



# Tribunal de Contas

---

ACÓRDÃO Nº 6/2015 – 24 de fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 22/2014

PROCESSO N.º 1442/2014

RELATOR: CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS

## I. DESCRITORES:

- Natureza do processo de fiscalização prévia
- Da (in)aplicabilidade do C.P. Civil à 1ª Secção
- Do instituto “caso julgado” e sua (in)admissibilidade em processos de fiscalização prévia
- Da (in)verificação do caso julgado no caso em apreço

## II. SUMÁRIO:

### 1.

O processo de fiscalização prévia reveste-se de natureza materialmente jurisdicional, sendo-lhe subsidiariamente aplicável o Código de Processo Civil, embora por aplicação analógica da norma contida na al. a) do art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*;

### 2.

Os fundamentos do instituto “*caso julgado*” têm aplicação no âmbito do processo de fiscalização prévia, embora considerando as especificidades deste último;

### 3.

A não reunião de todos os requisitos [vd. art.º 581.º, do Código de Processo Civil] enformadores do conceito jurídico-processual de “*repetição de causa*” importa a não verificação da exceção do caso julgado;



# Tribunal de Contas

---

## 4.

Porque a decisão atinente à procedência da exceção do caso julgado obsta, na prática, à concessão de visto, a mesma deverá ser tomada em subsecção da 1ª Secção [vd. art.º 77.º, n.º 2, al. a), da *L.O.P.T.C.*].



# Tribunal de Contas

---

ACÓRDÃO Nº 6/2015 – 24 de fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 22/2014

PROCESSO N.º 1442/2014

RELATOR: CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS

## I. DESCRITORES:

- Natureza do processo de fiscalização prévia
- Da (in)aplicabilidade do C.P. Civil à 1ª Secção
- Do instituto “caso julgado” e sua (in)admissibilidade em processos de fiscalização prévia
- Da (in)verificação do caso julgado no caso em apreço

## II. SUMÁRIO:

### 1.

O processo de fiscalização prévia reveste-se de natureza materialmente jurisdicional, sendo-lhe subsidiariamente aplicável o Código de Processo Civil, embora por aplicação analógica da norma contida na al. a) do art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*;

### 2.

Os fundamentos do instituto “*caso julgado*” têm aplicação no âmbito do processo de fiscalização prévia, embora considerando as especificidades deste último;

### 3.

A não reunião de todos os requisitos [vd. art.º 581.º, do Código de Processo Civil] enformadores do conceito jurídico-processual de “*repetição de causa*” importa a não verificação da exceção do caso julgado;



## Tribunal de Contas

---

### 4.

Porque a decisão atinente à procedência da exceção do caso julgado obsta, na prática, à concessão de visto, a mesma deverá ser tomada em subsecção da 1ª Secção [vd. art.º 77.º, n.º 2, al. a), da *L.O.P.T.C.*].



# Tribunal de Contas

---

**ACÓRDÃO Nº 06/2015 – 24 de Fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL**

**RECURSO ORDINÁRIO Nº 22/2014**

**PROCESSO Nº 1442/2014**

**RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS.**

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:**

## **I. RELATÓRIO**

### **1.**

**O Município de Braga**, inconformado com o teor da decisão n.º 727/2014, tomada em sessão diária de visto realizada em 22.08.2014, e que, ao julgar verificada a exceção do caso julgado, não conheceu da fiscalização prévia sobre o ato requerido, interpôs recurso da mesma, concluindo como segue:

- I. Ao ter fundamento a invocação da exceção dilatória de “caso julgado”, tem os mesmos efeitos práticos de uma recusa de visto, uma vez que impede que o contrato sujeito à fiscalização prévia desse Tribunal tenha execução física e financeira.**
- II. Será, assim, de elementar justiça admitir e julgar o presente recurso, pois só discutindo e argumentando sobre os fundamentos do despacho recorrido no plenário de 1ª secção se poderá, por um lado, indagar e decidir se o despacho está conforme o direito e, por outro lado, assegurar a tutela efectiva dos direitos e legítimos interesses do recorrente.**
- III. O Município de Braga não pode concordar com a fundamentação do despacho recorrido, porquanto:**



# Tribunal de Contas

---

- IV. A 1ª Secção do Tribunal de Contas não pode, em processos de fiscalização prévia, aplicar a figura do caso julgado, pois esta pressupõe uma estrutura processual de acção (resultante da heterocomposição de interesses conflitantes) que não existe no processo de visto prévio; além disso, sendo o “caso julgado” uma figura processual previsto no Código de Processo Civil, a 1ª Secção está impedida de a aplicar supletivamente, nos termos do artigo 80º, nº 1, al. a), “a contrario” da Lei 48/97.
- V. Mas mesmo que se admitisse, por hipótese académica, que a 1ª Secção pode aplicar, nos processos de fiscalização prévia, o instituto do “caso julgado”, o certo é que, sendo o contrato agora sujeito a visto distinto do anterior (cujo visto prévio foi recusado), não existe identidade de “causa de pedir”, pelo que inexistente “caso julgado” no processo em apreço.
- VI. A estrutura material de um processo judicial pressupõe a heterocomposição de interesses conflitantes. Isto é, pressupõe a existência de partes (sujeitos processuais) que estão em litígio e que se submetem a uma decisão exterior, formulando pedidos contrários.
- VII. É, aliás, em redor desta tríplice estrutura processual que se configura o instituto de caso julgado: sujeitos (partes), causa de pedir (factos jurídicos em litígio) e pedido (a decisão que se pretende obter do juiz).
- VIII. No processo de fiscalização prévia não existem “partes” processuais.
- IX. Na verdade, não se podem confundir os sujeitos do contrato sujeito a visto com “partes processuais”. Aliás, é sabido que os co-contratantes da Administração nem intervenção processual podem ter no processo de visto, nem podem recorrer das decisões de recusa de visto.



# Tribunal de Contas

---

- X. Não se poderá nunca considerar que um contrato submetido a visto prévio do Tribunal de Contas é a causa de pedir do próprio visto prévio.
- XI. A submissão de determinados contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas é uma obrigação legal, uma imposição normativa que as entidades previstas no artigo 2º da Lei 98/97 estão sujeitas.
- XII. O visto não é, tecnicamente, um pedido judicial: é uma imposição legal, um requisito de eficácia financeira dos contratos administrativos.
- XIII. Ou seja, a finalidade do visto prévio é a fiscalização de legalidade financeira da despesa, não se subsumindo a qual quer das finalidades das acções declarativas de simples apreciação ou condenatórias.
- XIV. Conclui-se pela análise da sistemática da Lei 98/87 que o processo de fiscalização prévia não tem natureza materialmente judicial: no Capítulo VII, sob a epígrafe “Do processo no Tribunal de Contas”, o legislador separou os processos que não tem uma estrutura materialmente judicial, na secção II – “Fiscalização Prévia” e na Secção III – “Fiscalização Sucessiva”, do processo materialmente judicial, tendo reservado para este a Secção IV, sob a esclarecedora epígrafe “Do processo jurisdicional”.
- XV. Mas, mais importante e decisivo, é a leitura do artigo 80º da Lei nº 98/97 que refere, expressamente que a aplicação supletiva do Código de Processo Civil está reservada para a 3ª Secção (para o processo materialmente jurisdicional).
- XVI. Significa isto que a 1ª Secção não pode (nem o poderia fazer no despacho recorrido) aplicar supletivamente o Código de Processo Civil para decidir a existência da excepção dilatória de caso julgado nos processos de fiscalização, o que bem se compreende, face à natureza especial do processo de visto prévio, como já se demonstrou.
- XVII. Resta, por último, referir que, como o Município bem explicou nos esclarecimentos prestados, o contrato agora sujeito a visto é bem distinto daquele que foi apreciado no Acórdão 9/2014 – 1ª Secção.

## 2.

Sob solicitação deste Tribunal, o recorrente, corrigindo a delimitação do objeto do recurso, peticiona, agora, e definitivamente, a revogação da decisão recorrida e a subsequente remessa do processo à 1:ª instância em ordem ao seu prosseguimento.

## 3.



## Tribunal de Contas

---

Aberta Vista ao Ministério Público, o Ex.mo Procurador-Geral Adjunto, em douto Parecer, pronunciou-se no sentido da procedência do recurso interposto, sustentando-se, com relevância e resumidamente, nas razões seguintes:

**a.**

Por analogia, a figura do caso julgado, prevista no art.º 577.º, al. i), do Código de Processo Civil, é aplicável aos processos de fiscalização prévia da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

**b.**

Sendo o visto uma condição de eficácia do ato submetido a fiscalização prévia, pode ser renovada a instância quando se verifique suprimento/sanação das ilegalidades que fundamentaram a decisão de recusa do visto;

**c.**

Tendo sido alegada uma alteração das circunstâncias que motivaram a recusa do visto, deve o Tribunal exercer os seus poderes de cognição, atento o princípio da tutela jurisdicional efetiva.

**4.**

Foram colhidos os vistos legais.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **DOS FACTOS.**

Com relevo para a economia do presente acórdão, considera-se estabelecida a factualidade seguinte:

**5.**

**a.**





## Tribunal de Contas

---

A Câmara Municipal de Braga remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato-programa celebrado entre aquela edilidade e a empresa “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, em 17/12/2013, pelo valor global de € 660.000,00 [s/IVA], e cujo objeto se traduzia na disponibilização de uma participação financeira a atribuir pela referida Câmara Municipal à mencionada empresa e em contrapartida de obrigações assumidas no âmbito da promoção e desenvolvimento da prestação de serviços culturais no ano de 2014 [Processo n.º 96/2014].

**b.**

Por acórdão n.º 9/2014- 25/03/2014 – 1ª Secção/SS, o Tribunal recusou o visto ao contrato por estar preenchida a previsão do artigo 44.º, n.º 3, al. a) da L.O.P.T.C., considerada a verificação das seguintes ilegalidades:

*“(...) a celebração do contrato-programa sob fiscalização é antecedida e determinada por deliberações que violam as normas contidas nos art.ºs 61.º, n.º 2 e 70.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [R.J.A.E.L.]*

*Decorrentemente, e face ao disposto nos citados art.ºs 283.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, 280.º, do Código Civil, e 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, não só aquelas deliberações se reputam de nulas, como tal nulidade se transmite ao contrato-programa sob análise.”*

**c.**

O Município interpôs recurso do referido acórdão [Recurso ordinário n.º 11/2014].

**d.**

Por ofício datado de 10/07/2014, o Município desistiu do recurso interposto, tendo o pedido merecido acolhimento por despacho proferido em 14/07/2014.



## Tribunal de Contas

---

**e.**

Mediante ofício entrado nesta Direção-Geral em 17/07/2014, o Município de Braga submeteu a fiscalização prévia o “*Contrato-Programa 2014*”, celebrado em 11/06/2014, entre a referida edilidade e a empresa “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*” e no montante de € 658.708,95.

**Para além do referido em e., e relacionado com o contrato-programa celebrado em 11.06.2014, avulta, ainda, o que segue:**

**6.**

**a.**

Em reunião de 16.06.2014, a Câmara Municipal de Braga deliberou submeter à Assembleia Municipal a celebração de um contrato-programa com o “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, para atribuição de uma comparticipação financeira no montante de € 658.708,95, proposta que esta última aprovou mediante deliberação tomada em 27.06.2014;

**b.**

Entre o mais, e de acordo com o respetivo clausulado, o contrato-programa celebrado em 11.06.2014 tem por objeto “*disciplinar e regular*” a atribuição, pelo Município de Braga, enquanto entidade pública participante, de um subsídio à exploração ao “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, na qualidade de empresa participada, decorrente do desenvolvimento de uma política de preços acordada entre as partes outorgantes, e que visa cobrir os custos económicos que o “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, suporta, por força da exigência de prossecução da sua atividade conforme o interesse geral, imposta pelo Município de Braga.

**c.**

Este contrato-programa, celebrado em 11.06.2014, vigora no ano 2014 e após a obtenção do visto do Tribunal de Contas.



## Tribunal de Contas

---

7.

a.

Conforme consta do processo n.º 96/2014, no domínio do qual foi elaborado o Acórdão n.º 9/2014, de 25.03, os Relatórios e Contas dos anos 2010, 2011 e 2012, correspondentes aos exercícios económicos desenvolvidos pela Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, demonstram que, em tais anuidades, as vendas e prestações de serviços não cobriam 50% dos gastos totais e o peso contributivo dos subsídios à exploração revelava-se superior a 50% das receitas [vd., nesta parte, o ponto II. 7., do citado Acórdão n.º 9/2014].

b.

Sob o impulso do Município de Braga, entidade pública participante, a “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, procedeu, entretanto, à correção das contas referentes aos exercícios económicos dos anos 2011 e 2012, correção essa que se traduziu em retirar do âmbito dos subsídios à exploração um conjunto de rendimentos que, em seu entendimento, deveriam configurar verdadeiras prestações de serviços.

Em consequência, e contrariando as conclusões extraídas no domínio dos primitivos Relatórios e Contas referentes aos exercícios económicos dos anos 2011 e 2012, as contas assim retificadas permitem, ainda segundo a “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, que esta não reúna os pressupostos da dissolução aludidos no art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [vd. Informação contida a fls. 12, do processo n.º 1442/2014].

8.

**Em 22.08.2014**, foi proferida decisão [n.º 727/2014], em sessão diária de visto, admitindo-se aí a verificação da exceção do caso julgado, por entender que o contrato integrado no processo n.º 96/2014 e sobre o qual foi proferido o Acórdão de recusa do



## Tribunal de Contas

---

visto, com o n.º 9/2014, se revela essencialmente idêntico ao constante do processo n.º 1442/2014 e agora submetido a fiscalização prévia, ocorrendo, por isso, identidade de sujeitos, de pedido e de causa de pedir.

Em consequência, e perante tal exceção, com natureza dilatória, não se conheceu, em sede de fiscalização prévia, do contrato-programa celebrado em 11.06.2014.

### **DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO.**

#### **9.**

Consideradas as conclusões extraídas em sede de alegações do recurso interposto pelo Município de Braga e que, por imperativo legal, delimitam o objeto deste último, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos como segue:

#### **a.**

Da natureza materialmente jurisdicional do processo de fiscalização prévia;

#### **b.**

[In]aplicabilidade do Código de Processo Civil à 1.ª Secção [vd. art.º 80.º, n.º 1, da *L.O.P.T.C.*];

#### **c.**

Da [in]admissibilidade do instituto do caso julgado em processos de fiscalização prévia e, mais concretamente, no âmbito de decisões proferidas em sessão diária de visto;

#### **d.**

Da [in]verificação dos pressupostos enformadores da exceção dilatória do caso julgado no caso em apreço;



## Tribunal de Contas

---

e.

[In]admissibilidade legal do conhecimento da exceção do “*caso julgado*” em sessão diária de visto.

**Cumpra, pois, conhecer.**

10.

**Da natureza do processo de fiscalização prévia.**

a.

A questão em causa vem sendo objeto de alguma controvérsia no âmbito da doutrina.

Como o recorrente, alguns autores<sup>1</sup> sustentam que o processo de fiscalização prévia se situa no domínio de uma função materialmente administrativa.

Estribam-se, de resto, e resumidamente, em argumentação que, no essencial, advoga o seguinte:

- Revela-se incompreensível que um Tribunal decida a ilegalidade num ato ou contrato e, no entanto, não decrete a respetiva anulação ou nulidade;
- De igual modo, não se compreende a admissibilidade de uma decisão judicial tácita, situação em que o decurso do tempo induz efeitos jurídicos substitutivos de sentença;
- Mal se compreende, ainda, que um ato ou contrato sujeito à apreciação de natureza jurisdicional, esta não tenha como eventuais efeitos a litispendência ou de caso julgado face a outras apreciações jurisdicionais concorrentes ou sucessivas;

---

<sup>1</sup> Vd. Tiago Duarte, Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 71, 2008.



## Tribunal de Contas

---

**e, por último,**

- Não se compreende que uma decisão jurisdicional não possa ser objeto de recurso para uma instância superior ou para o Plenário dessa mesma instância judicial.

**b.**

Divergimos do afirmado, passando a explicitar as razões que suportam tal discordância.

**c.**

Desde logo, e como refere Paulo Nogueira da Costa<sup>2</sup>, os argumentos acima invocados, embora “*pertinentes no quadro da reflexão acerca do regime jurídico positivo da fiscalização prévia...*” não se revelam, no entanto, aptos à “*desocultação da natureza do visto*”, pois não relevam os elementos que, de modo decisivo, permitem a caracterização da função jurisdicional e demonstram a sua distinção relativamente à função administrativa.

E tais elementos, ainda segundo aquele autor, decorrem da Constituição da República Portuguesa e dos demais ensinamentos advindos da doutrina e da jurisprudência.

**d.**

O art.º 202.º, da Constituição da República Portuguesa, na melhor caracterização de “*função jurisdicional*”, estabelece no seu n.º 2 que incumbe aos Tribunais “*assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e diminuir os conflitos de interesses públicos e privados*”.

Assim, e conforme lembram Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>3</sup>, a função jurisdicional prossegue duas finalidades:

---

<sup>2</sup> Vd. obra denominada “*O Tribunal de Contas e a Boa Governação*” Coimbra 2014, e que seguiremos neste ponto [10] do acórdão.

<sup>3</sup> Vd. Constituição Portuguesa Anotada, anotação ao art.º 202.



## Tribunal de Contas

---

- A **finalidade subjetiva**, corporizada na tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e na tarefa de dirimir os conflitos de interesses públicos e privados;
- **Uma finalidade objetiva**, que se traduz na repressão da violação da legalidade democrática.

E, particularizando, no que tange à atividade da administração, a repressão da violação da legalidade democrática opera, **de modo principal**, dando sem efeito os atos ilegais aí praticados.

e.

É, assim, indubitável que o Tribunal de Contas [Tribunal integrado no poder judicial e com natureza jurisdicional – vd. art.<sup>os</sup> 202, 209.º e 214.º, da *C.R.P.*], concretiza, através do visto de legalidade, a finalidade objetiva da tutela da legalidade financeira.

Para além disso, e explicitando, ao conhecer da [i]legalidade do ato ou contrato submetido a fiscalização prévia, este Tribunal emite decisão que vincula os correspondentes destinatários, o que lhe [à decisão] confere indiscutível natureza jurisdicional.

f.

Ainda com referência ao entendimento que perpassa pela alegação do recorrente, importa sublinhar que a inadmissibilidade legal da legitimidade dos particulares para intervirem no processo de fiscalização prévia não afronta as exigências do processo equitativo obrigatoriamente vertíveis nas decisões jurisdicionais.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vd., em sentido contrário, Guida Jorge, in o *Direito*, 141, IV, 2009, pág. 863.



## Tribunal de Contas

---

Desde logo, porque, segundo a Constituição e a *L.O.P.T.C.*, as entidades particulares não se encontram subordinadas aos poderes de controlo e à jurisdição do Tribunal de Contas [vd., a propósito, os art.<sup>os</sup> 214.<sup>o</sup>, da *C.R.P.*, e 2.<sup>o</sup> da *L.O.P.T.C.*].

E, por outro lado, a finalidade do visto consiste na verificação da conformidade legal de atos, contratos e/ou outros instrumentos geradores de despesa, não se objetivando, nesta parte, dirimir algum conflito entre partes.

**g.**

Mostra-se, ainda, pertinente a convocação das palavras de Rodrigues Queiró<sup>5</sup>, que, a propósito, adiantou o seguinte:

- *No âmbito da qualificação de um ato como jurisdicional é decisiva a circunstância de se perfilar uma questão jurídica a resolver segundo o direito e por um agente estadual. E esta [questão jurídica] poderá traduzir-se num conflito de pretensões entre duas ou mais pessoas, ou em alguma controvérsia relativa à violação ou não, e em concreto, da ordem jurídica.*

É certo que no processo de fiscalização prévia não ocorre algum conflito entre partes que deva ser decidido pelo Tribunal de Contas.

No entanto, e como resulta do já exposto neste acórdão, para a qualificação do visto como ato praticado no seio da função jurisdicional não se revela necessária ou imperativa a existência de um tal conflito. É, também, o que decorre do conceito [amplo] de jurisdição firmado na *C.R.P.* [vd. art.<sup>os</sup> 277 a 279 e 281 a 283] vertido, vastamente, em arestos do Tribunal Constitucional proferidos em processos da fiscalização preventiva da constitucionalidade, fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade e de inconstitucionalidade por omissão.

---

<sup>5</sup> Vd. Lições de Direito Administrativo, Vol. I, Coimbra, 1976, pág. 43 a 51.





## Tribunal de Contas

---

E, nesta parte, é acertado lembrar Águedo de Oliveira<sup>6</sup>, que, com propriedade, afirmou:

- *“Nem sempre o juízo é contencioso”*.

**h.**

**Ainda na sustentação da natureza materialmente jurisdicional do visto**, impõe-se lembrar o sustentado pelo Prof. Sousa Franco<sup>7</sup>, segundo o qual aquela [natureza] advém do facto de no âmbito da fiscalização prévia se estabelecer *“a adequação de determinados atos à Lei, em termos de independência e imparcialidade típicos da jurisdição”*.

No mesmo sentido opinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, quando, na fixação da distinção entre administração e jurisdição, não vislumbram dúvidas quanto à natureza jurisdicional das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, mormente no domínio da verificação da legalidade administrativa.

Idêntica orientação perfilham Guilherme d’Oliveira Martins e Maria d’Oliveira Martins, os quais, na apreciação da natureza do visto, se socorrem de critérios reportados à natureza do órgão envolvido [o Tribunal de Contas] e ao teor da decisão em que o mesmo se traduz. E porque o Tribunal de Contas é um verdadeiro Tribunal especializado em matéria financeira e a decisão a proferir ou proferida no domínio da fiscalização prévia encerra a apreciação da [i]legalidade de um ato administrativo, tais autores<sup>8</sup> afirmam a natureza jurisdicional do visto.

**i.**

---

<sup>6</sup> Vd. A fiscalização financeira preventiva no direito português, Lisboa 1959, pág. 74.

<sup>7</sup> Vd. Finanças Públicas e o Direito Financeiro Vol. I, pág. 461.

<sup>8</sup> Vd. A L.E.O., Anotada e Comentada, Coimbra, 2007, pág. 275.



## Tribunal de Contas

---

Adjuvantemente, e ainda na esteira de Paulo Nogueira da Costa<sup>9</sup>, frisa-se que o acima afirmado encontra eco no conceito amplo de “*órgão jurisdicional*” explicitado pelo *T.J.U.E.*, que, na respetiva delimitação, apela a índices reportados à origem legal do órgão, à sua permanência, ao carácter obrigatório da sua jurisdição, à natureza contraditória do processo, à aplicação pelo órgão de normas jurídicas e à sua independência.<sup>10</sup>

**j.**

**Assim, e na esteira da melhor doutrina e jurisprudência<sup>11</sup>, também entendemos que é materialmente jurisdicional um ato em que um Tribunal decide uma questão jurídica pela via da declaração do direito que é e segundo uma perspetiva estrita e exclusivamente jurídica, sendo tal decisão vinculativa para os seus destinatários.**

**l.**

**Concluimos, pois, que o Tribunal de Contas, quando profere decisões em sede de fiscalização prévia [e no âmbito do visto], exerce uma função jurisdicional.**

**Correspondentemente, e ao invés do sustentado pelo recorrente, o processo de fiscalização prévia reveste-se de natureza materialmente jurisdicional.**

**11.**

**Da [in]aplicabilidade do Código de Processo Civil à 1.<sup>a</sup> Secção, atento o disposto no art.º 80.º, n.º 1, da L.O.P.T.C..**

O art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*, ao definir a lei aplicável ao processo e a subsidiariamente aplicável, dispõe o seguinte:

---

<sup>9</sup> Vd. Profs. Jorge Miranda e Rui Medeiros, in *C.R.P.* Anotada, III Vol., pág. 24, e Paulo Nogueira da Costa, in obra citada.

<sup>10</sup> Vd., ainda, o Acórdão, 11/2014, de 01.07/1.ªS/PL.

<sup>11</sup> Vd. Prof. Jorge Miranda e Rui Medeiros, in *C.R.P.* Anotada, III Vol., pág. 24 e Paulo Nogueira da Costa, in obra citada. Vd. declarações de voto no Acórdão n.º 214/1990, de 20.06, do T.Constitucional.



## Tribunal de Contas

---

“(…)

*O processo no Tribunal de Contas rege-se pelo disposto na presente Lei e, supletivamente:*

*a) No que respeita à 3.<sup>a</sup> Secção, pelo Código de Processo Civil;*

*b) Pelo Código de Procedimento Administrativo, relativamente aos procedimentos administrativos da Direção-Geral do Tribunal de Contas, exceto quando esta atuar no âmbito da fiscalização e controlo financeiro e na preparação execução de atos judiciais;*

*c) Pelo Código de Processo Penal em matéria sancionatória”.*

(…)”.

**a.**

Como é sabido, a interpretação da norma ora transcrita tem evidenciado dúvidas, nomeadamente, quanto ao âmbito e dimensão da sua aplicação.

De todo o modo, uma meridiana leitura daquele normativo já permite concluir o seguinte:

- Aos processos da 3.<sup>a</sup> Secção são aplicáveis, **supletivamente**, as regras do Código de Processo Civil;
- Aos procedimentos administrativos da Direção-Geral do Tribunal de Contas são aplicáveis, supletivamente, as regras do Código de Procedimento Administrativo;
- Quando a *D.G.T.C.* opera no âmbito da fiscalização e controlo financeiro e na preparação e execução de atos judiciais não são aplicáveis as regras do Código de Procedimento Administrativo;
- Em matéria sancionatória são aplicáveis, supletivamente, as regras do Código de Processo Penal.



## Tribunal de Contas

---

Pese embora o afirmado, sempre importará questionar qual a legislação subsidiariamente aplicável aos processos da 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, matéria que abordaremos, de seguida.

### b.

É seguro que o mencionado art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*, não identifica, expressamente, algum regime jurídico supletivamente aplicável à atividade da 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, desde que não esteja em causa matéria sancionatória.

Pelo que, ocorrendo lacuna, se impõe trilhar uma destas vias<sup>12</sup>.

- Aplica-se, por analogia, o preceituado na al. a), do citado art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*, o que assenta na consideração de que a atividade desenvolvida pela 1.<sup>a</sup> Secção se revela análoga à atividade desenvolvida no domínio da 3.<sup>a</sup> Secção, caso em que se aplica, supletivamente, o Código de Processo Civil, ou,
- **Afastada a existência de caso análogo previsto na lei**, a solução a encontrar estribar-se-á no estabelecido no art.º 10.º, n.º 3, do Código Civil, radicando, pois, na norma que o intérprete criaria se tivesse de legislar no âmbito do espírito do sistema.

**E qual a solução, caso criássemos uma norma no domínio do espírito do sistema?**

**Vejamos.**

### c.

---

<sup>12</sup> Vd. Parecer n.º 3/2005-DCP, de 04.03.2005, seguido de perto.



## Tribunal de Contas

---

Como já afirmámos, e segundo a lei, quando a Direção-Geral do Tribunal de Contas opera no âmbito da fiscalização e controlo financeiro e na preparação e execução de atos judiciais não é aplicável o Código de Procedimento Administrativo.

Ora, se a lei estabelece tal prescrição para a Direção-Geral do Tribunal de Contas [com natureza administrativa], bem se compreenderá que igual solução também ocorra no domínio da atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas [Tribunal com natureza jurisdicional] em sede de fiscalização e controlo financeiro.

Não sendo aplicável o Código de Procedimento Administrativo e mostrando-se claro que o Código de Processo Penal apenas é aplicável em matéria sancionatória, **o espírito do sistema imporá que o regime jurídico supletivamente aplicável à 1.ª Secção será o estabelecido no Código de Processo Civil.**

d.

Dir-se-á que se o legislador, nos termos do art.º 80.º, al. a), da *L.O.P.T.C.*, manda aplicar, supletivamente, o Código de Processo Civil à 3.ª Secção e omite qualquer referência à 1.ª Secção, terá pretendido afastar a aplicação de tal regime a estas últimas.

Mas tal orientação, apoiada no denominado argumento «*a contrario*», não colhe.

Com efeito, e conforme o Prof. Oliveira Ascensão, “*a utilização do argumento «a contrario» tem como pressuposto a demonstração do carácter excecional do preceito em causa*”<sup>13</sup>.

Ora, «*in casu*», o preceito sob análise [art.º 80.º, al. a), da *L.O.P.T.C.*] não assume natureza excecional, porquanto do mesmo não resulta a sua aplicação, em exclusivo, à 3.ª Secção. E, acrescente-se, também não é adequado concluir, com apelo aos

---

<sup>13</sup> Vd. Introdução e Teoria Geral, 7.ª edição, Almedina, 1993, e o citado Parecer n.º 3/2005.



## Tribunal de Contas

---

elementos teleológico e sistemático, que a 1.<sup>a</sup> Secção se rege por normas de sentido oposto.

Ao contrário, e vinca-se, da lei decorre o afastamento do Código de Procedimento Administrativo, induzindo, assim, o intérprete a convocar o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal, este último no domínio sancionatório.

**Nesse contexto, e concluindo, entende-se que, face à natureza materialmente jurisdicional do processo de fiscalização prévia, a este é subsidiariamente aplicável o Código de Processo Civil, por aplicação analógica da norma contida no art.º 80.º, al. a), da L.O.P.T.C. .**

**Do instituto “*caso julgado*”, sua [in]admissibilidade em processos de fiscalização prévia.**

### 12.

#### a.

O conceito de “*caso julgado*” mostra-se, agora, definido no art.º 580.º, do Código de Processo Civil, ao passo que os requisitos da sua verificação constam da norma contida no art.º 581.º, do mesmo diploma legal.

Aí [vd. art.º 580.º, do C.P.C.] se preceitua que a figura do caso julgado, constitutiva de uma exceção dilatória, pressupõe a repetição de uma causa já decidida por sentença que não admite recurso ordinário.

E, por outro lado, do citado art.º 581.º, do C.P.C., decorre que se repete uma causa quando se propõe uma ação idêntica a outra quanto aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir, sendo que ocorre identidade de sujeitos quando as partes são as mesmas sob o ponto de vista da sua qualidade jurídica, verifica-se identidade de pedido quando numa e outra causa se pretende obter o mesmo efeito jurídico e, por último, existe identidade



## Tribunal de Contas

---

de causa de pedir quando a pretensão deduzida nas duas ações procede do mesmo facto jurídico.

### b.

Nas palavras de Manuel de Andrade<sup>14</sup>, o **caso julgado** consiste, pois, “*em a definição dada à relação controvertida se impor a todos os tribunais quando lhes seja submetida a mesma relação, todos tendo de acatá-la, julgando em conformidade, sem nova discussão e de modo absoluto, com vista não só à realização do direito objetivo ou à atuação dos direitos subjetivos privados correspondentes, mas também à paz social*”.

Os fundamentos do instituto “*caso julgado*” radicam, pois, na ingente necessidade de garantir a segurança jurídica e a proteção da confiança dos cidadãos, que, adiante-se, se afirmam como princípios constitucionais.

De resto, e complementando, J.J. Gomes Canotilho<sup>15</sup> refere:

*(...) embora o princípio da intangibilidade do caso julgado não esteja previsto, expressis verbis, na Constituição, ele decorre de vários preceitos do texto constitucional [C.R.P., art.º 29.º/4 e 282/3] e é considerado como subprincípio inerente ao princípio do Estado de direito na sua dimensão de princípio garantido de certeza jurídica. As exceções ao caso julgado deverão ter, por isso, um fundamento material inequívoco.”*

### c.

**Os fundamentos do instituto do “caso julgado” valem, também, no domínio dos processos de fiscalização prévia.**

Na verdade, e como bem se intui, nesta área processual também não se admite que o tribunal reaprecie e decida, de novo, uma questão já decidida, a menos que, e

---

<sup>14</sup> Vd. Noções Elementares de Processo Civil, 1993, pág. 305 e 306.

<sup>15</sup> Vd. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª ed., Almedina, 2003.



## Tribunal de Contas

---

indevidamente, se opte pelo afrontamento ostensivo dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos.

A convocação do instituto do caso julgado não se subordina, pois, à efetiva verificação de um processo de partes. A sua aplicação depende, isso sim, da efetiva tramitação de um processo com natureza jurisdicional, característica que, como já afirmámos em 11., deste acórdão, acompanha os processos de fiscalização prévia em curso neste Tribunal.

### d.

Tal não impede que, na condição de intérpretes e aplicadores do direito, realcemos as especificidades ínsitas ao processo de fiscalização prévia.

Nesse sentido, e firmada a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil à 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, importará, desde logo, ajustar a tríplice identidade [identidade de sujeitos, de pedido e de causa de pedir] enunciada no art.º 581.º, do *C.P.C.*, ao processo de fiscalização prévia, que, conforme vimos sustentando, não é um processo de partes, mas tem natureza materialmente jurisdicional.

E de tal adequação ou adaptação depreender-se-á o seguinte:

- Verifica-se identidade quanto ao sujeito sempre que for a mesma entidade a submeter a visto do Tribunal de Contas determinado ato ou contrato passível de fiscalização prévia;
- Não existindo “*pedidos*” no domínio da fiscalização prévia, mas, isso sim, submissão de ato ou contrato a tal fiscalização, a pretensão do sujeito traduz-se em lograr a concessão do visto;





## Tribunal de Contas

---

- No tocante à causa de pedir, esta corresponderá à prática de um ato ou à celebração ou pretensão de um contrato sujeito a visto, conforme o art.º 46.º, da *L.O.P.T.C.*;

E, particularizando, existirá identidade da causa de pedir sempre que os elementos essenciais dos atos ou contratos sob confronto se revelem os mesmos.

A ocorrência da referida identidade [que é tríplice] em processo de fiscalização prévia onde tenha sido proferida decisão já não passível de recurso ordinário configura, assim, a exceção de caso julgado, que é dilatória, obsta a que o Tribunal conheça do mérito da causa [vd. art.ºs 577.º, al. i) e 576.º, n.º 2, ambos do *C.P.C.*] e dá lugar à absolvição da instância.

Por último, lembramos que as exceções dilatórias são do conhecimento oficioso [vd. art.ºs 278.º, n.º 1, al. e) e 595.º, n.º 1, a. a), do *C.P.C.*], o que legitima o Tribunal a não emitir pronúncia sobre ato ou contrato subsumível a uma situação de “*caso julgado*”.

### **Da [in]verificação do caso julgado no caso em pareço.**

#### **13.**

##### **a.**

Conforme sublinhámos em 12. a., deste acórdão, a exceção do caso julgado pressupõe a repetição de uma causa, sendo que esta [repetição] verificar-se-á após a primeira ter sido decidida por sentença que já não admite recurso ordinário.

Por outro lado, e como afirmámos [vd. o ponto 12. a., deste acórdão], repete-se a causa quando se propõe uma ação idêntica quanto aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir [vd. art.º 581.º, do *C.P.C.*].



## Tribunal de Contas

---

Prescindimos, obviamente, da definição dos pressupostos da repetição da causa, porquanto a mesma já se mostra efetuada, ainda que sumariamente [vd., de novo, o ponto 12. a., deste acórdão].

Aqui chegados, importa, pois, indagar e concluir se nos depara ou não a verificação do caso julgado.

### **Então, vejamos.**

#### **b.**

Tendo presente a prova documental disponível, é indubitável que o acórdão proferido [n.º 9/2014, de 25.03] no domínio do processo de fiscalização prévia n.º 96/2014 transitou em 14.07.2014, após desistência de recurso devidamente homologada.

Porque o contrato-programa em apreço [impulsionador do presente processo com o n.º 1442/2014], também parte integrante do conceito jurídico-processual de “*causa*”, foi submetido a fiscalização prévia apenas em 17.07.2014, mostra-se verificado um dos pressupostos da admissibilidade da exceção do caso julgado e previsto no art.º 580.º, do *C.P.C.* .

Restará, pois, saber se a pretensão geradora do processo n.º 1442/2014 [o presente!], conceptualmente identificada com o conceito jurídico-processual de “*causa*”, é idêntica àqueloutra impulsionadora do processo n.º 96/2014 quanto aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir.

### **O que analisaremos, de seguida.**

#### **c.**

Vistos os contratos que se integram nos processos n.ºs 96/2014 e 1442/2014, é inquestionável que, em ambos, o Município de Braga figura como 1.º outorgante e a “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*” assume a condição de 2.º outorgante.



## Tribunal de Contas

---

Para além disso, toda a tramitação procedimental conducente à outorga de tais contratos evidenciam a estruturação de um compromisso, que, diga-se, apenas se estabelece entre tais entidades [o Município de Braga e o “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”] e as vincula.

**Donde concluiremos pela identidade de sujeitos num e outro processo** e sob a perspetiva da sua qualidade jurídica, identidade essa, ainda integrada pela circunstância de ser a mesma entidade [o Município de Braga] a submeter a visto os citados instrumentos contratuais.

**Por outro lado, também se revela clara a verificação de identidade do pedido.**

Com efeito, tendo-se entendido que o pedido, no domínio da fiscalização prévia, corresponderá à solicitação da concessão do visto, é, assim, indubitável que, em ambos os processos [96/2014 e 1442/2014], a pretensão deduzida é a mesma.

Resta, pois, aquilatar da verificação ou não do requisito “*identidade da causa de pedir*”, pressuposto indispensável à densificação do conceito jurídico-processual de “*repetição da causa*”.

**d.**

Conforme o estabelecido na lei [vd. art.º 581.º, n.º 4, do *C.P.C.* em vigor] e acima se escreveu, há identidade de causa de pedir quando a pretensão deduzida nas duas ações procede do mesmo facto jurídico.

E, lembrando o já afirmado noutro passo do presente aresto, da adaptação do teor da norma contida no art.º 581.º, do *C.P.C.*, aos processos de fiscalização prévia em geral e a estes [n.ºs 96 e 1442/2014] em particular, resultará a ocorrência de identidade de



## Tribunal de Contas

---

causa de pedir sempre que os elementos essenciais dos atos ou contratos a submeter a visto se revelem os mesmos.

O que, na dilucidação da questão em apreço, nos obriga a uma análise cuidada e tendente a saber se, no essencial, os elementos enformadores do contrato-programa sob apreciação se identificam ou confundem com os elementos que compõem o contrato-programa celebrado em 17.12.2013, entre o Município de Braga e o “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*” [vd. proc.º n.º 96/2014].

Por último, e ainda previamente, importa ter presente que a causa de pedir é, nas palavras de Alberto dos Reis<sup>16</sup> [citando Baudry e Barde], o facto jurídico que constitui o fundamento legal do benefício ou do direito, objeto do pedido; é o princípio gerador do direito, “*a sua causa eficiente*”.

Nesse sentido, prossigamos.

e.

A análise comparativa do contrato ora submetido a visto e do contrato integrado no processo n.º 96/2014 e objeto de recusa do visto mediante o acórdão n.º 9/2014, 1.ª S/SS de 25.03, revela, com relevância para a economia do presente acórdão, o seguinte:

- De acordo com a cláusula 1.ª, o contrato agora sob fiscalização prévia tem por objeto disciplinar e regular a atribuição de um subsídio à exploração pelo Município de Braga ao “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, decorrente do desenvolvimento de uma política de preços acordada entre as partes outorgantes, visando, assim, cobrir os custos económicos associados à prossecução da atividade pela referida empresa local, imposta pela citada edilidade.

---

<sup>16</sup> Vd. C.P.C. Anotado, Vol. VIII, pág. 121.



## Tribunal de Contas

---

Por outro lado, e também de acordo com a cláusula 1.<sup>a</sup>, o contrato-programa a que foi recusado o visto tinha por objeto a atribuição de uma comparticipação financeira pela Câmara Municipal de Braga ao “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, em contrapartida das obrigações assumidas no âmbito da promoção e desenvolvimento da prestação de serviços culturais;

- Na fixação do regime de comparticipação financeira, constante da cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato ora submetido a visto, para além de se quantificar o montante a atribuir [€ 658.708,95] e a forma de transferência, consigna-se, ainda, que tal comparticipação visa “*cobrir o défice decorrente do facto das receitas operacionais anuais serem inferiores aos custos anuais das atividades prosseguidas na ótica do interesse geral e tendo em consideração a política de preços acordada entre as partes...*”;

Ora, nesta parte [fixação do regime de comparticipação financeira], a cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato-programa integrado no proc.º 96/2014, prevê que o valor a atribuir é de € 660.000,00 e sublinha que este se destina à implementação do Plano de Atividades para o ano 2014;

- Os indicadores da eficácia e eficiência revelam, em ambos os contratos, diferenças, nomeadamente, na descrição de tais indicadores e na elencagem dos objetivos estratégicos;

**e, a final,**

- No contrato agora sob fiscalização, a comparticipação financeira atribuída [subsídio à exploração] justifica-se pela necessidade de compensar a diferença entre o valor global dos preços sociais a praticar pela empresa municipal e os preços tidos por necessários para cobrir os custos operacionais – preços de mercado –, ao passo que no anterior contrato o valor daquela compensação



## Tribunal de Contas

---

assenta na remuneração devida pela prestação de determinados serviços [vd. cláusula 3.<sup>a</sup> e considerandos/fundamento vertidos no contrato sob fiscalização prévia e integrado no presente processo].

**f.**

O exercício comparativo atrás efetuado e que, sublinhe-se, incide sobre a matéria contratual que reputamos de relevante para a decisão a proferir, permite concluir que o contrato sob fiscalização prévia, quando comparado com o anterior [integrado no processo n.º 96/2014], não é, no essencial, um contrato absolutamente diverso, mas, isso sim, um contrato que, reconhecamos, evidencia uma melhor fundamentação das obrigações que encerra, traduzida, de resto, na aprimorada elencagem dos indicadores de eficácia e de eficiência, na acrescida explicitação do objeto, finalidade e objetivos, e no subido esclarecimento das causas onde radica o valor do subsídio à exploração atribuído [desvalorizamos a diferença de valores exarados num e outro contrato, atento o seu diminuto valor – € 1.291,05].

Para além disso, importará lembrar que, em ambos os contratos, a atribuição do subsídio em causa assenta, por um lado, na circunstância de o Município de Braga figurar como entidade pública participante da empresa local “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, e, por outro, na necessidade de acorrer à cobertura do défice operacional resultante da prossecução de uma política social de preços definida pelo referido Município.

Assim, e concluindo, os contratos em presença, embora não se revelem inteiramente iguais nos seus termos, não diferem, no essencial, quanto aos fundamentos-base que geram a atribuição do subsídio à exploração e aos objetivos perseguidos com este, quanto às causas que ditam o correspondente valor e, por fim, quanto aos pressupostos que impõem a sua transferência.

**g.**



## Tribunal de Contas

---

Conforme resta dito [vd. o afirmado em 13. d.], a causa de pedir é, ainda por definição, o ato ou facto jurídico, simples ou complexo, que constitui o fundamento legal do benefício ou do direito, objeto do pedido<sup>17</sup>.

E, como já afirmámos, a causa de pedir, no caso em apreço, corresponderá ao contrato que se submete a visto.

Neste contexto, a ponderação da identidade da causa de pedir, que constitui o escopo do presente exercício, implica, pois e necessariamente, o confronto [pela via comparativa] dos clausulados que integram um e outro contrato. E tal tarefa já se mostra concretizada.

Porém, atenta a especificidade de que se reveste a causa de pedir nos processos de fiscalização prévia, o encontro da correspondente identidade não se bastará com o simples confronto das cláusulas que integram os contratos, mas estender-se-á, na medida do necessário, ao percurso procedimental que conduziu à sua outorga. E, neste [percurso procedimental], incluem-se, com prioridade, as decisões/deliberações tomadas pelos organismos públicos e os fundamentos próximos e determinantes [ex: os relatórios e contas de exercício da empresa] em que radicam elementos que, saliente-se, permitem, também, aferir da [des]conformidade legal do contrato.

Situamo-nos, pois, no domínio de uma causa de pedir complexa.

### **h.**

Como é sabido, a recusa do visto decidida no âmbito do acórdão n.º 9/2014, de 25.03, assentava, determinantemente, na circunstância de o contrato-programa aí sob fiscalização sobrevir a deliberações tomadas em violação do disposto no art.º 62.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08. Ou seja, tais deliberações [da Câmara Municipal de

---

<sup>17</sup> Vd. Alberto dos Reis, in obra citada.



## Tribunal de Contas

---

Braga e Associação Municipal de Braga] pressupunham a viabilidade da empresa local “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, quando, face aos exercícios económicos reportados ao triénio 2010/2012 e perante o teor da referida norma, essa última entidade deveria ter sido objeto de processo de extinção.

Daí que, e como aí [acórdão n.º 9/2012] se decidiu, as deliberações e contrato enfermassem de nulidade.

Entretanto, e como se infere do conteúdo da informação atinente ao cumprimento dos critérios de viabilidade económico-financeira da empresa municipal em causa, ter-se-á procedido a uma reavaliação rigorosa e detalhada das suas causas, concluindo-se que estariam a ser considerados no âmbito dos subsídios à exploração um conjunto de rendimentos que, na sua ótica, configuram prestações de serviços.

E fazendo refletir tal orientação nas contas relativas aos anos 2011, 2012 e 2013, o Balanço e a Demonstração de Resultados [juntos ao processo sob análise] correspondentes permitiriam, ainda, concluir pela observância dos critérios de viabilidade económico-financeira de tal ente empresarial e reportados na Lei n.º 50/2012, de 31.08.

Deste modo, ainda segundo o Município de Braga, a empresa municipal “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, não incorreria nas condições previstas nos art.º 62.º, n.º 1, als. a) a d), do *R.J.A.E.L.*, não havendo, assim, lugar à implementação do processo de dissolução.

### **i.**

Ora, independentemente da admissibilidade ou não das contas agora apresentadas e relativas ao citado triénio 2011/2013, e, mais particularmente, da bondade ou não da demonstração individual de resultados por natureza juntos ao presente processo





## Tribunal de Contas

---

[admissibilidade e bondade de que não cabe conhecer no presente acórdão], o certo é que o contrato agora sob fiscalização sobrevém à demonstração de uma condição económico-financeira da empresa “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, que, no essencial, não condiz ou se identifica com aquela que precedeu a celebração do contrato submetido a visto no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 96/2014.

E tal alteração não é de somenos.

Na verdade, para além das contas agora apresentadas se reportarem a um triénio distinto [2011/2013], questão que, obviamente, sempre importaria o necessário esclarecimento, as mesmas obrigam, no mínimo e numa primeira fase, à reponderação da verificação ou não dos pressupostos da dissolução da empresa previstos no art.º 62.º, n.º 1, als. a) a d), do *R.J.A.E.L.*, exercício que, em consequência, habilitará a concluir pela nulidade ou não da deliberação que precedeu a celebração do contrato agora sob fiscalização e transmissível a este instrumento contratual.

**j.**

De acordo com o acima afirmado, nos processos de fiscalização prévia em geral e nestes [96/2014 e 1442/2014] em particular, a causa de pedir substancia-se por ato ou contrato [«*in casu*», por contrato], verdadeiro facto jurídico donde emerge o fundamento do benefício ou direito.

E, como já se demonstrou, tal facto jurídico é complexo, pois é indissociável de um universo de elementos [ex: decisão/deliberação viabilizadora da contratação e respetivos fundamentos] que, entre o mais, se revelam indispensáveis à aferição da respetiva conformação legal.



## Tribunal de Contas

---

É, assim, ajustado concluir que, «*in casu*», a causa de pedir não será apenas enformada pelos contratos sob confronto, mas, abrigando-se a uma aceção flexível de tal conceito jurídico-processual, acolherá, também e sem esforço, os elementos que, de modo próximo e determinante, conduziram à sua celebração. E, nestes, incluem-se as necessárias deliberações autorizadas da contratação, integradas por juízos atinentes à condição económico-financeira da “*Teatro Circo de Braga, E.M.,S.A.*”, os quais, por sua vez, se apoiam nos Relatórios e Contas elaborados sobre os exercícios económicos desta última.

Ora, como já salientámos, os contratos sob confronto são precedidos de deliberações suportadas em Contas com conteúdo diverso, o que, naturalmente, permite a extração de conclusões também distintas acerca da condição económico-financeira daquela empresa, nomeadamente, no âmbito da verificação ou não das condições previstas no art.º 62.º, n.º 1, als. a) a d), do *R.J.A.E.L.* .

É, assim, de admitir que a causa de pedir reportada ao processo n.º 96/2014 não se mostra coincidente com a causa de pedir referente ao processo sob fiscalização prévia e que exhibe o n.º 1442/2014. **E, por tal razão, não se verifica identidade de causa de pedir.**

### 14.

#### a.

Estamos cientes de que o objeto do presente recurso se centra na apreciação do caso julgado e respetivos efeitos.

Porém, a norma contida no art.º 100.º, n.º 2, da *L.O.P.T.C.*, que manda atender, na fase de recurso, aos factos supervenientes que consubstanciem numa remoção das causas de recusa do visto, legítima que, ao menos e lateralmente, emitamos, a propósito, juízo breve.

#### b.



## Tribunal de Contas

---

Como bem refere o ilustre Magistrado do Ministério Público em parecer junto ao processo, no domínio dos processos de fiscalização prévia não está vedado à entidade requerente submeter a visto o mesmo ato ou contrato, desde que expurgadas as ilegalidades que suportam a correspondente recusa.

Vedada estará, isso sim, a apresentação a fiscalização prévia de um mesmo ato ou contrato, ainda que com nova argumentação, sem que se mostrem supridas as ilegalidades que determinaram a recusa do visto.

Ainda nos termos do parecer deduzido pelo Ministério Público, tudo entronca, afinal e também, no princípio constitucional da separação de poderes, nos termos do qual uma decisão judicial de recusa do visto não impede que a Administração sane as ilegalidades, tornando-o válido perante a ordem jurídica.

**c.**

É certo que a presente reflexão não contribuirá, de modo direto e determinante, para o encontro de uma solução dirigida à verificação ou não da exceção do caso julgado, escopo do presente recurso.

Também não é esse o objetivo.

Porém, permite-nos concluir o seguinte:

- Reforça a amplitude do conceito jurídico-processual de causa de pedir acima definida e sustentada;
- Demonstra que, apesar da discutível bondade da modificação das circunstâncias [ex: apresentação de novas contas relativas aos anos 2011 e 2012] que obstaram à concessão do visto, tal alteração, independentemente da verificação ou não da exceção do caso julgado, sempre importaria o conhecimento do contrato incorporado no presente processo [n.º 1442/2014];



## Tribunal de Contas

---

e, por último,

- A emissão de pronúncia sobre a [i]legalidade do contrato será a via que, «*in casu*», melhor garante a observância do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva.

### 15.

Por último, impõe-se ter presente que a decisão sob recurso inviabiliza, na prática, a concessão do visto.

Daí que, atento o disposto no art.º 77.º, n.º 2, al. a), da *L.O.P.T.C.*, aplicável por analogia, tal decisão sempre deveria ter sido tomada em Subsecção e não em sessão diária de visto.

### 16.

**Assim, e sumariando:**

- O processo de fiscalização prévia reveste-se de natureza materialmente jurisdicional, sendo-lhe aplicável o Código de Processo Civil, embora por aplicação analógica da norma contida na al. a) do art.º 80.º, da *L.O.P.T.C.*;
- Os fundamentos do instituto “*caso julgado*” têm aplicação no âmbito do processo de fiscalização prévia, embora considerando as especificidades deste último;
- Face à não reunião de todos os requisitos [vd. art.º 581.º, do Código de Processo Civil] enformadores do conceito jurídico-processual de “*repetição de causa*”, não se verifica, «*in casu*», a exceção do caso julgado;



## Tribunal de Contas

---

- Independentemente da verificação ou não da exceção do caso julgado, a alteração relevante das circunstâncias que precederam o contrato sob fiscalização, sempre obrigariam ao conhecimento deste [vd. o princípio da tutela jurisdicional efetiva];
- Porque a decisão atinente à procedência da exceção do caso julgado obsta, na prática, à concessão de visto, a mesma deverá ser tomada em Subsecção [vd. art.º 77.º, n.º 2, al. a), da *L.O.P.T.C.*].

### III. DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, o seguinte:**

- **Julgar não verificada a exceção do caso julgado, que, em sessão diária de visto, e uma vez acolhida, ditou o não conhecimento do contrato submetido a visto;**
- **Julgar improcedente a alegação pretensamente sustentadora da não qualificação do processo de fiscalização prévia como materialmente jurisdicional e da não aplicação dos fundamentos do “*caso Julgado*” no âmbito de tal processo;**
- **Revogar a decisão recorrida;**
- **Ordenar a baixa do processo à 1.ª Instância, em ordem a que, em sessão diária de visto, se conheça do contrato submetido a fiscalização prévia.**



## Tribunal de Contas

---

- **Não fixar emolumentos** [vd. art.º 17.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

**Registe e notifique.**

**Lisboa, 24 de Fevereiro de 2015.**

**Os Juízes Conselheiros,**

**(Alberto Fernandes Brás – Relator)**

**(Helena Maria Abreu Lopes)**

**(João Alexandre Gonçalves de Figueiredo)**

**Fui presente,**

**(Procurador-Geral Adjunto)**

**José Vicente Almeida**