesse processo se contrapunham os dois entendimentos acerca da tempestividade da interposição do recurso contencioso, em que de um lado, se assumiu a aplicação da interpretação ora perfilhada e que veio a ser assumida na decisão e, de outro, que a contagem do prazo em questão só se inicia no dia seguinte à notificação ou publicação do ato, por força da aplicação das alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC.

Como se disse neste citado aresto, a citada interpretação corresponde à linha de entendimento jurisprudencial que foi sendo assumida pelo STA desde, pelo menos, o Acórdão do Pleno, datado de 28/05/1992, Recurso n.º 26.478, mas que prosseguiu posteriormente, sendo consagrada a mesma orientação em muitos outros acórdãos da Secção Administrativa e do Pleno do STA, como nos Acórdãos de 28/06/1994, Recurso n.º 28.858, de 12/10/1995, Recurso n.º 37.197 e de 10/07/1997, Recurso n.º 32.349.

Também como antes decidido no Acórdão do Pleno do STA, de 28/06/1994, Recurso n.º 28.858: “Deste modo, tratando-se de um prazo de dias ou de horas, entendeu o legislador (cfr. a referida alínea b) do artigo 279.º citado), para esse efeito, não dever contar-se o dia ou a hora em que ocorre o evento que marca o início do prazo, beneficiando assim (necessariamente) o interessado com a fracção restante da unidade de tempo em que se verificou o mencionado evento.

De forma diferente se passam as coisas no caso previsto na alínea c) do mesmo artigo, dos prazos fixados em semanas, meses ou anos em que afixação do termo do prazo no fim do dia que corresponda, dentro da última semana, mês ou ano, a essa data, assegura já por si ao interessado, com o aludido benefício, a disponibilidade do prazo por inteiro, pois a consideração de dois dias – o primeiro e o último – com a mesma ordem na semana ou mês oferece, sem mais, a segurança que se pretende alcançar quanto aos outros prazos através da aplicação da norma da alínea b).

Cumular a aplicação, no mesmo caso, destas duas regras que tem campos de aplicação distintos e que se orientam pela ideia básica atrás referida, significaria aumentar em um dia os prazos fixados em semanas, meses ou anos, resultado para o qual não se encontra qualquer justificação material e quebraria ostensivamente a coerência do sistema gizado pelo legislador.”.

Tal doutrina, embora emanada ao abrigo de outro quadro normativo, é inteiramente transponível para o caso do presente litígio, pois tendo a Autora sido notificada do ato impugnado no dia 07/10/2019 e terminando o prazo de um mês no dia 07/11/2019, nos termos do disposto nos artigos 101.º e 58.º, n.º 2, do CPTA e do artigo 279.º, c) do CC, significa que a Autora dispôs efetivamente de 31 dias completos para a instauração da ação, desconsiderando o dia do evento, em que ocorreu a notificação.

Não se olvida o entendimento contrário assumido por certa doutrina – v.g. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, “Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, Volume I, Almedina, 2004, pp. 389-391 e ainda, mais recentemente, José Duarte Coimbra, “A impugnabilidade de atos administrativos no Anteprojeto de Revisão do CPTA”, in “O Anteprojeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em Debate”, 2014, AAFDL, nota 43, pp. 373.

Porém, como fica demonstrado nos termos antecedentes, considera-se que as razões em que se baseiam tais entendimentos estão devidamente salvaguardadas nos termos em que ora se decide.

A posição ora assumida determina que a aplicação do disposto no artigo 279.º, c) do CC, enquanto regra de contagem do prazo das ações de impugnação de ato administrativo, a que se aplica o disposto no artigo 58.º, n.º 2 do CPTA, in casu, por força da norma remissiva do artigo 101.º do CPTA, dispensa a aplicação da alínea b) do artigo 279.º do CC porque já acautela a situação que esta norma visa proteger, tendo ínsita na sua previsão a desconsideração do dia do evento.

Por conseguinte, tendo a Autora sido notificada no dia 07/10/2019, o prazo de instauração de um mês terminou no dia 07/11/2019, dispondo a Autora de 31 dias completos para a instauração da ação, contados a partir do dia 08/10/2019.

O prazo de instauração da ação de contencioso pré-contratual, fixado em um mês no artigo 101.º do CPTA, conta-se nos termos conjugados dos artigos 58.º, n.º 2 do CPTA e 279.º, c) do CC, não sendo aplicável a alínea b) do mesmo artigo, pelo que, termina no dia do mês seguinte correspondente àquele em que ocorreu a notificação do ato impugnado ao seu destinatário (artigo 59.º, n.º 2 do CPTA).

Também neste sentido, defenderam Pires de Lima e Antunes Varela em anotação ao artigo 279.º do CC, assumindo que “A doutrina da alínea c) harmoniza-se com as regras das alíneas anteriores. Assim, o prazo de uma semana que começou numa segunda-feira termina às 24 horas da segunda-feira seguinte, não se contando, portanto, o dia do início do prazo. O mesmo acontece com o prazo de meses ou anos.”, in Código Civil Anotado, Volume I, 3.ª ed, 1982, Coimbra Editora, pp. 256.

Não se trata de defender que a regra da alínea c) do artigo 279.º do CC afasta a aplicação de qualquer outra do citado preceito, visto que várias das citadas alíneas são de aplicação cumulativa (v.g. as alíneas c) e e) do artigo 279.º do CC), mas antes assumir a interpretação de que a alínea c) do artigo 279.º do CC já salvaguarda a regra prevista na alínea b) deste preceito, pelo que dispensa a sua aplicação.

Assim, sendo o prazo de um mês, o mesmo conta-se “de mês a mês”, por ser isso que corresponde ao prescrito na lei, indo ao encontro do seu elemento literal e teleológico, sem que a disposição da alínea c) do artigo 279.º do CC anule a regra prescrita na alínea b) do citado preceito.

Este entendimento é que o corresponde ao decidido na sentença recorrida e que se encontra em conformidade com as normas legais aplicáveis, não enfermando de qualquer desconformidade constitucional ou com a lei, como defende a Recorrente.

Baseia-se a Recorrente em pressupostos interpretativos que não são assumidos na sentença recorrida, nem ora se defendem, pois segundo a interpretação que redundava na decisão recorrida e que ora se afirma, o dia em que ocorreu o evento, ou seja, a notificação enquanto ato determinante da contagem do prazo, no presente caso, não releva para o início da contagem do prazo.

Por isso, as normas das alíneas b) e c) não são cumulativas, nem excludentes, mas antes harmonizáveis entre si, porque consagram o mesmo efeito jurídico de desconsideração da data em que ocorre o evento, para efeitos do início da contagem do prazo.

Por conseguinte, em face do exposto, não tem a Recorrente qualquer razão ao alegar que sempre durante a vigência da anterior Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) a doutrina e a jurisprudência defenderam a aplicação cumulativa das alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC ao prazo do recurso contencioso de anulação, previsto no artigo 28.º da LPTA.

Nem tão pouco que tivesse existido um diferente entendimento sobre a questão entre a redação originária

do artigo 58.º do CPTA e a redação introduzida pelo D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10.

A alteração relevante que foi introduzida durante a vigência do CPTA prende-se com a natureza do prazo de instauração da ação, inicialmente configurado na redação originária do CPTA como um prazo processual e, por isso, contado segundo as regras previstas no CPC e, após a aprovação do D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10, passado a ser configurado como um prazo substantivo, cujo regime de contagem aplicável é o previsto no disposto no artigo 279.º do CC.

Daí a pertinência, desde a alteração introduzida ao artigo 58.º do CPTA pelo D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10, da aplicação do disposto no artigo 279.º do CC.

De resto, foi reposta a regra que já antes estava estabelecida no artigo 28.º, n.º 2 da LPTA ao prever que os prazos estabelecidos no número anterior se contam nos termos do artigo 279.º do CC.

Por isso, sob a vigência do CPTA, só a partir da vigência das alterações introduzidas pelo D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10, se repôs o regime que antes vigorava na justiça administrativa.

E não estabelecendo a norma do artigo 58.º, n.º 2 do CPTA qualquer restrição na remissão para o artigo 279.º do CC, não existem razões para defender a exclusão ad limine de qualquer das alíneas deste preceito, antes havendo de aferir a pertinência aplicativa de cada uma.

Será sim contraditório defender, como faz a Recorrente, a aplicação em simultâneo das alíneas b) e c) do 279.º do CC, assim como que o marco relevante para a contagem do prazo de impugnação é a notificação do ato, nos termos do artigo 59.º, n.º 2 do CPTA e que a sentença recorrida incorre em erro ao proceder à contagem do prazo de um mês, convertendo esse prazo em dias, por não poder existir essa conversão do prazo, para depois defender a tempestividade da ação instaurada em 08/11/2019, quando foi notificada do ato impugnado em 07/10/2019, sendo o prazo de instauração da ação de um mês.

Como antes se afirmou quanto ao entendimento do que seja um mês, um mês corresponde ao mesmo dia do mês seguinte.

Além de que não tem a Recorrente razão ao convocar a aplicação do disposto no artigo 58.º, n.º 3, c) do CPTA, aplicável por força do disposto no artigo 101.º do CPTA, porquanto constatando-se existir uma divergência interpretativa assumida em alguma doutrina, a mesma foi ultrapassada na jurisprudência.

Não existe qualquer ambiguidade do quadro normativo aplicável, apenas existe alguma divergência doutrinária, de resto não acompanhada pela jurisprudência.

Isso mesmo se mostra reconhecido por essa mesma doutrina, ao referir-se à questão em análise como estando em causa “o velho problema de saber se, perante prazos fixados em meses, a aplicação da alínea c) do artigo 279.º do Código Civil afasta a aplicação da alínea b). Como é sabido, desde há largo tempo que a jurisprudência dos nossos tribunais administrativos esclareceu que, efetivamente, a aplicação da alínea c) afasta a alínea b)”, José Duarte Coimbra, “A impugnabilidade de atos administrativos no Anteprojeto de Revisão do CPTA”, in “O Anteprojeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em Debate”, 2014, AAFDL, nota 43, pp. 373.

Não se trata de uma questão nova na justiça administrativa, nem sequer que enfrente divergência jurisprudencial.

O pressuposto normativo da alínea c), do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA que ora se mostra invocado pela Recorrente consiste na ambiguidade do quadro normativo aplicável, o qual se prende com a interpretação

e aplicação do regime legal aplicável, que torne particularmente difícil ou impeça a tomada de posição, esclarecida e em tempo oportuno, do interessado perante o ato impugnado em causa, pressupostos que não se verificam no caso em apreço.

As duas posições em confronto foram assumidas na jurisprudência há várias décadas, mas há muito que a jurisprudência enveredou pela solução que ora se mostra acolhida, por intermédio de diversos arestos do Pleno do STA.

Do mesmo modo que a citada doutrina expôs o seu entendimento, que permitiu à Autora, ora Recorrente, se inteirar da alegada controvérsia.

Isto, para além do que decorre do quadro normativo vigente, que a Autora deve conhecer.

Por conseguinte, não se pode defender que exista uma imperfeição do sistema legal na norma do artigo 58.º, n.º 2 do CPTA, ao remeter a contagem do prazo de impugnação de atos administrativos para as regras do artigo 279.º do CC, que tenham impossibilitado a Autora de acionar judicialmente o direito de que se arroga de forma tempestiva, pelo que, antes está em causa o desrespeito de uma norma legal que apenas à Autora pode ser imputado.

Daí que se entenda que não estão verificados os pressupostos para a aplicação do citado artigo 58.º, n.º 3, c) do CPTA.

Além de que a matéria em causa não convoca a aplicação do disposto do artigo 7.º do CPTA, que consagra o princípio da promoção do acesso à justiça ou do princípio pro actione, porquanto não se trata de interpretar uma norma processual em sentido favorável à emissão da pronúncia sobre o mérito da causa.

Antes está em causa a interpretação e aplicação do regime legal da contagem do prazo de instauração da ação de contencioso de pré-contratual, que obedece a regras legais imperativas, que se prende com um dos pressupostos processuais para a admissão da causa em juízo.

A escolha das regras processuais aplicáveis não é uma escolha livre ou arbitrária, antes devendo obediência às finalidades prescritas na lei processual aplicável, incluindo a segurança e a certeza jurídica.

Daí que seja precisamente em obediência às normas legais de interpretação da lei, previstas no artigo 9.º do CC, que apelam, de entre o mais, à unidade do sistema jurídico, que tem de se acolher o que resulta das prescrições normativas precisas e imperativas, em sintonia com a respetiva jurisprudência aplicativa dos tribunais administrativos, reiterada e consolidada, ao longo dos anos.

Ainda com vista a tentar obstar aos efeitos da procedência da exceção de intempestividade da prática do ato, por decurso do prazo de um mês para a instauração da ação de contencioso pré-contratual, vem a Recorrente defender que tal citada interpretação e aplicação do regime do artigo 58.º, n.ºs 2 e 3, c), 59.º, n.ºs 1 e 2 e 101.º, do CPTA e do artigo 279.º, b) e c) do CC, ao caso concreto, se traduz na violação do princípio da igualdade e do direito fundamental de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva, previsto nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4, da CRP.

Porém, também sem razão.

Como antes decidido, no Acórdão deste TCAS, datado de 13/02/2020, Proc. n.º 1457/17.6BESNT, “O acesso aos tribunais e à justiça não é livre, nem incondicionado, dependendo do cumprimento de regras legais precisas e imperativas” que, no caso, não foram respeitadas pela Autora, no respeitante à tempestividade da instauração da ação em juízo.

A invocação da violação do princípio da igualdade e do direito fundamental de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva, previsto nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4, da CRP, nos termos em que decorrem da alegação recursiva da ora Recorrente, mais não decorrem de a mesma olvidar as regras particulares da justiça administrativa, de consagrar normas jurídicas próprias quanto à natureza do prazo de instauração da ação e quanto ao seu modo de contagem do prazo de instauração da ação, que não se faz nos mesmos termos da lei processual civil.

Por isso, a afirmação da autonomia da justiça administrativa em relação à justiça cível e do direito processual administrativo em relação ao direito processual civil.

Além de que, como antes afirmado, a evolução imprimida à justiça administrativa por força da aprovação do D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10 revela que a reforma do direito processual administrativo, emergido após o novo CPC, “assume nos seus aspectos normativos verdadeira especialidade em relação ao processo civil, constituindo um corpo normativo próprio, que ora se aproxima, ora se afasta do direito processual civil, segundo opções que se prendem com as particularidades do direito administrativo”, Ana Celeste Carvalho, “O regime processual da nova acção administrativa: aproximações e distanciamentos ao Código de Processo Civil”, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 113, setembro-outubro 2015, pp. 15.

Tal é o que se verifica em relação ao regime da natureza do prazo de instauração das ações de impugnação de ato administrativo, incluindo os atos administrativos praticados no âmbito dos procedimentos pré-contratuais, após as alterações ao CPTA introduzidas pelo D.L. n.º 214-G/2015, no respeitante ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 58.º do CPTA, quanto ao prazo e quanto ao modo de contagem do prazo de impugnação de atos administrativos anuláveis.

Como se disse no Acórdão do TCAS, datado de 12/09/2019, no Processo 144/16.7BECTB, “Tal alteração legislativa veio repor aquele que era o regime em vigor ao tempo da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA), antes da entrada em vigor do CPTA e que corresponde à tradição do direito processual administrativo.”.

Neste sentido, carece de fundamento legal invocar a violação do princípio da igualdade ou sequer no direito fundamental de acesso à justiça e aos tribunais, sob o princípio da tutela jurisdicional efetiva, alicerçado na diferenciação de regras quanto aos prazos e quanto ao modo de contagem dos prazos na justiça administrativa, por essa alegação ter ínsita a desconsideração das particularidades que justificam precisamente a autonomia do direito processual administrativo, baseada na enorme diferenciação que existe no direito material aplicável, regulador das relações jurídicas administrativas, reguladas pelo direito administrativo e sob a égide do interesse público.

Nem a alteração legislativa introduzida pelo D.L. n.º 214-G/2015, de 02/10 no respeitante à reposição do regime que antes vigorava na justiça administrativa, sob a interpretação que ora se assume dos artigos 58.º, n.º 2 e 3, c), 59.º, n.º 2 e 101.º, do CPTA e do artigo 279.º, b) e c) do CC, se traduz na violação do princípio da segurança jurídica, enquanto princípio geral de direito, por se inserir na esfera de liberdade conformativa do legislador.

Nenhuma censura merece o legislador ordinário pelo facto de, anos mais tarde, ter decidido pôr termo ao regime de contagem do prazo de instauração da ação de impugnação de atos administrativos e repor apenas para o futuro, a regra que já antes vigorava na justiça administrativa.

Tal alteração legislativa, assim como as imposições legais que dela se têm forçosamente de extrair para o intérprete e aplicador da norma jurídica, não se traduzem em restrições ilegítimas ao princípio da igualdade, nem ao direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva ou sequer ao princípio da segurança jurídica, atenta a natureza livre da decisão legislativa e não ser operada uma restrição legislativa de direitos fundamentais, submetida ao regime apertado do artigo 18.º da CRP.

Não é, por isso, fundada qualquer expectativa que os cidadãos alicercem na imutabilidade do regime legal, além de, muito menos, existir um qualquer direito subjetivo.

Daí que não mereça proteção o princípio da confiança e da segurança nos termos invocados pela Recorrente ao assumir-se um regime diferenciado no modo de contagem do prazo de instauração das ações de contencioso pré-contratual, no âmbito da justiça administrativa, segundo o prescrito nas suas normas jurídicas, previstas nos artigos 101.º e 58.º, n.º 2 do CPTA, mediante remissão para o artigo 279.º do CC, em termos diferenciados do que vigoram noutras ações, como as que se encontrem submetidas à aplicação do Código de Processo Civil.

O princípio da proteção da confiança enquanto princípio constitucional suscetível de invalidar as decisões do legislador ou do julgador democraticamente legitimados, decorrentes da aplicação de certo normativo de direito, emanado do valor da segurança jurídica ínsito na ideia de Estado de direito, é aplicável às soluções que se encontrem para resolver problemas de sucessão na lei no tempo, não conferindo a proteção que ora é reclamada pela Recorrente.

Quer a solução legal proclamada nas normas legais dos artigos 58.º, n.º 2, 59.º, n.º 2 e 101.º, do CPTA, quer a interpretação e aplicação do regime previsto nas alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC, segundo os quais, a ação de contencioso pré-contratual deve ser instaurada no prazo de um mês, contado nos termos da alínea c) do artigo 279.º do CC, segundo a interpretação de que o prazo de um mês significa a consideração do mesmo dia do mês seguinte, independentemente do número de dias de duração desse mês, tendo ínsito no caso a que se reporta o presente litígio, a desconsideração do dia da prática do evento marcado pela notificação do ato impugnado à sua destinatária direta, não redundando na violação do princípio constitucional da igualdade, nem do direito à tutela jurisdicional efetiva, não implicando qualquer restrição ao conteúdo essencial do acesso à justiça e aos tribunais, nem a violação do princípio do excesso.

A alegação dos citados fundamentos do recurso pela Recorrente acaba por se traduzir na sua discordância em relação ao respeito por um pressuposto processual como é o da tempestividade da instauração da ação em juízo, no sentido do cumprimento do prazo para a instauração da ação constituir uma restrição ao seu direito fundamental de acesso à justiça e aos tribunais, o que não se concebe.

Tal alegação apresenta-se insustentada, não integrando a decisão recorrida a violação de qualquer dos citados preceitos constitucionais invocados no presente recurso.

Pelo que, em face de todo o exposto, se conclui pela improcedência, por não provados os fundamentos invocados no presente recurso para sustentar o erro de julgamento de direito, sendo de manter, com a fundamentação ora aduzida, a sentença recorrida, julgando-se intempestiva a ação de contencioso pré-contratual instaurada pela Autora, determinante da absolvição da Entidade Demandada e da Contrainteressada da instância.

*

Em suma, será de **negar provimento ao recurso** interposto pela Recorrente, por não provados os seus fundamentos, o que implica a **manutenção da sentença recorrida na ordem jurídica, com a fundamentação ora aduzida.**

*

Sumariando, nos termos do n.º 7 do artigo 663.º do CPC, conclui-se da seguinte forma:

- I.** Prevendo o artigo 101.º do CPTA que os processos de contencioso pré-contratual devem ser intentados no prazo de um mês, sendo aplicáveis à contagem do prazo o disposto nos artigos 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, do CPTA, está em causa um prazo de caducidade e não um prazo processual, pelo que não há a possibilidade de praticar o ato nos três dias úteis subsequentes ao termo do prazo de instauração da ação, mediante o pagamento de multa, nos termos do regime previsto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 139.º do CPC.
- II.** O artigo 101.º do CPTA não estipula, em particular, quaisquer regras da contagem desse prazo, mas não existe qualquer lacuna, por o artigo 101.º do CPTA ser uma norma remissiva, prevendo a regulação dessa matéria através da remissão para o regime estabelecido nos artigos 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, do CPTA, aplicando-se à ação de contencioso pré-contratual as regras que em matéria de contagem do prazo se apliquem à ação administrativa de impugnação de atos administrativos.
- III.** Embora a norma do artigo 101.º do CPTA não preveja a remissão para o artigo 58.º, n.º 2 do citado Código, não se vislumbra qualquer razão para que a mesma não seja aplicável, por aplicação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º do CPTA.
- IV.** Aplicando-se o artigo 58.º, n.º 2 e, por via dele, o artigo 279.º do CC, às ações de contencioso pré-contratual têm aplicação as regras de contagem do prazo de instauração da ação que aí se estipulem.
- V.** Referindo-se o disposto no artigo 101.º do CPTA ao prazo de “um mês”, deve considerar-se o conceito do que seja um mês, como correspondendo ao mesmo dia do mês seguinte, independentemente de esse mês ter 28, 29, 30 ou 31 dias.
- VI.** Por isso, a regra da 2.ª parte da alínea c) do artigo 279.º do CC, que prevê que se no último mês não existir dia correspondente, o prazo finda no último dia desse mês.
- VII.** Quanto aos prazos estipulados em meses – um mês o prazo previsto no artigo 101.º do CPTA, mas o entendimento é transponível para o prazo de três meses, previsto no artigo 58.º, n.º 1, b) do CPTA, do mesmo modo que já o era para o prazo de dois meses, previsto no artigo 28.º, n.º 1, a) da LPTA – tal prazo há-de findar no mesmo dia do mês em causa.
- VIII.** O prazo de um mês previsto no artigo 101.º do CPTA, por via da aplicação do artigos 58.º, n.º 2 e 59.º, n.º 3, do CPTA, conta-se nos termos do artigo 279.º, c) do CC, nos termos do qual o prazo termina às 24 horas do dia que corresponda a essa data, dentro do respetivo mês, não havendo que preceder esta regra da antecedente, prevista na alínea b) do artigo 279.º do CC, de modo a que, sendo de um mês o prazo para a instauração da ação e sendo a parte notificada no dia 07 de certo mês, o prazo termina no dia 07 do mês seguinte.

IX. As ações de contencioso pré-contratual devem ser instauradas no prazo de um mês, nos termos do disposto no artigo 101.º do CPTA, segundo as regras de contagem do prazo previstas no artigo 58.º, n.º 2 do CPTA e do artigo 279.º, c) do CC, a qual dispensa a aplicação do disposto no artigo 279.º, b) do CC, porquanto na contagem do prazo a regra aplicável da alínea c) já tem ínsito o que se estabelece naquela alínea b).

X. O disposto no artigo 279.º, c) do CC, dispensa a aplicação da alínea b) do artigo 279.º do CC porque já acautela a situação que esta norma visa proteger, tendo ínsita na sua previsão a desconsideração do dia do evento.

XI. Não se trata de defender que a regra da alínea c) do artigo 279.º do CC afasta a aplicação de qualquer outra do citado preceito, visto que várias das citadas alíneas são de aplicação cumulativa (v.g. as alíneas c) e e) do artigo 279.º do CC), mas antes assumir a interpretação de que a alínea c) do artigo 279.º do CC já salvaguarda a regra prevista na alínea b) deste preceito, pelo que dispensa a sua aplicação.

XII. Sendo o prazo de um mês, o mesmo conta-se “de mês a mês”, de acordo com o prescrito na lei, indo ao encontro do seu elemento literal e teleológico.

XIII. As normas das alíneas b) e c) do artigo 279.º do CC são harmonizáveis entre si, não sendo cumulativas, nem excludentes, porque consagram o mesmo efeito jurídico de desconsideração da data em que ocorre o evento, para efeitos do início da contagem do prazo.

XIV. A invocação da violação do princípio da igualdade e do direito fundamental de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva, previsto nos artigos 13.º, 20.º e 268.º, n.ºs 3 e 4, da CRP, mais não decorre de a Recorrente olvidar as regras particulares da justiça administrativa, de consagrar normas jurídicas próprias quanto à natureza do prazo de instauração da ação e quanto ao seu modo de contagem do prazo, que não se faz nos mesmos termos da lei processual civil.

XV. O que decorre da autonomia da justiça administrativa em relação à justiça cível e do direito processual administrativo em relação ao direito processual civil.

*

Por tudo quanto vem de ser exposto, acordam os Juízes do presente Tribunal Central Administrativo Sul, em **negar provimento** ao recurso e em **manter a sentença** recorrida, nos termos da fundamentação antecedente.

Custas pela Recorrente.

Registe e Notifique.

(Ana Celeste Carvalho - Relatora)

(Pedro Marchão Marques)

(Alda Nunes)

Fonte: <http://www.dgsi.pt>