

Acórdãos TCAN	Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte
Processo:	00236/08.6BEPNF
Secção:	1ª Secção - Contencioso Administrativo
Data do Acórdão:	07-03-2013
Tribunal:	TAF de Penafiel
Relator:	Carlos Luís Medeiros de Carvalho
Descritores:	PEDIDO ESCLARECIMENTO TRIBUNAL CONTAS - VISTO ANULAÇÃO CONCURSO DEVER FUNDAMENTAÇÃO ERRO SOBRE PRESSUPOSTOS NULIDADES SENTENÇA
Sumário:	<p>I. O visto do «TC» constitui uma decisão de controlo jurídico externo, prévio e preventivo sob atos/contratos da administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica financeira [cfr. arts. 209.º, n.º 1, al. c), 214.º, n.º 1, al. d) da CRP, 01.º, 02.º, 05.º, 07.º, 08.º, 44.º e segs., 71.º e segs., 80.º e segs., 96.º e segs. LOPTC].</p> <p>II. O envio tão-só de pedido de esclarecimentos relativos ao processo de visto não é equiparável minimamente à decisão de recusa de visto, não podendo ser entendido como possuindo o alcance de que a decisão que irá ser tomada necessariamente pelo «TC» será de recusa do visto.</p> <p>III. Improcede a ilegalidade relativa ao erro sobre os pressupostos da facto e de direito se o A. em momento algum veio discutir nos autos, material e formalmente, a efetiva inexistência ou a total improcedência dos fundamentos de ilegalidade nos quais se fundou na realidade a deliberação impugnada.</p> <p>IV. Fundamentar é enunciar explicitamente as razões ou motivos que conduziram o órgão administrativo à prática de determinado ato, ato este que deverá conter expressamente os fundamentos de facto e de direito em que assenta a decisão sem que a exposição dos fundamentos de facto tenha de ser prolixa.*</p> <p>* Sumário elaborado pelo Relator</p>
Recorrente:	M(...) - CONSTRUÇÕES, LDA.,

Recorrido 1:	Município do Marco de Canaveses
Votação:	Unanimidade

Meio Processual:	Acção Administrativa Especial para Impugnação de Acto Administrativo (CPTA) - Recurso Jurisdicional
-------------------------	--

Aditamento:	
Parecer Ministério Público:	Emitiu parecer no sentido da procedência do recurso no que diz respeito à omissão de pronúncia invocada

1

Decisão Texto Integral:	<p>Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte:</p> <p>1. <u>RELATÓRIO</u></p> <p>“M(...) - CONSTRUÇÕES, LDA.”, devidamente identificada nos autos, inconformada, veio interpor recurso jurisdicional da decisão do TAF de Penafiel, datada de 06.12.2010, proferida na ação administrativa especial pela mesma instaurada contra o “MUNICÍPIO DE MARCO DE CANAVESES”(doravante «MCC») e que julgou improcedente a sua pretensão invalidatória (nulidade ou anulabilidade) da deliberação da CM Marco de Canaveses, datada de 13.12.2007, que decidiu anular o procedimento concursal “... <i>conceção e construção dum Central de Camionagem ...</i>”.</p> <p>Formula a A. aqui recorrente nas respetivas alegações as seguintes conclusões que se reproduzem (cfr. fls. 263 e segs. e fls. 345 e segs. após convite ao seu aperfeiçoamento - <i>paginação processo suporte físico tal como as referências posteriores a paginação salvo expressa indicação em contrário</i>):</p> <p>“... A - <i>Vem o presente recurso interposto da douda sentença proferida pelo Tribunal a quo, que absolveu do pedido o Réu Município de Marco de Canaveses, julgando a presente ação improcedente por não provada;</i> B - <i>Inconformada, porém, a ora Recorrente discorda da douda sentença proferida por considerar inexistir, salvo melhor entendimento, fundamento para a decretada absolvição do pedido.</i> C - <i>Tomando como pressuposto a factualidade considerada como assente e como relevante para a apreciação da causa, formou o doudo Tribunal a quo, a convicção de que nenhum vício ou invalidade subjaz à deliberação cuja impugnação se pretende que seja declarada nos presentes autos, com o que não se pode conformar a Recorrente.</i> D - <i>Efetivamente, tendo a douda sentença recorrida relativamente à</i></p>
--------------------------------	--

verificação **dos** vícios de falta de fundamentação e de violação **dos** princípios da igualdade, proporcionalidade, da justiça e imparcialidade, da boa-fé e confiança legítima, imputados pela Recorrente ao ato impugnado, concluiu que «a deliberação impugnada não padece de violação **dos** princípios supra referidos, bem pelo contrário veio repor a observância de tais princípios vinculativos para a Administração».

E - Mais se tendo pronunciado, neste âmbito, o douto Tribunal a quo relativamente ao vício invocado pela Recorrente, de violação de lei, cuja fundamentação assenta exclusivamente na natureza do controlo prévio do Tribunal de Contas, foi concluído - s.m.o. - que «o Réu, perante o despacho do Tribunal de Contas a pedir esclarecimentos e perante toda a fundamentação e explanação constante deste mesmo despacho, logrou ver, de imediato, que porque existiam ilegalidades incapazes de suprimimento na fase em que já se encontrava a relação jurídica entre a Autora e o Réu, optou por, de imediato, anular o concurso público, declarar a nulidade do contrato de empreitada e extinguir a caução. ... Ora, tal comportamento não é violador da lei, bem pelo contrário, pois que, perante a quase certeza de recusa do visto pelo Tribunal de Contas o Réu optou por desenvolver os procedimentos tendentes a conformar e legalizar a sua atividade».

F - Mais conclui, a final, o douto Tribunal a quo que «Considerando que a deliberação impugnada pela Autora não padece de qualquer vício **dos** que lhe são imputados por esta, ou de qualquer outro, fica prejudicado o conhecimento **dos** restantes pedidos realizados pela mesma (cfr. art. 95.º, n.º 1 CPTA)».

G - Fundamentação com e decisão estas com as quais a Recorrente absolutamente discorda, desde logo, por considerar que, ainda que admitindo e sem conceder, a improcedência daqueles pedidos, tal não obsta, nem prejudica o conhecimento, por parte do douto Tribunal a quo, **dos** restantes vícios imputados ao ato impugnado, nem aos restantes pedidos formulados.

H - As causas de invalidade expressamente invocadas pela Recorrente e que esta imputa à deliberação objeto de impugnação, são absolutamente autónomas, pelo que não poderá aceitar-se o argumento da prejudicialidade como fundamento à falta de pronúncia do douto Tribunal a quo relativamente a todas as questões por si suscitadas.

I - Dado tratar-se de processo impugnatório, o Tribunal deveria pronunciar-se sobre todas as causas de invalidade invocadas, assim como deve identificar a existência de causas de invalidade diversas das que tenham sido alegadas, nos termos definidos ao abrigo do n.º 2 do artigo 95.º do CPTA.

J - Sendo, por tal, convicção da Recorrente que se verifica, omissão de pronúncia relativamente a questão que o douto Tribunal a quo deve apreciar, o que constitui causa de nulidade da dita sentença recorrida.

L - É, ainda, convicção da Recorrente que a dita sentença recorrida

enferma de outros vícios, evidenciando, salvo melhor entendimento, incorreta interpretação e aplicação das normas legais aplicáveis ao caso sub judice, designadamente em matéria de enquadramento normativo aplicável à natureza e âmbito do controlo prévio do Tribunal de Contas, bem como em matéria de enquadramento aplicável à relação contratual jurídico-administrativa especialmente regulada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, e ainda, em matéria de qualificação e enquadramento da relação jurídico-processual definida nos presentes autos, no âmbito da interpretação, validade ou execução do contrato de empreitada e obras públicas, em clara contradição com o estatuído ao abrigo dos artigos 253.º e 254.º do citado Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março e do disposto ao abrigo dos artigos 180.º, 181.º, e 185.º do CPA;

M - De facto, o douto Tribunal a quo assenta a sua convicção de absoluta legalidade da deliberação impugnada, na apreciação do mérito e juízos de valor que formula a propósito do pedido de esclarecimentos solicitado pelo Tribunal de Contas ao Recorrido, o que extravasa os poderes de pronúncia, já que o procedimento de controlo prévio por parte do Tribunal de Contas consubstancia questão não submetida a apreciação das partes - o que nem seria constitucionalmente admissível.

N - Evidenciando, igualmente, o douto Tribunal a quo erro na apreciação do referido documento, ao atribuir-lhe natureza e efeitos diversos dos que decorrem da Lei, nomeadamente a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, e 48/2006, de 29 de agosto.

O - O Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição, um tribunal de competência especializada em matéria financeira, consubstanciando, no âmbito da questão objeto dos presentes autos, uma jurisdição com natureza de controlo administrativo da legalidade jurídico-financeira dos atos e contratos sujeitos à sua fiscalização, tal como expressamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência dominantes;

P - Face ao que, e em opinião da ora Recorrente, a douta sentença recorrida ao considerar que o pedido de esclarecimentos por parte do Tribunal de Contas ao Recorrido, no âmbito de fiscalização prévia do contrato de empreitada celebrado, assume a natureza de controlo da legalidade desse ato e negócio jurídico, incorre em vício de contradição entre os fundamentos que invoca e a decisão proferida.

Q - Igualmente não pode a Recorrente conformar-se com a conclusão do douto Tribunal a quo, ao considerar que o comportamento do Recorrido, ao deliberar a anulação do concurso e do contrato de empreitada celebrado, no termos e nos moldes em que o fez, «não é violador da lei, bem pelo contrário, pois que, perante a quase certeza de recusa do visto pelo Tribunal de Contas, o Réu optou por desenvolver os procedimentos tendentes a conformar e legalizar a sua atividade»;

R - A qual, e salvo o devido respeito, se reputa absolutamente inquinada por erro sobre os pressupostos de facto e de direito, desde logo porque,

inexistindo qualquer decisão de recusa de visto por parte do Tribunal de Contas, não pode o conteúdo do pedido de esclarecimentos - que correspondem a meros indícios ou dúvidas de irregularidades, as quais carecem ser comprovadas - consubstanciar em si, qualquer fundamentação da deliberação objeto de impugnação nos presentes autos, legalmente admissível.

*S - Por outro lado, é ainda convicção da recorrente que a douta sentença recorrida padece de vício de violação de lei, porquanto os respetivos pressupostos e fundamentos assentam absolutamente à margem do enquadramento jurídico especialmente consagrado na Lei, aplicável ao caso concreto **dos** presentes autos, nomeadamente, o regime estipulado quer pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, assim como o regime disposto nos artigos 185.º e ss. do CPA, em vigor à data **dos** factos a que respeita a presente ação.*

T - É inquestionável que entre a Recorrente e Recorrido foi celebrado um contrato que se qualifica como contrato administrativo de empreitada de obras públicas, o qual não foi executado na sequência da deliberação do Recorrido no sentido da declaração da respetiva nulidade.

*U - De acordo com o enquadramento jurídico aplicável ao caso **dos** presentes autos, decorre que, no que respeita à invalidade do contrato em consequência de invalidade de ato administrativo que tenha precedido a sua celebração, para que possa relevar como causa de invalidade do contrato, é necessário proceder à averiguação do âmbito e extensão da invalidade do ato administrativo preparatório, bem como à verificação de um nexo de causalidade entre o ato administrativo inválido e a celebração do contrato;*

V - Por outro lado, para se obter a declaração de nulidade ou anulação de um contrato administrativo, não basta que tenha sido declarado nulo ou anulado o ato administrativo de que derivou, é necessário que tenha sido declarada judicialmente.

*X - Tal entendimento encontra fundamento e razão de ser no princípio da autonomia do contrato face ao ato, desviando-se, assim, os princípios administrativos que regem em matéria de validade **dos contratos**, do regime geral da nulidade **dos** atos administrativos consagrado no artigo 134.º do CPA.*

*Z - Tendo o Recorrido declarado unilateralmente a nulidade do contrato celebrado com a Recorrente, sem para tal ter qualquer suporte legal, ou contratual, deve tal decisão ser julgada ilícita, por consubstanciar a prática de ato inquinado por vício de usurpação de poder, o que constitui causa de nulidade, nos termos do artigo 134.º do CPA, e questão que competia, face aos elementos constantes **dos** presentes Autos, suscitar e conhecer, tal como preceituado pelo n.º 2 do artigo 95.º do CPTA.*

AA - Motivos pelos quais, é entendimento da Recorrente que, nesta sede a douta sentença recorrida enferma de vício de violação de lei, por erro sobre os pressupostos de direito aplicáveis ao caso sub judice, carecendo,

por tal de ser revogada.

AB - Depois, considera a ora Recorrente que, haverá de merecer consideração a observância **dos** princípios gerais que regem em matéria da atividade administrativa, que ao Recorrido se impunha, aquando da formação da deliberação objeto de impugnação nos presentes autos, o que não se verificou, tendo a deliberação impugnado, pelo contrário, colidido com direitos subjetivos e com interesses legalmente protegidos, sacrificando desnecessária e desproporcionadamente os interesses particulares;

AC - Assim como não se nos afigura que, com tal a sua atuação, o Recorrido tenha acautelado o dever de isenção pelo qual deveria pautar a determinação da prevalência do interesse público, sem tão pouco, tentar, por qualquer modo, harmonizar o hipotético interesse público com os inquestionáveis direitos e interesses legítimos que à Recorrente assistem, nomeadamente, através do pagamento da indemnização a que, nos termos da lei, haverá lugar;

AD - Através da deliberação que se pretende impugnar, assim como, do comportamento posterior a tal deliberação, o Recorrido desrespeitou grave e seriamente, os princípios da igualdade e proporcionalidade, da justiça e imparcialidade, e da boa-fé e confiança legítimas, o que não tendo sido reconhecido e expressamente declarado pela douta sentença recorrida consubstancia vício de violação de lei por erro na interpretação das normas aplicáveis ao caso sub judice.

AE - Por último, refere-se que a douta decisão recorrida igualmente se mostra inquinada de vício omissão de pronúncia relativamente à invocada questão da violação, por parte do Recorrido, da formalidade exigida nos termos do artigo 260.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, o que determina, na opinião da Recorrente, a respetiva nulidade.

AF - Do anteriormente exposto, resulta manifesto, salvo melhor entendimento, que douta decisão recorrida violou, entre outros, o estatuído nos artigos 95.º, n.ºs 1 e 2 do CPTA, o disposto pela alínea c), do n.º 1 do artigo 668.º do CPC, impondo-se, por tal, que seja anulada.

AG - Impondo-se, pelas razões e motivos expostos, a este Venerando Tribunal que determine a revogação da sentença recorrida, substituindo-a por outra que julgue procedente a ação interposta pela Recorrente ...". Termina no sentido do provimento do recurso e revogação da decisão judicial recorrida.

O R., ora recorrido, notificado apresentou contra-alegações (cfr. fls. 313 e segs. e fls. 371 e segs.), tendo concluído que:

"...

1 - O acórdão recorrido apurou e ponderou, de forma fundamentada, os factos relevantes para a boa decisão da causa.

2 - O acórdão recorrido procedeu, de igual forma, a uma correta interpretação e aplicação das normas aplicáveis.

3 - E, nessa mesma medida, deverão improceder todas as conclusões

formuladas pela Recorrente nas alegações de recurso por si apresentadas.

4 - Devendo ser integralmente mantido o acórdão recorrido ...”.

O Digno Magistrado do Ministério Público (MP) junto deste Tribunal, notificado nos termos e para efeitos do disposto no art. 146.º do CPTA, emitiu parecer no sentido da procedência do recurso no que diz respeito à omissão de pronúncia invocada (cfr. fls. 330/330 v.), pronúncia essa que objeto de contraditório não mereceu qualquer resposta (cfr. fls. 331 e segs.).

Colhidos os vistos legais juntos **dos** Exmos. Juízes-Adjuntos foram os autos submetidos à Conferência para julgamento.

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO - QUESTÕES A APRECIAR

Cumpre apreciar e decidir as questões colocadas pela recorrente, sendo certo que, pese embora por um lado, o objeto do recurso se acha delimitado pelas conclusões das respetivas alegações, nos termos **dos** arts. 144.º, n.º 2 e 146.º, n.º 4 do CPTA, 660.º, n.º 2, 664.º, 684.º, n.ºs 3 e 4 e 685.º-A, n.º 1 todos do **Código** de Processo Civil (CPC) (*na redação introduzida pelo DL n.º 303/07, de 24.08 - cfr. arts. 11.º e 12.º daquele DL -, tal como todas as demais referências de seguida feitas relativas a normativos do CPC*) “*ex vi*” arts.01.ºe 140.º do CPTA, temos, todavia, que, por outro lado, nos termos do art. 149.º do CPTA o tribunal “*ad quem*” em sede de recurso de apelação não se limita a cassar a decisão judicial recorrida porquanto ainda que a declare nula decide “*o objeto da causa, conhecendo de facto e de direito*” reunidos que se mostrem no caso os necessários pressupostos e condições legalmente exigidas.

As questões suscitadas resumem-se, em suma, em determinar se a decisão judicial recorrida ao julgar totalmente improcedente a pretensão deduzida pela A. incorreu ou não, por um lado, em nulidades [arts. 95.º, n.º 1 e 2 CPTA, 668.º, n.º 1, als. c) e d) do CPC] e, por outro lado, em erro de julgamento por enfermar de violação do disposto, nomeadamente, nos arts. 253.º, 254.º e 260.º do DL n.º 59/99, de 02.03, 124.º, 125.º, 180.º, 181.º, 185.º e segs. do CPA, **dos** princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé e da confiança legítima, bem como da LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08, e 48/2006, de 29.08) [cfr. alegações e demais conclusões supra reproduzidas].

3. FUNDAMENTOS

3.1. DE FACTO

Para a análise do litígio em discussão resultou como assente na decisão judicial recorrida o seguinte quadro factual:

I) Por anúncio público em 01.(...).2005, no Diário da República III série, a entidade demandada (Município de Marco de Canaveses) abriu o concurso público internacional para “*Conceção/Construção de Estação Central de Camionagem*”(cfr. fls. 74 e segs. do «P.A.»).

II) A A. apresentou proposta ao concurso referido em I), a qual ascendeu a 910.765,00€, acrescido de IVA à taxa legal (cfr. fls. 62/63 do «P.A.»).

III) A A. prestou as garantias bancárias n.º 0438000(...) e n.º 0438000(...) no valor, respetivamente, de 45.538,25 € e de 250.000,00 €, emitidas pela Caixa Geral de Depósitos (cfr. fls. 14 e 15 dos autos).

IV) Em 16.09.2005, a A. e a entidade demandada celebraram o contrato de empreitada n.º 10/2005, o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido (cfr. fls. 35/36 v. do «P.A.»).

V) No processo n.º 2550/05, que correu termos no Tribunal de Contas, foi proferido despacho, em 09.11.2005, o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido, solicitando ao R. alguns esclarecimentos relativos ao contrato de empreitada celebrado (cfr. fls. 23/33 do «P.A.»).

VI) O R. não prestou qualquer esclarecimento ao Tribunal de Contas (cfr. «P.A.»)

VII) Em 13.12.2007, o R. deliberou “... *anular o procedimento do concurso público, declarar a nulidade do respetivo contrato de empreitada e extinguir a caução prestada pelo adjudicatário ...*”(cfr. fls. 01/02 do «P.A.»).

VIII) Em 14.01.2008, pelo ofício n.º 555/2008, o R. notificou a A. da deliberação referida em VII), o qual se dá aqui por inteiramente reproduzido (cfr. fls. 03 a 09 do «P.A.»).

«»

3.2. DE DIREITO

Considerada a factualidade supra fixada importa, então, entrar na análise dos fundamentos do presente recurso jurisdicional.

ð

3.2.1. DA DECISÃO JUDICIAL RECORRIDA

O TAF de Penafiel em apreciação da pretensão formulada pela aqui recorrente veio a considerar não enfermar o ato impugnado das ilegalidades que lhe foram assacadas pelo que julgou totalmente improcedente a ação.

ð

3.2.2. DA TESE DA RECORRENTE

Contra tal julgamento e face aos termos das alegações e respetivas conclusões se insurge a A. no que tange ao juízo de improcedência efetuado sustentando que, no caso, o tribunal recorrido incorreu, por um lado, em nulidades [arts. 95.º, n.º 1 e 2 CPTA, 668.º, n.º 1, als. c) e d)

do CPC] e, por outro lado, em erro de julgamento dada a incorreta interpretação e aplicação do disposto, nomeadamente, nos arts. 253.º, 254.º e 260.º do DL n.º 59/99, 124.º, 125.º, 180.º, 181.º, 185.º e segs. do CPA, **dos** princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé e da confiança legítima, bem como da LOPTC [erro sobre os pressupostos de facto e de direito].

õ

3.2.3. DO MÉRITO DO RECURSO

3.2.3.1. DAS NULIDADES DECISÃO [arts. 95.º, n.º 1 e 2 CPTA, 668.º, n.º 1, als. c) e d) do CPC]

I. Estipula-se no art. 668.º do CPC, sob a epígrafe de “*causas de nulidade da sentença*” e na parte que ora releva, que é “... *nula a sentença quando: ... c) Os fundamentos estejam em oposição com a decisão; d) O juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento ...*” (n.º 1), derivando ainda do mesmo preceito que as “... *nulidades mencionadas nas alíneas b) a e) do n.º 1 só podem ser arguidas perante o tribunal que proferiu a sentença se esta não admitir recurso ordinário, podendo o recurso, no caso contrário, ter como fundamento qualquer dessas nulidades ...*” (n.º 4).

II. As situações de nulidade da decisão encontram-se legalmente tipificadas no art. 668.º, n.º 1 do CPC, cuja enumeração é taxativa, comportando causas de nulidade de dois tipos [de carácter formal - art. 668.º, n.º 1, al. a) CPC - e várias causas respeitantes ao conteúdo da decisão - art. 668.º, n.º 1, als. b) a e) CPC], sendo que a qualificação como nulidade de decisão de ilegalidades integradoras de erro de julgamento não impede o Tribunal “*ad quem*” de proceder à qualificação jurídica correta e apreciar, nessa base, os fundamentos do recurso.

III. Caraterizando em que se traduz a nulidade da decisão por infração ao disposto na al. c) do n.º 1 do art. 668.º do CPC temos que, como tem sido decidido e afirmado em vários arestos, a contradição que aqui constitui causa de nulidade da decisão judicial é unicamente a que se localiza no plano da sua expressão formal, redundando num vício insanável do chamado “*silogismo judiciário*”, ou seja, é uma contradição de ordem formal que se refere aos fundamentos estabelecidos e utilizados na mesma e não aos que resultam do processo.

IV. Esta nulidade está relacionada, por um lado, com a obrigação imposta pelos arts. 158.º e 659.º, n.ºs 2 e 3 do CPC do juiz fundamentar as suas decisões e, por outro lado, pelo facto da decisão judicial dever constituir um silogismo lógico-jurídico em que o inciso decisório deverá

ser a consequência ou conclusão lógica da conjugação da norma legal (premissa maior) com os factos (premissa menor).

V. A mesma apenas ocorre quando os fundamentos invocados na decisão deveriam conduzir, num processo lógico, à solução oposta da que foi adotada naquela (contradição entre a decisão e os respetivos fundamentos) e não quando o que exista sejam contradições entre fundamentos de uma mesma decisão, por um lado, ou contradição entre decisões, fundamentadas ou não, por outro.

VI. Tal significa, como ensinava J. Alberto **dos** Reis, que "... a sentença enferma de vício lógico que a compromete ...", isto é, "... a construção da sentença é viciosa, pois os fundamentos invocados pelo juiz conduziram logicamente, não ao resultado expresso, mas a resultado oposto ..." (in: "**Código de Processo Civil Anotado**", vol. V, pág. 141) (cfr., no mesmo sentido, Antunes Varela, M. Bezerra e Sampaio e Nora in: "*Manual de Processo Civil*", 2.^a edição, págs. 689/690).

VII. Refere a este propósito Miguel Teixeira de Sousa que "... a decisão é nula quando os seus fundamentos estiverem em oposição com a parte decisória (...), isto é, quando os fundamentos invocados pelo tribunal conduzirem logicamente a uma conclusão oposta ou, pelo menos, diferente daquela que conta da decisão (...). Esta nulidade é o correspondente, quanto à decisão do tribunal, da ineptidão da petição inicial por contradição entre o pedido e a causa de pedir ..." (in: "*Estudos sobre o novo Processo Civil*", Lex, Lx 1997, pág. 224).

VIII. E na mesma linha Lebre de Freitas sustenta que entre "... os fundamentos e a decisão não pode haver contradição lógica; se, na fundamentação da sentença, o julgador seguir determinada linha de raciocínio, apontando para determinada conclusão, e, em vez de a tirar, decidir noutro sentido, oposto ou divergente, a oposição será causa de nulidade da sentença. Esta oposição não se confunde com o erro na subsunção **dos** factos à norma jurídica ou, muito menos, com o erro na interpretação desta: quando, embora mal, o juiz entende que **dos** factos apurados resulta determinada consequência jurídica e este seu entendimento é expresso na fundamentação, ou dela decorre, encontramos-nos perante o erro de julgamento e não perante oposição geradora de nulidade; mas já quando o raciocínio expresso na fundamentação aponta para determinada consequência jurídica e na conclusão é tirada outra consequência, ainda que esta seja juridicamente correta, a nulidade verifica-se. A oposição entre os fundamentos e a decisão tem o seu correspondente na contradição entre o pedido e a causa de pedir, geradora da ineptidão da petição inicial ..." (in: "**Código de Processo Civil Anotado**", vol. 2.^o, pág. 670).

IX. Aliás, conforme se decidiu no acórdão do STJ de 30.09.2004 (Proc. n.º 04B2894 in: «www.dgsi.pt/jstj») “... o vício de nulidade a que se reporta a alínea c) do n.º 1 do artigo 668.º e o n.º 1 do artigo 716.º do **Código** de Processo Civil é o que ocorre quando os fundamentos de facto e de direito invocados conduzirem logicamente ao resultado oposto àquele que integra o respetivo segmento decisório. Isso significa que os fundamentos de facto e de direito do acórdão devem ser logicamente harmónicos com a pertinente conclusão ou decisão, como corolário do princípio de que o acórdão deve ser fundamentado de facto e de direito, e que tal se não verifica quando haja contradição entre esses fundamentos e a decisão nos quais assenta. (...) Mas uma coisa é a contradição lógica entre os fundamentos e a decisão da sentença ou do acórdão, e outra, essencialmente diversa, o erro de interpretação **dos** factos ou do direito ou a aplicação deste, que não raro se confunde com aquela contradição ...” [cfr., ainda, Acs. STA de 10.03.2010 - Proc. n.º 0635/09, de 21.09.2010 - Proc. n.º 01010/09, de 06.09.2011 - Proc. n.º 0371/11 in: «www.dgsi.pt/jsta»].

X. Com efeito, esta nulidade nada tem que ver com "*o chamado erro de julgamento, a injustiça da decisão, a não conformidade dela com o direito substantivo aplicável, o erro da construção do silogismo judiciário*", que atrás se referiram, ou com a "*inidoneidade **dos** fundamentos para conduzir à decisão*", porquanto não existe a oposição, geradora desta nulidade, se o julgador erra na subsunção, que fez, **dos** factos à norma jurídica aplicável ou se, porventura, ele errou na indagação da norma aplicável ou na sua interpretação.

XI. Se o juiz tiver entendido, erradamente, que os factos apurados acarretam determinadas consequências jurídicas e conseguiu exprimir tal entendimento nos fundamentos invocados e destes retira a conclusão lógica, haverá erro de julgamento e mas não há a nulidade da oposição entre os fundamentos e a decisão.

XII. Já no que diz respeito à nulidade da decisão por infração ao disposto na al. d) do mesmo preceito temos que a mesma se traduz na infração ao dever que impende sobre o tribunal de resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, excetuadas aquelas cuja decisão esteja ou fique prejudicada pela solução dada a outras (cfr. art. 660.º, n.º 2 CPC).

XIII. Trata-se, nas palavras de M. Teixeira de Sousa, do "... corolário do princípio da disponibilidade objetiva (art. 264.º, n.º 1 e 664.º, 2.ª parte) ..." que "... significa que o tribunal deve examinar toda a matéria de facto alegada pelas partes e analisar todos os pedidos formulados por elas, com exceção apenas das matérias ou pedidos que forem juridicamente

irrelevantes ou cuja apreciação se tornar inútil pelo enquadramento jurídico escolhido ou pela resposta fornecida a outras questões. (...) Também a falta de apreciação de matéria de conhecimento oficioso constitui omissão de pronúncia ..." (*in: ob. cit., págs. 220 e 221*).

XIV. Questões para este efeito serão "... todas as pretensões processuais formuladas pelas partes que requerem decisão do juiz, bem como os pressupostos processuais de ordem geral e os pressupostos específicos de qualquer ato (processual) especial, quando realmente debatidos entre as partes ..." (cfr. A. Varela *in: RLJ, Ano 122.º, pág. 112*) e não podem confundir-se "... as questões que os litigantes submetem à apreciação e decisão do tribunal com as razões (de facto ou de direito), os argumentos, os pressupostos em que a parte funda a sua posição na questão ..." (cfr. J. Alberto **dos** Reis *in: ob. cit., pág. 143*).

XV. Daí que as questões suscitadas pelas partes e que justificam a pronúncia do Tribunal terão de ser determinadas pelo binómio causa de pedir-pedido, afirmando ainda neste âmbito M. Teixeira de Sousa que o "... tribunal não tem de se pronunciar sobre todas as considerações, razões ou argumentos apresentados pelas partes, desde que não deixe de apreciar os problemas fundamentais e necessários à decisão da causa. (...) Verifica-se, pelo contrário, uma omissão de pronúncia e a consequente nulidade [art. 668.º, n.º 1, al. d) 1.ª parte] se na sentença, contrariando o disposto no art. 659.º, n.º 2, o tribunal não discriminar os factos que considera provados (...) ou se abster de apreciar a procedência da ação com fundamento numa das causas de pedir invocadas pelo autor (...). ... Se o autor alegar vários objetos concorrentes ou o réu invocar vários fundamentos de improcedência da ação, o tribunal não tem de apreciar todos esses objetos ou fundamentos se qualquer deles puder basear uma decisão favorável à parte que os invocou. (...) Em contrapartida, o tribunal não pode proferir uma decisão desfavorável à parte sem apreciar todos os objetos e fundamentos por ela alegados, dado que a ação ou a exceção só pode ser julgada improcedente se nenhum **dos** objetos ou **dos** fundamentos puder proceder ..." (*in: ob. cit., págs. 220 a 223*).

XVI. A sentença ou o acórdão constituem decisões jurisdicionais proferidas pelos tribunais no exercício da sua função jurisdicional que, num caso posto à sua apreciação, dirimem um conflito de interesses (**públicos** e/ou privados) no âmbito das relações jurídicas administrativas (cfr. arts. 01.º e 04.º ambos do ETAF), sendo que os mesmos conhecem do pedido e da causa de pedir, ditando o direito para aquele caso concreto, pelo que tais decisões podem estar viciadas de duas causas que poderão obstar à eficácia ou validade da dicção do direito: - Por um lado, podem ter errado no julgamento **dos** factos e do direito e, então, a

consequência é a sua revogação; - Por outro, como atos jurisdicionais, podem ter atentado contra as regras próprias da sua elaboração e estruturação ou contra o conteúdo e limites do poder à sombra do qual são decretados e, então, tornam-se passíveis de nulidade nos termos do art. 668.º do CPC.

XVII. Munidos **dos** antecedentes considerandos de enquadramento quanto ao conceito de nulidade de decisão judicial e em particular das nulidades que se mostram enunciadas nas als. c) e d) do n.º 1 do art. 668.º do CPC, bem como da lógica que deve presidir à decisão judicial e **dos** poderes/deveres/limites que assistem ao julgador na sua emissão, importa, então, apreciar das nulidades em questão.

XVIII. Desde logo, afigura-se-nos não sustentável o posicionamento/leitura e aplicação que a recorrente faz da al. c) do n.º 1 do art. 668.º do CPC porquanto o mesmo não encontra base na análise que cumpre fazer quanto à decisão judicial em crise.

XIX. É que na situação vertente, à luz do enquadramento supra efetuado e uma vez analisada a estrutura global da decisão judicial recorrida, verifica-se que a respetiva conclusão decisória [improcedência da pretensão invalidatória/condenatória] está logicamente encadeada com a respetiva motivação fáctico-jurídica desenvolvida pelo tribunal “*a quo*” que a elaborou [não verificação ou improcedência **dos** fundamentos de ilegalidade que foram invocados].

XX. Não ocorre, por conseguinte, o vício de nulidade invocado pela recorrente enquanto fundado na al. c) do n.º 1 do art. 668.º do CPC visto inexistir uma efetiva contradição lógica entre os fundamentos indicados na mesma e a decisão tomada, não configurando nulidade de decisão, mas, antes, eventual situação de erro de julgamento no juízo feito pelo tribunal “*a quo*” de improcedência da pretensão anulatória/condenatória quanto aos concretos fundamentos de ilegalidade invocados.

XXI. No que diz respeito à nulidade de decisão por infração à al. d) do n.º 1 do art. 668.º do CPC temos que, no caso, presentes o âmbito de pronúncia do julgador administrativo no quadro duma ação administrativa especial como a “*sub judice*”, efetivamente a mesma ocorre em parte já que a decisão judicial recorrida omitiu pronúncia quanto ao fundamento de ilegalidade invocado pela A. de preterição da formalidade prevista no art. 260.º do DL n.º 59/99 [cfr. arts. 52.º a 54.º da petição inicial].

XXII. É que vista a decisão judicial objeto de impugnação com a

abrangência e conteúdo dela constante temos que na mesma os julgadores “*a quo*” omitiram efetivamente, tal como sustentado pela aqui recorrente, os seus deveres de pronúncia quanto ao pedido anulatório estribado naquele concreto fundamento de ilegalidade, sendo que o seu conhecimento não se mostra prejudicado pela improcedência **dos** demais fundamentos de ilegalidade assacados, assim, havendo sido violado, também, o que se mostra previsto no art. 95.º, n.ºs 1 e 2 primeira parte do CPTA.

XXIII. Já no que se reporta à pretensa nulidade por omissão de pronúncia dada a infração do disposto nos arts. 95.º, n.º 2 do CPTA e 668.º, n.º 1, al. d) do CPC quanto aos fundamentos de ilegalidade insertos/descritos nas conclusões S) a Z), com violação, nomeadamente, do que se mostra disposto no arts. 134.º, 185.º e segs. todos do CPA, temos a mesma como improcedente visto se tratarem de fundamentos de ilegalidade que não haviam sido invocados nos autos até ao momento e que não foram como tal deduzidos em sede própria [petição inicial ou alegações no quadro/condicionalismo do art. 91.º do CPTA, peças processuais onde foram invocados unicamente como fundamentos de ilegalidade: *da violação de lei por erro sobre os pressupostos de facto e de direito* (arts. 44.º a 49.º da «p.i.»); *violação do dever de fundamentação* - arts. 124.º e 125.º CPA (arts. 50.º e 51.º «p.i.»); *violação do art. 260.º do DL n.º 59/99* (arts. 52.º a 54.º da «p.i.»); *violação dos princípios da legalidade, da justiça, da isenção/imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade, da boa-fé, da confiança legítima e da prossecução do interesse público* (arts. 58.º e 59.º da «p.i.»)], não havendo, nessa medida, sido objeto de decisão, na certeza de que do facto de todas as ilegalidades assacáveis a um ato administrativo, no fundo, terem “*passado*” a ser de conhecimento oficioso não gera que o não conhecimento de ilegalidades que se evidenciem ou pudessem evidenciar por parte do tribunal ao abrigo do poder-dever vertido naquele comando legal se traduza, no nosso entendimento, numa nulidade por omissão de pronúncia [cfr. Ac. do STA de 13.07.2011 - Proc. n.º 01111/09 in: «www.dgsi.pt/jsta»].

XXIV. Nessa medida, ocorrendo tal nulidade apenas no segmento supra identificado importa, no quadro **dos** poderes deste Tribunal insertos no art. 149.º do CPTA, suprir tal omissão conhecendo em sede própria apenas de tal questão [infração ao disposto no art. 260.º do DL n.º 59/99] desatendendo-se tudo o demais invocado enquanto fundamentos de ilegalidade constantes apenas das alegações de recurso jurisdicional dirigidas a este Tribunal.

*

3.2.3.2. DO ERRO DE JULGAMENTO

Sustenta a A., aqui ora recorrente, que o decidido pelo TAF de Penafiel

ao julgar totalmente improcedente a pretensão deduzida na ação fez errado juízo quanto aos fundamentos de ilegalidade que haviam sido invocados e demais pretensão indemnizatória, impondo-se, no seu entendimento, a procedência da sua pretensão.

Assistir-lhe-á razão?

3.2.3.2.1. DA VIOLAÇÃO DO ART. 260.º DL 59/99

XXV. Avançando, desde já, nosso juízo sobre a ilegalidade em epígrafe e suprindo, assim, a omissão havida na decisão judicial sob recurso, temos que a mesma improcede claramente.

XXVI. Na verdade, prevendo-se no normativo em referência a imposição da realização de prévia tentativa de conciliação extrajudicial das partes junto do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes antes da propositura de alguma das ações a que se refere o art. 254.º do mesmo DL [ações administrativas tendo por objeto questões sobre interpretação, validade ou execução de **contratos**] temos que tal diligência/formalismo se reporta única e exclusivamente às situações ali definidas e que se prendem com o contencioso jurisdicional nada disciplinando ou se reportando ao exercício **dos** poderes e prerrogativas por parte da Administração quanto à emissão de atos administrativos.

XXVII. É que o normativo em questão em nada contende, interfere ou limita o exercício daqueles poderes, não estando a Administração sujeita a qualquer tentativa prévia de conciliação extrajudicial condicionadora das respetivas competências e poderes, tudo sem prejuízo **dos** atos pela mesma emitidos se reputados ilegais pelos interessados serem ou poderem vir a ser sindicados através **dos** meios contenciosos legalmente previstos.

XXVIII. Improcede, pois e sem necessidade de outros considerandos, este fundamento de ilegalidade.

*

3.2.3.2.2. DO ERRO DE JULGAMENTO RELATIVO À VIOLAÇÃO DO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO (arts. 124.º e 125.º CPA)

XXIX. Alega, por outro lado, a recorrente que o ato administrativo impugnado enfermaria da ilegalidade em epígrafe por alegadamente assentar em pressupostos de facto e de direito insubsistentes [inexistência de decisão do Tribunal de Contas a recusar o visto], pelo que ao assim não ter sido julgado incorreu a decisão em erro de julgamento.

XXX. Nos termos do disposto no art. 124.º do CPA “... *devem ser fundamentados os atos administrativos que, total ou parcialmente: a) Neguem, extingam, restrinjam ou afetem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; b) Decidam reclamação ou recurso; c) Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado, ou de parecer, informação ou proposta oficial; d) Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais; e) Impliquem revogação, modificação ou suspensão de ato administrativo anterior ...*” (n.º 1), sendo que salvo “... *disposição da lei em contrário, não carecem de ser fundamentados os atos de homologação de deliberações tomadas por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal ...*” (n.º 2).

E do artigo seguinte decorre, ainda, que a “... *fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato ...*” (n.º 1), equivalendo “... *à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato ...*” (n.º 2).

XXXI. Os normativos ora em parte reproduzidos correspondem ao cumprimento de diretiva constitucional decorrente do atual art. 268.º, n.º 3 da CRP no qual se consagra o dever de fundamentação e correspondente direito subjetivo do administrado à fundamentação, sendo que com a enunciação de tal dever se visa harmonizar o direito fundamental dos cidadãos a conhecerem os fundamentos factuais e as razões legais que permitem a uma autoridade administrativa conformar-lhes negativamente a sua esfera jurídica com as exigências que a lei impõe à Administração de atuar, na realização do interesse público, com presteza, eficácia e racionalidade.

XXXII. Do cotejo dos normativos citados temos que fundamentar é enunciar explicitamente as razões ou motivos que conduziram o órgão administrativo à prática de determinado ato, ato esse que deverá conter expressamente os fundamentos de facto e de direito em que assenta a decisão sem que a exposição dos fundamentos de facto tenha de ser prolixa já que o que importa é que, de forma sucinta, se conheçam as premissas do ato e que se refiram todos os motivos determinantes do conteúdo resolutório, sendo que na menção ou citação das regras jurídicas aplicáveis não devem aceitar-se como válidas as referências de tal modo genéricas que não habilitem o particular a entender e

aperceber-se das razões de direito que terão motivado o ato em questão, pelo que importa e se impõe que a decisão contenha os preceitos legais aplicados e que conduziram a tal decisão.

XXXIII. A fundamentação da decisão administrativa consiste, portanto, na enunciação de forma expressa das premissas fácticas e jurídicas em que a mesma assenta, visando, desta feita, impor à Administração que pondere antes de decidir e, assim, contribuir para uma mais esclarecida formação de vontade por parte de quem tem essa responsabilidade para além de permitir ao administrado seguir o processo intelectual que a ela conduziu.

XXXIV. Conforme é jurisprudência uniforme e constante a fundamentação assume-se como um conceito relativo que varia em função do tipo concreto de cada ato e das circunstâncias concretas em que é praticado, cabendo ao tribunal, em face de cada caso, ajuizar da sua suficiência mediante a adoção de um critério prático que consiste na indagação sobre se um destinatário normal, face ao itinerário cognoscitivo e valorativo constante do ato em causa, fica em condições de saber o motivo porque se decidiu num sentido e não noutro.

XXXV. Com tal dever de fundamentação visa-se captar a transparência da atividade administrativa, sendo que tal dever, nos casos em que é exigido, constitui um importante sustentáculo da legalidade administrativa e um instrumento fundamental da respetiva garantia contenciosa, para além de um elemento fulcral para a interpretação do ato administrativo.

XXXVI. Para se atingir aquele objetivo basta uma fundamentação sucinta, mas a mesma importa que seja clara, concreta, congruente e de se mostrar contextual.

XXXVII. A fundamentação será suficiente se no contexto em que foi praticado e atentas as razões de facto e de direito nele expressamente enunciadas forem capazes ou aptas e bastantes para permitir que um destinatário normal apreenda o itinerário cognoscitivo e valorativo da decisão.

XXXVIII. É contextual quando se integra no próprio ato e dela é contemporânea.

XXXIX. A mesma é, por sua vez, clara quando tais razões permitem compreender sem incertezas ou perplexidades qual foi o referido iter cognoscitivo-valorativo da decisão, sendo congruente quando a decisão surge como a conclusão lógica e necessária de tais razões.

XL. Revertendo ao caso em presença temos que, no nosso entendimento, considerando a factualidade apurada e o que mais resulta da análise do «P.A.» apenso, o ato administrativo sindicado nos autos tem-se como dotado de fundamentação suficiente, não integrando tal ilegalidade um eventual erro nos pressupostos de facto e de direito em que se estriba a motivação da decisão, porquanto tal invocação consubstancia ela própria fundamento de ilegalidade próprio ou autónomo.

XLI. Um alegado erro ou a incorreção nos fundamentos de facto e de direito em que estriba determinado ato administrativo conduzem à ilegalidade enquanto violação de lei por erro sobre os pressupostos e não à ilegalidade formal por infração ao dever de fundamentação, na certeza de que do facto da motivação/fundamentação do ato ser, no entendimento da A., substancial e formalmente errada ou incorreta não deriva que a mesma não exista.

XLII. O ato impugnado, no âmbito do concreto procedimento em presença, permite efetivamente a um destinatário normal, como o é a aqui recorrente, apreender o itinerário cognoscitivo e valorativo constante do ato em causa.

XLIII. Importa, pois, concluir também pela improcedência deste fundamento recursivo.

*

3.2.3.2.2. DO ERRO DE JULGAMENTO RELATIVO À VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO INVOCADOS

XLIV. Ora nesta sede, presentes os considerandos expendidos na decisão judicial a propósito da caracterização **dos** princípios gerais de direito invocados [*nomeadamente, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé e da confiança legítima*] considerandos esses que reproduzem/reiteram aquilo que tem sido jurisprudência deste TCA sobre a matéria [cfr., entre outros, os Acs. TCAN de 25.03.2010 - Proc. n.º 00505/05.7BEPRT, de 09.06.2010 - Proc. n.º 00374/08.5BEPNF, de 17.06.2010 - Proc. n.º 01892/05.2BEPRT, de 01.10.2010 - Proc. n.º 00514/08.4BEPNF, de 11.02.2011 - Proc. n.º 00920/06.9BECBR, de 13.05.2011 - Proc. n.º 00585/07.0BECBR, de 12.10.2011 - Proc. n.º 01559/05.1BEPRT *in: «www.dgsi.pt/jtcn»*] e vista a factualidade apurada que não se mostra sindicada, temos que improcede igualmente o alegado erro de julgamento quanto à decisão da sua improcedência.

XLV. Na verdade, em momento algum da alegação produzida pela A. nos autos e muito menos da factualidade que se mostra provada se extrai que o ato impugnado haja infringido qualquer **dos** princípios gerais de direito que se mostram convocados, tanto mais que aquela alegação se revela de todo em todo conclusiva, de direito, sem corporizar qualquer lastro factual donde se possa concluir pela verificação deste fundamento de ilegalidade nas suas várias vertentes.

XLVI. Atente-se que nenhuma alegação e/ou factualidade provada revela que tenha havido uma qualquer atuação/conduita do R. anterior ou posterior à emissão do ato em crise que revele procedimento/decisão desigual do havido com a A., ou que o ato administrativo em crise se revele tomado com parcialidade, eivado de injustiça, de desproporção ou de não prossecução do interesse público, ou mesmo de má-fé, na certeza de que a tutela e prossecução por parte do R. de outros princípios, bens e interesses importa ser convocada e ser levada em conta, presente também que a defesa **dos** direitos e interesses da A. no quadro concursal e contratual em presença encontrariam lastro e suporte idóneo noutros fundamentos de ilegalidade [v.g., que se prenderiam com prazos para a revogação - cfr. Ac. STA de 16.02.2000 - Proc. n.º 042432 in: «*www.dgsi.pt/jsta*» e Ap. DR de 08.11.2002, vol. II, págs. 1430 e segs.] e não nos princípios invocados, fundamentos esses não foram sequer invocados e relativamente aos quais, nesta sede, nos está também limitada a sua possibilidade de enunciação e conhecimento (cfr. art. 95.º, n.º 2 CPTA e jurisprudência limitadora definida pelo Ac. do STA/Pleno de 15.11.2012 - Proc. n.º 0159/11 *consultável no mesmo sítio*).

XLVII. Improcede, por conseguinte e sem necessidade de outros considerandos, este fundamento de recurso.

*

3.2.3.2.3. DO ERRO DE JULGAMENTO RELATIVO À VIOLAÇÃO DE LEI POR ERRO SOBRE OS PRESSUPOSTOS DE FACTO E DE DIREITO

XLVIII. Alega a recorrente que a decisão judicial recorrida enferma de erro de julgamento na argumentação nela expendida no conhecimento do fundamento de ilegalidade em epígrafe porquanto terá partido de interpretação e aplicação incorreta **dos** normativos relativos às regras/procedimentos quanto ao visto pelo Tribunal de Contas (doravante «TC») insertas da sua respetiva Lei Orgânica e do Processo na medida em que não chegou a existir qualquer decisão de recusa do visto ao contrato outorgado entre as partes.

Analisemos, ponderando e convocando o quadro normativo e os considerandos pertinentes na enunciação da questão.

XLIX. Decorre do art. 45.º da LOPTC [na redação à data **dos** factos vigente], que os “... atos, **contratos** e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes ...” (n.º 1), sendo que nos “... casos previstos no número anterior, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica **dos** respetivos atos, **contratos** e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados ...” (n.º 2) e os “... trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período ...” (n.º 3), preceito que este que importa ser conjugado com os arts. 81.º (relativo à remessa **dos** processos ao TC), 82.º (sobre verificação **dos** processos remetidos e poderes reinstrução do TC), 83.º (declaração de conformidade - concessão visto) e 84.º (dúvidas de legalidade - conducente a possível recusa visto).

L. Ora o visto do «TC» constitui uma decisão de controlo jurídico externo, prévio e preventivo sob atos/**contratos** da administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica financeira [cfr. arts. 209.º, n.º 1, al. c), 214.º, n.º 1, al. d) da CRP, 01.º, 02.º, 05.º, 07.º, 08.º, 44.º e segs., 71.º e segs., 80.º e segs., 96.º e segs. LOPTC] [cfr. José F.F. Tavares in: “O Tribunal de Contas. Do Visto, em especial ...”, Almedina, 1998, págs. 37 e segs., 120 e segs., em especial, 157 e segs.; em “A fiscalização prévia do Tribunal de Contas e o recurso contencioso do ato administrativo” in: CJA n.º 18, págs. 17/19; e ainda do mesmo autor em “Extensão e limites **dos** poderes do Tribunal de Contas” in: CJA n.º 71, pág. 41; e Rui Medeiros em “A proteção processual do adjudicatário em face de uma recusa de visto no âmbito da fiscalização prévia de **contratos** pelo Tribunal de Contas” in: “Revista **dos Contratos Públicos**”, n.º 1, 2011, págs. 31 e segs.].

LI. Tal ato constitui uma “*conditio iuris*” que relativamente aos atos/**contratos** sobre os quais incide se revela como um requisito da eficácia ou, em certos casos, de manutenção de eficácia do ato (quanto aos efeitos não financeiros), pelo que a recusa do visto não implica ou importa a invalidade do ato/contrato [cfr. José F.F. Tavares in: *ob. e loc. citados*, págs. 180/181 e pág. 18; Tiago Duarte em “Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes we can” in: CJA n.º 71, pág. 33; Acs. do STA de 16.12.1997 - Proc. n.º 42108 in: *Apêndice DR, de 25.09.2001, págs. 9032 e segs.*, de 18.06.2003 - Proc. n.º 41969 in:

Apêndice DR, de 07.07.2004, págs. 5373 e segs., de 31.10.2006 - Proc. n.º 0875/05, de 12.02.2009 - Proc. n.º 01068/08 in: «www.dgsi.pt/jsta»].

LII. O contrato anteriormente celebrado que veja ser-lhe recusado o visto torna-se juridicamente inviável na medida em que sem o visto nunca o mesmo poderá produzir efeitos financeiros e assim legitimar os pagamentos realizados com sua cobertura legal (cfr. Acs. STA de 20.10.2002 - Proc. n.º 0171/02, de 31.10.2006 - Proc. n.º 0875/05, de 18.10.2011 - Proc. n.º 0322/11 in: «www.dgsi.pt/jsta»; Ac. TCAN de 08.10.2010 - Proc. n.º 03003/09.6BEPRT in: «www.dgsi.pt/jtcn»), não envolvendo ou implicando, todavia, a decisão de recusa do visto uma declaração de nulidade ou anulação do ato/contrato submetido à sua apreciação.

LIII. Daí que face a uma decisão de recusa do visto pelo «TC» incumbe à entidade administrativa optar entre impugnar a decisão ou proferir decisão de não pretender superar as deficiências que levaram a tal recusa desenvolvendo, então, os procedimentos tendentes a conformar e legalizar a sua atividade de molde a obter aquele visto.

LIV. No caso sob análise nos autos importa ter já presente que inexistente qualquer decisão de recusa do visto por parte do «TC» relativamente ao contrato outorgado entre as partes, já que o que existiu da parte daquele Tribunal foi tão só o envio de pedido de esclarecimentos relativos ao mesmo preliminares da sua decisão [cfr. n.º V) dos factos apurados e doc. fls. 21/24 dos autos], pedido esse que não é equiparável minimamente, é certo, à decisão de recusa de visto, não podendo ser entendido como possuindo o alcance de que a decisão que irá ser tomada necessariamente pelo «TC» será de recusa do visto.

LV. Nessa medida e como se sustentou no acórdão do STA de 16.02.2000 (Proc. n.º 042432 - já supra citado) “... não tendo havido recusa do visto prévio, nem se encontrando ela pré figurada, em termos de necessidade lógica, nos esclarecimentos pedidos, nenhuma justificação há para se ponderar da legalidade do ato à luz de uma obrigatoriedade inerente à recusa do visto (...). Portanto, e porque a mencionada recusa do visto não ocorreu realmente, e não era, à data da emissão do ato recorrido, mais do que uma simples possibilidade, forçoso é concluir que a legalidade do ato «*sub judicio*» tem que ser avaliada independentemente dos esclarecimentos que o Tribunal de Contas foi solicitando no processo de fiscalização prévia. Sendo assim, ressurgente inteiramente a conclusão a que atrás chegámos, ou seja, a de que o ato impugnado, ao revogar um ato constitutivo de direitos ... num momento em que já não era admissível interpor recurso contencioso do ato revogado, se apresenta como uma revogação ilegal em face do

estatuído nos artigos 140.º e 141.º do CPA (consoante o ato de adjudicação suprimido fosse, respetivamente, válido ou inválido) ...”.

LVI. Ocorre, no entanto, que não obstante o acabado de enunciar temos que, ainda assim, não poderemos acompanhar a A. na sua pretensão formulada nos autos porquanto, por um lado, a mesma não invocou aquele fundamento de ilegalidade na e para a sustentação da pretensão impugnatória e, por outro lado, duma correta leitura da deliberação impugnada não se extrai, ao invés do sustentado pela A., que o fundamento para a revogação da adjudicação e para a declaração do contrato que havia sido outorgado haja sido com base num inexistente ato de recusa do visto pelo «TC» conducente à ilegalidade por violação de lei [erro sobre os pressupostos de facto e de direito – cfr. arts. 44.º a 49.º da «p.i.»].

LVII. Aquilo que se extrai do ato impugnado é que a anulação do procedimento concursal e declaração da nulidade do contrato outorgado entre as partes se sustenta ou tem “... *fundamento nas ilegalidades elencadas no pedido de esclarecimento do Tribunal Contas, Doc. 1, e cujo teor aqui se dá por reproduzido ...*”, ou seja, através do ato impugnado o R. assumiu como seus ou fez seus, integralmente e sem reservas, todos os fundamentos de ilegalidade que constariam da motivação aduzida no pedido de esclarecimento remetido pelo «TC», fundamentos esses nos quais se estriba para a emissão do ato revogatório [lê-se na proposta que foi aprovada pela deliberação da edilidade impugnada “... *em sessão diária de visto, de 09.11.2005, o Tribunal de Contas decidiu devolver o contrato para prestação de esclarecimentos por parte do município, tendo formulado 15 questões, a que correspondem outras tantas ilegalidades, as quais, atenta a extensão do seu enunciado, se dão aqui por integralmente reproduzidas (cfr. processo 2550/05-Anexo); ... As inúmeras ilegalidades constituem causa de invalidade do procedimento concursal em apreço e de nulidade do contrato celebrado; ... Não foi prestado qualquer esclarecimento às questões colocadas pelo Tribunal Contas; ... Desde a data da solicitação de esclarecimentos por parte do mesmo ... nenhum outro ato administrativo foi praticado no âmbito deste procedimento; ... Proponho: A) Que a Câmara Municipal ... com fundamento nas ilegalidades elencadas no pedido de esclarecimentos do Tribunal de Contas, cujo teor se dá aqui por integralmente reproduzido, delibere anular o concurso público para «Conceção e construção de uma Central de Camionagem» e declarar a nulidade do contrato de empreitada de obra outorgado com a M2S Construções, Lda., em 16 setembro de 2005 ...”] [cfr. fls. 20 a 24 dos autos e fls. 01 a 07 do «P.A.» apenso].*

LVIII. O órgão camarário da edilidade R. procedeu à revogação do ato de

adjudicação e à declaração de nulidade do contrato alegadamente com base em determinados fundamentos de ilegalidade e fê-lo por considerar que os mesmos se verificavam ou ocorriam, posicionamento esse que nada tem que ver com o valor ou com a força vinculativa do pedido de esclarecimentos do «TC» ou como erro quanto a tal valor/força por parte do R. e muito menos com o apelo ou o erro quanto a um inexistente ato de recusa de visto no qual, enquanto pressuposto, se teria estribado a deliberação impugnada.

LIX. Frise-se, ainda, que a A. em momento algum veio discutir nos autos, material e formalmente [cfr. suas peças processuais, mormente, arts. 44.º a 49.º da «p.i.»], a efetiva inexistência ou a total improcedência daqueles fundamentos de ilegalidade nos quais se fundou a deliberação impugnada, já que o que a A. veio fazer foi tão-só alegar que o ato padecia de violação de lei por erro sobre os pressupostos de facto e de direito dado o mesmo estar alegadamente assente no pressuposto duma decisão de recusa de concessão visto pelo «TC» que nunca existiu ou dum erro na consideração do pedido de esclarecimento veiculado pelo «TC» como tendo o mesmo efeito daquela recusa.

LX. Ora tal fundamento de ilegalidade mostra-se, assim, como insubsistente ou improcedente já que a deliberação impugnada não encontra sua sustentação ou motivação naquele errado entendimento e naqueles errados pressupostos de facto e de direito, termos em que com esta motivação importa manter a decisão de total improcedência da pretensão deduzida na presente ação tanto mais que não resulta do discutido e apurado nos autos a verificação de qualquer **dos** fundamentos de ilegalidade invocados e, bem assim, **dos** pressupostos cumulativos legalmente exigidos para a efetivação da responsabilidade civil do R., aqui recorrido.

LXI. Por tudo o atrás exposto e com a fundamentação acaba de desenvolver na total improcedência das conclusões da alegação da recorrente e do presente recurso jurisdicional terá, pois, de ser mantido o juízo de total improcedência do pedido firmado pelo TAF de Penafiel.

4. DECISÃO

Nestes termos, acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal, de harmonia com os poderes conferidos pelo art. 202.º da Constituição da República Portuguesa, em negar total provimento ao recurso jurisdicional “*sub judice*” e, com a fundamentação antecedente, confirmar o juízo de total improcedência da pretensão firmado na decisão judicial recorrida com todas as legais consequências.

Custas nesta instância a cargo da A./recorrente, sendo que na fixação da taxa de justiça, não revelando os autos especial complexidade, se atenderá ao valor decorrente da secção B) da tabela I anexa ao Regulamento Custas Processuais (doravante RCP) [cfr. arts. 446.º, 447.º, 447.º-A, 447.º-D, do CPC, 04.º “*a contrario*”, 06.º, 12.º, n.º 2, 25.º e 26.º todos do RCP - *tendo em consideração o disposto no art. 08.º da Lei n.º 07/12 e alterações introduzidas ao referido RCP* -, 189.º do CPTA].

Valor para efeitos tributários: 910.765,00 € [cfr. art. 12.º, n.º 2 do RCP].
Notifique-se. D.N..

Restituam-se, oportunamente, os suportes informáticos que hajam sido gentilmente disponibilizados.

Processado com recurso a meios informáticos, tendo sido revisto e rubricado pelo relator (cfr. art. 138.º, n.º 5 do CPC “*ex vi*” art. 01.º do CPTA).

Porto, 07 de março de 2013

Ass.: Carlos Carvalho

Ass.: Paula Portela

Ass.: Maria do Céu Neves