



Procº 1-RO-JRF/05

Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Recorridos: DELFIM PEREIRA NETO RODRIGUES/OUTROS

Acórdão nº 05/05JUL11/3ª S/PL

Acordam, em plenário, os juízes da 3ª Secção:

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo procurador geral adjunto, propôs acção de responsabilidade financeira, contra DELFIM PEREIRA NETO RODRIGUES/OUTROS, adiante designados de demandados, invocando que na execução do contrato de gestão celebrado em 10/10/95, entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e a Sociedade Gestora do Hospital Professor Dr. Fernando Fonseca (Hospital Amadora-Sintra), no período de 1995 a 2000, na qualidade de membros do CA/ARSLVT, incorreram em responsabilidades diversas, umas de cariz reintegratório, no montante de € 79 395 995,52, outras de cariz sancionatório, nos montantes de € 1 995,00 (10º demandado) e € 997,00 (12º, 13º, 15º, 17º, 26º demandados).

A acção foi proposta sob a espécie prevista no artº 58º, 1, b) e 3 da, como quando outra se não indique, lei 98/97, 26AGO, tendo o MP juntado, a instruí-la, relatório da Inspeção Geral de Finanças (IGF) que lhe havia sido remetido pela Mª juiz da 2ª Secção incumbida da área hospitalar, relatório que a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, não aprovara.

A Mª juiz a quem o processo foi distribuído mandou citar os demandados e, recebidas as contestações, entendendo que a falta de aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, em subsecção, constituía excepção dilatória inominada, suspendeu a instância por 6 meses para que o MP providenciasse pelo suprimento da falta.

O MP encetou nesse sentido diligências junto da 2ª Secção e, dentro do prazo que lhe havia sido concedido, veio ao processo requerer a prorrogação do prazo por mais 6 meses, dizendo que, **sobre os factos constantes do relatório da IGF**, a 2ª Secção tinha aprovado a realização de uma auditoria que, devendo culminar, nos termos da lei, na aprovação de relatório, permitiria suprir o pressuposto processual em falta.

O requerimento foi indeferido pela juiz porque, tendo a suspensão sido declarada para ser aprovado o relatório da IGF, não havia que prorrogá-lo para ser aprovado o relatório da auditoria a realizar pela 2ª Secção. De seguida e nessa conformidade, foi dada sentença a absolver os demandados da instância.

É dessa sentença que o MP, inconformado, agora recorre, concluindo, em síntese, que:



Tribunal de Contas

- A) A sentença recorrida integra os factos e fundamentos dos despachos anteriores (o que declarou a suspensão e o que recusou a prorrogação), pelo que o recurso, no seu objecto, os abrange;
- B) Não constitui excepção dilatatória que obste ao conhecimento de mérito a falta de aprovação do relatório da IGF por instância colegial da 2ª Secção, pois que o MP pode propor acções de responsabilidade financeira a partir de qualquer relatório, exposição conclusiva ou documento que culminem algum tipo de acção de controlo de legalidade, nomeadamente, relatório de órgão de controlo interno, no caso, da IGF. Decidindo-se em contrário, violaram-se os artºs 29.º, n.º 4 e 89.º e, do CPC, os artºs 288º, 1, c), 493.º e 494.º, d).
- C) A entender-se de outro modo, *“nada impede, e torna-se, por isso, indiferente, que esse relatório seja concretizado, directamente, sobre a acção do órgão de controlo que a desenvolveu e sobre as conclusões que ele extraiu, ou seja concretizado pela 2ª. Secção, depois de ter tratado tal material como objecto de uma auditoria específica, aprovada, para o efeito, pelo próprio de Tribunal de Contas”*, afigurando-se que este procedimento *“se enquadra melhor nos normativos que na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto contemplam as competências da 2ª. Secção do Tribunal de Contas e as regras processuais atinentes à concretização de auditorias do tribunal e elaboração dos respectivos Relatórios (artigos 5º n.º 1 e) e f); 13.º; 54.º; 55º e 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)”*. Ao indeferir-se a prorrogação do prazo por não se tomar isto em conta, , violaram-se, além dessas normas, os artºs 279º, 1 e 3 e 514º, 2, CPC.
- D) A decisão que não acolheu o pedido de prorrogação de prazo, porque proferida, na base de uma interpretação inovadora dos artºs 54º e 78º, sem previamente ouvir o MP sobre o fundamento que a determinou, viola o princípio da proibição de decisões surpresa como previsto no artº 3º, 3 CPC.

Por quanto antecede, o MP pede que a decisão seja revogada e substituída por outra que, não julgando verificada a invocada excepção, determine a prossecução do processo para conhecimento do mérito ou que, julgando verificada a excepção, *“prorroque o prazo da suspensão da instância até à conclusão da auditoria (determinada pela 2ª Secção) e efectivação do respectivo relatório para, nos termos legais, se poder dar cumprimento ao despacho de 31/3/2004”* que suspendeu a instância.

Admitido o recurso e notificados os demandados, individual ou conjuntamente se pronunciam quer no sentido da inadmissibilidade do recurso quer no sentido da sua improcedência, no essencial acompanhando o decidido.

Ouvido sobre a suscitada inadmissibilidade do recurso, o MP, fundando-se no n.º 3 do artigo 96º, sustenta que da decisão recorrida cabe recurso.

Colhidos os Vistos legais, cabe decidir.



Tribunal de Contas

2. A fundamentação de facto relevante é a seguinte:

- 2.1. O MP propôs acção de responsabilidade financeira, ao abrigo, na parte adjectiva, dos artºs 54º, 55º, 57º, **58º, 1, b)** e 89º.
- 2.2. Na acção são indicados 26 demandados por, na execução do contrato de gestão celebrado, em 10/10/95, entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e a Sociedade Gestora do Hospital Professor Dr. Fernando Fonseca (Hospital Amadora-Sintra), no período de 1995 a 2000, terem incorrido, na qualidade de membros do CA/ARSLVT, em responsabilidades diversas, umas de cariz reintegratório, no montante de € 79 395 995,52, quantia a repor pelos demandados, cada um nos valores que a acção indica, outras de cariz sancionatório, nos montantes de € 1 995,00 (10º demandado) e € 997,00 (12º, 13º, 15º, 17º, 26º), tudo com os fundamentos de facto e de direito que o requerimento inicial (RI) especifica.
- 2.3. A acção baseia-se no relatório nº 577/02, de JUN02, que a IGF apresentou, na sequência de inquérito solicitado por despacho, de 16/11/01, do Ministro da Saúde.
- 2.4. Esse relatório, por conter matéria da competência do Tribunal de Contas, veio a ele remetido, sendo presente à juiz da 2ª Secção da área hospitalar, a qual, dando como evidenciados factos constitutivos de responsabilidade financeira, o mandou remeter ao MP, nos termos do nº 2 do artº 76º do Regulamento da 2ª Secção.
- 2.5. Proposta a acção, a juiz da 3ª Secção titular do processo mandou citar os demandados, que a contestaram, por impugnação e por excepção, sobre estas havendo o MP sido ouvido.
- 2.6. Após, a juiz lavrou extenso despacho no qual, nomeadamente, decide as excepções suscitadas pelos demandados dando como improcedentes a incompetência relativa do Tribunal de Contas, a nulidade do requerimento inicial, e a nulidade da falta de contraditório entendida como nulidade inerente ao processo judicial, pois que a falta ocorreu na fase anterior à propositura da acção, havendo deixado em aberto poder esse vício constituir falta de pressuposto processual.
- 2.7. No mesmo despacho, a juiz conhecendo da excepção “*resultante do facto de o Relatório da Inspeção Geral de Finanças não ter sido aprovado pela 2ª Secção*”, julgou-a procedente, qualificou-a como “*excepção dilatória inominada*” e, considerando que “*esta falta não conduz imediatamente à procedência da referida excepção dilatória, devendo o juiz designar prazo para o seu suprimento e suspender nesse entretanto os termos da causa*”, decidiu conceder ao MP o “*prazo máximo de 6 (seis) meses, ficando a instância suspensa por esse período*”.
- 2.8. No mesmo despacho, por nele se haver dado como assente que os alegados responsáveis não foram ouvidos sobre os factos que lhes são imputados no relatório da IGF, foi decidido que a aprovação deste pela 2ª Secção “*implica necessária e previamente o cumprimento do princípio do contraditório, conforme resulta do artº 13º da Lei nº 98/97, bem como seu artº 54º, nº 3, alínea e)*”.



Tribunal de Contas

- 2.9. Ainda nesse despacho, a juiz, em razão da apreciação da excepção que determinou a declarada suspensão da instância, deu como prejudicado o “*conhecimento das restantes*”.
- 2.10. O despacho a que se referem os nºs anteriores tem a data de 31MAR04 e foi notificado ao MP em 02ABR04, na mesma data se havendo expedido carta registada a notificar os demandados.
- 2.11. O MP encetou diligências por forma a suprir a referida excepção dilatória, vindo, na sequência delas, o plenário da 2ª Secção a deliberar, em 27MAI04 o seguinte, como se vê da acta: “*A 2ª Secção entende que não pode aprovar relatórios de auditoria de organismos de controlo interno, quando não foram monitorizados os trabalhos de auditoria subjacentes, tal como prevêem as normas de auditoria geralmente aceites*”.
- 2.12. O mesmo plenário, como se vê da respectiva acta, rejeitou, em 08JUL04, uma proposta da juiz da área hospitalar tendo em vista “*a revisão do relatório da IGF de acordo com as normas de auditoria da INTOSAI e da IFAC aplicáveis à «utilização do trabalho de outros auditores»*”.
- 2.13. Em requerimento de 29/09/04, o MP requereu a prorrogação do prazo de suspensão por mais 6 meses, justificando esse pedido com o facto de a 2ª Secção não ter ainda dado seguimento às propostas que lhe haviam sido presentes para suprir o pressuposto processual em falta e com o facto de a juiz da área hospitalar ter agendado para a sessão da 2ª Secção de 30/09/04 uma “*proposta de integração no PF/04 de uma auditoria à ARS de Lisboa, de forma a analisar as eventuais infracções financeiras descritas na PI*”.
- 2.14. Em requerimento complementar, de 12/10/04, o MP informou a juiz do processo da aprovação, pela 2ª Secção, na sessão de 30/09/04, da “*inclusão no PF-2004 de uma auditoria relativa à execução, no período de 1995 a 2001, do contrato de gestão do Hospital Amadora-Sintra, dada a enorme relevância financeira (...)*”.
- 2.15. A juiz, ouvidos os demandados sobre o pedido do MP, por despacho de 16/11/04, indeferiu-o por entender que não era de prorrogar o prazo inicialmente concedido com fundamento diverso do que servira para o conceder, mais explicando que, tendo a suspensão sido declarada “*com vista a uma eventual aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção*”, a prorrogação pretendida tinha em vista “*auditoria a realizar pela 2ª Secção que **abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial***” (sublinhado nosso).
- 2.16. E, logo de seguida, por sentença, de 17/11/04, ora recorrida que, no essencial, reafirma e integra os fundamentos e decisões constantes dos despachos de 31MAR04 e de 16NOV04, foram os demandados absolvidos da instância, ao abrigo dos artºs 493º e 494º do CPC, por não ter sido suprida a excepção dilatória inominada que havia determinado a suspensão da instância.
- 2.17. O relatório da auditoria a que se alude em 2.14 e 2.15, in fine, foi aprovado pela 2ª secção, em plenário, na sessão de 30/06/05.



Tribunal de Contas

2.18. Dão-se como reproduzidos os actos e documentos que, referidos nos pontos anteriores, permitem dar como assentes os factos ora fixados.

3. Vejamos as questões que estão colocadas ao tribunal e a ordem por que hão-de ser resolvidas.

Perante acção de responsabilidade financeira proposta pelo MP com base em relatório da IGF sem que a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, o tenha aprovado, a juiz qualificou essa omissão como excepção dilatória inominada, suspendeu a instância pelo prazo de 6 meses para que fosse suprida a falta e, não tendo sido, indeferiu pedido de prorrogação formulado pelo MP e absolveu os demandados da instância.

O MP impugna esta decisão, por 2 vias essenciais:

- primeira, que a acção está em condições de prosseguir sem que o relatório da IGF seja aprovado pela 2ª Secção;
- segunda, que a exigir-se essa aprovação, ela pode incidir sobre relatório preparado na sequência de auditoria específica da 2ª Secção dirigida aos factos constantes do relatório da IGF, devendo prorrogar-se a suspensão até que a auditoria se conclua e o relatório seja aprovado, o que está em curso, sendo que ao decidir, sem contraditório, não considerar esta forma de suprimento, a sentença violou o princípio da proibição de decisões surpresa.

Os demandados pedem a confirmação da decisão recorrida e, alguns, suscitam a inadmissibilidade do recurso.

Assim postas as coisas, importa, sequencialmente, examinar:

1ª questão: Se é de confirmar a admissão do recurso.

2ª questão: Confirmando-a, se, como requisito de procedibilidade, é de exigir intervenção da 2ª Secção qualitativamente diversa da que, no caso, teve lugar, concretamente, se a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, tem de se pronunciar sobre os factos constantes do relatório da IGF. Não tendo, deverá o processo, de imediato, prosseguir.

3ª questão: Tendo que pronunciar-se, se essa pronúncia postula, como necessário requisito de procedibilidade, a aprovação do próprio relatório da IGF, com a conseqüente recusa da prorrogação do prazo de suspensão ou se, ao contrário, a auditoria que está em curso na 2ª Secção incidindo sobre os factos constantes do relatório da IGF, vindo a culminar, como é suposto, em relatório aprovado, poderá permitir dar como suprida a falta do pressuposto processual. Não podendo, inútil será aguardar pela aprovação do relatório.

4ª questão: Estando a falta do pressuposto em condições de poder ser suprida, se, com o fundamento que dela consta é de confirmar a decisão que, não prorrogando o prazo de suspensão, concluiu pela absolvição da instância ou se deve prorrogar-se a suspensão da instância por forma a poder suprir aquela falta.

Resta ainda a questão relacionada com a anulação do despacho que indeferiu a prorrogação do prazo com o fundamento de se tratar de uma decisão surpresa, análise que é tributária do tratamento da 3ª questão.



Tribunal de Contas

4. A ordem que retemos no tratamento da 2ª questão e das subsequentes é não só a que melhor responde à relação de subsidiariedade que intercede do 1º para o 2º pedido que o recorrente formula (ver conclusões do recurso, supra, I, 1.), como também, a que necessariamente supõe que se decida a questão nuclear da exigência ou não de aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, como pressuposto processual, exigência que subjaz, primeiro, à decisão de suspender o processo, depois de não prorrogar a suspensão e, por fim, de absolver da instância os demandados, questão que, por isso, o recorrente legitimamente erige, nas conclusões que formula, em “*objectivo primeiro do recurso*”.

Em síntese: **o que o MP pretende, em primeira linha, não é que a suspensão se mantenha para poder apresentar o relatório aprovado cuja falta levou a decretá-la, mas que se declare a desqualificação como pressuposto processual da aprovação exigida com o consequente prosseguimento imediato da acção. Subsidiariamente, para o caso de não se entender assim, então, pede o MP, que se decrete a prorrogação da suspensão a fim de ser suprida a falta do dito pressuposto.**

Havendo as questões sido assim equacionadas no recurso, não vemos razão para, ao decidir, de outro modo as hierarquizar.

1ª QUESTÃO: A admissibilidade do recurso

5. Alguns recorridos alegam por forma a pôr em causa, no todo ou em parte, a decisão que admitiu o recurso:

- Seja porque já teria transitado, por dela não ter havido recurso, a decisão de suspender a instância para ser suprido o pressuposto processual em falta, falta com que o MP se teria conformado, tendo tentado supri-la e vendo os recorridos como consolidado o despacho de suspensão, abrangendo no trânsito quer a declarada falta do pressuposto quer o prazo concedido para a suprir, passado esse prazo sem que houvesse suprimento, a absolvição da instância, mero acto consequente, não poderia ser autonomamente impugnada e, portanto, a possibilidade de reagir da sentença que a declarou ter-se-ia como precluída;
- Seja porque as decisões de suspender a instância e de não prorrogar o prazo da suspensão, porque proferidas no uso de um poder discricionário, seriam irrecuráveis, irrecorribilidade, também neste argumento, extensiva ao acto consequente, a sentença.

São argumentos que, ao invés de concorrerem, complementando-se, em favor da inadmissibilidade do recurso, a procedência de um é incompatível com a do outro: se não há o direito de recorrer, não é por inércia que ele se pode ter perdido, mas se se perdeu por inércia é porque o direito de recurso existia.



Tribunal de Contas

O MP, sem se pronunciar sobre a qualificação das decisões, implicitamente recusa o seu carácter discricionário quando, em prol da admissibilidade do recurso, refuta que tenha havido inércia que, em razão dela, se tenha processualmente consolidado, primeiro, a aprovação do relatório da IGF como pressuposto processual, segundo, a falta desse pressuposto como fundamento da suspensão da instância, terceiro, o não suprimento dessa falta como fundamento da não prorrogação do prazo da suspensão e, por fim, tudo desaguando, necessária e consequencialmente, na pretendida intocabilidade da absolvição da instância.

Segundo o MP, é desta última decisão, e só dela, que cabe recurso, mas porque ela é tributária das decisões anteriores que integra, a possibilidade de reagir a tais decisões, com a amplitude que resulta das conclusões do recurso, é inquestionável.

6. Exclusivamente à luz do CPC, corpo de normas a que os demandados parecem ater-se, a solução que propugnam, quanto ao trânsito em julgado da decisão que declarou a falta do pressuposto (sobre o prazo de suprimento logo de verá), afigura-se correcta. O despacho a declarar a suspensão da instância por reconhecer a falta do pressuposto processual e para o suprir seria susceptível de recurso (artºs 678º e 733º, CPC) e, não tendo sido interposto, ter-se-ia consolidado como caso julgado formal (artº 672º CPC), não estando mais aberto a reapreciação (neste sentido, ver acórdão do STJ de 02/12/93, BMJ 432º-285). Entendimento que, porém, como acima se disse, prejudica a qualificação desse despacho como proferido no uso de poder discricionário (artºs 679º e 156º, 4, CPC), pois se o fosse, seria irrecorrível.

Em suma: consolidado o despacho de suspensão, ficaria definitivamente assente que o processo não poderia prosseguir enquanto a falta não fosse suprida, suprimento que só poderia ter-se como verificado com a aprovação em falta nos termos em que a exigência foi estabelecida. Já em relação ao despacho que nega a prorrogação, o trânsito não poderia afirmar-se pois que este só foi notificado com a sentença que se lhe seguiu e de que foi interposto recurso.

Os demandados argumentam à revelia da lei 98/97, a qual consagra um regime de recursos que se afasta do previsto no CPC e que sobre este, subsidiariamente aplicável, prevalece (artº 80º, a) da lei 98/97).

Diz-se no nº 3 do artº 96º: *“nos processos da 3ª Secção só cabe recurso das decisões finais proferidas em 1ª instância”*.

Esta norma tem, tendencialmente, em vista, como bem observa o MP, na resposta à questão da admissibilidade, “fazer confluir num único momento e num único recurso as refutações de todas as decisões” que, anteriores a decisão final, esta integre ou nela repercutam.

O acórdão do STJ de 01/04/04, procº 04P1261 (www.dgsi.pt), a partir dos artºs 432º, d), 407º, 1, a), 408º, 1, a), 419º, 4, b), c), CPP e 734º, 1, a), d) CPC, formula a distinção entre “decisão final” (*“conceito que a lei utiliza em certos casos para a decisão que, após audiência e conhecendo do mérito, põe termo à causa”*) e “decisão que põe termo à causa” (*“a que tem como consequência o arquivamento ou encerramento do objecto do processo, mesmo que não se tenha conhecido do mérito”*).



Tribunal de Contas

No mesmo aresto, se observa, por um lado, que a decisão final reveste sempre a forma de sentença ou de acórdão, enquanto a decisão que põe termo à causa tanto pode ser um despacho como uma sentença ou acórdão, por outro, que a decisão final é sempre uma decisão que põe termo à causa, mas que esta nem sempre é uma decisão final.

Tendo presente a doutrina desse aresto, vejamos da recorribilidade, primeiro, dos despachos, após, da sentença.

7. O despacho que decreta a suspensão e o despacho que nega a prorrogação não são decisões finais nem são decisões que ponham termo à causa: o 1º suspende a instância por 6 meses com o fundamento de que, faltando um pressuposto processual, deve, diz-se no despacho, “*o juiz designar prazo para o seu suprimento*”, o 2º indefere a prorrogação da suspensão requerida pelo MP.

Só a sentença, retirando consequências da não prorrogação, decreta a absolvição da instância, assim pondo termo à causa.

Neste quadro, os despachos são decisões interlocutórias, como tais não recorríveis, nos termos do artº 96º, 3.

É certo que quando o juiz entende que falta um pressuposto processual, para ele, sob pena de se contradizer, esse entendimento é definitivo. Mas não pode ser isso o que a lei tem em vista quando restringe o recurso às decisões finais, pois que se assim fosse, todas as decisões tomadas teriam de considerar-se finais e, nesse caso, a restrição que se quis introduzir, com o dito artº 96º, 3, perdia sentido.

O que interessa para aferir da recorribilidade ao abrigo dessa norma é a forma como o entendimento do juiz se objectiva, em termos processuais.

Enquanto paira a possibilidade de, suprida a falta do pressuposto, o processo continuar (despacho de suspensão) ou enquanto o entendimento do juiz não culmine na decisão de pôr termo ao processo (despacho de não prorrogação), porque tudo se passa ainda num contexto que releva do que é interlocutório e não do que é final, não há lugar a recurso, nos termos do artº 96º, 3, o que não significa que não possam ser impugnados os despachos no recurso da sentença que, pondo termo à instância, os integra, se admissível.

8. Ao contrário dos despachos, a sentença que absolve da instância é, como se disse, uma decisão que põe termo à causa e, como tal, embora não conhecendo do mérito, decisão final. para os fins do transcrito nº 3 do artº 96º.

O que, ao invés de significar discordância com o mencionado aresto do Supremo, toma em consideração que se o conceito de “*decisão final*”, como o Supremo o densifica, é apropriado no contexto das normas de processo civil e penal que o utilizam (nelas trata-se não de enunciar as decisões de que pode interpor-se recurso, mas de regular o regime de subida dos recursos ou a instância que os julga), manifestamente não pode recolher o mesmo sentido e alcance na referida norma da lei 98/97, a qual tem em vista determinar as decisões de que cabe recurso.



Tribunal de Contas

Cabendo recurso da decisão que julgue do mérito, nenhuma razão se descortina, muito pelo contrário, para preterir a possibilidade de recurso de decisões que, em razão do conhecimento de exceções dilatórias ou peremptórias, obstam, em definitivo, ao conhecimento do mérito ¹.

Vemos, pois, o conceito de “*decisão final*”, para os fins do artº 96º, 3, a abranger as decisões que ponham termo à causa, quer as que conheçam de mérito, quer as que obstem a que dele se conheça. Ao contrário, a chamada “*decisão interlocutória*” nem conhece de mérito nem tem a virtualidade de pôr termo ao processo.

Num processo, a decisão final, por excelência, é a sentença: proferida que seja, “*fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa*” (artº 666º, 1 CPC), como fica juridicamente estabilizada “*a relação material controvertida*” (artº 671º, 1 CPC).

Ao admitir o recurso não apenas da sentença que conheça do mérito, mas de outras “*decisões finais*”, a lei 98/97 toma em consideração que há no processo decisões que determinam, para a relação processual, efeitos similares aos da sentença: a umas a própria lei dá o valor que a sentença tem (“*os despachos que recaiam sobre o mérito da causa*”, arº 671º, 1, in fine CPC, designadamente, o despacho saneador, proferido ao abrigo da al. b) do nº 1 do artº 510º CPC – ver também nº 3, in fine), outras, sem que a relação material tenha ficado estabelecida, determinam a cessação da relação processual constituída, seja por extinção ou por absolvição da instância (artºs 287º e 288º, CPC).

Se estas decisões não fossem passíveis de recurso isso inviabilizaria o direito dos intervenientes processuais a verem apreciada, no processo que encetaram, a relação material controvertida (artº 2º, 1 CPC).

9. Restrito que está o recurso às “*decisões finais*”, assim entendidas, isso tem, pelo menos, como consequências, por um lado, que, enquanto for vedada a interposição de recurso, nem a não interposição nem a prática de actos aparentemente traduzindo aceitação do decidido podem ser interpretadas como conformação, expressa ou tácita, seja com o que for, e consequente perda do direito de recorrer nos termos dos nºs 2 e 3 do artº 681º CPC, normas, aliás, não aplicáveis ao MP, como decorre do nº 4, por outro, que não pode deixar de reconhecer-se a quem impugne a decisão final a possibilidade de ver apreciadas questões que ela coloque em razão das decisões interlocutórias que, pressupondo-a, nela repercutam em termos de determinar o seu conteúdo e alcance.

¹ Não sendo tão pacífico tratar como decisão final, para os fins do artº 96º, 3, a absolvição parcial da instância ou do pedido, pois que na parte não absolvida o processo prossegue até à decisão de mérito, o acórdão 01/01/3ª Secção, de 24/01/01, procº nº 2-RO-JRF/00, examinando recurso da absolvição parcial da instância em razão da excepção de litispendência que inviabilizaria o conhecimento de mérito relativamente a parte do pedido, admitiu o recurso, com subida imediata, a fim de, procedendo, o julgamento poder abranger todos os factos.



Tribunal de Contas

Só após a cessação da suspensão, reconhecida aí como definitiva a falta do pressuposto, erigida a mesma em fundamento da absolvição da instância, e esta declarada, o MP poderia recorrer e só então, não recorrendo, a situação se consolidaria processualmente.

Havendo o recurso sido interposto da sentença e, sendo admissível, fica prejudicada a invocada inadmissibilidade do recurso dos despachos de suspender ou de não prorrogar a suspensão, em razão da discricionariedade de tais decisões, nos termos do artº 679º, CPC, o que não significa que em sede de procedência o argumento não deva tomar-se em conta no âmbito da 4ª questão acima enunciada.

Confirmada a admissão do recurso, passamos ao mérito.

2ª QUESTÃO: A pronúncia da 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, como requisito de procedibilidade ou pressuposto processual

10. O relatório da IGF foi, pela juiz da área hospitalar, remetido ao MP, nos termos do artº 76º, 2 do Regulamento da 2ª Secção, vindo o MP, com base nesse relatório, a propôr acção de responsabilidade financeira, ao abrigo, entre outros, do artº 58º, 1, b), 3.

A juiz entendeu que, sem a aprovação da 2ª Secção, o relatório da IGF não poderia servir de base à acção proposta pelo MP.

Fê-lo, fundando-se nos artºs 29º, 1, 4, 89º, 57º, 54º, 3, g), 4, 55º, 1, 2, 78º, 2, 4, 12º, 1, 2, b), c) e 58º e havendo “contra legem”, e mesmo inconstitucional, a interpretação que, firmada no referido artº 76º, 2 Reg/2ªS, pretende que o relatório da IGF não carece de aprovação da 2ª Secção para servir de suporte à acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do referido artº 58º, 1, b), 3.

Como se referiu, não se trata por ora de saber o tratamento que a 2ª Secção deve dar ao relatório da IGF, mas tão só se o relatório da IGF que não teve qualquer intervenção da 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, pode servir de base à acção de responsabilidade prevista no artº 58º, 1, b), 3.

A juiz, erigindo essa falta de intervenção em excepção dilatória inominada, diz que não pode.

O MP diz que pode (supra I, 1. B) e concl. 1 a 6 do recurso) e cita em abono da tese os artºs 29º, 4 e 89º, dos quais não resulta exigência como a que na decisão recorrida se formula.

Os demandados acompanham o entendimento da juiz sustentando, inter alia, que só ele corresponde à letra e ao espírito da lei 98/97, que a falta de intervenção da 2ª Secção “violaria a reserva de jurisdição do tribunal de contas no julgamento das despesas públicas, insita no artº 214º da Constituição (...)”, que “se um relatório de auditoria do próprio tribunal de contas tem de ser aprovado pela 2ª Secção, logo por maioria de razão um relatório de auditoria elaborado por um organismo de controlo interno também o deve ser”.



Tribunal de Contas

que a 2ª Secção quando aprova um relatório, faz um juízo de evidenciação dos factos, assegura que foi cumprido o contraditório e que o relatório contem os elementos que a lei exige para servir de suporte a acção de responsabilidade financeira.

11. Partimos, e é essencial não perder isso de vista, da mesma premissa que a juiz: a acção do MP foi proposta e está consolidada sob a forma de processo de “*juízo de responsabilidades financeiras*”(artº 58º, 1, b)), o qual, como consta do nº 3, “*visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas*”.

Examinando as várias “*espécies processuais*” previstas no artº 58º, ver-se-á que, relativamente ao processo autónomo “*de multa*” (nºs 1, d) e 5), e ao processo “*de fixação de débito aos responsáveis ou de declaração de impossibilidade de julgamento*”(nºs 1, c) e 4), a lei não os qualifica como tais em função da natureza do documento que evidencie os factos constitutivos de tais responsabilidades.

Ao contrário, as 2 restantes espécies, o processo “*de julgamento de contas*” (nºs 1, a) e 2) e o processo “*de julgamento de responsabilidades financeiras*” são assim qualificados e seguem sob essa forma em função da natureza dos documentos que necessariamente hão-de servir de suporte a tais processos, no 1º caso, os “*relatórios de verificação externa de contas*”, no 2º caso, os “*relatórios de auditoria*”, como acima descritos.

Está assim, em parte, resolvido o primeiro núcleo de questões colocadas pelo ilustre recorrente: a acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do artº 58º, 1, b), 3, tem como necessário suporte “*relatório de auditoria*”, não podendo, em consequência, ser proposta “*a partir de qualquer outro relatório, exposição conclusiva ou documento que culminem algum tipo de acção de controlo de legalidade*” (supra, I, 1. B)).

12. Falta precisar quais sejam os relatórios de auditoria previstos no artº 58º, 3, qual o seu conteúdo e quem os há-de aprovar.

Se analisarmos o artº 58º (“*das espécies processuais*”) em ligação com o artº 57º que o precede (*relatórios*) e no âmbito da secção I (“*das espécies processuais*”), em que ambos se integram, e se virmos o artº 57º com referência às normas de que ele constitui desenvolvimento ou sequência, o artº 54º (“*da verificação externa de contas*”) e o artº 55º (“*das auditorias*”), a resposta não é difícil.

O artº 57º, que seria suposto tratar de todos os textos que poderiam servir de base ou de suporte às espécies processuais previstas no artº 58º, só versa:

- Sobre os “*relatórios de verificação externa de contas*”, relatórios de que trata o artº 54º e que são o necessário suporte do processo de julgamento de contas (artº 58º, 2);
- E sobre os relatórios “*de auditoria*”, relatórios de que trata o artº 55º e que são o necessário suporte do processo de julgamento da responsabilidade financeira (artº 58º, 3).



Tribunal de Contas

Declarada ou literalmente, portanto, sem excluir que a eles outros possam equiparar-se, como foi decidido em relação ao relatório da IGF, desde que aprovado pela 2ª Secção, os relatórios de auditoria de que trata o artº 58º, 3 são os relatórios das auditorias do próprio Tribunal de Contas.

Os relatórios das acções dos órgãos de controlo interno ficaram lá muito para trás, no artº 12º, num contexto que tem apenas a ver com a colaboração que há-de existir entre o Tribunal e os órgãos de controlo interno para que o sistema nacional de controlo funcione com alguma articulação.

O contexto em que se coloca o artº 58º tem a ver com os critérios a que obedece a escolha das várias espécies processuais em que podem efectivar-se responsabilidades.

E, quando o nº 3 do artº 58º alude aos “*relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas*”, em contraponto com os “*relatórios de auditoria elaborados no processo de verificação externa de contas*”, claramente revela que está a tomar em conta o contexto dos artºs 54º, 55º, 57º e que, nesse quadro, os relatórios de auditoria que dão lugar às acções do artº 58º, 3 são os previstos no artº 55º, 2, aos quais se aplicam algumas das normas do artº 54º, este directamente dirigido às auditorias para verificação externa de contas, cujos relatórios dão lugar, como se vê do nº 2 do artº 58º, ao processo de julgamento de contas.

A lei não diz o que deva considerar-se auditoria para os fins dos artºs 54º e 55º, nessa matéria implicitamente remetendo para os conceitos geralmente aceites, que às Secções de auditoria cabe integrar, outrossim expressamente se prevendo que é ao juiz da área de responsabilidade que cabe, em cada caso, decidir sobre os métodos e técnicas de auditoria a utilizar (artº 54º, 2, 3, d) e 78º, 4, a) ².

Já no que toca ao conteúdo que hão-de ter os relatórios, a lei é muito precisa a estabelecê-lo (al. a) a j) do nº 3 do artº 54º, tratando-se de verificação externa de contas, al. d) a j), tratando-se das auditorias do artº 55º).

² Sobre o conceito, os princípios, os tipos, os métodos e as técnicas de auditoria bem como sobre o conteúdo do respectivo relatório, ver Manual de Auditoria e Procedimentos (MAPTC), aprovado pela Resolução nº 2/99, da 2ª Secção, (Parte II, Cap. I, II e Parte III, Cap. 1 a 4). MANUEL H. FREITAS PEREIRA (Princípios de Auditoria Geralmente Aceites e Tribunal de Contas, Comemorações dos 150 Anos do Tribunal de Contas, Lisboa 2000, pag. 271 ss/) sublinha que “*os princípios de auditoria não se confundem com os métodos e técnicas de auditoria*”, põe em relevo o papel que a INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), o AICPA (American Institute of Certified Public Accountants) e o IFAC (International Federation of Accountants) tiveram na consolidação dos chamados “*princípios de auditoria geralmente aceites*”, analisa, à luz deles, a “*envolvente legal e regulamentar do Tribunal de Contas*” (Lei 98/97 e MAPTC) e conclui que este segue de perto tais princípios e que, em termos de organização e funcionamento, existem condições para a sua aplicação prática.



Tribunal de Contas

Como é precisa a fixar a competência para os aprovar, que cabe, no âmbito da fiscalização sucessiva, à 2ª Secção, seja em plenário (artº 78º, 1, f)), seja em subsecção (artº 78º, 2, a)).

13. Ao aprovar os relatórios de auditoria susceptíveis de ser utilizados pelo MP como suporte da acção de responsabilidade financeira, nos termos dos artºs 57º, 1 e 58º, 1, b), 3, a 2ª Secção, intervindo como órgão colegial, nomeadamente:

a) Assegura da idoneidade dos métodos e técnicas de auditoria utilizados, os quais, como se disse, cabe ao juiz da área sectorial aprovar, caso a caso, de acordo com os padrões nacional e internacionalmente aceites (artºs 54º, 2, 54º, 3, d), 55º, 2);

b) Assegura o cumprimento, em relação aos presumíveis responsáveis, do contraditório (artºs 13º, 54º, 3, e), 55º, 2);

c) Assegura que estão concretizadas as situações de facto e de direito integradoras de infracções financeiras e seus responsáveis (artºs 54º, 3, g), 55º, 2);

d) Avaliza o juízo que o relatório de auditoria expresse sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, juízo que necessariamente supõe que os factos possam ter-se, nessa fase, como estabelecidos, firmados ou, como diz a lei, “*evidenciados*”, conceito que apela à existência de provas que, podendo não ser plenas, hão-de ser fortes e seguras (artºs 54º, 3, f), 55º, 2 e 57º, 1).

Se é certo que, nos termos do artº 89º, o MP não está vinculado às qualificações jurídicas constantes dos relatórios que a 2ª Secção lhe transmita, por um lado, o objecto do processo, na sua materialidade fáctica, é a 2ª Secção que o delimita ao concretizar os factos, por outro, as avaliações jurídicas que a 2ª Secção faça, pela autoridade de que se revestem, podem ser determinantes no julgamento que a 3ª Secção venha a realizar.

Por isso, como bem observa a juiz do processo, não pode ver-se como inóquo ou indiferente que seja um só juiz a dar como evidenciados determinados factos ou que seja um colectivo de juízes a fazê-lo.

E, estando em causa acção ao abrigo do artº 58º, 3, a qual, como se disse, declaradamente sugere que deva ser suportada em relatório de auditoria com as formalidades das al. d) a j) do nº 3 do artºs 54º, a exigência mínima que pode fazer-se é a de que, verificado o cumprimento do contraditório, a 2ª Secção, como órgão colegial, concretize os factos que tem como evidenciados e os responsáveis e emita um juízo sobre a qualificação jurídica daqueles.

Vista com esse alcance, a exigência de intervenção da 2ª Secção sobre o relatório da IGF, feita na decisão recorrida, afigura-se-nos pertinente e solidamente fundamentada: porque o relatório da IGF não teve essa intervenção, o MP não poderia utilizá-lo como suporte a acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do artº 58º, 1, b), 3. E, por isso, também não merece censura a qualificação dessa falta de intervenção como excepção dilatatória inominada, nos termos das pertinentes normas do processo civil (artºs 288º, 493º e 494º), a obstar ao conhecimento do mérito, enquanto não estiver sanada.

Os argumentos que, em contrário, o MP pretende retirar dos artºs 29º, 4 e 89º (supra, I, 1. B) e concl. 3 do recurso) não colhem:



Tribunal de Contas

- Não colhe a invocação do artº 29º, 4, o qual, tendo em conta que ao nível da legitimidade activa nas acções de responsabilidade financeira o MP detem o exclusivo, visa tão só municiá-lo dos elementos de que careça para fundamentar as propostas, sob qualquer das espécies do artº 58º, sendo que para a prevista no nº 1, b), 3, é aí e nos artº 57º, 1, 54º e 55º, como se viu, que se indica que tratamento há-de dar-se, quer aos relatórios de auditoria da 2ª Secção, quer aos que, sendo objecto de tratamento semelhante, possam servir para o mesmo fim. Isto, aparte outros documentos de que o MP entenda servir-se e que lhe hão-de ser facultados nos termos do artº 29º. Em suma: ou o relatório evidencia factos constitutivos de responsabilidade e a sua notificação ao MP decorre do artº 57º, 1, sem prejuízo de o MP poder pedir os processos e documentos que entenda necessários para instruir a acção ou fundar a decisão de arquivamento ou o relatório não evidencia tais factos, não deixando, por isso, de notificar-se ao MP, ao abrigo do artº 29º, 4, para que ele decida se acciona ou não, sem que daí resulte que, para a acção concreta a propor, não tenha que observar os respectivos requisitos³.
- Não colhe a invocação do artº 89º, porque tendo este também em vista as 4 espécies processuais previstas no artº 58º, a circunstância de nos “relatórios” previstos no artº 89º se incluírem todos os que o MP utilize como suporte das suas acções (o artº 58º alude, especificamente, aos “relatórios de auditoria”, o artº 89º alude, genericamente, a “relatórios”), não significa que o relatório da IGF, no estado em que se encontra, seja o suporte havido como legalmente impreterível da acção que, com base nele, foi posta em curso.

Improcedem, pois, as conclusões 3, 4, 5, 6 do recurso, condensadas em supra, I, 1., B).

3ª QUESTÃO: O tratamento a dar ao relatório da IGF pela 2ª Secção por forma a suprir o pressuposto processual em falta

14. A sentença recorrida, vista em conexão com os despachos que ela integra, sobre a forma de suprir a falta do pressuposto, refere em síntese o seguinte:

a) Que o “inquérito à execução do contrato de gestão Amadora-Sintra”, realizado pela IGF, é uma auditoria, pois na expressão “acções” a que se refere o artº 12º, alíneas b) e c), devem compreender-se as auditorias de qualquer tipo ou natureza”;

³ ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, relacionando os artºs 29º, 4 e 54º, 4, explica que, porque o MP não está vinculado às qualificações jurídicas dos factos constantes dos relatórios (artº 89º), o que neles se previne é “a notificação obrigatória ao Ministério Público de **todos** os relatórios de auditoria independentemente do seu conteúdo” bem como a faculdade que o MP tem de solicitar quaisquer outros documentos ou processos. Mas daí não retira que a 2ª Secção não tenha de intervir sobre os relatórios dos órgãos do controlo interno, antes sustenta, parecendo não se cingir à acção do artº 58º, 3, de que cura o presente aresto, que “há-de ser a 2ª Secção, em subsecção ou em plenário, a aprovar os relatórios de auditoria remetidos **oficiosamente** pelos órgãos de controlo interno” (artº 12º, nº 2, b)” (O Ministério Público junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado, Revista do Tribunal de Contas, nº 31, JAN-JUN99, pág. 32 e 40).



Tribunal de Contas

b) Que, competindo à 2ª Secção, em subsecção, solicitar auditorias aos órgãos de controlo interno, lhe há-de igualmente competir aprovar os relatórios das auditorias que, oficiosamente, esses órgãos lhe remetam;

c) Que os artºs 29º, 4 e 57º, 1 não distinguem se os relatórios de auditoria aprovados a remeter ao MP “resultam de auditorias realizadas pela 2ª Secção ou pelos órgãos de controlo interno”;

d) Que os artºs 29º, 4 e 57º, 1 têm um alcance mais vasto que os artºs 54º, 4 e 55º, 2, estes abrangendo só os relatórios de auditorias realizadas pela 2ª Secção, aqueles “também os relatórios recebidos dos órgãos de controlo interno”;

e) Que o artº 78º, nº 2, a), ao prever como competência da 2ª Secção “aprovar os relatórios de auditoria”, “não distingue entre os elaborados no seu interior ou os recebidos dos órgãos de controlo interno”; nem faria sentido que os primeiros fossem sujeitos àquela formalidade e estes, não.

E, em conformidade, se conclui que, para que a acção possa prosseguir, é indispensável a aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, falta que, como se vê do despacho de 16/11/04, não poderia ser suprida pela aprovação de relatório de auditoria da 2ª Secção “*que abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial*”, este, por sua vez, baseado no relatório da IGF.

O MP entende, ao contrário, que não se justifica a rigidez exigida para o suprimento da falta do pressuposto e que esse suprimento pode ser concretizado por outras vias, como explana nas conclusões 7 a 15 (supra, I, 1. C)), e em particular na conclusão 8, segundo a qual é indiferente que a aprovação da 2ª Secção incida directamente sobre o relatório da IGF ou sobre relatório preparado pela 2ª Secção, depois de tratado o material incorporado no relatório da IGF.

Os demandados acompanham o decidido.

15. Para conhecer da questão, é necessário tomar em conta que a IGF, como os demais órgãos de controlo financeiro interno (OCI), e o Tribunal de Contas, órgão supremo de fiscalização da legalidade financeira (artº 214º, 1 da Constituição), se inserem no sistema nacional e comunitário de controlo, o Tribunal, órgão externo, num quadro de independência, os órgãos de controlo interno, num quadro de dependência hierárquica, no âmbito dos respectivos departamentos (artº 11º, 3).

Entre os OCI e o Tribunal não há relação de hierarquia, mas a forma como a lei concretiza o “*dever especial de colaboração*” dos OCI com o Tribunal mostra que este tem uma posição de supremacia, em razão da qual, além do mais, os OCI lhe hão-de remeter os relatórios das suas acções, “*sempre que contenham matéria de interesse para a acção do tribunal*” (artº 12º, 2, b)), e este tem a possibilidade de solicitar a “*realização de acções*” aos OCI “*tendo em conta os critérios e objectivos*” fixados pelo tribunal (artº 12º, 2, c)).

O tribunal recebe, portanto, relatórios dos OCI, nuns casos, al. b), “*por decisão (...) do ministro ou do órgão competente para os apreciar*”, noutros, al. c) “*a solicitação do tribunal*”.



Tribunal de Contas

O relatório da IGF veio remetido à 2ª Secção, não ao abrigo do artº 12º, 2, c), mas nos termos do artº 12º, 2, b), o que significa que não teve a 2ª Secção a possibilidade de, previamente, fixar critérios, métodos ou objectivos.

A lei não impõe, por outro lado, que os relatórios remetidos ao tribunal por iniciativa dos OCI devam conter os mesmos elementos dos relatórios das auditorias do tribunal, matéria já explanada a propósito dos artºs 54º e 55º, apenas resultando do artº 12º, 2, b) que eles deverão concretizar “*as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras*”, o que, remetendo-nos para a al. g) do nº 3 do artº 54º, ainda assim omite, como nesta consta, a necessidade de serem identificados os responsáveis. Por isso, também não prevê a lei que os relatórios dos OCI devam ter sido objecto de contraditório antes de remetidos ao Tribunal, contraditório que, como a Mª juiz refere, foi no presente caso preterido.

As insuficiências, maiores ou menores, de que os relatórios dos OCI podem enfermar, em razão do que fica dito, explicam que o legislador tenha evitado estabelecer o tratamento que lhes deva ser dado pelo tribunal, deixando margem a que a entidade destinatária do relatório, no caso a 2ª Secção, decida o que, caso a caso, se mostre mais conveniente tendo em vista inseri-lo na lógica, nos parâmetros e nos fins a que a acção do tribunal obedece, bem como no quadro de procedimentos em que desenvolve a sua própria actividade.

16. É em função do tipo de acção levada a efeito pelos OCI, dos critérios e métodos seguidos, da prova produzida, de estarem ou não indicados responsáveis, de terem ou não sido ouvidos, dos factos descritos e da natureza das responsabilidades em presença que se poderá fazer um juízo sobre a validade e a força do relatório ou as suas insuficiências e sobre o tratamento que lhe há-de ser dado pelo Tribunal.

Dessa análise há-de, nomeadamente, poder concluir-se o que é necessário fazer para que a determinado relatório de OCI possa ser dado tratamento idêntico ao que a lei prevê para os relatórios de auditoria do próprio tribunal, nos termos dos artºs 54º e 55º, 57º e 58º, 3. Ou que outra utilização concreta lhe pode ser dada no âmbito das responsabilidades de fiscalização e de controlo que a 2ª Secção desenvolve.

Desse juízo e análise dependerá, nomeadamente, que um relatório seja tratado como elemento de instrução de verificação interna de conta (artº 53º), ou de verificação externa (artº 54º), ou de auditoria que o tribunal tenha em curso ou que entenda iniciar (artº 55º).

A necessidade de auditoria induzida por relatório dos OCI pode derivar de se entender que é de alargar a averiguação a novos factos ou que, devendo a auditoria incidir sobre os mesmos factos, importa testar ou rever as técnicas e os métodos utilizados.

Neste sentido, compreende-se que a 2ª Secção tenha entendido não poder aprovar o relatório da IGF sem monitorizar os trabalhos subjacentes, como se compreende que, tendo como referência os factos dele constantes, constitutivos de responsabilidade sancionatória e reintegratória, tenha deliberado levar a efeito uma auditoria que é suposto vir a culminar em relatório que, confirmando todos ou parte desses factos, poderá servir de suporte a acção de responsabilidade financeira, nos termos do artº 58º, 3.



Tribunal de Contas

17. A sentença em recurso considera o relatório da acção da IGF como remetido ao tribunal ao abrigo da al. b) do nº 2 do artº 12º, o que é exacto, mas ao qualificar essa acção como auditoria e o respectivo relatório como relatório de auditoria e ao equiparar tal relatório aos do próprio tribunal para o efeito de aprovação pela 2ª Secção, só assim admitindo poder dar como suprido o pressuposto em falta, a sentença faz uma extrapolação que, em razão do que ficou dito e do que a seguir se dirá, temos como imotivada:

- Nas “acções” da IGF, a que se reporta a al. b) do nº 2 do artº 12º, cabem, por certo, as auditorias de qualquer tipo ou natureza, mas isso não significa que todas as acções da IGF revistam a forma de auditoria e que todos os relatórios hajam de qualificar-se como relatórios de auditoria.
- A acção da IGF está qualificada como “*inquérito*”, instrumento de averiguação e de análise que, a par das auditorias, inspecções, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais, sindicâncias, inquéritos, averiguações e procedimentos disciplinares, a IGF está nos termos da lei autorizada a levar a cabo (artº 2º, 1, c),e) do DL 249/98, 11AGO).
- A distinção dessas diversas categorias de “acções” que podem ser realizadas com vista ao apuramento de factos juridicamente relevantes só faz sentido porque se trata de acções que, podendo ter pontos comuns, cada uma delas se reveste de aspectos específicos que a diferenciam em relação às outras.
- A não observância do princípio do contraditório, admissível em relação às acções da IGF (artº 12º do DL 249/98), não é compatível com a equiparação do relatório da IGF a relatório de auditoria do Tribunal de Contas, o qual, como decorre dos artºs 13º e 54º, 3, e), há-de integrar o resultado do contraditório ⁴, o qual, por isso, se entendeu, e bem, não poder deixar de observar-se.
- Não é, em todo o caso, na base de considerações abstractas, mas no concreto, à luz dos métodos e princípios observados, que há-de qualificar-se ou não como auditoria a acção da IGF. Como é no concreto que se determina o que há-de ser feito para que um relatório sirva de suporte a acção de responsabilidade financeira, ao abrigo do artº 58º, 3, qualificação e determinação que, em 1ª linha, compete à instância do tribunal incumbida de analisar e dar destino ao relatório⁵.
- Mas ainda que tecnicamente o relatório da IGF possa qualificar-se como de auditoria, nada impede que a 2ª Secção determine as acções complementares a desenvolver para que, em subsecção ou em plenário, possa dar ou não como concretizados os factos que dele constam.

⁴ Isto mesmo reconhece a 2ª S no MAPTC a que se alude na nota 2 (ponto 4.4.1.), nele se dando relevo à função determinante que, a par da defesa, o contraditório desempenha para “*permitir o apuramento da verdade em matéria de facto*”.

⁵ Como, com propriedade, se escreve no ponto 4.4.1. do MAPTC/2ª S, a que nos vimos reportando: “*Considerando que o relatório de auditoria constitui, sempre que haja ilícitos financeiros evidenciados, uma peça instrutória fundamental ao exercício da função de responsabilidades financeiras, o seu conteúdo deverá ser adequado às exigências do processo jurisdicional*” (sublinhado nosso).



Tribunal de Contas

18. Compreende-se que formulada a regra de que a falta do pressuposto processual se consubstancia na falta de aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, daí se tenha retirado como consequência que o suprimento daquela falta necessariamente postula esta aprovação.

Só que o pressuposto não é essa falta de aprovação, mas a falta de intervenção da 2ª Secção, funcionando como instância colegial, relativamente aos factos constantes do relatório da IGF.

Tal intervenção pode consistir na submissão desses factos a uma auditoria do tribunal, a culminar com a aprovação de um relatório, tendo como parâmetros os previstos nas al. d) a j) do nº 3 do artº 54º, relatório que não deixa, em razão disso, de representar a avaliação que a 2ª Secção faz desses factos.

E é isto, e não incidir a aprovação sobre o relatório da IGF ou sobre relatório da 2ª Secção, que verdadeiramente se afigura decisivo para dar ou não como confirmada pela 2ª Secção a aquisição dos factos e dos responsáveis e a qualificação daqueles como infracção financeira.

A circunstância de essa avaliação, ao invés de se bastar com a mera verificação formal e indirecta, assentar numa verificação substantiva e directa, só significa que o pressuposto em falta poderá vir a ser suprido de modo qualitativamente mais exigente: **o que se pediu para dar como suprida a falta do pressuposto foi a confirmação dos factos constantes do relatório da IGF traduzida na aprovação deste, o que, com o procedimento em curso, poderá vir a ser disponibilizado é essa mesma confirmação, a partir de uma verificação ou averiguação directa dos factos, factos depois a concretizar no relatório a aprovar.**

Dizem alguns demandados que essa aprovação não permitirá suprir a falta do pressuposto pois não pode saber-se qual o conteúdo concreto do relatório.

A objecção não procede: o que a 2ª Secção pode aprovar é sempre incógnita antes de ela se pronunciar. E mais incógnita é, determinando-se no despacho de 31/03/04 que a aprovação do relatório da IGF *“implica necessária e previamente o cumprimento do princípio do contraditório”*, o que não foi havido como motivo para não admitir o suprimento da falta do pressuposto. O que importa é que, partindo-se, como se parte, dos factos constantes do relatório da IGF e levados pelo MP ao requerimento inicial, o objecto do processo não tem necessariamente que ser alterado, em razão do relatório a aprovar, mas se o for, a admissibilidade de eventuais modificações subjectivas ou do pedido ou da causa de pedir é questão que excede o objecto deste recurso e que apenas poderá ser analisada em presença do relatório que venha a ser aprovado e do que, em razão do seu conteúdo, o MP venha a requerer, tendo em consideração o previsto nos artºs 268º, ss/ CPC.

Procedem, pois, no que se mostram conformes com o que antecede, as conclusões 7 a 15 do recurso, acima condensadas em I, 1, C), com o que ficam prejudicadas as conclusões 16 a 20, acima condensadas em I, 1, D).

Questão 4ª: A prorrogação do prazo da suspensão



Tribunal de Contas

19. No despacho de 31/03/04, a fim de ser suprida a falta de “*aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção, o que implica a prévia audição dos responsáveis*”, a juiz concedeu ao MP “*o prazo máximo de 6 (seis) meses, ficando a instância suspensa por esse período*”.

E, no despacho de 16/11/04, perante pedido de prorrogação desse prazo, pelo MP, por mais 6 meses, indeferiu-o com os seguintes fundamentos: “*o que o Ministério Público requer não é a prorrogação do prazo de suspensão da instância com vista a uma eventual aprovação do relatório da IGF pela 2ª Secção deste Tribunal de Contas, mas sim a prorrogação daquele prazo com vista à conclusão de uma auditoria a realizar pela 2ª Secção que abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial. Dito de outro modo: o que o Ministério Público pede é que o Juiz titular destes autos prorrogue o prazo de suspensão da instância com outro fundamento do decidido no despacho datado de 31 de Março de 2004, o que é manifestamente de indeferir*”.

O MP sustenta que, tendo em vista, com o pedido de prorrogação do prazo de suspensão, suprir a falta que determinou a suspensão, as razões do indeferimento não procedem.

Os demandados acham que a absolvição da instância deve manter-se por não ter sido dada ou não poder ser dada resposta à exigência que esteve na base da suspensão.

20. A suspensão por 6 meses foi declarada ao abrigo dos artºs 25º, 1 e 265º, 2 CPC.

Diz o artº 25º, 1: “*se a parte estiver devidamente representada, mas faltar alguma autorização ou deliberação exigida por lei, designar-se-á o prazo dentro do qual o representante deve obter a respectiva autorização ou deliberação, suspendendo-se entretanto os termos da causa*”.

E do nº 2 resulta, sem qualquer menção à possibilidade ou não de prorrogar o prazo, que, não sendo a falta sanada dentro do prazo, nuns casos há absolvição da instância, noutros o processo segue como se o réu não deduzisse oposição.

Isto basta para mostrar que a situação de que esta norma cura não é uma verdadeira e própria excepção dilatória, pois que esta, quando não é suprida, conduz necessariamente, quando não haja lugar à remessa do processo para outro tribunal, à absolvição da instância (artºs 288º, 1 e 493º, 2 CPC).

Não se pode, por isso, retirar do artº 25º CPC, que não trata em rigor do suprimento de excepção dilatória, que não possa haver lugar à prorrogação do prazo para suprir o pressuposto processual em falta. Que a ele se tenha recorrido para fundar a suspensão não está em causa, afigurando-se que a suspensão igualmente poderia fundar-se no artº 279º, 1 CPC: “*O tribunal pode ordenar a suspensão quando a decisão da causa estiver dependente do julgamento de outra já proposta ou quando ocorrer outro motivo justificado*” e no artº 279º, 3 CPC: “*Quando a suspensão não tenha por fundamento a pendência de causa prejudicial, fixar-se-á no despacho o prazo durante o qual estará suspensa a instância*”, nada aqui se prevendo sobre a prorrogabilidade ou não do prazo.

Mais decisivas que estas normas para concluir se o prazo há-de ou não prorrogar-se é o, também invocado na decisão, artº 265º, 2 CPC.

Sob a epígrafe “*poder de direcção do processo e princípio do inquisitório*”, o artº 265º CPC insere-se, como o anterior e os subsequentes, na reponderação que o novo CPC entendeu



Tribunal de Contas

fazer dos princípios do dispositivo e da oficiosidade, com o que, como se lê no preâmbulo do diploma que aprova o Código (DL 329-A/95, 12DEZ), se reforçaram os poderes de direcção do processo pelo juiz *“conferindo-se-lhe o poder-dever de adoptar uma posição mais interventora no processo e funcionalmente dirigida à plena realização do fim deste”* .

Nesta linha, dispõe o nº 2 do artº 265º: *“o juiz providenciará, mesmo oficiosamente, pelo suprimento da falta de pressupostos processuais susceptíveis de sanção, determinando a realização dos actos necessários à regularização da instância ou, quando estiver em causa alguma modificação subjectiva da instância, convidando as partes a praticá-los”* .

No caso, a Mª juíz podendo, como se vê, tomar a iniciativa de suprir a falta do pressuposto junto da entidade competente para aprovar o relatório, a 2ª Secção, entendeu, o que não parece inadequado, dar prazo ao MP para que fosse ele a apresentar o relatório com que deveria ter instruído a acção.

E quando o MP, antes de findo o prazo concedido, se apresentou a pedir a prorrogação, **a recusa não se fundou na necessidade de respeitar o prazo que havia sido concedido, mas, como se disse, na circunstância de a falta do pressuposto não poder vir a ser suprida por via da auditoria que a 2ª Secção entendeu levar a efeito sobre os mesmos factos constantes do relatório da IGF.** É por isso que a Mª juíz diz que o fundamento do pedido de prorrogação não é o mesmo que o fundamento que determinara a suspensão.

Ora, como se deixou expresso a propósito da Questão 3ª, nada obsta a que, por via da aprovação do relatório de auditoria em curso, o suprimento se faça. E, podendo fazer-se, o fundamento que a Mª juíz utilizou para recusar a prorrogação do prazo é inidóneo, traduzindo-se em erro de julgamento a impedir que o douto despacho e a consequente sentença nessa parte subsistam.

21. Resta decidir se o prazo de 6 meses, inicialmente concedido, é ou não prorrogável, e, sendo, se deve e por quanto tempo prorrogar-se.

Sobre este ponto, o MP insiste agora, na linha do pedido que lhe foi indeferido, que se *“prorroque o prazo da suspensão da instância até à conclusão da auditoria (determinada pela 2ª Secção) e efectivação do respectivo relatório para, nos termos legais, se poder dar cumprimento ao despacho de 31/03/04”* (supra I, 1.).

Os demandados, observando que o MP não obteve a aprovação do relatório no prazo que lhe foi concedido, opõem-se todos à prorrogação, uns parecendo fazê-lo, invocando o artº 25º CPC ou o trânsito da decisão que concedeu o prazo, por terem o prazo judicial como improrrogável, outros, por acharem que, porque proferida no uso legal de um poder discricionário, da decisão de não prorrogar o prazo de suspensão não cabe recurso.

Estando na matéria suficientemente expressas as posições dos intervenientes processuais, é desnecessário ouvi-los de novo.

O artº 144º, 1 CPC distingue entre *“o prazo processual, estabelecido por lei”* e o *“fixado por despacho do juiz”* dispondo-se, quanto ao 1º, no artº 147º CPC que: *“o prazo processual marcado pela lei é prorrogável nos casos nela previstos”* .

Não há, pois, quanto aos prazos fixados por despacho do juiz regra geral estabelecida, entendendo-se que, salvo quando diferente solução se imponha por força da lei ou em razão



Tribunal de Contas

da natureza do acto ou da diligência a praticar, o prazo fixado pelo juiz é prorrogável e caberá ao tribunal, no seu prudente arbítrio, tendo em conta as circunstâncias do caso, determinar se deve prorrogar o prazo e por quanto tempo ⁶.

Por, ao que se julga, ter havido o prazo como prorrogável, a M^a juiz, apesar de ter indicado como máximo o prazo de 6 meses, não foi por isso, como se viu, que excluiu a prorrogação.

Isto, apesar de, para o fim em vista, se afigurar razoável o prazo de 6 meses inicialmente concedido.

Mas dadas as vicissitudes de que os factos dão conta (supra, II, 2.11-2.14), havendo a 2^a Secção concluído dever realizar uma auditoria sobre os factos descritos no relatório da IGF, que está em vias de ser concluída e cujo relatório pode permitir suprir o pressuposto em falta, havendo manifesta vantagem, num processo que se afigura de alguma complexidade, em poderem aproveitar-se os actos praticados e as decisões consolidadas, justifica-se aguardar pelo relatório, prorrogando-se, para esse efeito, com alguma flexibilidade, o prazo de suspensão.

Solução que, não sendo a que os demandados propõem, não representa para eles ónus desproporcionado e pode permitir, no âmbito da instância constituída, regular em definitivo a relação subjacente, o que não é despiciendo, quer para o tribunal quer para os intervenientes processuais.

É o que, nomeadamente, preconizam os art^{os} 265^o-266^o CPC:

- O art^o 265^o afirma o princípio de que, podendo a instância ser regularizada, o tribunal deve agir, mesmo officiosamente, por forma a conformar o processo para que ele realize o seu fim, ou seja, o julgamento da “*relação material controvertida*”, a “*tutela judicial efectiva*” ou a “*justa composição do litígio*”;
- O art^o 266^o, dentro do que designa de “*princípio da cooperação*”, vincula os magistrados, as partes e seus mandatários a concorrerem na realização desse fim.

A margem de discricionariedade de que nesta matéria goza o tribunal, há-de ser usada com adequada ponderação da realização do fim que o processo tem em vista, exigência que de outras normas processuais também promana.

Nestes termos, dando parcial provimento ao recurso, revogam a sentença na parte em que, indeferindo a prorrogação do prazo de suspensão, absolve os demandados da instância e

⁶ Em processo civil, é pacífica na jurisprudência a prorrogabilidade dos prazos fixados por despacho do juiz. Ver Ac STJ, de 06/12/90, Proc^o 079934, onde se pondera que despacho que decide sobre a prorrogação de um prazo relevando a falta de cumprimento dentro do prazo anteriormente fixado não ofende o caso julgado porque a prorrogação do prazo judicial é legal, nos termos do art^o 147^o CPC. Mais longe vai o Ac. STA, de 08/03/05, ao decidir que, havendo o juiz concedido prazo ao recorrente para juntar certidão dos actos impugnados, esgotado o prazo sem que tenha sido pedida prorrogação, não pode ser rejeitado o recurso sem intervenção officiosa do juiz no sentido de averiguar da existência e conteúdo dos actos impugnados, pois que a imediata rejeição ofende as garantias de cooperação na formação das decisões, de acesso ao recurso contencioso e de tutela judicial efectiva.



Tribunal de Contas

prorrogam a suspensão até que o MP apresente o relatório de auditoria a que se alude em 2.17 e requeira o que, em razão do seu conteúdo, houver por bem, para o que se lhe concede o prazo de 15 dias a partir do trânsito deste.

Junte-se a acta da sessão em que foi aprovado o relatório de auditoria referido.

Sem emolumentos (artºs 16º, 2, 17º, 2 e 20º do RJETC aprovado pelo DL 66/96, 31MAI).

Lisboa, 11JUL05

Amável Raposo (relator)

Ernesto Cunha

Morais Antunes