CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI

apresentadas em 18 de Novembro de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Quando termina o prazo de interposição de recurso para o Tribunal de Justiça? E, em qualquer caso, como se calcula, em direito comunitário, o prazo concedido aos particulares para recorrerem para o Tribunal? O advogado-geral, dirão alguns leitores, pretende fazer voltar os seus colegas aos bancos da universidade. As respostas a estas perguntas não são, porém, tão fáceis quanto parecem. Vejamos porquê.

Em 18 de Fevereiro de 1985, Rudolf Misset, tradutor do Serviço Linguístico do Conselho, tomou conhecimento de que o secretário-geral da instituição tinha, por decisão dessa mesma data, indeferido uma sua reclamação. Três meses para interposição do recurso é quanto o estatuto dos funcionários prevê; visto que o dia da notificação não conta — deve ter pensado R. Misset — o prazo termina em 19 de Maio de 1985. Se acrescentarmos os dois dias concedidos aos residentes na Bélgica pelo anexo II do Regulamento Processual, chegaremos ao dia 21, data exacta em que o Tribunal recebeu o recurso interposto pelo funcionário.

O Conselho veio a Tribunal contestar, antes de mais, a admissibilidade do recurso: ele deveria ter sido — afirmou em sua defesa — interposto o mais tardar em 20 de Maio. Determinando o estatuto que «os recursos... devem ser interpostos *num* prazo de três meses», não restam dúvidas de que, na contagem do prazo, se não incluiu o dia em que termina. No caso do funcionário Misset, portanto, o prazo em causa começou a correr em 19 de Fevereiro de 1985, ou seja, no dia seguinte ao da notificação do acto impugnado, e terminou em 18 de Maio. Ora, 18 mais 2 é igual a 20: logo, o recurso deveria ter dado entrada na Secretaria até esta data.

Não é assim, contestou o recorrente: o *dies ad quem* deverá ser contado, e por inteiro. Veja-se o Regulamento n.° 1182/71, do Conselho, de 3 de Junho de 1971, relativo à determinação das regras aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos (JO 1971, L 124, p. 1; EE 01 F1, p. 149): «um prazo fixado em meses — estabelece a alínea c), do n.° 2 do artigo 3.° — começa a correr no início da primeira hora do primeiro dia do prazo e termina com o decurso da última hora do dia que... no último mês... tenha a mesma denominação ou o mesmo número que o dia do início do prazo». Visto que, nos termos do número anterior, «o dia em que (o) evento ocorreu ou (o) acto foi praticado não será incluído na contagem do prazo», é evidente que, para R. Misset, o prazo de três meses começara a correr em 19 de Fevereiro de 1985 (*dies a quo*), terminando em 19 de Maio, inclusive (*dies ad quem*).

É certo — acrescentou o funcionário — que o Regulamento n.° 1182/71 tem um alcance limitado, uma vez que se refere apenas aos «actos do Conselho e da Comissão que tenham sido ou venham a ser adoptados» com base nos tratados CEE e Euratom, ao passo que o estatuto dos funcionários e o Regulamento Processual foram adoptados com base, também, no Tratado CECA. Estes dois últimos diplomas, porém, nada dispõem em matéria de *dies ad quem*;

* Tradução do italiano.

pelo que não pode deixar de concluir-se que as normas do primeiro diploma são aplicáveis por analogia, garantindo-se assim uma regulamentação uniforme dos prazos no direito comunitário.

2. Por despacho de 27 de Fevereiro de 1986, a Segunda Secção determinou o reenvio do processo para o *Tribunal Pleno*, a fim de julgar a excepção de admissibilidade sem entrar na discussão de mérito. Convidou ao mesmo tempo o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu a fornecerem elementos sobre as respectivas práticas na contagem dos prazos para a reclamação administrativa e a darem a sua opinião quanto ao âmbito do Regulamento n.° 1182/71 relativamente aos prazos de recurso.

Surpresas não faltaram. A Comissão afirmou não dar importância ao prazo para reclamação; ou seja, responde às reclamações ainda que apresentadas fora do prazo. Pelo contrário, o Conselho e o Parlamento cumprem à letra o estatuto, respeitando os princípios afirmados pelo Tribunal no acórdão de 26 de Novembro de 1981, processo 195/80 (Michel/Parlamento, Recueil 1981, p. 2861). Quanto, por outro lado, ao alcance do regulamento, não poderiam ser mais divergentes os pontos de vista das três instituições. O Conselho exclui a sua aplicação, directa ou por analogia, aos prazos estabelecidos nos tratados, no estatuto dos funcionários e no Regulamento Processual. A Comissão é de parecer contrário, enquanto o Parlamento dá a entender que, no contencioso da função pública comunitária, prevalecem, em qualquer caso, as normas do estatuto. Em resumo, uma grande confusão.

3. Convém, pois, começar *ab ovo*. Faço notar, antes de mais, que as normas comunitárias em matéria de impugnação estão todas redigidas da mesma forma: «O recurso — pode ler-se em qualquer uma delas — deve ser interposto *num* prazo de (x meses)... *a partir*» da data da publicação ou notificação do acto. Ora, esta fórmula contém já dois dos três elementos necessários para se agir processualmente em tempo: alínea a) a quantidade de tempo atribuído (um, dois ou três meses); alínea b) o dia em que o prazo começa a correr. Para se conhecer a data exacta em que o prazo finda, falta agora determinar como se calcula a duração do período assim definido.

Explicar-me-ei recorrendo a um exemplo. Suponhamos que uma decisão da Comissão foi notificada a uma empresa siderúrgica em 1 de Setembro de 1986; nos termos do artigo 33.° CECA, o recurso deverá ser interposto no prazo de um mês a contar daquela data. Ora, abstraindo por agora dos critérios de cálculo, é óbvio que os limites deste *spatium temporis* coincidem necessariamente com o dia 1 de Setembro de 1986 (*dies a quo*) e com o dia 1 de Outubro seguinte (*dies ad quem*). Para o jurista, contudo, não basta uma delimitação deste tipo: ele terá, com efeito, de determinar se os dias inicial e/ou final do referido período deverão ser considerados úteis para efeitos do *exercício válido do direito de impugnação*. Dito de outra forma, trata-se de calcular o intervalo de tempo que deve correr entre dois actos, o acto a impugnar e o acto de impugnação.

É aqui que cabe recorrer ao nosso Regulamento Processual. No n.° 1 do artigo 81.° estabelece-se, com efeito, que «os prazos para interposição de recursos contra actos de uma instituição começam a correr no dia seguinte ao do recebimento da notificação do acto»; o mesmo se prevê no n.° 1 do artigo 80.° para os prazos processuais em geral. As duas normas — é evidente — não fixam o dia inicial do prazo nem a sua duração, visto que existem disposições específicas para esse efeito, como, por exemplo, o citado artigo 33.° CECA; mas adoptam, contudo, o princípio tradicional segundo o

qual *dies a quo non computatur in termino*. Óbvia é a *ratio* desta norma. Relativamente a um prazo expresso em dias ou em meses, não seria justo entrar em linha de conta com o momento em que se procede à notificação de um acto; o *dies a quo* é, pois, considerado em função da finalidade que lhe é própria. Reside aqui, diga-se de passagem, o erro de R. Misset: com efeito, distorcendo o sentido do princípio, Misset considera o dia seguinte ao *dies a quo* não como o dia em que o prazo começa a correr, mas como o dia que situa esse prazo no tempo.

Isto quanto ao *dies a quo*. E o *dies ad quem*? Direi que a resposta é intuitiva. Se, nos termos do princípio acima relembrado, se presume que o direito de recorrer apenas pode ser exercido a partir do dia seguinte àquele que define o início do prazo, torna-se evidente que, no restante tempo para o seu exercício, se encontra também compreendido integralmente o dia em que termina o prazo (*dies ad quem computatur in termino*).

Ora, não é, em rigor, necessário transformar esta consequência lógica em objecto de uma norma expressa; tanto assim é que apenas a explicitaram os legisladores nacionais citados *sub* n.° 5 (não a explicitam, pelo contrário, os códigos de processo civil belga, espanhol, italiano e português). Com efeito, uma vez fixado o primeiro dos dois limites de um prazo — o que fazem, em direito comunitário, os referidos artigos 80.° e 81.° —, o outro limite mantém-se em aberto, determinando-se aritmeticamente em função da extensão do período que deve ser acrescentado ao dia inicial.

Clarificado assim o sistema de cálculo, tudo se torna simples. Antes de o aplicarmos à hipótese de que partimos, convirá, por outro lado, insistir em que o princípio consignado no Regulamento Processual *tem carácter geral*: por outras palavras, deverá ser aplicado uniformemente a qualquer prazo processual ou de recurso, seja ele fixado em meses, semanas ou dias. Estabelecida esta premissa, regressemos ao nosso caso, no qual, como se recordará, a decisão da Comissão foi notificada no primeiro dia de Setembro. Como é sabido, Setembro tem *trinta* dias. Por outro lado, o artigo 33.° CECA fixa o prazo de *um mês* para recorrer. A ser verdade tudo quanto acabo de dizer, calcular o tempo concedido para recorrer em função do número de dias ou com base no mês deveria conduzir ao mesmo resultado.

Confirmemo-lo, contando, antes de mais, o prazo como se estivesse fixado em trinta dias. O *dies a quo* é 1 de Setembro de 1986, que não se conta. 2 de Setembro é, pois, o primeiro dos dias à disposição da empresa siderúrgica; continuando, assim, a contagem *ex numeratione dierum*, chegaremos a 1 de Outubro de 1986, ou seja, à data que coincide com o trigésimo e último dia que a empresa pode utilizar.

Passemos ao cálculo com base em um mês. Neste caso, não podendo contar os dias um após outro (o mês, com efeito, é uma unidade temporal com duração variável), teremos necessariamente que proceder *ex denominatione dierum* e, assim, avançar até ao dia que, no mês de chegada, tem o mesmo número do dia inicial: logo, se 1 de Setembro é o *dies a quo* — e, uma vez mais, se está excluído do cálculo — o *dies ad quem* do prazo atribuído à empresa não poderá

deixar de coincidir com o dia 1 de Outubro. A comprovação, julgo eu, não deixa margem para dúvidas. Resulta daqui que, sejam de que tipo forem, os prazos comunitários «calculam-se (sempre) a partir do dia seguinte à data do acto a que se referem» (n.° 1 do artigo 80.° do Regulamento Processual), enquanto o dia final se encontra sempre compreendido no prazo. Em suma, a fórmula genérica «num prazo de... x meses» deverá ser entendida no sentido de que o recurso pode ser validamente interposto até, e nunca depois, das 24 horas do dia que, no último mês do prazo, tem o mesmo número que o dia em que o acto impugnado foi notificado ao recorrente.

Apliquemos agora esta conclusão ao caso presente. Considerando os dois dias atribuídos em razão da distância entre Bruxelas e Luxemburgo, o direito de recurso do funcionário Misset caducou à meia-noite do dia 20 de Maio de 1985. Tendo dado entrada no dia seguinte, o seu pedido é, portanto, inadmissível. O Conselho que, para contestar o cálculo errado do recorrente, nega que o *dies ad quem* possa entrar na contagem do prazo, fundamentou mal a sua excepção; mas não restam dúvidas de que ela atinge o alvo.

4. Suponhamos todavia — *for argument's sake*, como dizem os ingleses — que existe uma lacuna no Regulamento Processual quanto ao cálculo do dia final. Nessas condições, poderia o Tribunal fazer o que lhe é sugerido por Misset, ou seja, aplicar por analogia as normas do Regulamento n.° 1182/71? A resposta, creio eu, deverá ser negativa.

Recordo, antes de mais, que na origem daquele normativo se encontra a necessidade de obviar a uma bem conhecida e inultrapassável dificuldade: as leis comunitárias operam no âmbito de ordenamentos jurídicos que contêm regras frequentemente divergentes no que se refere à eficácia das normas no tempo. Foram assim estabelecidos critérios uniformes de contagem dos «prazos de entrada em vigor, de produção de efeitos... e de cessação... dos actos do Conselho e da Comissão» (ver o artigo 4.° e relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento sobre o projecto do regulamento, documento 11/70 de 8.4.1970 de Abril de 1970, n.os 8 e 9). Por outro lado, os referidos critérios disciplinam a vida de normativos que, tendo os mais heterogéneos conteúdos, podem impor os mais diversos prazos; isso levou o legislador comunitário a não lhes atribuir carácter imperativo. Eles serão, com efeito, aplicáveis «salvo disposição em contrário» (artigo 1.°).

O contrário se passa no caso dos prazos de recurso, que são prazos atribuídos para o válido exercício de um *direito fundamental*: o de agir em juízo para defesa de um interesse próprio. Assim sendo, é evidente que esses prazos devem ser considerados de ordem pública, dotados de carácter imperativo e improrrogáveis (ver acórdão de 12 de Julho de 1984, processo 227/83, Moussis/Comissão, Recueil 1984, p. 3133).

Esta diferença, julgo eu, tem um alcance tal que retira qualquer fundamento à tese de R. Misset. Contrariamente ao que defende o funcionário (e, com ele, a Comissão), estou, com efeito, convencido de que as modalidades de contagem previstas no Regulamento n.° 1182/71 deverão, elas também, ser interpretadas à luz das regras expostas *sub* n.° 3, conduzindo, portanto, a resultados que não divergem daqueles a que até agora chegámos. Aqui, pelo contrário, a verificação é ainda mais fácil porque as citadas mo-

dalidades de contagem se referem também aos prazos expressos em semanas, ou seja, a períodos que têm o mesmo número (7) de dias. Um exemplo elementar: a semana que começa na segunda-feira 1 de Setembro de 1986 termina na segunda-feira 8, ou seja, no sétimo dia seguinte ao *dies a quo.*

Que esta interpretação é correcta demonstra-o também, para além do mais, a letra do nosso regulamento. Lê-se no seu artigo 3.°, na versão francesa, sem dúvida, a mais clara: «si un délai exprimé... en semaines... est à compter *à partir* du moment où... s'effectue un acte, le jour au cours duquel... s'effectue cet acte n'est pas compté... (et le délai) prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine..., porte la même dénomination... que le jour *du départ*» (sublinhados meus).

5. Dito isto, resta ainda o facto de ser inexequível a analogia invocada por R. Misset: donde uma (pretensa) lacuna, que só poderá ser preenchida determinando-se se existe, nesta matéria, um princípio geral comum aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. Ora bem, um nada complexo estudo de direito comparado demonstra que, com excepção da França e da Irlanda, a contagem dos prazos de recurso nos diversos sistemas nacionais corresponde exactamente à do nosso Regulamento Processual. São os seguintes os critérios para os prazos expressos em meses: alínea a) o *dies a quo* é o dia em que o acto é objecto de notificação ou de comunicação; alínea b) esse dia não é contado para o exercício do direito de recurso; alínea c) o *dies ad quem* está compreendido no prazo e coincide com o dia que, no último mês do prazo concedido, tem o mesmo número do *dies a quo.* Donde resulta que na Bélgica, na Dinamarca, na República Federal da Alemanha, na Espanha, na Grécia, na Itália, no Luxemburgo, nos Países Baixos, em Portugal e no Reino Unido um eventual prazo de três meses concedido para se recorrer de uma decisão notificada em 18 de Fevereiro de 1985 termina à meia-noite do dia 18 de Maio seguinte.

Por outro lado, se procedermos a uma análise mais aprofundada, mesmo as duas excepções que referimos se revelam mais aparentes do que reais; ou seja, obedecem, no essencial, à *ratio* que inspira o método de contagem dominante na área comunitária. Com efeito, na Irlanda o dia inicial é contado no prazo, embora dele se exclua o último dia. Por outras palavras, a Irlanda não segue a regra *dies a quo non computatur in termino*; mas — e é isso que nos interessa — deixa inalterada a *distantia temporis* entre os dois limites do prazo.

No que se refere à França, os problemas não surgem no âmbito do processo civil. Com efeito, e confirmando um princípio apenas desconhecido para lá do canal de San Giorgio, o primeiro parágrafo do artigo 641.° do novo código (1975) estabelece que «lorsqu'un délai est exprimé en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas». No que se refere aos prazos expressos em meses, aceite a exclusão do *dies a quo* pelos motivos examinados *sub* n.° 3, o legislador pretendeu eliminar, de raiz, qualquer possível dúvida de interpretação, estabelecendo com precisão o dia em que o prazo termina. Estabelece-se, com efeito, no segundo parágrafo do mesmo artigo que «lorsqu'un délai est exprimé en mois... ce délai expire le jour du dernier mois... qui porte le même quantième que le jour... qui fait courir de délai» (ver, nos mesmos termos, os artigos 187.° e 188.° BGB, o artigo 243.° do Código Civil heléni-

cos e o n.° 2 do artigo 145.° do Código do Processo Civil helénicos). Em resumo, o *dies ad quem* é incluído no prazo, podendo considerar-se respeitada a regra «europeia».

Mais complexa é a situação em direito administrativo. Também aqui, na verdade, «les délais de recours exprimés en mois se calculent de quantième en quantième, quel que soit le nombre de jours composant les mois compris dans le délai»; em especial, «le délai ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du jour du fait générateur (*dies a quo*)... (et) il expire à 24 heures, le *dies ad quem*» (Odent, *Contentieux administratif*, Paris, 1976-1981, p. 1060 e seguintes). Contudo — e aí reside a questão — «comme les secrétariats des juridictions administratives ferment bien avant 24 heures,... les pourvois enrégistrés seulement le lendemain du *dies ad quem* sont encore recevables», para que se não corra o risco de «priver les justiciables de quelques heures du délai auquel ils ont droit». Ou seja, «pour une décision notifiée le 16 février, le délai de recours... commence à courir le 17 février a 0 heure, (et) il expire le 16 avril à 24 heures; un recours introduit le 17 avril aurait encore été recevable; introduit le 18 avril, il est tardif» (ver Conseil d'État, 8 de Junho de 1951, dame Bordenave, Recueil, p. 798).

Que dizer do sistema assim descrito? Uma vez que o prazo de dois meses termina no dia correspondente ao *dies a quo*, que não é contado, o princípio não é posto em causa. Heterodoxa é, contudo, a prática. Com efeito, no intuito de se conceder um máximo de protecção ao direito do recorrente, acabou por se esquecer — ou melhor, por não se tomar em consideração deliberadamente — que o prazo em causa «ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du *dies a quo*».

Seja como for, o inconveniente que conduziu a jurisprudência francesa a prolongar a vida do direito de impugnação não existe no Kirchberg. Com efeito, «fora das horas de expediente da Secretaria, as peças processuais podem ser validamente apresentadas ao guarda de serviço. Este anotará a data e a hora da apresentação» (instruções ao escrivão, segundo parágrafo, do n.° 1 do artigo 1.° do Regulamento Processual). Em suma, a certeza dos prazos e a tutela dos interesses individuais encontram-se, assim, plena e simultaneamente garantidas.

Julgo poder agora concluir afirmando não existirem lacunas no sistema comunitário de contagem dos prazos que, em qualquer caso, se baseia em princípios que não divergem daqueles que inspiram todos os ordenamentos jurídicos nacionais. O prazo de recurso começa a correr a partir do dia em que o acto susceptível de impugnação é notificado ou comunicado ao destinatário. O período de tempo atribuído para agir processualmente é sempre contado a partir do dia seguinte àquele em que o prazo se iniciou; consequentemente, o direito extingue-se à meia-noite do dia que, no último mês do prazo, tem o mesmo número que o *dies a quo*.

6. À luz das considerações expendidas, e com base no n.° 3 do artigo 91.° do estatuto dos funcionários e no n.° 1 do artigo 81.° do Regulamento Processual do Tribunal, proponho que o Tribunal declare inadmissível o recurso interposto por Rudolf Misset contra o Conselho das Comunidades Europeias.

Quanto às despesas do processo, a novidade da questão submetida leva-me a sugerir ao Tribunal que aplique, em vez da regra contida no artigo 70.° do Regulamento Processual, o disposto no segundo parágrafo, do n.° 3 do artigo 69.°