

## SUMÁRIO

1. Constitui pressuposto essencial do recurso extraordinário interposto a invocação de uma contradição ou colisão de interpretações em dois acórdãos deste Tribunal de Contas quanto à (unitária) questão essencial de direito em dois acórdãos (fundamento e recorrido), que o n.º 1 do Art.º 101.º da LOPTC exige como condição de admissibilidade do recurso para uniformização de jurisprudência.

2. Assim, não é admissível a apresentação à uniformização de jurisprudência, no mesmo recurso, de uma pluralidade de questões de direito e de acórdãos fundamento, como acontece ilustrativamente e abundantemente nesta situação, em que os recorrentes consideram, existir uma oposição de julgados entre “a jurisdição constante do acórdão recorrido”, em matéria de responsabilidade financeira, e aquela que resultou de 16 (dezasseis) acórdãos proferidos pelo plenário desta 3.ª Secção deste Tribunal de Contas, isto porque contraria o aludido pressuposto da unidade de acórdãos e da questão jurídica em concordância, aliás, com as demais sistemáticas processuais aplicáveis.

3. Todavia, mesmo que esse pressuposto estivesse preenchido, ainda assim, nesta situação, sempre as razões que integram os núcleos essenciais dos acórdãos fundamento invocados não foram contrariadas pelo acórdão recorrido (inexistência da oposição de julgados), sendo que outras das questões que naquele são tratadas em sentido diverso do que é perfilhado neste, são meras considerações hipotéticas ou *a latere*, sem qualquer interferência no que aí foi efetivamente decidido.

3.ª Secção – PL

Data: 24/11/2021

Processo: 1/2021 – Recurso  
Extraordinário

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

NÃO TRANSITADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção:

## I. RELATÓRIO

1 Resulta, fundamentalmente, do processo o seguinte:

1.1 Manuel d'Orey Cancela d'Abreu (1.º demandado), Rui Manuel Gonçalves Pingo (2.º demandado), Ausenda de Assunção Cascalheira de Cáceres Balbino (5.ª demandada) e Ana Maria Ferreira da Silva Costa Freitas (6.ª demandada), interpuseram recurso extraordinário para fixação de jurisprudência, para o Plenário Geral do Tribunal de Contas, do Acórdão n.º 22/2022, 3.ª S/PL, de 6/9/2021, processo n.º 11/2018-JRF (doravante, acórdão recorrido), que confirmou, parcialmente, a sentença de 12/7/2019, alterando matéria de facto, relevando a responsabilidade reintegratória do 9.º demandado, absolvendo o demandado Rui Pingo no referente a duas parcelas das infracções sancionatórias imputadas, absolvendo a demandada Ana Freitas de uma infracção, e mantendo, no mais, a decisão condenatória recorrida.

1.2 Nas suas alegações, os recorrentes consideram, existir uma oposição de julgados entre “a jurisdição constante do acórdão recorrido”, em matéria de responsabilidade financeira, e aquela que resultou de 16 (dezassexis) acórdãos proferidos pelo plenário da 3.ª Secção deste Tribunal de Contas (doravante, acórdãos fundamento ou em oposição), em torno de diversos temas de direito, tal como se poderia constatar na seguinte síntese:

- i. Acórdão n.º. 28/2014 de 17/12/2014 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 3-SRA/2014 – Princípio - In Dubio Pro Reo - Indefinição do período de gerência.
- ii. Acórdão n.º. 13/2017 de 03/07/2017 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 1/2017-M - Imputação culposa.

- iii. Acórdão n.º 4/2014 de 08/01/2014 – Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 1/2013 – Retroatividade - Lei mais favorável.
  - iv. Acórdão n.º 3/2014 de 08/01/2014 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 3/2013 - Retroatividade - Lei mais favorável.
  - v. Acórdão n.º 4/2017 de 22/07/2017 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 4/2016-JRF-SRMTTC -Retroatividade – Lei mais favorável.
  - vi. Acórdão n.º 11/2018 de 09/07/2018 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 2/2017 – Retroatividade - Lei mais favorável.
  - vii. Acórdão n.º 23/2016 de 16/11/2016 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 14/2015-JRF – Imputação culposa.
  - viii. Acórdão n.º 7/2018 de 23/05/2018 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 4/2017 - Relevação de responsabilidade financeira.
  - ix. Acórdão n.º 2/2015 de 28/01/2015 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 4/2013 - Imputação de responsabilidade financeira.
  - x. Acórdão n.º 18/2019 de 12/12/2019 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 4/2019 – Imputação dolosa.
  - xi. Acórdão n.º 42/2020 de 27/10/2020 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 1/2019-PRF-SRATC - Pagamentos ilegais – aproveitamentos de trabalhos.
  - xii. Acórdão n.º 43/2020 de 27/10/2020 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 35/2019 - Atenuação especial da multa.
  - xiii. Acórdão n.º 2/2007 de 16/05/2007 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n. 2 RO-JRF/07 - Relevação da responsabilidade financeira.
  - xiv. Acórdão n.º 23/2013 de 27/11/2013 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 1/2013 - Erro sobre os pressupostos.
  - xv. Acórdão n.º 20/2016 de 16/11/2016 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 1/2014-M-SRATC - Contagem de regras de prescrição.
  - xvi. Acórdão n.º 10/2018 de 08/06/2018 - Plenário da 3.ª Secção - Processo n.º 5/2017 - Contagem da prescrição a partir do último ato temporal da infração.
- 1.3 Mais referem, os mesmos recorrentes, que *“todos estes Acórdãos são anteriores ao “Acórdão Fundamento” e já transitaram em julgado, sendo o acesso ao teor dos mesmos identificado infra mediante ligação eletrónica disponibilizada pelo Tribunal de Contas”*.
- 1.4 Assim, segundo a mesma petição de recurso, concretamente, *“o Acórdão n.º 13/2017, de 03/07/2017 e Acórdão n.º 3/2014, de 8 de Janeiro de 2014 são contrariados pelo Acórdão Recorrido quando pressupõem a enunciação de factos que suportem a culpa (“factos*

*integradores da culpa”) e este não enuncia, por exemplo, o número de veículos declarados para abate pela Universidade de Évora para poder sustentar as sucessivas violações da lei de execução orçamental desde 2006”.*

- 1.5 *E, ainda, “que também não se alcança os factos que são imputados ao 1.º demandado após Abril de 2011, nem às 5.ª e 6.ª demandadas e ao 2.º demandado antes de Setembro de 2014.*
- 1.6 *Nem em que medida foram praticados factos que contrariassem as leis em vigor.*
- 1.7 *Subsistindo uma violação do Princípio da Culpa no confronto estes Acórdãos”.*
- 1.8 *Nessa medida, continuam os mesmos recorrentes, “o Acórdão recorrido contradiz os Acórdãos n.º 4/2017, de 22 de Março de 2017 e Acórdão 11/2018, de 9 de Julho, quando rejeita a aplicação da lei mais favorável - títulos I e II da Parte Geral do Código Penal, por força do art.º 67.º n.º 4 da LOPTC, designadamente o princípio da aplicação da lei mais favorável previsto no art.º 2.º do CP; tal representa a concretização do comando constitucional previsto no art.º 29.º n.º 4 da CRP – enquanto pressuposto de afastamento da responsabilidade sancionatória.*
- 1.9 *Especificamente, no Acórdão recorrido deveria ter sido aplicado o artigo 130.º do Decreto-lei n.º 25/2017, de 3 de Março, em detrimento das vinculações decorrentes do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, no qual o Tribunal de Contas se baseia para julgar contra os recorrentes.*
- 1.10 *O Acórdão recorrido opõe-se aos Acórdãos 23/2016, de 16 de Novembro de 2016, 13/2017, de 3 de Julho e 28/2014, de 17 de Dezembro, ao sustentar uma imputação dolosa – sem factos – e continuar a aplicar a moldura sancionatória de 6o UCS, quando os factos provados poderiam, quando muito, fundamentar uma imputação a título de negligência, ao abrigo da qual o quadro sancionatório era reduzido para cerca de metade.*
- 1.11 *Este Acórdão ao importar para o regime de responsabilidades sancionatórias a matriz do Código Penal acentua a exigência da prova do tipo de ilícito e tipo de culpa, que o Acórdão recorrido não respeitou, dando como assente uma conduta culposa, por dolo, sem base factual.*
- 1.12 *Particularmente, o Acórdão Recorrido utiliza expressões marcadamente conclusivas – “a verificação da dimensão culposa das infrações em causa está sustentada, ainda que de forma genérica (...) Tal factualidade é absolutamente pertinente para daí se concluir, como concluiu pelo comportamento censurável dos demandados quanto a esta matéria” – metodologia de*

*imputação que é manifestamente censurada pelo Acórdão 28/2014: “... as palavras “deliberada, livre e consciente” são palavras que, por consubstanciarem os elementos psicológicos da conduta do agente devem – com aquela ou outra formulação – constar da matéria de facto, e que, não sendo só por si suficientes para cumprir as exigências de descrição do facto passível de multa, são necessárias ao preenchimento de um determinado tipo de culpa: o dolo. Improcede, por isso, a alegada ilegalidade, talqualmente foi invocada.”.*

- 1.13 *Por este motivo também se assinala – no confronto entre Acórdãos – que a indefinição quanto aos factos concretos de imputação deve acionar o Princípio In Dubio Pro Reo, que levaria à absolvição dos recorrentes na parte relativa à utilização dos veículos da FLM.*
- 1.14 *O Acórdão recorrido também contraria o Acórdão 7/2018, de 23 de Maio de 2018 em matéria de redução da responsabilidade reintegratória associada ao 2.º demandado, pois não relevou a inexistência de responsabilidades anteriores imputadas, nem a inexistência de prejuízo relevante para a Universidade por força da realização de uns trabalhos em substituição de outros.*
- 1.15 *Também se demonstra confrontado o sentido do Acórdão 2/2015, de 28 de Janeiro de 2015 que excluiu a responsabilidade de um demandado por não deter o controlo – de facto – da situação que originou a prática de atos ilícitos; no caso sob recurso ficou provado que foram emitidas faturas falsas por uma empresa em conluio com um dirigente intermédio de 1.º grau, tendo ambos ocultado, intencionalmente e de forma concretizada, os factos do conhecimento do 2.º demandado.*
- 1.16 *Perante a quase irrelevância dos montantes envolvidos na fraude ocultada do 2.º demandado face aos montantes de despesa autorizada com empreitadas de obras públicas, o Acórdão recorrido também confronta o teor do Acórdão 18/2019, de 12 de Dezembro de 2019, ao dispensar o cumprimento do poder/dever de reconhecer uma culpa diminuta do 2.º demandado para redução da responsabilidade imputada.*
- 1.17 *Ademais, o Acórdão recorrido também se opõe ao Acórdão 42/2020 ao qualificar como pagamentos indevidos os realizados nas empreitadas da Vacaria e da residência Soror Mariana, rejeitando a possibilidade de compensação que ficou devidamente comprovada.*
- 1.18 *A oposição entre Acórdãos também surge no confronto entre o Acórdão recorrido e os Acórdãos 2/2007, de 16 de Maio e 43/2020, de 27 de Outubro de 2020, porque apesar de o 2.º demandado ter sido integralmente absolvido nas matérias das conclusões w, x, y e z do recurso ordinário, o Plenário da 3.ª Secção manteve a condenação em 25 UCS, quando os referidos Acórdãos*

*admitiram a atenuação especial ou dispensa da multa, ou a fixação de valor inferior ao mínimo legal.*

- 1.19 *Verifica-se contradição entre o Acórdão 23/2013, de Novembro de 2013 e o Acórdão recorrido, porquanto o primeiro valorizou o erro sobre os pressupostos de facto como causa de exclusão da censura, mas este último mesmo com a prova da confissão do dirigente intermédio de 1.º grau quanto ao modo de execução e ocultação do facto ilícito, perante o 2.º demandado, manteve a imputação de responsabilidade por um facto que não conhecia, nem podia conhecer, face às competências atribuídas aos Serviços Técnicos.*
- 1.20 *Por fim, o Acórdão Recorrido opõe-se aos Acórdãos 20/2016 e 10/2018, em matéria de contagem de prazos de prescrição, desrespeitando o prazo máximo de sete anos e meio, legalmente estabelecido e contando o início do prazo a partir de factos difusos e não dos factos que associa à imputação.*
- 1.21 *Sobressai da jurisprudência do Acórdão Recorrido a violação do artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa quando interpreta o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, Lei n.º 16/2020, de 29 de Maio, do artigo 6.º-B da Lei n.º 1-A/2020, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 4.º-B/2021, de 1 de Fevereiro, no sentido de impor a suspensão da contagem dos prazos de prescrição por condutas praticadas anteriormente à sua entrada em vigor, acrescentando 5 meses e 10 dias aos prazos máximos de prescrição legalmente estipulados.*
- 1.22 *Esta concreta questão de constitucionalidade é suscitada expressamente neste Recurso Extraordinário, a que se soma a outra relativa à inconstitucionalidade da interpretação do artigo 48.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 3/2004 e do artigo 2.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de Agosto, a apresentar em eventual recurso perante o Tribunal Constitucional.*
- 1.23 *Consequentemente, face ao exposto, desde já se apela a que seja declarada prescrita a responsabilidade associada ao 1.º demandado em matéria de veículos, bem como a do 2.º demandado nas responsabilidades sancionatórias relativas a empreitadas”.*
- 1.24 *Concluem, os mesmos recorrentes, que “definitivamente pelo julgamento do presente recurso extraordinário e pela uniformização de jurisprudência face às dissensões expostas entre o Douto Acórdão Recorrido e os demais Acórdãos identificados”.*

1.25 Posteriormente, notificado para se pronunciar, nos termos do Art.º 102.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo (LOPTC), o Ministério Público emitiu parecer no sentido de que não se demonstram reunidos os requisitos para esta uniformização da jurisprudência:

- quanto à situação descrita na conclusão S não existe mesmo a prévia existência de acórdão com solução jurídica de sentido oposto;

- nas demais situações a identidade dos pressupostos de facto e a invocada divergência jurisprudencial não se verificam, manifestamente, no caso; pelo que

- os recorrentes utilizam este mecanismo extraordinário com o fito de obterem uma acrescida impugnação extra da sentença e do acórdão recorridos.

2 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### A. PRESSUPOSTOS DA UNIDADE E DA OPOSIÇÃO DE JULGADOS

3 As questões a decidir, em passo preliminar (Art.º 102.º da LOPTC), são a de saber se é admissível a apresentação à uniformização de jurisprudência, no mesmo recurso, de uma pluralidade de questões de direito e de acórdãos fundamento, como acontece ilustrativamente e abundantemente nesta situação, e, na positiva ou subsidiariamente, se existe oposição de julgados que justifique a fixação de jurisprudência. Só em caso afirmativo, haverá necessidade de fixar o sentido da jurisprudência e, bem assim, avaliar se a jurisprudência a fixar determina ou não a alteração da decisão tomada pelo acórdão recorrido.

4 Assim, nos termos e para efeito do disposto nos n.ºs 3 e 4 do Art.º 102.º da LOPTC, cumpre pronúncia preliminar relativa às duas questões atinentes à admissibilidade deste recurso, como a unidade de questões de direito e de julgados (acórdão fundamento e acórdão recorrido) e existência ou não de oposição de julgados.

5 A este propósito há que considerar que a lei processual faz depender a admissibilidade do recurso extraordinário para fixação de jurisprudência da existência de determinados pressupostos, quer de natureza formal, quer de natureza substancial. Tais exigências formais e substanciais, relativas à génese fáctico-jurídica de tal recurso extraordinário, bem como à sua tramitação processual, constituem procedimentos específicos, excepcionais, de taxativa e rigorosa aplicação, vinculando todos os sujeitos processuais.

- 6 Dispõe o Art.º 101.º, n.º 1, da referida LOPTC que ocorre oposição de julgados, legitimadora de interposição de recurso extraordinário para uniformização de jurisprudência, “se, no domínio da mesma legislação, em processos diferentes (...), forem proferidas duas decisões (...) que, relativamente à mesma questão fundamental de direito, assentem sobre soluções opostas”. Tal preceito corresponde ao do n.º 1 do Art.º 688.º do Código de Processo Civil (CPCivil), aqui aplicável supletivamente (Art.º 80.º da LOPTC), nos termos do qual “as partes podem interpor recurso para o pleno das secções cíveis quando o Supremo Tribunal de Justiça proferir acórdão que esteja em contradição com outro anteriormente proferido pelo mesmo tribunal, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito”.
- 7 No processo penal também encontramos uma estatuição normativa muito idêntica, dispondo o Art.º 437.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, que “quando, no domínio da mesma legislação, o Supremo Tribunal de Justiça proferir dois acórdãos que relativamente à mesma questão de direito, assentem em soluções opostas, o Ministério Público, o arguido, o assistente ou as partes civis podem recorrer, para o pleno das secções criminais, do acórdão proferido em último lugar”, estabelecendo o n.º 2 do mesmo preceito legal que “É também admissível recurso, nos termos do número anterior, quando um tribunal de relação proferir acórdão que esteja em oposição com outro, da mesma ou de diferente relação, ou do Supremo Tribunal de Justiça, e dele não for admissível recurso ordinário, salvo se a orientação perfilhada naquele acórdão estiver de acordo com a jurisprudência já anteriormente fixada pelo Supremo Tribunal de Justiça”.
- 8 A acrescentar a estas referências normativas temos ainda que na petição de recurso o recorrente, para além da identificação “dos elementos que determinam a contradição alegada” deverá justificar a violação do direito ou a ilegalidade “imputada ao acórdão recorrido”, tal como se acentua no n.º 1 do Art.º 690.º do CPCivil, de onde resultará as razões da proeminência da jurisprudência definida no acórdão fundamento.
- 9 Castro Mendes, em *Direito Processual Civil, Recursos*, 1980, Lisboa: AAFDL, pp. 114-118, ao referir-se ao conflito de jurisprudência, faz alusão, em primeiro lugar, à unidade de oposição de soluções da matéria de direito entre um acórdão já transitado em julgado (também unidade do acórdão fundamento) e o acórdão impugnado (acórdão recorrido), mais precisamente, da indicação de um único acórdão, relativamente a uma única oposição de soluções de questões jurídicas.
- 10 E, o mesmo autor, quanto ao necessário conflito de jurisprudência (ou diversidade de decisões) diz que este pressupõe que haja uma oposição da matéria de direito entre um acórdão já

transitado (o dito acórdão fundamento) e o acórdão impugnado (acórdão recorrido) que assumam as seguintes características:

- carácter expresso das decisões, não bastando uma oposição ou diversidade implícita ou pressuposta;

- identidade das questões de direito (sendo que as questões de facto ou de prova ficam fora deste horizonte);

- carácter fundamental de tal questão solucionada diversamente nos dois acórdãos;

e

- a oposição deve verificar-se no domínio da mesma legislação (tendo em conta a aplicação da lei no tempo).

- 11 Também no plano doutrinário, Miguel Teixeira de Sousa afirma, por seu turno, que para que haja oposição de julgados, necessário é que a questão de direito que tenha sido objecto de resposta diversa se tivesse revelado essencial para o resultado que foi obtido em cada um dos arestos, assim, Miguel Teixeira de Sousa, in *Estudos Sobre o Novo Processo Civil*, 2.<sup>a</sup> edição, Lisboa: Lex, pp. 556/557.
- 12 Estes fundamentos deste recurso de uniformização de jurisprudência também têm sido apurados do ponto de vista jurisprudencial, tanto no que respeita à unidade como relativamente à contradição de julgados. Vamos tratar destes pressupostos em separado.

## **B. UNIDADE DE ACÓRDÃOS E DA QUESTÃO JURÍDICA**

- 13 Começamos pela unidade de acórdãos e da questão jurídica que entendemos que são requisitos necessários da admissão deste recurso extraordinário para fixação de jurisprudência
- 14 Na verdade, no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em jurisdição penal mas num entendimento aqui plenamente transponível para a nossa jurisprudência financeira, tem vingado largamente a corrente maioritária que julga inadmissível a apresentação de uma pluralidade de questões jurídicas e de acórdãos-fundamento à uniformização de jurisprudência, fundando-se, para tanto, não só na letra da lei como também em inatacáveis razões de teleologia que justificam este instituto processual.
- 15 Assim, tal como defendido no recente acórdão do STJ de 24/3/2021, processo n.º 64/15.2IDFUN.L1.A.S1, disponível em

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5fo03fa814/7e2a1295922863d7802586d500398f99?OpenDocument>:

*“O recurso extraordinário para fixação de jurisprudência não se destina a verificar se o acórdão recorrido violou o precedente judiciário que o recorrente pretende, na realidade, que se atribua ao acórdão fundamento. No nosso sistema, o julgado no acórdão fundamento não é a stare decisis que teria de ser seguida no acórdão recorrido.*

*A finalidade da uniformização da jurisprudência não é prioritariamente dirigida à justiça do caso concreto, mas sim ao objetivo latitudinário de evitar a propagação do erro de direito judiciário pela ordem jurídica.*

*Trata-se de um recurso de carácter normativo destinado a fixar critérios para a interpretação e aplicação uniformes do direito pelos tribunais com a finalidade de garantir a unidade do ordenamento penal e, com isso, os princípios de segurança, da previsibilidade das decisões judiciais e a igualdade dos cidadãos perante a lei.*

*Não é admissível, no mesmo recurso extraordinário, cumular questões de direito a uniformizar, nem indicar mais que um acórdão fundamento.*

*Se o recorrente pudesse, no mesmo recurso, requerer a fixação de jurisprudência sobre as múltiplas questões de direito que tivessem sido decididas no acórdão impugnado na tentativa de que alguma pudesse ter êxito e, assim, obter a revisão do julgado, ficaria subvertida a lógica deste recurso extraordinário, fazendo prevalecer o interesse pessoal do recorrente, em detrimento da eficácia externa que acabaria remetida a plano secundário (...)*

*Finalmente, ainda no mesmo sentido, apontam razões de praticabilidade e da necessária coerência lógica que as decisões judiciais têm de observar. Por um lado, a fixação de jurisprudência culmina um procedimento marcado por ampla discussão com argumentos, muitas vezes inconciliáveis, sobre a mesma questão de direito e não raramente sobre o seu exato sentido e alcance. Discussão que perderia clareza se houvesse que fixar jurisprudência sobre mais que uma questão de direito no mesmo recurso. Por outro lado, num recurso normativo, que não se atem ao caso concreto e numa decisão largamente colegial, como é a que fixa jurisprudência, não seria incomum formarem-se maiorias que poderiam variar de uma para outra das múltiplas questões de direito a uniformizar. Pelo que poderia fixar-se jurisprudência que na eficácia intra-processual, isto é, aplicada na resolução do julgado no acórdão recorrido, poderia revelar-se impraticável (...).”*

16 Assim, neste acórdão do STJ de 24/3/2021, que segue a linha adotada nos acórdãos de 12/3/2003 (proc. n.º 4623/02), de 4/03/2004 (proc. 03P2387), de 4-04-2010 (proc. 242/08.0TTCSC.L1.S1),

de 21/03/2013 (proc. 465/07.oTALSD.P1.L1), de 4/07/2013 (proc. nº 712/00.9)FLSB-U.L1-A.S1), de 21/03/2013 (proc. 465/07.oTQLSD.P1-A.S1), de 19/06/2013, de 16/10/2014 (proc. 113/07.8IDMGR.C1-B.S1) e de 7/12/2016 (proc. 329/14.oTABGC-G1-A).

- 17 Ora, é fácil entender que, neste caso, os recorrentes não compaginam a sua pretensão a esta unidade de acórdão e questão jurídica, antes pretendendo uma fixação de jurisprudência sobre as múltiplas questões de direito que foram decididas no acórdão impugnado em contraponto com 16 (dezasseis) acórdãos deste mesmo Tribunal de Contas (TdC) na tentativa de que alguma venha a ter êxito e, assim, obter a revisão do julgado.
- 18 Possibilitar uma tal pretensão seria subverter a lógica deste recurso extraordinário, fazendo prevalecer o interesse pessoal dos recorrentes, em detrimento da eficácia externa da sistemática legal deste instituto processual que acabaria, assim, remetida a plano secundário.
- 19 Como salienta a jurisprudência acima citada e também assinalou a doutrina, este recurso extraordinário para fixação de jurisprudência não se destina a verificar se o acórdão recorrido violou algum precedente judiciário que os recorrentes pretendem, na realidade, que se atribua aos acórdãos-fundamento. A finalidade da uniformização da jurisprudência não é prioritariamente dirigida à justiça do caso concreto, mas sim ao objetivo latitudinário de evitar a propagação do erro de direito judiciário pela ordem jurídica.
- 20 Pelo que se entende que não é admissível, no mesmo recurso extraordinário, cumular questões de direito a uniformizar, nem indicar mais que um acórdão fundamento.
- 21 E, assim, não resta mais senão concluir pela não admissão deste recurso extraordinário de fixação de jurisprudência relativamente a mais de que uma questão de direito e com a invocação de mais de que um acórdão fundamento, não sendo mesmo possível algum convite a corrigir tais patologias.
- 22 Com o que ficaria prejudicado o conhecimento da alegada contradição de julgados.

### **C. CONTRADIÇÃO DE JULGADOS**

- 23 Todavia, ainda que subsidiariamente, acrescentamos que sempre haveria que não admitir esta fixação de jurisprudência pelo não verificação deste outro requisito substancial da contradição de julgados.
- 24 Para elucidação deste outro requisito essencial do recurso de fixação de jurisprudência podemos apontar a jurisprudência salientada em diversos outros acórdãos do STJ e também neste TdC.

- 25 Assim, o acórdão do STJ de 14/7/2016, proc. 536/14.6TVLSB.L1.S1-A, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5foo3fa814/b1c9357a270e23e480257ff00059b496?OpenDocument>, aponta, na sua fundamentação, para um conjunto diverso de hipóteses e categorias de situações que dão corpo a esta noção de “contradição de julgados”.
- 26 Assim, refere-se no mesmo acórdão, que:

*“Para que possa falar-se de conflito jurisprudencial, susceptível de ser dirimido através do recurso extraordinário criado pela reforma de 2007 do CPC, é obviamente indispensável que as soluções jurídicas, acolhidas no acórdão recorrido e no acórdão fundamento – e que, segundo o recorrente se encontram em invocada oposição – tenham uma mesma base normativa, correspondendo a soluções divergentes de uma mesma questão fundamental de direito – sem o que obviamente não está preenchido o pressuposto essencial deste excepcional meio recursório, previsto no art. 688º do CPC.*

*Isto implica – como se considerou, por exemplo, no Ac. de 2/10/2014, proferido por este Supremo no P. 268/03.0TBVPA.P2.S1-A, que as soluções alegadamente em conflito: – terão de corresponder a interpretações divergentes de um mesmo regime normativo, situando-se ou movendo-se por isso no âmbito do mesmo instituto ou figura jurídica fundamental: este requisito implica, não apenas que não hajam ocorrido, no espaço temporal situado entre os dois arestos, modificações legislativas relevantes, mas também que as soluções encontradas num e noutro acórdão para os litígios que cumpria solucionar se situem no âmbito da interpretação e aplicação de um mesmo instituto ou figura jurídica, não integrando contradição o ter-se alcançado soluções práticas diferentes para os litígios através da respectiva subsunção ou enquadramento em regimes normativos materialmente diferenciados; – devem ter na sua base situações materiais litigiosas que, de um ponto de vista jurídico-normativo – tendo em consideração a natureza e teleologia dos específicos interesses das partes em conflito – sejam análogas ou equiparáveis, pressupondo o conflito jurisprudencial uma verdadeira identidade substancial do núcleo essencial da matéria litigiosa subjacente a cada uma das decisões em confronto; – é necessário que a questão fundamental de direito em que assenta a alegada divergência assumam ainda um carácter essencial ou fundamental para a solução do caso, ou seja, que integre a verdadeira ratio decidendi dos acórdãos em confronto – não relevando os casos em que se traduza em mero obiter dictum ou num simples argumento lateral ou coadjuvante de uma solução já alcançada por outra via jurídica (veja-se a decisão de 22/13/13, proferida no P. 261/09.0TBCHV.P1.S1).*

*Não poderá, deste modo, falar-se em conflito jurisprudencial quando as concretas soluções alcançadas pelo STJ, num caso e no outro, radicarem no apelo a normas, figuras ou institutos jurídicos perfeitamente diversificados e autonomizáveis – não representando, por isso, as soluções em alegada oposição interpretações normativas efectivamente conflitantes; tal como inexistente conflito*

*jurisprudencial quando a diversidade de soluções jurídicas alcançadas para a composição dos interesses em litígio, num e no outro caso, assentar em diferenciações relevantes da matéria litigiosa, decorrendo a solução adoptada no acórdão recorrido inteiramente de especificidades, particularidades ou peculiaridades da matéria de facto subjacente ao litígio que, só por si, justifiquem a adopção de solução diversa – ou seja, não há conflito jurisprudencial quando o modo de composição de certo litígio tiver passado, não por interpretação conflituante de um mesmo regime normativo, mas pela ponderação de especificidades factuais que, na óptica do interesse das partes, não possam deixar de revelar para a forma como o litígio deve ser justamente composto pelos tribunais (...)*”.

- 27 Nesse mesmo sentido, o acórdão do STJ de 6/12/2018, processo n.º 2393/09.5TVPRT.L2.S1-A, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5foo3fa814/cbbadc1d3ed792048025835c0033aaa8?OpenDocument>, sumaria que “1. A admissibilidade do recurso extraordinário para uniformização de jurisprudência depende designadamente da verificação de uma contradição entre o acórdão recorrido e o acórdão fundamento relativamente a questão de direito essencial para a resolução de ambos os litígios (artigo 688º do CPC). 2. É pelo teor da fundamentação que se afere a existência da contradição essencial em matéria de direito; não bastando que a mesma se verifique relativamente a questões ou argumentos laterais, com mera função de obiter dicta, deve manifestar-se no núcleo essencial ou determinante para cada um dos acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça em confronto. 3. A apreciação rigorosa desse requisito legal constitui a garantia da estabilidade e da segurança inerentes ao caso julgado já formado, fazendo jus à natureza “extraordinária” do recurso.”
- 28 Retira-se ainda do texto desse aresto, como mais significativo, que “deve, assim, verificar-se uma contradição entre o núcleo essencial do acórdão recorrido (a respeito da questão ou questões de direito que tenham sido decisivas) e do acórdão fundamento”. E que, sendo certo que “o objeto de cada um dos acórdãos em confronto não tenha de ser idêntico, exige-se uma identidade substancial relativamente à questão ou questões de direito que tenham sido decisivas para qualquer deles, mas que foram resolvidas de modo contraditório, criando uma frontal divergência jurisprudencial que deva ser superada”. Na verdade, “para efeitos de admissibilidade do recurso, (...) a contradição relevante deve situar-se no núcleo central da resposta que foi dada a uma ou diversas questões que se tenham revelado, em concreto, essenciais para o resultado declarado em cada um dos acórdãos em confronto”. Concluindo-se que este recurso extraordinário se deve limitar “a situações em que se verifique uma contradição directa a respeito das questões de direito que se tenham revelado essenciais para os acórdãos em confronto”. Posto que “o Pleno das Secções Cíveis apenas deve ser chamado a intervir para solucionar conflitos jurisprudenciais reais e não para resolver questões de natureza doutrinária ou de questões marginais ou periféricas que, embora possam ter obtido uma resposta diversa nos arestos

*em causa, se revelem anódinas para a resolução do litígio”. Só assim se respeitando “o caso julgado entretanto formado, evitando que seja posto em causa com base em divergência periféricas ou meramente aparentes”. De molde a que se “proteja o valor da segurança jurídica que não pode ser afetado ou sequer perturbado pelo uso de instrumentos processuais que são de natureza “extraordinária””.*

- 29 Na mesma linha, tinha já recorrido o STJ (reunido em Pleno, porque contrariando primitivo projeto a este apresentado que sustentava a existência de oposição de acórdãos), no acórdão de 15/11/2017, proc. n.º 56/04.7TCGMR.G1.S2-A, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5fo03fa814/82dc8823f4ed5e8d8025826co052458c?OpenDocument>. Nele se aduz que “o recurso para uniformização de jurisprudência tem na sua base e fundamenta-se numa contradição existente entre dois acórdãos do STJ no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito”. Para isso, “importando atender à contradição que tenha sido relevante, fundamental e decisiva para a decisão em ambos os acórdãos, ou seja, a questão de direito tem de ter constituído o fundamento decisivo para a resolução do litígio em ambos os acórdãos”. Do que resultará que “não se verifica contradição de acórdãos, nos termos do disposto no artigo 688.º, n.º 1, do CPC, (...) quando no acórdão fundamento a questão (...) não teve qualquer influência na decisão proferida (...)”.
- 30 Também o acórdão do STJ de 2/4/2014, *ibidem*, afirma este entendimento, nele se afirmando que “para que exista um conflito jurisprudencial, susceptível de ser dirimido através do recurso extraordinário previsto no artigo 688º do CPC, é indispensável que as soluções jurídicas, acolhidas no acórdão recorrido e no acórdão fundamento, assentem numa mesma base normativa, correspondendo a soluções divergentes de uma mesma questão fundamental de direito”. Sendo, entre outros requisitos, necessário que “a questão fundamental de direito em que assenta a alegada divergência assumam um carácter essencial ou fundamental para a solução do caso, ou seja, que integre a verdadeira *ratio decidendi* dos acórdãos em confronto – não relevando os casos em que se traduza em mero *obiter dictum* ou num simples argumento lateral ou coadjuvante de uma solução já alcançada por outra via jurídica”.
- 31 Neste Tribunal de Contas (TdC) foram mais recentemente apurados estes pressupostos da oposição de julgados nos Acórdãos n.ºs 14/2018, 1.ª S/PL, de 30/10/2018, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco14-2018-3s.pdf>, e 12/2019, 3.ª S/PL, de 30/4/2019, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/aco12-2019-1spl.pdf>, numa reiteração desta mesma doutrina.

- 32 Assim, neste último acórdão do TdC de 2019, fundamentou-se que *“a questão de direito tem de ser essencial, ou ao menos relevante, por referência à decisão que recair sobre o caso concreto. Particularidade que cumpre enfatizar, face ao teor de muitas sentenças que, olvidando a sua vocação casuística, amiúde se espriam em considerações não linearmente direccionadas à busca da solução do feito que importa julgar. (...) É nessa linha que se indagará se as questões controversas abordadas com entendimento divergente nos dois acórdãos, a erigir como motivo de uniformização de jurisprudência, o foram ou não como pressuposto necessário da (ou, ao menos, relevante para a) decisão. (...) Alerta que tem aliás dado origem a não menosprezável jurisprudência, que limita com aquele crivo o conceito de “oposição de acórdãos”. Restringindo-o às questões que tenham efectivamente determinado ou influenciado directamente a decisão proferida nos arestos em conflito”*.
- 33 E, no acórdão de 2018, também deste TdC, conclui-se que *“poderíamos estar perante um mesmo quadro legal, strictu sensu, e ainda assim não se tratar da mesma questão fundamental de direito. Bastaria, para tal, que as circunstâncias de facto de ambos os casos apresentassem caraterísticas diferentes, o que relevaria, na graduação da culpa dos agentes, por exemplo, ou na medição do dano eventualmente provocado ao erário público, e, conseqüentemente, provocaria decisões não coincidentes”*. (...) Nesse sentido, vide o Acórdão do STJ, de 24.11.2016 (disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)), segundo o qual *«Para efeitos de oposição de julgados, estar-se-á perante a mesma questão fundamental de direito quando o núcleo da situação de facto à luz da norma aplicável seja idêntico, pelo que, sendo o quadro fáctico subjacente às decisões em confronto substancialmente diferente, não pode dizer-se que as mesmas se contrariem ou sequer que colidam entre si, faltando, assim, o pressuposto específico de admissibilidade, a título excepcional, do recurso.»* “Ou ainda o Acórdão do STJ, de 14.05.2009 (disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)): *«A “contradição” que justifica a existência desta espécie de recurso e é condição da sua admissibilidade deve incidir sobre a mesma questão de direito, tendo por base a identidade dos respetivos pressupostos de facto. (...) A referida contradição tem de resultar claramente do confronto entre o acórdão recorrido e o acórdão-fundamento ou os acórdãos-fundamento especificamente considerados, em termos de a sua comparação a revelar, ou seja, que a mesma questão fundamental de direito, baseada em similar núcleo de facto, sob a égide do mesmo quadro normativo, tenha sido antagonicamente decidida. Neste quadro, dir-se-á estarmos grosso modo perante a mesma questão fundamental de direito quando o núcleo da concernente situação fáctica, na envolvência das normas jurídicas aplicáveis, seja idêntico num e noutro ou outros casos decididos (...)*».
- 34 Podendo concluir-se que o recurso extraordinário para fixação de jurisprudência, como é jurisprudência constante do Supremo Tribunal de Justiça, exige a verificação de oposição

relevante de acórdãos que impõe que: (i) - as asserções antagónicas dos acórdãos invocados como opostos tenham tido como efeito fixar ou consagrar soluções diferentes para mesma questão fundamental de direito; (ii) - que as decisões em oposição sejam expressas; (iii) - que as situações de facto e o respetivo enquadramento jurídico sejam, em ambas as decisões, idênticas.

35 Sendo que essa noção de oposição e de soluções opostas pressupõe que nos aventados acórdãos em oposição seja idêntica a situação de facto, havendo expressa resolução de direito e que a oposição respeita às decisões e não aos fundamentos, se nas decisões em confronto se consideraram idênticos fatores, mas é diferente a situação de facto de cada caso, não se pode afirmar a existência de oposição de acórdãos.

36 Assim, analisando de forma relativamente simples, apreciando os pressupostos de facto e de direito do acórdão recorrido e dos dezasseis invocados acórdãos fundamento ou em oposição, podemos concluir, tal como fez o Ministério Público, que quanto à situação descrita na conclusão S não existe mesmo a prévia existência de acórdão com solução jurídica de sentido oposto, e que, nas demais situações a identidade dos pressupostos de facto e a invocada divergência jurisprudencial não se verificam, manifestamente, no caso, ou, então, outras das questões que naquele são tratadas em sentido diverso do que é perfilhado neste, são meras considerações hipotéticas ou *a latere*, sem qualquer interferência no que aí foi efetivamente decidido.

#### D. CONCLUSÕES

37 Por tudo o exposto, afigura-se-nos não se verificar um pressuposto essencial do recurso extraordinário interposto, qual seja a pretensa contradição ou colisão de interpretações em dois acórdãos deste Tribunal de Contas quanto à (unitária) questão essencial de direito em dois acórdãos (fundamento e recorrido), que o n.º 1 do Art.º 101.º da LOPTC exige como condição de admissibilidade do recurso para uniformização de jurisprudência.

38 Por outro lado, sempre as razões que integram os núcleos essenciais dos acórdãos fundamento não são contrariadas pelo acórdão recorrido. Depois, outras das questões que naquele são tratadas em sentido diverso do que é perfilhado neste, são meras considerações hipotéticas ou *a latere*, sem qualquer interferência no que aí foi efetivamente decidido.

#### IV. DECISÃO

Em face do exposto, pelos fundamentos indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 3.ª Secção, em decidir que inexistente oposição de julgados, desde logo na sua componente

de unidade de acórdãos e de questões de direito, e, conseqüentemente, julgar findo este recurso extraordinário de fixação de jurisprudência, nos termos do n.º 4 do Art.º 102.º da LOPTC.

\*\*\*

São devidos emolumentos legais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do Art.º 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe e notifique.

Lisboa, 24 de Novembro de 2021

Os Juízes Conselheiros,

---

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator, que assina digitalmente o acórdão

Paulo Dá Mesquita – Adjunto, que votou favoravelmente o acórdão na sessão

Alzira Antunes Cardoso – Adjunto, que votou favoravelmente o acórdão na

sessão em que participou por videoconferência