

Processo n.º 79/2016.

Recurso jurisdicional em matéria administrativa.

Recorrentes: B, C e D, reunidas em consórcio com a denominação A.

Recorrido: Secretário para os Transportes e Obras Públicas.

Assunto: Caducidade do direito ao recurso contencioso por decurso do prazo. Conhecimento oficioso. Erro na indicação do início do prazo para interposição de recurso contencioso.

Data da Sessão: 7 de Fevereiro de 2017.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator), Song Man Lei e Sam Hou Fai.

SUMÁRIO:

I – É irrelevante o erro dos serviços administrativos comunicando ao interessado que se iniciava nessa data o prazo para o recurso contencioso, quando o prazo, suspenso nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, se reiniciaria então, se se mostra no procedimento administrativo que aquele interessado sabia bem que o acto era impugnável, bem como, que o seu requerimento a pedir os elementos em falta com a notificação do acto, suspendia a contagem do prazo para impugnação.

II – A caducidade do direito ao recurso contencioso por decurso do prazo é de

conhecimento oficioso, podendo o Tribunal conhecer da questão fosse em que momento fosse, e não apenas no despacho liminar, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º e nos artigos 61.º e 62.º do Código de Processo Administrativo Contencioso. Também no recurso de decisões do Tribunal de Segunda Instância, pode o Tribunal de Última Instância conhecer de exceções ou questões prévias de conhecimento oficioso – como a falta de pressuposto processual do recurso contencioso - não decididas com trânsito em julgado.

O Relator,

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

I – Relatório

B, C e D, reunidas em consórcio com a denominação **A** para a adjudicação e execução da empreitada referente à construção do segmento do Cotai da 1.^a fase do sistema de metro ligeiro – C360, interpuseram recurso contencioso de anulação do despacho de 3 de Junho de 2015, do **Secretário para os Transportes e Obras Públicas**, na parte em que indeferiu a pretensão das recorrentes quanto à prorrogação do prazo de execução do contrato.

O **Tribunal de Segunda Instância** (TSI), por acórdão de 16 de Junho de 2016, absolveu da instância a entidade recorrida, por intempestividade da interposição do recurso contencioso.

Inconformadas, interpõem **B, C, e D** recurso jurisdicional para o **Tribunal de Última Instância** (TUI), sustentando a tempestividade da interposição do recurso contencioso, pois que:

- O recurso foi apresentado no prazo indicado pela entidade recorrida, não podendo ser negado o direito ao recurso porque isso contrariaria os princípios da boa-fé e da confiança;

- O acórdão recorrido não tomou posição quanto a esta argumentação das recorrentes, incorrendo em omissão de pronúncia, sendo, por isso, nulo;

- As recorrentes apenas apresentaram a petição de recurso contencioso no dia 10 de Agosto e não no dia 7 de Agosto de 2015 porque a entidade recorrida lhes comunicou por carta que o termo inicial da contagem do recurso contencioso era o dia 10 de Julho de 2015;

- A cominação para a indicação errada da contagem do prazo de recurso não é a prevista no artigo 9.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo;

- O Tribunal não pode conhecer oficiosamente da caducidade do direito ao recurso, excepto no momento de aceitação ou rejeição liminar do recurso.

O **Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público** emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso.

II – Os factos

I) O acórdão recorrido considerou provados os seguintes factos (omitem-se os irrelevantes para a decisão da única questão deste recurso jurisdicional):

1) - Em 14 de Dezembro de 2012, a RAEM celebrou com “A” (adiante designado por Consórcio) o contrato de “Construção do Segmento do Cotai da 1ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro - C360”, com prazo de execução de 1021 dias.

2) - Em 16 de Fevereiro e 28 de Março de 2015, o referido Consórcio apresentou dois pedidos de prorrogação do prazo de execução e o respectivo plano de trabalhos.

3) – Em 9/04/2015 o Secretário para as Obras Públicas e Transportes proferiu despacho sobre a matéria.

4) - Posteriormente, aquela decisão foi objecto de uma “rectificação”, por despacho do Secretário para as Obras Públicas e Transportes de 3/06/2015.

5) – O empreiteiro consórcio foi notificado do acto em 23/06/2015.

6) – O consórcio, em 26/06/2015, pediu que lhe fossem facultados os documentos que contivessem toda a informação de notificação obrigatória e que tivessem servido de base para a decisão recorrida.

7) - Este pedido foi satisfeito em 10/07/2015, tendo a notificação o seguinte teor:

«Sua referência C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXX

Sua comunicação de 26/06/2015

Nossa referência GIT-O-15-XXXXX

C. Postal 10/07/2015 - Macau

Assunto: “Construção do Segmento do Cotai da 1.ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro - C360” - pedido de fornecimento de informações

A vossa carta foi recebida. No que diz respeito ao vosso pedido de prorrogação do prazo de trabalho da obra referida, o Secretário para os Transportes e Obras Públicas proferiu decisão e fez reforma respectivamente por propostas n.º XXX/ET/GIT/2015 de 9 de Abril de 2015 e n.º XXX/ET/GIT/2015 de 3 de Junho do mesmo ano do nosso Gabinete. Por ofícios n.º GIT-O-15-XXXXX e n.º GIT-O-15-XXXXX, o nosso Gabinete comunicou ao vosso Consórcio o teor e os fundamentos da decisão e reforma referidas.

Quanto aos outros documentos fundamentais da decisão, solicitados na vossa carta (n.º C560-TAPA2-PAP-RPT-XXXXX Rev:A e n.º C560-TAPA2-PAP-RPT-XXXXX Rev:B), o vosso Consórcio pode ter acesso às informações necessárias via sistema administrativo de documentos da obra de metro ligeiro - Aconex.

Relativamente à decisão referida do Secretário para os Transportes e Obras Públicas sobre o pedido de prorrogação do prazo de trabalho, vem comunicar ainda ao vosso Consórcio o seguinte:

- Ao abrigo do art.º 145.º n.º 2 alíneas a) e b), art.º 149.º e art.º 155.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M de 11 de Outubro, o vosso Consórcio pode deduzir impugnação de forma seguinte:

- a) Apresentar reclamação ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas dentro de 15 dias contados do dia seguinte da prolação da presente notificação;

- b) Interpor recurso hierárquico facultativo ao Chefe do Executivo dentro de 30 dias contados do dia seguinte da prolação da presente notificação;

- Ao abrigo do art.º 150.º n.º 4, em conjugação com o art.º 156.º n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo, ao exercer o direito referido, deve-se expor todos os fundamentos (de factos e de direito) do recurso por meio de requerimento, podendo juntar

os documentos que considere convenientes. Ao abrigo do art.º 25.º n.º 2 alínea a) do Código de Processo Administrativo Contencioso, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M de 13 de Dezembro, pode interpor recurso contencioso contra o acto dentro de 30 dias contados do dia seguinte da prolação da presente notificação».

II) O conteúdo da notificação referida na alínea 5) foi o seguinte:

Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes

Rua de Pequim n.º 230-246

Finance Centre, 6º andar, apartamento J

Sr. E

cc.

C050 - F

C560 - G

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência: GIT-O-15-XXXXXX

C. Postal 19/06/2015 - Macau

Assunto: “Construção do Segmento do Cotai da 1ª Fase do Sistema de Metro Ligeiro - C360” – 2º pedido de prorrogação do prazo de execução (2)

Respectivamente por cartas n.º C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXXX, n.º 1

C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXXX e n.º C360-TAPA2-CWS-LTR-XXXXXX, o vosso Consórcio pediu prorrogar o prazo de execução da empreitada referida, conforme o despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas sobre a proposta n.º XXX/ET/GIT/2015 do nosso Gabinete, o programa juntado às cartas referidas não está conforme ao programa aprovado em 24 de Janeiro de 2013, com base nisso, é rectificado o período de prorrogação do prazo de execução das 6ª, 7ª e 9ª a 26ª sessões obrigatórias (marcos miliários) em função do programa aprovado (vide o anexo).

III) O requerimento referido na alínea 6) tem o seguinte conteúdo:

Referência: GIT-O-15-XXXXX e GIT-O-15-XXXXX

GIT - Gabinete para as infra-estruturas de Transportes

Referência: C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXX

Assunto: C360 - Construção Do Segmento Do Cotai Da Metro Ligeiro - C360

Reply to Letters Ref. Nos. GIT-O-15-XXXXX e GIT-O-15-XXXXX

Rua Dr. Pedro José Lobo, nº 1-3, Ed. Banco Luso Internacional, 26º andar, MACAU

Attn: Mr. H Sr. Coordenador Adjunto

Signatário de: X. X. XXXXX

P.M.P. 26 Junho 2015

Excelência,

Escrevemos a V. Exa. na sequência das missivas do GIT Nos. GIT-O-15-XXXXX e GIT-O-15-XXXXX datadas de 19 de Junho de 2015 (doravante, as “Cartas”).

A este respeito, o Consórcio deseja fazer notar a V. Exa. que as Cartas reduzem o reconhecimento parcial dos direitos a prorrogação legal de prazo para execução da obra em epígrafe (doravante “Prorrogação de Prazo”) tal como indicados na missiva do GIT com a Ref. No. GIT-O-15-XXXXX, de 27 de Abril de 2015, e deseja registar pela presente o seu total desacordo com a revisão/redução da Prorrogação de Prazo contida nas Cartas, que o Consórcio considera representar uma redução inaceitável dos seus direitos a Prorrogação de Prazo que haviam anteriormente sido concedidos pelo Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas nos termos da referida carta com a Ref. No. GIT-O-15-XXXXX, datada de 27 de Abril de 2015. Face ao exposto, o Consórcio reserva pela presente todos os seus direitos a obter por via administrativa e/ou judicial o reconhecimento dos seus direitos a Prorrogação de Prazo, nos termos e para os efeitos do disposto no Decreto-Lei No. 74/99/M, de 18 de Novembro.

Mais ainda, o Consórcio deseja registar que pretende obter a reapreciação dos seus direitos a Prorrogação de Prazo agora reduzidos nos termos das Cartas, mas, até à presente data, não recebeu os documentos de suporte que contêm a os fundamentos para a decisão do Exmo. Secretário para os Transportes e Obras Públicas, nomeadamente o Despacho

XXX/ET/GIT/2015, uma vez que as Cartas apenas indicam que a Prorrogação de Prazo foi reduzida e apresentam uma tabela que reflecte os prazos parcelares revistos em conformidade com essa redução do Prazo de Prorrogação, informação manifestamente insuficiente para permitir uma resposta fundamentada do Consórcio, e que impede o exercício efectivo dos direitos de resposta do Consórcio nos termos do Decreto-Lei n.º. 74/99/M, de 18 de Novembro e do Código de Procedimento Administrativo.

Assim, e por forma a poder exercer os referidos direitos de resposta que a lei lhe confere, o Consórcio requer pela presente, com urgência, que lhe sejam facultados os documentos que contêm toda a informação que nos termos do Código de Procedimento Administrativo são de notificação obrigatória, e que terão servido de base para a decisão vertida nas Cartas nomeadamente o referido Despacho XXX/ET/GIT/2015, bem como os demais documentos de suporte. Após notificação destes elementos, o Consórcio não deixará de apresentar a sua posição relativamente às Cartas e de defender os seus direitos em sede própria, tudo nos termos da lei dentro dos prazos legais para o efeito, que se deverão considerar suspensos até efectiva recepção da informação ora requerida. Mais ainda, o Consórcio deseja fazer notar a V. Exa. que o GIT está legalmente obrigado a prestar a informação ora requerida no prazo máximo de 10 dias, nos termos das leis de Macau.

O Consórcio permanece ao dispor de V. Exa. para os efeitos que V. Exa. entenda convenientes.

Com os melhores cumprimentos.

X.X. XXXXX

Contratante Representante

A

III – O Direito

1. Questões a apreciar

Importa apreciar o que vem suscitado pelas recorrentes, atrás mencionadas, que defendem a tempestividade do recurso contencioso.

2. Regime de início do prazo para interposição de recurso contencioso e suspensão por falta de elementos da notificação

Está em causa a questão da intempestividade da interposição do recurso contencioso, decidida pelo acórdão recorrido.

Há matérias (de facto e de direito) sobre a qual tanto as partes (recorrentes e entidade recorrida), como o acórdão recorrido e o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público estão de acordo e que são estas:

Como refere o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público “o empreiteiro foi notificado do acto recorrido em 23 de Junho de 2015 e, em 26 desse mesmo mês de Junho, na sequência dessa notificação, requereu que lhe fossem facultados elementos relativos à formação do acto, que não constavam da notificação, logo asseverando, nesse requerimento, que os prazos legais que lhe assistiam para defender os seus direitos se deviam considerar suspensos até efectiva recepção da informação requerida. Tais requeridos elementos foram-lhe facultados em 10 de Julho de 2015, acompanhados de comunicação da Administração a

dar conta de que nessa data se iniciava a contagem do prazo para interposição do recurso.

Nenhuma controvérsia há quanto ao prazo para interposição do recurso contencioso, de 30 dias, nem quanto às datas de notificação do acto, de requerimento de elementos complementares e de entrega de tais elementos.

Pois bem, atendendo às regras legais que dimanam dos artigos 25.º, n.º 3, 27.º, n.º 2, do Código de Processo Administrativo Contencioso e 74.º do Código do Procedimento Administrativo, segundo as quais aquele prazo de 30 dias para interposição do recurso viu iniciada a sua contagem em 24 de Junho de 2015, esteve suspenso entre 26 de Junho e 10 de Julho do mesmo ano, e retomou a contagem em 11 de Julho de 2015, a conclusão que se impõe é a de que esse prazo de 30 dias se esgotou em 7 de Agosto de 2015”.

O recurso contencioso foi interposto a 10 de Agosto, portanto, três dias depois de findo o prazo.

Aquando da entrega dos elementos em falta, em 10 de Julho de 2015, ao empreiteiro, os serviços das Obras Públicas e Transportes comunicaram-lhe que podia “interpor recurso contencioso contra o acto dentro de 30 dias contados do dia seguinte da prolação da presente notificação”.

Esta informação estava errada, como se viu, porque o prazo para interpor o recurso

não se iniciava nessa data. Tinha-se iniciado já em 24 de Junho de 2015, esteve suspenso entre 26 de Junho e 10 de Julho do mesmo ano, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, e voltou a correr nessa data. Isto é, o prazo *recomeçou* a correr em 11 de Julho de 2015 e não *iniciou* a sua marcha nesta data, ao contrário do que os serviços das Obras Públicas e Transportes comunicaram ao interessado.

Até aqui não há litígio.

Onde reside a controvérsia é na circunstância de o acórdão recorrido ter decidido que é irrelevante o erro na comunicação dos serviços administrativos, visto que estes não podem alterar o que a lei prevê em termos de regime de contagem e suspensão dos prazos para interposição de recurso contencioso. Já as empresas recorrentes consideram que deve ser aceite o recurso porque confiaram no que os serviços administrativos competentes lhes comunicaram acerca do prazo para interposição do recurso contencioso.

Vejamos.

Antes de mais, é certo que ninguém tem poderes para afastar o regime legal quanto ao prazo para interposição de recurso contencioso, ao seu início, à suspensão do prazo por falta de elementos da notificação e ao seu reinício após entrega dos elementos em falta.

Designadamente, os serviços administrativos que notificam o interessado da prolação de um acto administrativo passível de recurso não podem contrariar o que a lei prevê quanto às mencionadas matérias. Nem o tribunal tem esse poder.

Examinemos em pormenor os deveres dos serviços administrativos nestas matérias.

Quanto ao conteúdo da notificação de actos administrativos, dispõe o artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo:

“Artigo 70.º

(Conteúdo da notificação)

Da notificação devem constar:

- a) O texto integral do acto administrativo;
- b) A identificação do procedimento administrativo, incluindo a indicação do autor do acto e a data deste;
- c) O órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para esse efeito;
- d) A indicação de o acto ser ou não susceptível de recurso contencioso”.

O erro na comunicação dos serviços não está na indicação do prazo para impugnação contenciosa do acto, que era, efectivamente, de 30 dias.

O erro consistiu em terem dito às interessadas que o prazo começava a correr no dia seguinte ao da notificação, quando é certo que o prazo já se tinha iniciado e estava simplesmente suspenso para recomeçar a correr a partir da entrega dos elementos em falta, contando-se evidentemente o tempo já decorrido, como é próprio da suspensão de prazos,

contrária à sua interrupção, que inutiliza a parte do prazo já corrida.

Aliás, os serviços administrativos cometeram outro erro, mais propriamente uma omissão. Aquando da notificação do acto, a 23 de Junho de 2015 [matéria provada, alínea II)], não cumpriram o disposto no artigo 70.º do Código do Procedimento Administrativo, acabado de citar: não advertiram o interessado de que o acto era susceptível de recurso contencioso e, conseqüentemente, não indicaram o órgão competente para apreciar a impugnação do acto e o prazo para esse efeito.

Não obstante, o consórcio empreiteiro conhecia bem os seus direitos e sabia bem que o acto era impugnável, bem como, que o seu requerimento a pedir os elementos em falta com a notificação do acto, suspendia a contagem do prazo para impugnação, como consta da matéria provada, alínea III), sendo que, no seu requerimento de 26 de Junho de 2015, diz:

“Após notificação destes elementos, o Consórcio não deixará de apresentar a sua posição relativamente às Cartas e de defender os seus direitos em sede própria, tudo nos termos da lei dentro dos prazos legais para o efeito, que se deverão considerar suspensos até efectiva recepção da informação ora requerida”.

Isto é, o consórcio sabia perfeitamente que o despacho de 3 de Junho de 2015, notificado a 23 de Junho de 2015, era recorrível, que o prazo para o recurso contencioso começara a correr a 24 de Junho e que o seu requerimento de 26 de Junho de 2015, a pedir os elementos em falta aquando da notificação, suspendia o prazo para interposição do

recurso contencioso até à entrega desses elementos, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do Código de Processo Administrativo Contencioso.

Assim, mesmo que se entenda que o disposto no n.º 6 do artigo 111.º do Código de Processo Civil (“Os erros e omissões praticados pela secretaria não podem, em qualquer caso, prejudicar as partes”) constitui um princípio geral aplicável não só às secretarias judiciais, mas também aos serviços administrativos encarregados das notificações de actos administrativos susceptíveis de impugnação contenciosa, questão sobre a qual não releva tomar posição, a norma não teria nunca aplicação ao caso dos autos, já que se mostra que o interessado sabia que o acto era impugnável, bem como, que o seu requerimento a pedir os elementos em falta com a notificação do acto, suspendia a contagem do prazo para impugnação. E, portanto, sabia que o prazo para o recurso não se iniciava a 11 de Julho de 2015. Tendo interposto o recurso contencioso a 10 de Agosto de 2015, tem de se entender que se quis prevalecer do erro dos serviços administrativos para beneficiar de um alargamento do prazo, o que não merece acolhimento.

Pelas mesmas razões não tem aplicação, por analogia, o disposto no n.º 3 do artigo 144.º do Código de Processo Civil (“Se a irregularidade consistir em se ter indicado para a defesa prazo superior ao que a lei concede, deve a defesa ser admitida dentro do prazo indicado, a não ser que o autor tenha feito citar novamente o réu em termos regulares”).

Afigura-se-nos que o acórdão recorrido decidiu bem ao considerar irrelevante para o efeito o erro na comunicação do início da contagem do prazo para o recurso contencioso.

3. Omissão de pronúncia

Como bem nota o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, a *questão* sobre a qual o acórdão recorrido tinha de pronunciar era a atinente à caducidade do recurso contencioso. Os argumentos aduzidos pelos recorrentes para defenderem a tempestividade do recurso não constituem *questões* para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 563.º (“O juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras”) e na alínea d) do n.º 1 do artigo 571.º do Código de Processo Civil (“1. É nula a sentença ...d) Quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento”. Trata-se de jurisprudência corrente.

Não, é, pois, nulo o acórdão recorrido.

4. Violação do princípio da boa-fé

Entendem os recorrentes que a entidade recorrida viola os princípios da boa-fé, ao ter enviado uma carta a dizer que o prazo para o recurso terminava a 10 de Agosto de 2015 e vir defender no recurso contencioso que o prazo terminava a 7 de Agosto de 2015.

Esta alegação dos recorrentes suscita duas questões.

Em primeiro lugar, importa não confundir os planos. Quem enviou a carta aos recorrentes foram os serviços administrativos. Quem está na posição passiva no recurso contencioso é o Secretário da tutela. Este não está obrigado a subscrever as actuações dos serviços administrativos se entender que elas não foram as devidas. Não há aqui violação da boa-fé substantiva ou processual.

Por outro lado, a caducidade do recurso é de conhecimento oficioso. Mesmo que não suscitada, o Tribunal teria o dever de dela conhecer, fosse em que momento fosse, e não apenas no despacho liminar. O que resulta desde logo do disposto no n.º 2 do artigo 58.º e nos artigos 61.º e 62.º do Código de Processo Administrativo Contencioso. Aliás, até já no recurso jurisdicional poderia ser conhecida da questão se antes não tivesse sido, como decidimos no acórdão de 16 de Novembro de 2005, no Processo n.º 22/2005 (No recurso de decisões do Tribunal de Segunda Instância, pode o Tribunal de Última Instância conhecer de excepções ou questões prévias de conhecimento oficioso – como a falta de pressuposto

processual do recurso contencioso - e não decididas com trânsito em julgado). No mesmo sentido, cfr. o nosso acórdão de 18 de Março de 2015, no Processo n.º 7/2015.

Improcede a questão suscitada.

5. Artigo 9.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo

Ainda que, porventura, estivesse incorrecta a invocação pelo acórdão recorrido do disposto no artigo 9.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, isso não tem nenhuma relevância no mérito da questão em causa: a intempestividade do recurso contencioso.

IV – Decisão

Face ao expendido, negam provimento ao recurso jurisdicional.

Custas pelas recorrentes, fixando a taxa de justiça em 3 UC para cada uma.

Macau, 7 de Fevereiro de 2017.

Juízes: Viriato Manuel Pinheiro de Lima (Relator) – Song Man Lei – Sam Hou Fai

O Magistrado do Ministério Público
presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa