

ASSUNTO:	Procedimento concursal; justo impedimento; prazo.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TL_5011/2022
Data:	21-04-2022

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Câmara Municipal consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

*«Na sequência da notificação, por parte do júri do procedimento concursal supra, da intenção de exclusão dos candidatos que faltaram à realização da prova de conhecimentos, vieram 3 candidatos, no âmbito do direito de audiência dos interessados, alegar o seguinte:*

*Um que a sua falta se deveu a problemas de saúde, provocados por uma queda que impossibilitaram de se deslocar no dia da realização da prova, declarando estar interessado, caso lhe seja possível, em poder realizar a prova;*

*Outro que não lhe foi possível comparecer à prova por se encontrar em isolamento imposto pela Autoridade de Saúde, na sequência de infeção pelo SARS-Cov-2 e apresentar bastantes sintomas, anexando declaração provisória de isolamento emitida pela SNS24;*

*Um outro que não lhe foi possível realizar a prova de conhecimentos por estar infetado pelo SARS-Cov-2, não apresentando no entanto comprovativo da situação, solicitando a remarcação de uma nova data para a realização da prova.*

*Perante estas comunicações, o júri do procedimento na sua reunião [...], deliberou por unanimidade, pedir autorização ao Sr. Presidente da Câmara para sobre o assunto ser solicitado parecer a essa CCDRn nos seguintes termos:*

*O júri do procedimento, previamente à realização da prova e informado por candidatos que se encontravam infetados pelo SARS-Cov-2 e em isolamento, criou condições para que estes com autorização da Autoridade de Saúde pudessem ausentar-se de casa e realizassem a prova [...].*

*Que nenhum destes candidatos agora em causa, infetados pelo SARS-Cov-2, previamente à realização da prova, informaram o júri da sua situação;*

*Contudo, e perante esta informação agora comunicada por estes candidatos, mais concretamente quanto à situação comprovada de um dos candidatos, pretendemos que seja esclarecido se a esse candidato poderá o júri marcar nova data para a realização da prova de conhecimentos uma vez que se encontrava em isolamento imposto pela Autoridade de Saúde?*

*Se a resposta for positiva, pode o júri convocar os outros dois candidatos, que vieram informar da sua impossibilidade de estar presentes, não tendo contudo apresentado comprovativo, para realizarem também a prova?*

*Se o vosso parecer for positivo para ambas as situações, pode o júri do procedimento ao marcar a nova data para a realização da prova de conhecimentos, convocar todos os candidatos que não compareceram à primeira prova de conhecimentos.*

[...]».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

## I – Enquadramento Jurídico

Sobre o assunto, pronunciámo-nos em Parecer Ref.ª INF\_DSAJAL\_TL\_1607/2018, 07-02-2018:

«(...) em relação à falta da Candidata à “entrevista profissional de seleção”, justificada por motivo de doença, entendemos que, por princípio e tendo em conta os valores que se visam satisfazer nos procedimentos concursais (que, como refere Vital Moreira<sup>1</sup>, «são essencialmente três: a igualdade e imparcialidade da Administração, a transparência e confiança dos particulares na Administração e a economia e eficiência administrativa»), não deverá ser permitida, mesmo nos casos de faltas justificadas, a realização de segundas *provas*.

Isso mesmo vem estipulado no aviso de abertura do procedimento concursal em análise (“a falta de comparência dos candidatos a qualquer um dos métodos de seleção equivale à desistência do concurso”).

Porém, mesmo neste âmbito (embora, julgamos, em situações marcadamente excecionais), já se tem admitido o recurso à figura do «*justo impedimento*» prevista para os prazos substantivos e processuais judiciais, pela qual, genericamente, «*os interessados que não conseguiram praticar um ato ou diligência no prazo assinalado, por impedimento justificado (...) podem invocar esse impedimento para efeitos de poderem praticar o acto fora do prazo, logo que cessado esse impedimento (...)*»<sup>2</sup> (cfr. o artigo 140.º do Código de Processo Civil).

Assim, permitimo-nos transcrever o Ofício Ref.º Proc.º Q-4823/14, dirigido ao Ministro da Educação e Ciência pelo então Ex.mo Provedor de Justiça José de Faria Costa<sup>3/4</sup>, como segue:

---

<sup>1</sup> Vital Moreira, *Sebenta de Direito Administrativo 2006/2007* (Capítulo 6 - “Procedimento Administrativo”), p. 332.

<sup>2</sup> Em sentido contrário, Vital Moreira, ob. cit., pp. 330 e 331, considera ser mais convincente a posição de que o *justo impedimento* não se deve aplicar aos prazos procedimentais administrativos.

<sup>3</sup> Acessível em: [https://www.sepleu.pt/educacao/2014\\_2015/Oficio\\_12117\\_MEC.pdf](https://www.sepleu.pt/educacao/2014_2015/Oficio_12117_MEC.pdf).

<sup>4</sup> Já antes, no mesmo sentido, o Ex.mo Provedor de Justiça H. Nascimento Rodrigues, havia proferido a Recomendação n.º 8/B/2003 (acessível em: <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=1070>):

«8. Com fundamento na igual dignidade da pessoa humana e na igual dignidade social de todos os cidadãos, e imbuído de um forte sentido de Justiça, o princípio da igualdade exige o tratamento igual de situações iguais e o tratamento desigual de situações desiguais.

Ora, situações como as do caso em apreço, em que um candidato admitido a concurso falta a uma prova por motivo de internamento hospitalar comprovado, não podem, à luz do princípio da igualdade de oportunidades e condições dos candidatos, ser tratadas da mesma forma que situações em que o candidato falta por opção própria».

«5. O acesso a emprego público por concurso está, pois, subordinado aos princípios da igualdade, da liberdade de acesso e ao princípio do mérito ou da objetividade (artigos 13.º, 47.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, da Constituição, e artigos 2.º, n.º 5, 4.º e 5.º do Código do Procedimento Administrativo).

Constitui, como tal, o direito fundamental a um procedimento justo de seleção, o que significa, desde logo, que os candidatos devem ser tratados em condições de igualdade, seja aquando da definição dos critérios de admissão e seleção, seja aquando da sua aplicação. A liberdade de acesso e a igualdade de tratamento são condições da igualdade de oportunidades, isto é, de uma igualdade substantiva.

(...)

24. (...) alguns candidatos invocaram não ter logrado comparecer à prova por motivo que não lhes era imputável. Na maioria dos casos estavam em causa situações de doença, incluindo o internamento hospitalar, mas não só: um dos candidatos invocou que, por força de atraso do transporte aéreo, não pôde estar presente no local que lhe foi indicado para realizar a componente comum da prova em dezembro último.

25. Em todos estes casos, o Júri Nacional da Prova não considerou as faltas justificadas, tendo esclarecido que *"de acordo com a legislação regulamentadora da prova, não existe a figura de 'justificação de falta', ainda que fundamentada em razões de saúde, à semelhança do disposto para provas de conhecimentos, inseridas nos métodos de seleção obrigatórios no recrutamento para posto de trabalho na Administração Pública [...]"*.

26. Não se ignora que um procedimento como aquele que está em análise dificilmente se compagina com a admissão de justificação de faltas de comparência à prova, ressalvadas as situações em que tal possa consubstanciar uma diferenciação de tratamento baseada em motivo não atendível (desde logo com base nos fatores enunciados no artigo 13.º da Constituição).

27. O certo é, porém, que nos situamos no domínio das condições de exercício de uma profissão e do acesso a funções públicas. Deste modo, a especial proteção que aquela liberdade e este direito beneficiam no texto fundamental, de que dei nota, reclamam, por exigência decorrente do princípio da proporcionalidade, que se procure minorar os resultados que a falta de comparência à prova por motivo não imputável ao candidato comportam para este, o que pode ser alcançado quer pela realização de duas chamadas de cada prova ou, mesmo, de mais do que uma edição da prova em cada ano.

28. Tal solução consubstanciaria, igualmente, um afloramento da figura do justo impedimento, a qual, é hoje comumente aceite, extravasou o campo do direito processual para afirmar a sua plena aplicação no domínio do direito substantivo, no sentido de fundamentar que não deve perder certo direito ou vantagem quem foi colocado na impossibilidade absoluta de cumprir determinado ato ou obrigação, *"em virtude da ocorrência de um facto independente da sua vontade e que um cuidado e diligências normais não fariam prever"*.

29. Como esclarece o Conselheiro Jorge Lopes de Sousa [*Código de Procedimento e de Processo Tributário Anotado e Comentado*, 6ª edição, volume I, anotação 7 a) ao artigo 20.º págs. 273 a 276], *"esta regra do justo impedimento que, como transparece da sua própria designação, é reclamada por exigências evidentes de justiça, deve ser considerada de aplicação generalizada, não só por imperativo constitucional decorrente do princípio da justiça que decorre da ideia de Estado de Direito democrático consignada no art. 2.º da CRP, mas também do próprio princípio do acesso aos tribunais e à justiça (arts. 20º nº 1 e 268º nº 4 da CRP) que não pode deixar de exigir para a sua concretização a concessão de uma possibilidade efetiva e não apenas teórica de utilização dos meios contenciosos de defesa de direitos e interesses legalmente protegidos. Aliás deve entender-se que vigora no nosso direito uma regra básica de que não deve perder direitos pelo decurso do tempo quem esteve impossibilitado de exercê-los, regra essa que tem vários afloramentos, um dos quais é a regra do justo impedimento"*. É que — defende Ribeiro Mendes [Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25.11.1998, que pela primeira vez admitiu a aplicação do justo impedimento no âmbito processual administrativo, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 15, pág. 15 e segs.] — *"tem de haver válvulas de escape para os casos verdadeiramente excecionais em que a rigidez do Direito conduziria a uma terrível injustiça"*».

Também na Jurisprudência se tem admitido o recurso a esta figura, como se pode ver nos:

— Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30.11.1993 - Proc.º 030135<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup>

Acessível em:  
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/38430beb34d72c0c802568fc0039243a?OpenDocument&ExpandSection=1>

*«VI - Nada na lei ou nos princípios que regem o procedimento administrativo concursal veda ao júri do concurso - no uso do seu poder soberano - de, na sequência de uma concedida justificação de falta a um dado método de selecção, designar ou marcar uma "segunda chamada" para o candidato faltoso».*

— Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 11.10.2007 - Proc.º 07463/03<sup>6</sup>:

*«I - Constando do ponto 9.3. do aviso de abertura do concurso que a falta de comparência a qualquer um dos métodos de selecção - prova de conhecimentos específicos e entrevista profissional de selecção - determinava a exclusão do candidato, qualquer um destes, sendo conhecedor do efeito negativo da não comparência na respectiva esfera jurídica, estava obrigado - até por se tratar de um concurso para o recrutamento de jurista - a dar conhecimento atempado da sua impossibilidade de comparecer ou, não sendo tal possível, a invocar logo que possível, a figura do justo impedimento, sob pena desse efeito negativo se repercutir imediata e irremediavelmente na respectiva esfera jurídica.*

*II - Não tendo a recorrente agido de acordo com o referido em I., ou seja, sem invocar e provar de imediato o justo impedimento, ficou desde logo precludida a possibilidade do júri atender a um pedido de alteração do dia e hora da realização da prova de conhecimentos específicos efectuado com mais de dez horas de atraso».*

Também no Estudo da Provedoria de Justiça "O Recrutamento de Trabalhador Público" vem referido [retiraram-se as *Notas*]<sup>7</sup>:

«O princípio da igualdade postula que «as provas tenham lugar nas mesmas condições para todos os candidatos e, no caso das provas escritas, a necessidade prática de comparar os trabalhos dos candidatos impõe que as provas sejam as mesmas para todos». Assim, em regra, a data das provas deve ser a mesma para todos os candidatos.

---

<sup>6</sup> Acessível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/0/4b8144355e6825798025737200465309?OpenDocument>.

<sup>7</sup> Estudo da Autoria de Ana Fernanda Neves (acessível em: [https://www.provedor-jus.pt/archive/doc/O\\_Recrutamento\\_de\\_Trabalhador\\_Publico.pdf](https://www.provedor-jus.pt/archive/doc/O_Recrutamento_de_Trabalhador_Publico.pdf)), pp. 90 e 91.

A existência de motivos atendíveis, correspondentes ao exercício de direitos ou respeitantes à proteção de certos bens jurídicos, deve ser considerada na marcação da data. Tal pressupõe que, em regra, o júri tenha sido informado oportunamente.

O princípio enunciado não afasta a realização posterior de prova de conhecimentos para alguns candidatos em face de situações objetivamente diferentes, que o justifiquem».<sup>8</sup>

Assim, reafirmamos que, não havendo no nosso ordenamento jurídico previsão legal para o efeito, sobre o júri não impende qualquer obrigação de marcação de “segundas provas” em procedimentos concursais.

Porém, admitimos que estas (“segundas provas”) possam ocorrer quando em causa estejam situações marcadamente excecionais que o justifiquem, cabendo na margem de discricionariedade do respetivo júri a apreciação da justeza ou não dos motivos invocados para justificar as ausências dos candidatos ao(s) método(s) de seleção na data marcada. Por outro lado, atentos os valores em presença, o júri deve exigir dos candidatos a respetiva comprovação dos factos alegados.

---

<sup>8</sup> E continua, ob. e loc. cit. [retiraram-se as *Notas*]:

«Nesta perspetiva, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que a realização de provas escritas em 12.03.1999 para cinco candidatos ilegalmente excluídos de um concurso (como acertado, judicialmente, quanto a um deles) quando os demais candidatos (inicialmente admitidos) realizaram tais provas em 23.10.1998 não violava o princípio da igualdade e, em particular, a sua jurisprudência, que postula, em regra, a realização num mesmo dia da mesma prova escrita de conhecimento para os candidatos de um concurso. Com efeito, o Tribunal: (i) notou que a situação dos candidatos de ambas as provas era diferente, destacando o facto de os primeiros, por força de decisão ilegal, não terem tido a possibilidade de realizar as primeiras provas; (ii) considerou não proceder a invocação de que do conhecimento daquelas lhes advinha uma qualquer vantagem, sujeitos que estão a uma prova sobre as mesmas temáticas mas com perguntas distintas. O Tribunal igualmente considerou que a realização de uma «segunda série de provas escritas se revelou ser o melhor meio de reintegrar da melhor forma a esfera jurídica dos interessados, respeitando devidamente os princípios da segurança jurídica e da boa administração». Note-se que: (i) a sujeição do candidato a uma outra prova de conhecimentos não implica colocar em causa a estabilidade da decisão concursal relativa aos demais candidatos; (ii) trata-se de encontrar uma solução atenta a correção jurídica que se impõe para a sua situação, isto é, de rever, dentro dos parâmetros concursais, a decisão de exclusão, praticada quanto ao mesmo, por falta de comparência à prova, com os trâmites subsequentes».

Essa decisão do júri tem, pois, de ser devidamente fundamentada, ponderando os interesses coenvolvidos no procedimento, de acordo com os princípios gerais a ele subjacentes e também com o interesse público visado.

Provados que fossem todos os casos referidos na consulta, afigura-se-nos que poderiam, salvo melhor opinião, constituir fundamento suficiente para a marcação de nova prova. Contudo, sempre se dirá que é ao júri que cabe essa apreciação, e que, acompanhando a posição da jurisprudência e doutrina *supra* exposta de que os Candidatos devem dar conhecimento atempado da impossibilidade de comparecer na data marcada ou de invocar e provar o justo impedimento logo que cessado esse impedimento (cf. artigo 140.º do Código de Processo Civil), pode a pretensão ficar precludida por só o terem feito em sede de audiência prévia, ao contrário de outros candidatos<sup>9</sup>.

## II – Conclusões

Não existe norma legal que preveja a possibilidade de realização de “segundas provas” em procedimento concursal pelo que, conforme previsto no *Aviso de abertura* do procedimento em

---

<sup>9</sup> Sobre a figura do *justo impedimento*, embora no âmbito de procedimento de contratação pública, pode ler-se no Sumário do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Proc.º 437/21.BEALM), de 17.03.2022:

«I - A transposição do instituto do justo impedimento, previsto no art. 140.º do CPC, para o domínio da contratação pública justifica-se por respeito pelo núcleo essencial do direito fundamental de acesso ao direito previsto no art. 20.º da CRP, correspondendo, assim, a uma verdadeira e plena consagração dos princípios da justiça e da razoabilidade, consagrados no art. 8.º do CPA, aplicáveis à contratação pública ao abrigo do art. 1.º-A, n.º 1, do CCP.

II - Nos presentes autos ocorreu uma situação de justo impedimento, que impossibilitou que a Recorrente pudesse ter submetido na plataforma eletrónica em tempo, a sua proposta;

III - O facto de a Recorrente não ter comunicado a causa impeditiva ao júri do concurso logo que teve conhecimento da mesma, conforme decorre das normas que regem o instituto do justo impedimento, mas apenas após a data da publicitação da lista dos concorrentes admitidos e em sede de reclamação administrativa, impede a admissibilidade da sua proposta, por extemporânea;

IV - Inadmissibilidade essa que poderia não ter ocorrido, segundo um juízo de proporcionalidade, ao abrigo do art. 266.º da CRP, se a “reclamação” e apresentação posterior da proposta pela Recorrente, invocando as circunstâncias já conhecidas e consideradas como uma situação de justo impedimento, tivesse, ainda assim, ocorrido em momento anterior ao da publicitação da lista dos concorrentes admitidos na plataforma eletrónica, o que, no caso, também não sucedeu».

referência, em princípio, “a falta de comparência dos candidatos a qualquer um dos métodos de seleção equivale à desistência do concurso”.

No entanto, vem-se admitindo neste âmbito o recurso à figura do *justo impedimento*, cabendo ao Júri, entidade com competência decisória na matéria, aceitar ou não a justificação da falta aos métodos de seleção e marcar nova data para a sua realização, devendo para tal ponderar os interesses coenvolvidos no procedimento (segundo critérios de adequabilidade e proporcionalidade), tendo sobretudo em vista a prossecução do interesse público subjacente ao concurso<sup>10</sup> e os princípios a ele subjacentes (designadamente o princípio da igualdade de condições a proporcionar aos Candidatos, caso, em circunstâncias excecionais, seja possível a sua conciliação prática).

Admitindo-se a aplicação, como princípio geral de direito, desse instituto no âmbito de procedimento concursal para recrutamento de trabalhador público, o *justo impedimento* tem que ser invocado e provado logo que cesse a causa impeditiva da prática atempada do ato (artigo 140.º do Código de Processo Civil).

---

<sup>10</sup> Veja-se ainda o Parecer da Provedoria de Justiça, Proc.º R-4160/06, de 12.09.2006 (acessível em: <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=68&idi=3544>):

«7. Na verdade, sobre a Administração não impende tão só o dever de orientar a sua actuação com vista à realização do interesse público, antes deve fazê-lo com respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Como expressivamente explicam ESTEVES DE OLIVEIRA e outros [Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, Coimbra, 1999, comentário III ao art. 4º], “a prossecução do interesse público seria, digamos assim, o ‘volante (ou o ‘acelerador’) da Administração Pública: os direitos e interesses protegidos são as barreiras da estrada em que ela circula, levando-a a fazer, aqui e ali, ‘curvas’ e desvios mais pronunciados, a optar por medidas menos radicalmente viradas para a satisfação do interesse público do que aquelas que se tomariam, se este fosse o único critério de determinação”.

8. Por outro lado, o princípio da proporcionalidade postula que a decisão administrativa que seja colidente com posições jurídicas dos administrados deve ser não só adequada, como necessária – no sentido de que “a lesão daquelas posições jurídicas tem que se mostrar necessária ou exigível (por qualquer outro meio não satisfazer o interesse público visado)” – e proporcional, ou seja, que “a lesão sofrida pelos administrados deve ser proporcional e justa em relação ao benefício alcançado para o interesse público (proporcionalidade custo/benefício)».