

2020

Processo: 3980/2019

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

I. Relatório

- § 1. O presente processo inicia-se com requerimento do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) requerendo ao Tribunal de Contas (TdC) a fiscalização prévia de um designado «Acordo modificativo do contrato de prestação de serviços de seleção recrutamento e colocação de tripulação a bordo dos navios de investigação (NI) do IPMA “Mar Portugal”, “Noruega” e “Diplodus”, celebrado em 21-3-2019», o qual foi outorgado em 5-12-2019.
- § 2. O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Controlo Prévio (DECOP) do TdC, para informação complementar prestada pela entidade requerente, que nessa fase:
- a. Alegou que atendendo ao valor do contrato este não produziu quaisquer efeitos e que a ineficácia jurídica do contrato inicial não decorre da recusa de visto, mas sim da Lei afirmando ainda que no caso em apreço a ineficácia jurídica, consequência da recusa de visto, tem natureza meramente declarativa ou de simples apreciação, na terminologia do artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, al. a), do CPC.
 - b. Argumentou que estando em causa «uma "conditio iuris" traduzindo um requisito de eficácia financeira e de manutenção de eficácia (quanto aos efeitos não financeiros ou, nos casos de urgente conveniência de serviço, a todos os efeitos)», as Partes do contrato podiam em virtude da alteração legislativa introduzida pelo Decreto-Lei n.º 166/2019, de 31 de outubro, aproveitar o procedimento aquisitivo lançado «ao abrigo dos princípios da eficiência, economicidade e celeridade, que integram o princípio geral da boa administração (artigo 266.º n.º 1 da Constituição e artigo 5.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo)». Argumentou, ainda, que a recusa de visto assentou na violação do disposto nos artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.ºs 1 e 2 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) e da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC e que o Decreto-Lei n.º 166/2019, de 31 de outubro, que estabelece o novo regime jurídico da atividade profissional dos marítimos passou a determinar expressamente, no artigo 66.º, n.º 2, que, no caso dos navios de investigação e de formação propriedade de serviços ou organismos dotados de personalidade jurídica e integrados na Administração direta ou indireta, o recrutamento pode ser efetuado diretamente nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas ou através do recurso aos serviços de gestão de navios ou de colocação de marítimos, mediante a celebração de contratos de seleção, recrutamento e colocação de tripulação.
 - c. Para concluir: «Por conseguinte e perante esta alteração legislativa, o contrato adjudicado à PRIMEMARINESHIP e outorgado a 21 de março de

2019, apesar de não ter produzido quaisquer efeitos, passou a poder ter como base legal o disposto no n.º 2 do artigo 66.º.».

§ 3. Apresentado o processo pelo DECOP ao TdC foi dada oportunidade ao requerente para, querendo, exercer o contraditório sobre a eventual aplicação no caso concreto da exceção dilatória do caso julgado, tendo o requerente apresentado a sua alegação no sentido de que o facto de ter sido recusado o visto ao contrato inicial não impede uma modificação, com base na alteração legislativa entretanto ocorrida (Decreto-Lei n.º 166/2019) permitindo aos armadores de navios de investigação e de formação integrados na Administração direta ou indireta do Estado proceder ao recrutamento de marítimos nos termos da LGTFP ou, em alternativa, contratar os serviços de agências de gestão de navios ou de colocação de marítimos, mediante a celebração de contratos de seleção, recrutamento e colocação de tripulação.

II. Fundamentação

II.1 Factos essenciais

§ 4. O contrato que se pretende modificar pelo acordo objeto do requerimento inicial foi submetido a fiscalização prévia (processo n.º 980/2019), tendo por Acórdão n.º 14/2019-28.MAI-1.ªS/SS¹ sido *recusado o visto* a esse contrato celebrado, em 3-9-2018, entre o IPMA e Primemarinship, Ld.ª intitulado «Contratação de Serviços Marítimos – Tripulação para os navios de investigação (NI) Mar Portugal, Noruega e Diplodus», pelo valor de 2.327.832,49 € (acrescido de IVA).

§ 5. Interposto recurso pelo IPMA foi proferido o Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL, transitado em julgado em 24-10-2019, cujo dispositivo tem o seguinte teor:

«a) Aditar à alínea c) da matéria de facto (supra § 7), os textos das cláusulas 2.ª, 6.ª, 7.ª, 8.ª, 9.ª e 10.ª do caderno de encargos com o teor constante do § 27 do presente Acórdão.

b) Manter a recusa do visto ao contrato submetido a fiscalização prévia;

c) Julgar improcedente o recurso.»

§ 6. A fundamentação jurídica do Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL culmina nas seguintes asserções conclusivas:

«32. O recorrente entende que no caso *sub judice* não se devia aplicar a LTFP pois esse regime não sendo legislação especial não se aplica aos marítimos ao serviço de embarcações do Estado, na medida em que a alínea *a)* do artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 280/2001 dispõe que nesses casos o recrutamento dos tripulantes, a sua nacionalidade e o rol de tripulação são objeto de legislação especial, defendendo, a partir dessa base, que a LTFP “não é aplicável, sem adaptações ou sem a aprovação de legislação especial, ao trabalho a bordo de embarcações integradas em serviços do Estado — opondo-se neste segmento ao entendimento do acórdão recorrido (cf. *supra* § 29.4) por considerar que “não se extrai dessas normas [artigo 67.º, *a)*, do Decreto-Lei n.º 280/2001 e artigo 13.º, n.º 3, do regulamento publicado em anexo a esse diploma] a proibição de utilização dos serviços de empresas de gestão de navios, como parece resultar da jurisprudência recorrida”.

33. Importa ter presente neste segmento o conceito hermenêutico de especialidade reportado a uma relação entre normas, do qual decorre, seguindo os critérios doutrinários clássicos, que quando se sobrepõem duas previsões sendo uma geral e outra especial deve

¹ O qual pode ser consultado em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos.shtm>, tal como os outros acórdãos e decisões da 1.ª Secção do TdC citados no texto.

aplicar-se a regra especial, sendo a regra geral apenas aplicável naquilo que não for regulado na especial e se compatibilize com esta.

34. Nesse contexto compreensivo, o artigo 67.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 280/2001 limita-se a ressaltar que em matéria de “recrutamento, nacionalidade e rol de tripulação” de marítimos ao serviço de embarcações do Estado pode existir legislação especial relativamente às normas desse diploma que constam dos respetivos artigos 56.º a 66.º.

35. Matéria diferente reporta-se ao exercício de funções públicas no âmbito de organismos integrantes da administração do Estado, cujo atual quadro normativo se encontra estabelecido em legislação posterior ao Decreto-Lei n.º 280/2001.

[...]

44. Da análise empreendida decorre:

44.1 A aplicação da LTFP à contratação objeto do presente processo decorre diretamente do âmbito de aplicação desse regime legal e não de um reenvio operado pelo artigo 67.º, *a*), do Decreto-Lei n.º 280/2001 ou pelo artigo 13.º, n.º 3, do regulamento publicado em anexo a este diploma.

44.2 A LTFP aplica-se à contratação de recursos humanos que vão operar no âmbito de embarcações do IPMA e das funções deste ente da administração indireta do Estado.

44.3 Pelo que, os artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LTFP aplicam-se ao caso *sub judice* e a possibilidade de exercício de funções públicas por trabalhadores com vínculo contratual a entidades privadas mas ao serviço de entidades públicas (no caso o IPMA), além das hipóteses contempladas no artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, da LTFP, apenas pode ser desenvolvida ao abrigo do regime dos artigos 241.º e 242.º da LTFP sobre as *regras gerais de cedência de interesse público* (que não foram invocadas nem aplicadas pela entidade recorrente no presente caso).

[...]

49. Afastada a tese do recorrente sobre a inaplicabilidade da LTFP [Lei do Trabalho em Funções Públicas] ao caso *sub judice* (*supra* §§ 32 a 44) e tendo presente o estatuído nos artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.ºs 1 e 2 e 3, da LTFP (*supra* § 31.2) não existe motivo para se alterar a jurisprudência constante deste Tribunal (*supra* §§ 45 a 48) em que se suportou o Acórdão recorrido para concluir pela violação daquelas normas (*supra* § 29), conclusão hermenêutica que não é posta em causa pela matéria de facto aditada que apenas reforça a conclusão no sentido de que o contrato fiscalizado foi uma via adotada para obter recursos humanos para o exercício de funções próprias permanentes do IPMA sob direção deste ente público e alocados a concretos navios do IPMA (*supra* § 27).

50. Mácula que determina a nulidade do contrato outorgado atento disposto no artigo 10.º, n.º 3, da LTFP.

51. Sendo o processo teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.~

52. Para efeitos de decisão sobre concessão de visto, a constatação de que o contrato se encontra afetado por uma nulidade (*supra* § 50) tem implicações que se impõem ao Tribunal pois, como se destacou no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL, “a LOPTC não prevê qualquer declaração de nulidade mas que o sancionamento como nulidade de uma violação de lei ocorrida em ato procedimental ou no próprio contrato constitui um fundamento de recusa de visto, legitimando, apenas, que o tribunal recuse o visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC)” — orientação jurisprudencial sobre a função do TdC relativamente ao

conhecimento de nulidades para efeitos de recusa de visto adotada, designadamente, nos Acórdãos n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL, n.º 30/2018-20.DEZ-1.ªS/PL, n.º 9/2019-28.MAR-1.ªS/PL, n.º 13/2019-28.MAI-1.ªS/PL e n.º 19/2019-25.JUN-1.ªS/PL.

[...]

55. A ilegalidade identificada afigura-se, ainda, subsumível à alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC por força do respetivo impacto *financeiro* que determina o preenchimento do segundo requisito dessa norma para efeitos de recusa de visto, atentos os seguintes fatores:

55.1 O juízo sobre *alteração potencial do resultado financeiro* tem de ser precedido de um enquadramento conceptual da conexão entre o desvalor consubstanciado na violação da lei com o resultado financeiro envolvido no processo, o qual não tem de ser de um concreto dano, relativo a um nexos causal entre o específico vício e um resultado, mas reportado a uma compreensão abstrato-concreta do vício na etapa procedimental em que ocorre e da importância desta na celebração do contrato.

55.2 Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quanto à prática de um ato administrativo com custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea *c*) do artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão podia, em abstrato, não ser praticada²) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela), se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação — daí se falar de *aptidão* ou perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro.

55.3 Em síntese, para o aplicador a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira?

55.4 Verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *c*), da LOPTC quando a violação de regras legais fundamentais sobre contratação de recursos humanos se refere a um contrato sinalagmático em que a entidade pública assume uma despesa nesse quadro.

55.5 A ponderação judicial prevista no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade (incluindo vetores como o respeito pela entidade do sentido e fundamentos de jurisprudência anterior do TdC sobre a matéria em causa).

[...]

57. O preenchimento da nulidade impõe-se ao Tribunal de forma imperativa, sendo certo que decorre de regime normativo cujas implicações deviam ser tempestivamente ponderadas pela administração vinculada ao princípio da legalidade, não podendo este Tribunal em sede de fiscalização prévia derogar regras legais a que deve obediência como as decorrentes da conjugação do complexo normativo constituído pelos artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.ºs 1, 2 e 3, da LTFP com o artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

[...]

² Cf. Acórdãos n.º 17/2015-1.DEZ-1.ªS/SS, n.º 14/2015-5.NOV-1.ªS/SS, n.º 11/2018-21.FEV-1ªS/SS.

59. Em conclusão, no caso concreto foi identificada violação de normas legais subsumível às alíneas *a)* e *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, o que impõe ao Tribunal de Contas a recusa de visto ao contrato *sub judice*.»

§ 7. De acordo com a alegação do IPMA, reiterada nos presentes autos, o contrato a que foi recusado o visto pelo Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL (transitado em julgado em 24-10-2019) nunca produziu quaisquer efeitos.

§ 8. O designado «Acordo modificativo do contrato de prestação de serviços de seleção recrutamento e colocação de tripulação a bordo dos navios de investigação (NI) do IPMA “Mar Portugal”, “Noruega” e “Diplodus”, celebrado em 21-3-2019», outorgado em 5-12-2019, mantém as mesmas características do contrato outorgado em 21-3-2019, alterando-se apenas o prazo contratual (redução de 270 dias, passando a vigorar por 826 dias) e efetuando-se o consequente ajustamento do preço contratual (redução de 2.327.832,49 € para 1.679.523,24 €) e da caução que foi novamente prestada.

§ 9. Do considerando 12.º do designado «Acordo modificativo» consta o seguinte: «[...] a norma do n.º 2 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 166/2019 produz efeitos no dia seguinte à sua publicação, derogando, para os navios de investigação e de formação propriedade de serviços ou organismos dotados de personalidade jurídica e integrados na Administração direta ou indireta, as regras de recrutamento constantes da alínea *a)* do artigo 67.º Decreto-Lei n.º 280/2011».

§ 10. Por seu turno, o considerando 13.º inicia-se nos seguintes termos: «Em face desta *alteração legislativa*, entende o IPMA que deixaram de se verificar os fundamentos em que assentou a recusa de visto constante do Acórdão n.º 14/2019-1.ªS/SS, de 28.05.2019, mantida pelo Acórdão n.º 39/2019-1ª/PL, de 08.10.2019, uma vez que *o legislador passou a admitir expressamente [...]* que no caso dos navios de investigação e de formação propriedade de serviços ou organismos dotados de personalidade jurídica e integrados na Administração direta ou indireta, *o recrutamento de marítimos possa ter lugar através do recurso aos serviços de agências de gestão de navios ou de colocação de marítimos, mediante a celebração de contratos de seleção, recrutamento e colocação de tripulação*».

§ 11. No designado «Acordo modificativo» o considerando 18.º tem o seguinte teor: «estão preenchidos os pressupostos previstos nos artigos 311.º a 313.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), nomeadamente o acordo entre as partes a que se refere a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 311.º do CCP, aqui formalmente outorgado».

§ 12. Considerando desenvolvido, nomeadamente, no 19.º onde se afirma que «a presente modificação do contrato celebrado em 21 de março de 2019 [...] fundamenta-se na *superveniência da alteração legislativa referida nos considerandos 11.º a 14.º*» e no considerando 23.º segundo o qual «está em causa uma *nova ponderação das circunstâncias existentes*, mostrando-se preenchido o fundamento a que se refere a alínea *b)* do artigo 312.º do CCP».

II.2 Apreciação jurídica para efeitos de visto

§ 13. A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea *c)*, 46.º, 47.º e 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

- § 14. As decisões do TdC sobre concessão ou recusa de visto têm natureza constitutiva [à luz da terminologia do artigo 10.º, n.º 3, alínea c), do Código de Processo Civil (CPC)], na medida em que autorizam ou indeferem uma mudança na ordem jurídica existente, conferindo ou proibindo a eficácia jurídica plena de um determinado ato ou contrato, matéria quanto a contratos celebrados após concurso público com valor superior a 950.000 € (como que foi objeto do Acórdão n.º 16/2018-10.JUL-1ªS/PL) se apresenta, nomeadamente, regulada pelo artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC que estabelece: «Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a 950.000 € não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade» (vd. ainda *infra* §§ 32 e 34).
- § 15. A primeira questão jurídica que deve ser apreciada reporta-se à eventual verificação da exceção de caso julgado.
- § 16. Para efeitos de enquadramento, importa sublinhar que os acórdãos de recusa de visto revestem natureza materialmente jurisdicional e à tramitação do processo de fiscalização prévia aplica-se supletivamente o CPC, nos termos do artigo 80.º da LOPTC e, conforme jurisprudência constante do TdC, os acórdãos de recusa de visto têm força de caso julgado nos termos do disposto pelo artigo 619.º, n.º 1, do CPC.
- § 17. Com efeito como se refere no § 44 do Acórdão n.º 16/2018-10.JUL-1ªS/PL, em linha com a jurisprudência constante do Supremo Tribunal Administrativo, em particular o Acórdão de 18-6-2003 proferido no processo n.º 041969:
- «Ao conceder ou recusar o *visto*, o Tribunal de Contas fá-lo ao abrigo de uma competência jurisdicional própria, sendo as suas decisões obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas. A recusa do visto por ser da competência jurisdicional exclusiva do Tribunal de Contas não pode sequer ser questionada em sede de jurisdição administrativa.»
- § 18. No caso concreto, além de um acórdão proferido em primeira instância, houve um recurso, conformado também pelas regras do processo civil e a prolação de um Acórdão em segunda instância que transitou em julgado e recusou o visto ao contrato objeto do designado «Acordo modificativo» que acompanha o requerimento inicial e quanto ao qual a entidade requerente pede a concessão do visto pelo TdC.
- § 19. Pelo que, a eventual exceção dilatória a apreciar nos presentes autos tem como epicentro as condições de ação do Estado conformadas pela força de caso julgado do Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL.
- § 20. Com efeito, existe uma coordenada jurídico-constitucional diretamente estabelecida no artigo 205.º, n.º 2, da Constituição: as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer autoridades.
- § 21. Isto é, o caso julgado do Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL, para empregar a fórmula adotada no Acórdão n.º 86/2004 do Tribunal Constitucional, «é um valor constitucionalmente tutelado».
- § 22. Estabelecendo-se no artigo 619.º, n.º 1, do CPC que transitado em julgado o acórdão que decida do mérito da causa essa decisão fica a ter força obrigatória dentro do processo e fora dele nos limites fixados pelos artigos 580.º e 581.º do CPC.
- § 23. Na alínea i) do artigo 577.º do CPC, prevê-se o caso julgado como exceção dilatória, a qual é de conhecimento oficioso (segundo o artigo 578.º do CPC), sendo aquele caracterizado como repetição de causa, quando a primeira causa já tenha sido decidida por sentença que não admite recurso ordinário (conforme artigo 580.º, n.º 1, do CPC), havendo identidade quanto a três elementos essenciais: sujeitos, pedido e causa de pedir (nos termos do artigo 581.º do CPC).

- § 24. No processo de fiscalização prévia – apesar de não ser um processo de partes – deve entender-se que há identidade quanto: a) ao sujeito quando a submissão a visto seja da iniciativa da mesma entidade; b) ao pedido (ou à pretensão) quando se visa obter a concessão de visto de um mesmo ato ou contrato; c) à causa de pedir quando se repetem os aspetos nucleares do ato ou contrato submetido a visto.
- § 25. Sendo evidente no caso *sub judice* a identidade quanto ao requerente, as questões essenciais que importa apreciar reportam-se ao pedido e à causa de pedir, isto é avaliar se em face da causa de pedir e pedido do requerimento formulado pela entidade requerente pode haver lugar a uma decisão de mérito na presente sede processual — questão distinta da relativa ao âmbito da jurisdição do TdC.
- § 26. O designado «Acordo modificativo» que acompanhou o requerimento inicial foi enquadrado pelo requerente no artigo 311.º, n.º 1, alínea *a*), do Código dos Contratos Públicos (CCP) que estabelece «o contrato pode ser modificado com os fundamentos previstos no artigo seguinte por acordo entre as partes, que não pode revestir forma menos solene do que a do contrato», sendo, conseqüentemente, indissociável do contrato modificado outorgado em 3-9-2018.
- § 27. Regime do CCP sobre a alteração do conteúdo obrigacional do contrato por acordo das partes, cujos fundamentos constam do artigo 312.º do CCP, que é semelhante ao da regulação legal da matéria no âmbito do Direito Privado, existindo um paralelismo entre a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 312.º do CCP e a norma do artigo 437.º do Código Civil.
- § 28. De acordo com a fundamentação constante do designado «Acordo modificativo», reiterada pelo requerente nos presentes autos, o disposto no artigo 66.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/2019, de 31 de outubro, constitui um novo dado legislativo que configura uma alteração das circunstâncias determinantes sobre o sentido e fundamentos do Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL.
- § 29. Estabelece o referido artigo 66.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 166/2019: «No caso dos navios a que se refere o n.º 6 do artigo 2.º, o recrutamento pode ser efetuado diretamente nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas ou através do recurso aos serviços de agências de gestão de navios ou de colocação de marítimos, mediante a celebração de contratos de seleção, recrutamento e colocação de tripulação».
- § 30. Prescrevendo-se no artigo 100.º, n.º 1, al. *a*), do Decreto-Lei n.º 166/2019 que o mesmo revoga o do Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro, e no artigo 101.º daquele diploma que «o presente decreto-lei produz efeitos no dia 1 de janeiro de 2020, salvo quanto ao disposto no n.º 2 do artigo 66.º, o qual produz efeitos no dia seguinte ao da sua publicação».
- § 31. Relativamente à questão *sub judice* sobre o caso julgado, a identidade de pedidos deve ser apreciada através da valoração do efeito jurídico-prático pretendido pelo requerente, pelo que, a identidade de pedidos pode ser apenas parcial e mesmo assim estar preenchido o aludido requisito do caso julgado, na medida em que a mesmidade em causa, no contexto sistemático-teleológico do valor do caso julgado, se reporta aos efeitos pretendidos pelo requerente, no caso do processo de fiscalização prévia a concessão de visto como condição de eficácia de determinados contratos.
- § 32. No caso concreto verifica-se identidade de pedido na medida a que requerida concessão de visto ao acordo modificativo implica o preenchimento da pretensão expressa no processo em que foi proferido o Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL, isto é, que o Tribunal conceda por decisão da sua exclusiva competência eficácia ao contrato de 3-9-2018, atento, ainda, o disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC (cf. *supra* § 14).
- § 33. Relativamente à identidade de causas de pedir, no regime processual estabelecido pelo artigo 581.º, n.º 4, do CPC adota-se o critério substancialista que, como se destaca no Acórdão

do Supremo Tribunal de Justiça proferido no processo n.º 219/2014, tem subjacente que «a essencial identidade e individualidade da causa de pedir tem de aferir-se em função de uma comparação entre o núcleo essencial das *causas petendi* invocadas numa e noutra das ações em confronto, não sendo afetada tal identidade, nem por via da alteração da qualificação jurídica dos factos concretos em que se fundamenta a pretensão, nem por qualquer alteração ou ampliação factual que não afete o núcleo essencial da causa de pedir que suporta ambas as ações».

- § 34. Cãnone que no caso concreto implica que a fonte obrigacional nuclear seja a mesma nos dois processos e, conseqüentemente, se deva concluir pela existência de identidade de causas de pedir para efeitos de caso julgado: Na medida que a fonte obrigacional submetida a fiscalização prévia e relativa ao pedido de concessão de visto é constituída nos dois processos pelo contrato de 3-9-2018, o qual o TdC pelo Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL transitado em julgado, ao abrigo de um poder jurisdicional próprio, recusou a concessão de visto o que implica a proibição de eficácia do contrato (*supra* §§ 14 e 32) — isto é, o elemento aditado pelo requerente no segundo dos processos de fiscalização prévia (modificação por invocada alteração das circunstâncias do contrato a que foi recusado o visto e proibida a eficácia) no plano do potencial valor jurídico está dependente e não tem autonomia relativamente ao contrato que se pretende modificar e a que pelo acórdão transitado em julgado foi recusado o visto e, conseqüentemente proibida a produção de quaisquer efeitos.
- § 35. Relativamente à invocada, pelo requerente, alteração de circunstâncias por facto superveniente ao julgamento do Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL, a mesma não preenchendo a previsão do artigo 619.º, n.º 2, do CPC (ação relativa a condenação em prestação de alimentos), nem em qualquer outra norma especial derogatória da norma do n.º 1 do artigo 619.º do CPC é insuscetível de restringir a força do caso julgado do Acórdão n.º 39/2019-8.OUT-1ªS/PL.
- § 36. Concluindo-se pela verificação da exceção dilatória de caso julgado, a coordenada metodológica central é a seguinte: o referido juízo prejudica a decisão sobre admissão do pedido.
- § 37. A identificada exceção dilatória deve ser conhecida oficiosamente pelo TdC atentas as disposições conjugadas dos artigos 5.º, 278.º, n.º 1, alínea e), 576.º, n.º 2, 577.º, alínea j), 578.º, 580.º, n.º 1, 581.º e 590.º, n.º 1, do CPC, *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC.
- § 38. Por a presente decisão se apresentar como desfavorável à pretensão da entidade requerente, sendo-lhe imputável o respetivo desfecho processual, são devidos emolumentos por essa entidade pelo valor mínimo legalmente fixado, atentos os artigos 5.º, n.ºs 1, alínea b), e 3, e 6.º, n.ºs 1 e 2, *a contrario*, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

III. Decisão

Em face do exposto, em sessão diária de visto, decide-se:

- 1- Indeferir liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA) ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 5.º, 278.º, n.º 1, alínea e), 576.º, n.º 2, 577.º, alínea j), 578.º, 580.º, n.º 1, 581.º e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
- 2- Conseqüentemente, não apreciar para efeitos de visto prévio os instrumentos submetidos.
- 3- Devolver ao requerente os instrumentos submetidos.

- 4- Condenar o requerente em emolumentos pelo mínimo, ao abrigo dos artigos 5.º, n.ºs 1, alínea b), e 3, e 6.º, n.os 1 e 2, *a contrario*, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

*

Comunique-se (DN).

Depois da decisão ser comunicada ao requerente, publique-se com celeridade no sítio eletrónico do Tribunal de Contas. DN.

Lisboa, 10 de fevereiro de 2020
