

Secção – 3.ª Secção

Data: 24/09/2025

Processo JRF: 29/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

NÃO TRANSITADA

I. RELATÓRIO

- 1 O Ministério Público (MP) requereu perante a 3.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de AA indicando o montante do pedido de condenação da Demandada por força da sua alegada responsabilidade financeira sancionatória.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido do processo de Verificação Interna da Conta (VIC) n.º 2418/2915 da 2.ª Secção do TdC relativo à gerência de 2015 do Município de Ovar e que culminou no Relatório n.º 14/2022 – VIC.
- 3 O requerimento inicial (RI) do MP termina nos seguintes termos:

«Com o seu comportamento, a Denunciada incorreu em violação do disposto no artº73º, nº2, als. a), b), e), f) e g) da Lei 35/2014, de 20 de junho, na sua atual redação, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Pública, e consequentemente, na prática da infração financeira prevista nas als. a), d) e i) do nº 1 do artigo 65.º da LOPTC, e a título doloso e na forma continuada (artº 65º, nº4 da LOPTC e artº 30º, nº 2 do C.P. por via do nº4 do artº67º da LOPTC), o Ministério Público requer a condenação de AA pela prática de **uma** infração sancionatória, na multa de 60 UC, a que corresponde o montante de € 6.120,00.»

- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 A Demandada apresentou contestação com alegação articulada que conclui nos seguintes termos:

«Nestes termos e nos demais de direito que V. Exa. mui doutamente suprirá devem os presentes autos serem arquivados, tudo nos termos e sob as demais cominações aplicáveis».
 - 4.2 O Demandante foi notificado da contestação e não respondeu.
 - 4.3 Depois de concedido contraditório às partes foi suspensa a instância por 4 meses «até ser junta informação certificada sobre o trânsito em julgado da decisão final do processo com o NUIPC 545/18.6T9AVR atentas as disposições conjugadas dos artigos 272.º, n.º 1, 611.º, n.º 1, 623.º e 624.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC».

- 4.4 O MP interpôs recurso contra o despacho que suspendeu a instância invocando, pela primeira vez no âmbito do presente processo, o perigo de prescrição.
- 4.5 O recurso do MP foi julgado improcedente por Acórdão n.º 19/2025.
- 4.6 Baixado o processo à primeira instância, foi solicitada e prestada informação pelo Juízo Central Criminal de Aveiro sobre o estado do processo com o NUIPC 953/09.3 545/18.6T9AVR no sentido de que o acórdão condenatório proferido ainda não transitou em julgado por não ter sido transmitido ao tribunal de primeira instância o eventual julgamento do recurso pelo Tribunal da Relação do Porto.
- 4.7 Subsequentemente, foi decidido pelo Tribunal de primeira instância:
- «1) Declarar que cessou a suspensão de instância na medida em que foi atingido o termo do prazo perentório fixado e não há lugar à respetiva prorrogação, atento, nomeadamente, o disposto nas normas dos artigos 6.º, n.º 1, 269.º, n.º 1, alínea c), 275.º, n.ºs 1 e 2, 276.º, n.º 1, alínea c), 277.º, n.º 1, al. a), e 547.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC;
- 2) Determinar que as partes têm o prazo de 10 dias para, querendo, apresentarem alegações e/ou carrearem para os autos elementos considerados pertinentes sobre:
- Eventual prorrogação, sem precedência de audiência de julgamento, de decisão final sobre a exceção perentória da prescrição determinante da absolvição da Demandada do pedido matéria ao abrigo dos artigos 3.º, n.º 3, 4.º, 6.º, n.º 1, 7.º, 547.º, 590.º, n.º 2, 591.º, n.º 1, 593.º, n.ºs 1 e 2, 595.º, n.º 1, al. b), e 597.º, n.º 1, al. a), do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);
 - Eventual prescrição do procedimento em momento anterior à citação da Demandada atento, nomeadamente, o disposto nas normas dos vários números do artigo 70.º da LOPTC.
- 3) Prescrever que:
- As alegações escritas e eventuais elementos adicionais que sejam juntos devem ser acompanhados de cópia digital para ser remetida à contraparte sob pena de rejeição liminar pela Secretaria.
 - Caso alguma das partes apresente meio de prova adicional no quadro estabelecido no ponto 3.a do presente despacho, deve essa prova documental ser remetida pela Secretaria de imediato e por via eletrónica à contraparte.
 - A parte que receba prova nos termos do ponto 3.b, querendo, pode emitir pronúncia exclusivamente sobre a admissão e valoração dessa prova no prazo de 3 dias.»
- 4.8 Na sequência do despacho transcreto no § 4.7:
- a) A Demandada apresentou alegação sem juntar quaisquer documentos que concluiu defendendo que a prescrição do procedimento ocorreu em 29/12/2022 e que se tivessem ocorridos causas de suspensão e interrupção da prescrição a mesma sempre teria sido atingida em 29/06/2025 por nessa data terem decorrido 7 anos e seis meses sob o último ato imputado à Demandada.

b) O Demandante apresentou alegação em que defende que o prazo de prescrição se atingia em 29/12/2024 (por força de suspensão da contagem do prazo de 2 anos, entre 28/04/2016 e 27/04/2018, com a entrada da conta de gerência de 2015) e que atendendo à citação da Demandada em 03/10/2024 o termo final do prazo de prescrição apenas ocorrerá em 06/12/2025.

c) O Demandante juntou dois documentos sendo um relativo à entrada de conta de gerência de 2025 do MO e abertura do processo VIC n.º 2418/2915 da 2.ª Secção do TdC (doc. n.º 1) e o outro à pronúncia da ora Demandada no âmbito desse procedimento VIC e na sequência de notificação para o efeito (doc. n.º 2).

II. FUNDAMENTAÇÃO

5 Tendo por referência a factualidade com relevância para o julgamento da matéria indicada no despacho transcrito *supra* no § 4.º, julgam-se provados os factos que se passam a indicar.

- 5.1 O Município de Ovar (MO) apresentou na 2.ª Secção do TdC a conta de gerência relativa ao ano de 2015 (período de 01/01/2015 a 31/12/2015), tendo a mesma sido registada nos serviços do TdC em 28/04/2016.
- 5.2 Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Ovar, relativa à gerência de 2015, dando origem ao Verificação Interna da Conta (VIC) n.º 2418/2015 da 2.ª Secção do TdC.
- 5.3 No decurso da Verificação Interna, vieram a público através da comunicação social, notícias referentes a “Suspeitas de desvio de dinheiro na Câmara Municipal de Ovar”, ao longo dos últimos quatro anos, pelo que foram encetadas diligências complementares, com vista ao esclarecimento da situação.
- 5.4 No âmbito do referido processo VIC n.º 2418/2015 foi obtido conhecimento por via documental dos seguintes factos:
 - a) Foi deduzida acusação pelo MP contra a ora Demandada no Processo com o NUIPC 545/18.6T9AVR, o qual se encontrava em fase de julgamento no Juízo Central Criminal de Aveiro – Juiz 4, tendo sido promovido pelo MP que se condenasse aquela a pagar ao Estado o valor de Euros 67 239,87 €, que corresponde à vantagem da alegada atividade criminosa envolvida, nos termos do artigo 110.º, n.º 1 alínea b), e n.º 4 do

Código Penal, sem prejuízo dos direitos do lesado MO em eventual dedução de Pedido de Indemnização Civil ou da atribuição ao lesado da referida quantia, ao abrigo do n.º 2 do artigo 130.º do Código Penal;

b) Foi deduzido nesse processo pedido de pedido de indemnização civil pelo MO contra a ora Demandada no qual foi requerida a respetiva condenação a pagar ao Estado o valor de Euros 67 239,87 €, acrescidos de juros vencido, no valor total de Euros 78 670,64 €.

c) Foi instaurado Processo Disciplinar pelo MO que terminou com a aplicação da sanção disciplinar de despedimento à Demandada com obrigação de reposição da quantia de Euros 67 239,87 €, decisão impugnada pela Demandada junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro.

- 5.5 AA (a Demandada) não exerceu funções no órgão executivo do MO no ano de 2015 ou em data posterior.
- 5.6 No referido processo VIC n.º 2418/2015 a Demandada foi notificada para querendo exercer contraditório em sede de auditoria, tendo-se pronunciado em 21/04/2022 através de articulado subscrito por advogado.
- 5.7 O referido processo VIC n.º 2418/2015 da 2.ª Secção do TdC culminou no Relatório n.º 14/2022 - VIC em cujo dispositivo consta, nomeadamente, o seguinte:
«Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do art.º 78.º, da LOPTC, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberaram:
I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2015;
II. Recusar a homologação da conta do Município de Ovar, da gerência de 2015, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
III. Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Ovar preste, semestralmente, informação sobre os desenvolvimentos ocorridos com referência à participação enviada ao Ministério Público em 6/03/2018, até à conclusão da ação judicial criminal.
IV. Ordenar:
1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Ovar e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2015;
c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC [...]».

- 5.8 A Demandada exerceu funções nos serviços municipais do MO em mobilidade intercategorias, na categoria de Coordenadora Técnica, entre 01/09/2015 e 11/03/2018.
- 5.9 No exercício das funções desempenhadas no balcão único de atendimento, a Demandada realizava o atendimento ao público, recebia pagamentos relativos a Taxas, licenças e outras receitas do Município e emitia a correspondente fatura-recibo. (cfr. documento de folhas 29 a 31, 62 a 64, de folhas 80 a 81, de folhas 83 a 84, de folhas 96 a 102, de folhas 103 a 110 do Processo Disciplinar).
- 5.10 O RI do MP deu entrada em 06/09/2024 sem pedido de citação urgente da Demandada vindo a ser aberta conclusão para primeiro despacho judicial em 11/09/2024 e proferido despacho, nomeadamente, ordenando a citação da Demandada em 12/09/2024.
- 5.11 A Demandada foi citada em 03/10/2024.
- 5.12 A factualidade do RI reporta-se à emissão de faturas e notas de crédito pela Demandada na aplicação TAX no período que decorreu entre 2014 e 2017.
- 5.13 Os factos imputados no RI como ocorridos mais longinquamente segundo a alegação do RI verificaram-se nas seguintes datas: 13/10/2014, 17/10/2014, 23/10/2014, 27/10/2014, 06/11/2014, 12/11/2014, 05/12/2014 e 23/12/2014.
- 5.14 Os factos imputados no RI como ocorridos mais recentemente no ano de 2017, segundo a alegação do RI verificaram-se nas seguintes datas: 17/11/2017, 21/11/2017, 22/11/2017, 24/11/2017, 27/11/2017, 04/12/2017, 05/12/2017, 06/12/2017 e 29/12/2017.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada com relevância para o conhecimento da exceção suscitada pelo Demandado, para além das alegações factuais incompatíveis com matéria julgada provada na parte II.1 e de temas que não apresentavam relevância para o julgamento dessa exceção, não se consideram provados os seguintes factos:

- 6.1 Foi realizado um procedimento auditoria autónomo do processo VIC n.º 2418/2915 da 2.^a Secção do TdC visando a indagação de eventuais infrações financeiras sancionatórias praticadas no MO entre 2014 e 2017.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 O julgamento sobre a matéria de facto suportou-se em factos admitidos por todos os sujeitos processuais e na valoração de provas pré-constituídas admitidas no processo jurisdicional — as que acompanharam o RI do Demandante e os documentos que foram juntos pelo Demandante no quadro do incidente contraditório (supra § 4.8), tendo presente o quadro normativo conformador da repartição de funções entre sujeitos processuais (cf. §§ 11 a 18), as regras e princípios de Direito Probatório, nomeadamente o de aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do Código de Processo Civil (CPC), como instrumental do princípio da verdade material), impondo-se destacar que:
- 7.1 Os enunciados nos §§ 5.1 a 5.4, 5.6, 5.9 e 5.11 foram alegados pelo Demandante, os enunciados dos §§ 5.12 a 5.14 reportam-se a sínteses de parte do RI e os enunciados dos §§ 5.5, 5.7 e 5.10 foram formulados pelo Tribunal
- 7.2 Não foi suscitado qualquer incidente de falsidade quanto às provas pré-constituídas admitidas no processo.
- 7.3 O julgamento sobre a matéria de facto compreendeu uma apreciação global da prova dos temas relevantes para julgamento das exceções objeto do incidente determinado pelo despacho indicado no § 4.7 em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto, atenta, ainda, a decomposição de pontos de facto específicos em conexão com os elementos de prova determinantes para o julgamento do tribunal sobre factos provados (§ 8) e não provados (§ 9).
- 8 Quanto à matéria de facto provada resulta de inferências a partir de prova documental incontroversa sendo os elementos probatórios congruentes entre si e as *regras da experiência*.
- 9 Relativamente à matéria de facto não provada constante do § 6.1, não foi produzido prova documental sobre esse enunciado.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em duas partes:
- 10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto;
- 10.2 Conhecimento de exceções com dispensa de julgamento em processo de efetivação de responsabilidades financeiras;

10.3 Apreciação de exceção perentória de prescrição do procedimento ocorrida antes da citação da Demandada.

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento no caso concreto

- 11 O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras inicia-se com uma ação intentada por um Demandante (em regra o MP, no exercício de uma competência legal própria) na sequência de procedimentos não jurisdicionais prévios (ao abrigo do complexo normativo constituído pelos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), 29.º, n.º 6, 57.º, n.ºs 1 e 2, 58.º, n.º 3, e 89.º, n.º 1, al. *a*), da LOPTC).
- 12 Os procedimentos de recolha de indícios em sede de auditoria ou de diligências complementares do MP são distintos do processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras.
- 13 Os factos que constituem o objeto da ação são introduzidos pelo MP em face de um juízo próprio sobre a respetiva indiciação e articulação quanto aos pressupostos e fundamentos da ação.
- 14 O ónus de alegação dos factos essenciais constitutivos da eventual responsabilidade recai exclusivamente sobre o requerente da ação, não sendo partilhado com o organismo que desenvolveu a auditoria, o tribunal de julgamento ou o(s) demandado(s) — cf. artigo 91.º, n.º 1, al. *b*), da LOPTC conjugado com o disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 552.º, n.º 1, al. *d*), do CPC e o artigo 342.º, n.ºs 1 e 3, do CC.
- 15 O objeto do processo é recortado pelo demandante por referência à causa de pedir e pedido do concreto RI (sobre a delimitação do objeto para efeitos de litispendência e caso julgado na relação com processos de outras jurisdições, cf. Acórdão n.º 23/2022-27.JUN-3ªS/PL).
- 16 No processo de efetivação de responsabilidades financeiras vigora, ainda, o princípio do pedido enquanto elemento conformador do poder decisório do tribunal, no sentido da vinculação do tribunal ao *teto* do(s) pedido(s) do demandante, na medida em que o RI deve compreender o pedido sobre os «montantes que o Demandado deve ser condenado a repor, bem como o montante concreto da multa a aplicar» (artigo 91.º, n.º 1, al. *c*), da LOPTC) desde que a Lei n.º 20/2015, de 9 de março, revogou a versão originária do n.º 1 do artigo 94.º da LOPTC (que estabelecia que «o juiz não está vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo condenar em maior ou menor quantia»),.

- 17 Pelo que, a apreciação do Tribunal é teleologicamente delimitada pela competência de julgamento sobre a procedência de uma ação tendo por referência os pressupostos de facto e de direito da demanda a sua obrigação de concluir por uma solução que, em abstrato, se pode situar no espaço existente entre a total procedência e a completa improcedência.
- 18 A dimensão jurisdicional entrelaça-se com a reserva constitucional do TdC estabelecida no artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e a competência legal exclusiva da 3.ª Secção do TdC que no exercício das suas competências jurisdicionais é independente de todos os órgãos do TdC ou de outras entidades que levam a cabo procedimentos de auditoria prévios à ação jurisdicional (sobre condições da constitucionalidade do processo, cf. §§ 66 a 72 da Sentença n.º 23/2022-07.OUT-3.ªS, da 3.ª Secção do TdC).
- 19 Contexto em que o procedimento probatório envolve três dimensões:
 - 19.1 Admissibilidade da prova definida por normas abstratas.
 - 19.2 Aquisição da prova (susceptível de ser subdividida em duas etapas, a admissão e a subsequente assunção) que tem de se operar à luz dos valores nucleares do contraditório, tutela jurisdicional efetiva e lealdade processual.
 - 19.3 Valoração da prova que tem por base as provas adquiridas até ao encerramento da audiência e se concretiza na fixação motivada dos enunciados sobre factos provados e não provados (cf. supra §§ 5 a 9).
- 20 Plano em que o contraditório *sobre a prova* apresenta vários corolários, nomeadamente:
 - 20.1 As provas susceptíveis de valoração pelo tribunal são apenas as admitidas no procedimento de aquisição probatória do processo jurisdicional até ao encerramento da audiência (artigo 425.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), pelo que não estão incluídas eventuais provas pré-constituídas constantes de procedimentos de auditoria ou administrativo próprio do MP que não tenham sido objeto de prévia aquisição contraditória no processo jurisdicional;
 - 20.2 O Tribunal ao valorar as provas (§ 19.3) atende ao princípio da aquisição processual, reconhecido no artigo 413.º do CPC como instrumental do princípio da verdade material, mas tem de se limitar aos conhecimentos atendíveis, no plano abstrato (§ 19.1) e concreto, (§ 19.2), fixando os factos provados (supra § 5) que serão atendidos na interpretação e aplicação do Direito ao objeto do processo.

- 21 Nos limites do objeto do processo, «o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito» (artigo 5.º, n.º 3, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), julgamento cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 Conhecimento de exceções com dispensa de julgamento em processo de efetivação de responsabilidades financeiras

- 22 O julgamento em primeira instância de processo de efetivação de responsabilidades financeiras incumbe a um tribunal independente em formação singular¹.
- 23 Em regra, o julgamento deve ser empreendido depois da audiência no quadro do artigo 94.º, n.º 1, da LOPTC, mas, está expressamente previsto que mesmo quando o RI não é considerado inepto a audiência de julgamento possa não ter lugar quando o demandado não pretende um conflito dialético sobre os pressupostos de procedência da ação (artigo 92.º, n.º 3, da LOPTC).
- 24 No presente processo, por decisão judicial, houve lugar a incidente processual em que as partes tiveram oportunidade para alegar, juntar provas e se pronunciarem sobre o que entendessem pertinente com vista a eventual decisão jurisdicional sem audiência de julgamento sobre matéria devidamente identificada no despacho que determinou esse incidente contraditório.
- 25 O incidente foi conformado pelos valores da adequação formal, celeridade e lealdade processual tendo sido integralmente satisfeitos os princípios da igualdade entre as partes e contraditório, não tendo sido apresentada nenhuma objeção relevante que obstasse ao julgamento com dispensa de audiência da matéria objeto do incidente.
- 26 Com efeito, no quadro de incidente processual que salvaguarde o princípio do contraditório, o Tribunal quando entende que em face dos elementos constantes dos autos está em condições de julgar exceção que obsta à apreciação do mérito pode empreender esse julgamento dispensando a audiência atentos, nomeadamente, os seguintes motivos:
- 26.1 Os princípios da adequação formal e do contraditório, em face dos artigos 3.º, n.º 3, 547.º, 590.º, n.º 2 e 597.º, alínea a), do CPC implicam que, *findos os articulados*, o juiz, *consoante*

¹ De ação que, em regra, terá de ser instaurada pelo MP. Quando o MP decide não exercer a competência própria de instauração de ação de efetivação de responsabilidade financeira, a ação pode ser subsidiariamente proposta por órgãos de direção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios das ações de controlo da 1.ª ou 2.ª Secção do TdC ou pelos OCI responsáveis pelos relatórios referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC, ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 89.º, n.º 2, da LOPTC, em conjugação com as alíneas b) e c) do n.º 1 do mesmo preceito. Contudo, no presente caso tendo a ação sido instaurada pelo MP essa possibilidade subsidiária apresenta-se como irrelevante para apreciação das questões jurídicas suscitadas.

a necessidade e a adequação do ato ao fim do processo, assegura o exercício do contraditório quanto a exceções não debatidas nos articulados e/ou determina a junção de documentos com vista a permitir a apreciação sem precedência de audição de exceções dilatórias insupríveis e de que o juiz deva conhecer oficiosamente ou por impulso de alguma parte.

- 26.2 O complexo normativo constituído pelos artigos 591.º, n.º 1, alínea *d*), 593.º, n.os 1 e 2, alínea *a*), e 595.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC aplicáveis por força do artigo 80.º da LOPTC prescreve que o juiz pode dispensar a realização de audiência para *conhecer das exceções dilatórias e nulidades processuais que hajam sido suscitadas pelas partes ou que face aos elementos constantes dos autos deva apreciar oficiosamente*.
- 26.3 O entendimento de que findos os articulados e assegurado o contraditório, o conhecimento de exceções que obstam ao conhecimento do mérito pode ter lugar sem precedência de audiência de julgamento decorre da interpretação sistemático-teleológica do regime processual e é suportado axiologicamente no princípio do processo justo, leal e célere (artigo 20.º, n.º 1, da CRP), no direito constitucional ao processo célere (artigo 20.º, n.º 5, da CRP), no princípio da igualdade das partes (artigo 4.º do CPC), no dever judicial de gestão processual (artigo 6.º, n.º 1, do CPC), no princípio da cooperação (artigo 7.º, do CPC) e no princípio da celeridade em particular o seu corolário constituído pela proibição de atos inúteis (artigo 130.º do CPC).
- 26.4 A norma constante do artigo 96.º, n.º 3, da LOPTC que consagra a recorribilidade de decisões que tenham como efeito a não realização do julgamento quanto a todo ou parte do pedido ou quanto a algum dos demandados tem subjacente a legitimidade de decisões finais sem precedência de julgamento, pois se assim não fosse seria prescrita a proibição de tais decisões.

II.4.4 Apreciação de exceção perentória de prescrição do procedimento ocorrida antes da citação da Demandada

- 27 O regime sobre prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória encontra-se, no essencial, regulado pelo artigo 70.º da LOPTC, com as seguintes normas relevantes para a questão *sub judice*:
- 27.1 O prazo é de 5 anos (artigo 70.º, n.º 1);
- 27.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).

- 27.3 O prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos (artigo 70.º, n.º 3).
- 27.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).
- 27.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).
- 28 As duas questões jurídicas essenciais que se suscitam no caso concreto relativamente à eventual prescrição (a) ao que se deve considerar «data da infração» para efeito de prescrição e (b) eventuais suspensões do prazo de prescrição em procedimento de verificação interna de conta por força de entrada de conta de gerência no TdC.
- 29 Começando pelo primeiro tópico, importa relembrar os fundamentos constantes dos §§ 55 a 64 do Acórdão n.º 41/2024 da 3.ª Secção do TdC (relatado pelo juiz relator da presente Sentença) que se passam a transcrever:
- «55 A configuração de infrações financeiras sancionatórias continuadas pode ser suportada no artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC e respetivo reenvio para os títulos I e II do livro I do Código Penal (CP), i.e., artigos 1.º a 39.º do CP.
- 56 Antes do mais, tem de ser apreciado o problema da relevância da figura jurídico-penal da infração continuada ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP para efeitos de julgamento da questão prévia da exceção perentória de prescrição do procedimento, na medida em que o MP pediu que o Demandado D1 fosse condenado quanto ao primeiro conjunto de onze infrações por uma infração financeira sancionatória na forma continuada, tendo requerido o mesmo quanto ao Demandado D2 e às cinco infrações que lhe foram imputadas.
- 57 A figura do crime continuado na atual lei penal (artigo 30.º, n.º 2, do CP) apresenta-se como unificação jurídica de um concurso efetivo de infrações penais com implicações imediatas nas respetivas consequências sancionatórias, categoria conceptual cujo eventual relevo e transposição com as necessárias adaptações para efeitos sancionatórios regulados em outros ramos do Direito pode ser relevante ao nível das respetivas teorias gerais da infração (devendo no plano das consequências jurídicas da infração em matéria de pluralidade de infrações ser enquadrada pelas especificidades das diferentes disciplinas jurídicas).
- 58 A individualidade da infração e a destrinça entre unidade e pluralidade de infrações sancionatórias apresenta-se de forma prévia e independente do eventual reconhecimento (ou rejeição) da figura de infração continuada que constitui uma unificação por razões jurídicas de infrações que de outra forma seriam tratadas como plúrimas [ainda que sujeitas ao regime específico de sancionamento da acumulação de infrações conhecidas no mesmo processo ou em processos apensos, no caso do atual Direito Penal vigente em Portugal através da *pena única* (na fórmula de Eduardo Correia) ou *pena conjunta* (na terminologia concorrente de Figueiredo Dias), mas em outros regimes normativos objeto de acumulação material de sanções, como o da responsabilidade financeira sancionatória].

59 A continuação infracional em termos abrangentes da figura prevista no artigo 30.º, n.º 2, do CP releva para efeitos de causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal estabelecida na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 119.º do CP quando prescreve que *o prazo de prescrição só corre nos crimes continuados desde o dia da prática do último ato*.

60 Como sublinhava Manuel Cavaleiro de Ferreira, a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 119.º do CP determina a suspensão de prazo de prescrição que, de outra forma, deveria ser contabilizado, i.e., «para fazer a contagem do prazo de prescrição há, portanto, que deduzir-lhe o tempo de duração da suspensão»².

61 Contudo, o regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento por infrações financeiras sancionatórias é distinto do regime sobre suspensão do prazo de prescrição do procedimento criminal, compreendendo causas próprias de suspensão do prazo (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC) no quadro de uma opção de política legislativa independente que não importou as soluções vigentes no CP de 1982 que nesta parte não se aplica subsidiariamente (com efeito o artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC remete apenas para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal e o regime sobre prescrição do procedimento criminal integra o Título V relativo à extinção da responsabilidade criminal).

62 Passando a apreciar a questão suscitada no plano sistemático-teleológico das infrações financeiras sancionatórias, a figura da infração continuada enquanto categoria geral e abstrata tem na base conceções de uma teoria geral de infrações sancionatórias que compreende estatuições relativas às consequências jurídicas de uma subcategoria de concurso de infrações.

63 O eventual sancionamento de várias infrações pela moldura de uma única infração ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP, por motivos dogmáticos e jurídico-normativos, tem de ser precedido pelo conhecimento da eventual extinção do procedimento (nomeadamente por prescrição) de cada uma das infrações em concurso, i.e., o conhecimento da problemática da sanção deve ser precedido da identificação de eventuais infrações suscetíveis de perseguição estatal.

64 Concluindo, as várias infrações financeiras sancionatórias agregadas juridicamente sob a figura da *continuação* (ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP *ex vi* artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC) são objeto de prazos de prescrição autónomos para efeitos de eventual extinção do procedimento, atendendo à autonomia dos regimes sobre prescrição dos procedimentos por crimes e infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente, quanto ao início da contagem do prazo e respetiva suspensão.»

- 30 Consequentemente, à luz do referido entendimento que se reitera, no julgamento de eventual prescrição de infrações financeiras sancionatórias enquadradas pelo Demandante como integradas no quadro de *continuação* infracional ao abrigo do artigo 30.º, n.º 2, do CP tem de se analisar especificadamente e de forma autónoma cada uma das infrações imputadas pelo Demandante à Demandada.
- 31 Passando à questão da data de cada infração tendo presente as normas sancionatórias em que se sustentam as imputações do Demandante (*supra* § 3), os ilícitos teriam ocorrido nos momentos em que, alegadamente, a Demandante recebeu e se apropriou de quantias recebidas em nome da autarquia onde exercia funções (cf. *supra* §§ 5.13 e 5.14).

² *Lições de Direito Penal Parte Geral — II Penas e Medidas de Segurança*, Editorial Verbo, Lisboa, 1989, p. 199.

- 32 Desta forma, importará começar por avaliar se o procedimento quanto à eventual infração que, segundo a alegação, teria ocorrido num momento mais recente (29/12/2017) ainda não atingiu o termo final do prazo de prescrição pois caso tal tenha sucedido as infrações alegadamente ocorridas há mais tempo também estariam prescritas.
- 33 Se se atendesse apenas ao prazo fixado no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC o termo final do prazo de prescrição teria ocorrido em 29/12/2022.
- 34 O Demandante alega que no caso se dever atender à causa de suspensão prevista no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC e segundo a sua tese verificou-se uma suspensão de dois anos, em que os eventos determinantes seriam a entrada da conta em 28/04/2016 e o termo final da suspensão que corresponderia ao limite máximo constituído pelo decurso do prazo de dois anos sobre esse evento (27/04/2018).
- 35 Pelos motivos indicados de seguida, entende-se que a tese do Demandante não pode ser aceite por razões estritamente hermenêuticos e por, além disso, se apresentar inadmissível no plano lógico-jurídico.
- 36 Começando pela dimensão hermenêutico-jurídica, a norma do artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC estabelece duas situações alternativas de suspensão de prazo de prescrição em função da tipologia de procedimento indagatório em que ocorre a evidenciação da eventual infração financeira:
- 36.1 A entrada da conta no caso dos procedimentos de verificação de conta;
- 36.2 A abertura da auditoria no caso de *outros* procedimentos de auditoria.
- 37 Como se destacou acima, o procedimento que precede o exercício da ação pelo MP pode ser:
- 37.1 Uma ação de controlo da 1.ª ou da 2.ª Secção do TdC (artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC); ou
- 37.2 Uma auditoria levada a cabo por entidade qualificada como OCI (nos termos dos artigos 12.º, n.º 2, al. *b*), e 57.º, n.º 2, da LOPTC).
- 38 No caso *sub judice*, teve lugar um procedimento VIC que culminou num relatório aprovado pela 2.ª Secção do TdC designado como Relatório n.º 14/2022, em que, nomeadamente, se decidiu «recusar a homologação da conta do Município de Ovar da gerência de 2015 objeto de verificação interna» além de se concluir que estavam *evidenciadas* as infrações imputadas pelo MP à Demandada no âmbito da presente ação.

- 39 Para complementar o enquadramento procedural da atividade prévia à ação jurisdicional relativa à *evidenciação* de infrações financeiras, importa apreciar o regime legal regulador dos procedimentos de controlo da 2.ª Secção do TdC.
- 40 Os procedimentos de controlo da 2.ª Secção do TdC podem ser desenvolvidos no quadro de designada *fiscalização concomitante* (artigo 49.º, n.º 1, al. b), e n.º 3, da LOPTC) ou de uma denominada *fiscalização sucessiva* (v.g. artigos 50.º, n.º 1, 53.º, n.º 2, 54.º, n.º 1, e 55.º, n.º 1, da LOPTC):
- 40.1 A *fiscalização concomitante* na parte relativa aos procedimentos de controlo da 2.ª Secção do TdC é realizada através de auditorias à atividade financeira exercida antes do encerramento da respetiva gerência (artigo 49.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC);
- 40.2 A *fiscalização sucessiva* da 2.ª Secção do TdC tem por referência o âmbito das entidades sujeitas aos poderes de controlo do TdC constante do artigo 2.º da LOPTC e é realizada através de verificação das contas, avaliação dos sistemas de controlo interno, apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira e fiscalização da participação nacional nos recursos próprios comunitários e aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia (artigo 55.º, n.º 1, da LOPTC).
- 41 A destinça entre duas categorias de *fiscalização* repercute-se na regulação separada dos tipos procedimentos de controlo da 2.ª Secção do TdC:
- 41.1 Relativamente à designada *fiscalização concomitante*, os procedimentos de controlo da 2.ª Secção do TdC são auditorias cujos relatórios finais podem ser instrumentos de processo de verificação da respetiva conta ou servir de base a processo de efetivação de responsabilidades ou de multa (artigo 49.º, n.º 3, da LOPTC).
- 41.2 Relativamente à denominada *fiscalização sucessiva*, os procedimentos de controlo da 2.ª Secção do TdC são objeto de regulação em três preceitos legais sobre três distintas tipologias de procedimentos.
- 42 O artigo 53.º da LOPTC, com a epígrafe *Verificação interna*, dispõe:
- «1 — As contas que não sejam objeto de verificação externa nos termos do artigo seguinte podem ser objeto de verificação interna.
2 — A verificação interna abrange a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento e, se for caso disso, a declaração de extinção de responsabilidade dos tesoureiros caucionados.
3 — A verificação interna é efetuada pelos serviços de apoio, que fixam os emolumentos devidos, e deve ser homologada pela 2.ª Secção.»
- 43 O artigo 54.º, com a epígrafe *Da verificação externa de contas*, prescreve:

«1 — A verificação externa das contas tem por objeto apreciar, designadamente:

- a) Se as operações efetuadas são legais e regulares;
- b) Se os respetivos sistemas de controlo interno são fiáveis;
- c) Se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas pelas entidades que as prestam refletem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial;
- d) Se são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

2 — A verificação externa das contas será feita com recurso aos métodos e técnicas de auditoria decididos, em cada caso, pelo Tribunal.

3 — O processo de verificação externa das contas conclui pela elaboração e aprovação de um relatório, do qual devem, designadamente, constar:

- a) A entidade cuja conta é objeto de verificação e período financeiro a que diz respeito;
- b) Os responsáveis pela sua apresentação, bem como pela gestão financeira, se não forem os mesmos;
- c) A demonstração numérica referida no n.º 2 do artigo 53.º;
- d) Os métodos e técnicas de verificação utilizados e o universo das operações selecionadas;
- e) A opinião dos responsáveis no âmbito do contraditório;
- f) O juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e respetivas demonstrações financeiras, bem como sobre a impossibilidade da sua verificação, se for caso disso;
- g) A concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infrações financeiras e seus responsáveis, se for caso disso;
- h) A apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão financeira, se for caso disso;
- i) As recomendações em ordem a serem supridas as deficiências da respetiva gestão financeira, bem como de organização e funcionamento dos serviços;
- j) Os emolumentos devidos e outros encargos a suportar pelas entidades auditadas.

4 — O Ministério Público é apenas notificado do relatório final aprovado, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e no n.º 1 do artigo 57.º.»

44 Por último, o artigo 55.º, com a epígrafe *Das auditorias*, tem o seguinte teor:

«1 — O Tribunal pode, para além das auditorias necessárias à verificação externa das contas, realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro.

2 — Os processos de auditoria concluem pela elaboração e aprovação de um relatório, ao qual se aplica o disposto nas alíneas d) a j) do n.º 3 e no n.º 4 do artigo 54.º.»

45 Desta forma, a lei estabeleceu uma taxonomia tripartida sobre procedimentos de controlo no quadro da designada *fiscalização sucessiva* da competência da 2.ª Secção do TdC:

- 45.1 Verificação interna de contas (VIC);
- 45.2 Verificação externa de contas (VEC); e
- 45.3 Auditoria que não se reporta a *verificação de contas*.

46 A lei não comprehende nenhuma norma sobre a cumulação de procedimentos de mais do que um tipo num único cumulativo dos indicados tipos.

- 47 A divisão legal entre tipologias de auditorias tem por referência o regime sobre *prestaçao de contas*, nomeadamente:
- 47.1 A regra no sentido de que as *contas são prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhes sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração* (artigo 52.º, n.º 1, da LOPTC);
- 47.2 As específicas obrigações das gerências relativas à *remessa das contas* ao TdC (artigo 52.º, n.ºs 4 a 7, da LOPTC);
- 47.3 A estatuição no sentido de que no quadro da fiscalização sucessiva pela 2.ª Secção do TdC as contas apenas podem ser *objeto de verificação externa ou objeto de verificação interna* não podendo ser levada a cabo no quadro de uma auditoria que não se integre numa dessas categorias (atento o disposto nos artigos 53.º, n.º 1, 54.º, n.º 2, e 55.º, n.º 1, da LOPTC).
- 48 Em síntese, a separação entre os três tipos de procedimentos (VIC, VEC e Auditoria que não se reporta a verificação de conta) implica:
- 48.1 A auditoria de *fiscalização sucessiva* da 2.ª Secção do TdC que seja VEC tem de compreender a *verificação de conta* de uma entidade determinada e deve obrigatoriamente identificar o «*período financeiro a que diz respeito*» (artigo 54.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC);
- 48.2 A auditoria que não se reporta à *verificação de contas* de um período determinado deve ter um objeto previamente delimitado por ato ou atos da 2.ª Secção do TdC (em que se identifique *determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades*);
- 48.3 A delimitação do objeto da competência de órgãos 2.ª Secção do TdC não pode ser decidida pelos respetivos serviços de apoio exigindo um ato próprio do TdC (atento o complexo normativo constituído pelas disposições dos artigos 40.º, als. b), c) e e), 55.º, n.º 1, e 78.º, n.º 1, al. a), e n.º 3, da LOPTC).
- 49 Separação entre tipos de auditorias repercutida em institutos sobre responsabilidade financeira, nomeadamente, a suspensão do prazo de prescrição que, no caso dos procedimentos de *verificação de contas* se suspende com a entrada da conta no Tribunal e no caso de auditorias que não se reportam a *verificação de contas* se suspende com o início da auditoria (artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC).

- 50 A Demandada não era responsável pela gerência da conta e as infrações que lhe são imputadas não se reportam à *gerência*, pelo que, no caso concreto a suspensão de contagem do prazo ocorrida com a entrada da conta apresentava-se insuscetível de determinar a suspensão de prazos de prescrição quanto às eventuais infrações imputadas à Demandada.
- 51 Desta forma, a norma da primeira parte do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC não é aplicável ao caso concreto, não se podendo considerar verificada ao abrigo dessa norma qualquer suspensão do prazo de prescrição das infrações imputadas pelo MP à Demandada na presente ação.
- 52 Acresce que para além da inexistência de suporte normativo para a tese da suspensão, pelo período de dois anos, da contagem do prazo de prescrição das infrações imputadas pelo Demandante à Demandada na presente ação essa afigura-se inadmissível no plano lógico-jurídico:
- 52.1 Segundo a tese do Demandante o período de suspensão da contagem do prazo de prescrição teria sido iniciado com a entrada da conta (i.e., 28/04/2016) e terminado no último dia de um prazo de dois anos iniciado com aquele evento (i.e., 27/04/2018);
 - 52.2 O Demandante também considera que a data do evento de infração para efeitos de início de contagem do prazo de prescrição é o dia 29/12/2017;
 - 52.3 Com esse argumento o Demandante acresce ao prazo de prescrição de 5 anos mais 2 anos;
 - 52.4 Desta forma, pretende-se que o prazo de prescrição aumente em dois anos por uma alegada suspensão de dois anos em virtude de um evento ocorrido em 28/04/2016, i.e., numa data anterior (em mais de um ano e seis meses) à da infração;
 - 52.5 Ou seja, pretende-se contabilizar uma suspensão da contagem do prazo por força de evento anterior ao início da contagem desse prazo.
- 53 Não existindo suspensão do prazo com suporte no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC, importará, de qualquer modo, apreciar eventuais suspensões do prazo que não dependem de nenhum evento específico suscetível de prova e que na medida em que se reportam à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito devem ser oficiosamente conhecidas pelo tribunal, plano em que importa concluir que:
- 53.1 A contagem do prazo esteve suspensa entre 09/03/2020 e 02/06/2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, nº 2 da Lei nº 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei nº 16/2020, de 29 de maio (86 dias);

- 53.2 O prazo voltou a correr entre o dia 21/06/2020 e o dia 21/01/2021;
- 53.3 A contagem do prazo voltou a estar suspensa entre 22/01/2021 e 05/04/2021 por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei nº 13-B/2021, de 5 de abril (74 dias).
- 53.4 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional esteve suspensa por um total de 5 meses e 10 dias.
- 54 Por último, os prazos de prescrição devem ser «alargados» em 5 meses e 10 dias atendendo a que o artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021 prescreve que os prazos de prescrição e caducidade cuja suspensão tinha sido decretada pelos artigos 6.º-B, n.ºs 3 e 4, e/ou 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 e cessou por força das alterações introduzidas pela Lei nº 13-B/2021 «são alargados pelo período correspondente à vigência da suspensão».
- 55 Em face de todas as coordenadas indicadas impõe-se concluir que:
- 55.1 O termo final do prazo de prescrição pela infração financeira sancionatória mais recente imputada à Demandada ocorreu em 18/11/2023;
- 55.2 Consequentemente, nas datas da propositura da presente ação pelo MP (06/09/2024) e da citação da Demandada (03/10/2024) já tinham sido atingidos os termos finais dos prazos de prescrição do procedimento de todos os ilícitos imputados pelo Demandante à Demandada;
- 55.3 A prescrição constitui exceção perentória que determina a absolvição da Demandada atento o disposto nos artigos 576.º, n.º 3, 579.º e 595.º, n.º 1, al. b), e 597.º, n.º 1, al. a), do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, devendo, consequentemente, ser julgada improcedente a ação proposta pelo MP.

II.4.5 Emolumentos

- 56 A absolvição da Demandada implica que não haja lugar a emolumentos por força da isenção legal do MP em face do disposto nos artigos 14.º, n.ºs 1 e 2 (*a contrario sensu*), e 20.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- 1) Dispensar a realização de audiência de julgamento por verificação de exceção perentória que deve ser julgada de imediato;
- 2) Julgar provado que antes da propositura da ação pelo Demandante já tinha ocorrido a prescrição do procedimento de todas as eventuais infrações financeiras sancionatórias imputadas (sob a forma continuada) pelo Ministério Público à Demandada AA;
- 3) Julgar totalmente improcedente a ação proposta pelo Ministério Público e absolver a Demandada AA do pedido.
- 4) Declarar que não há lugar a emolumentos em virtude da isenção legal do MP.

*

- Registe e notifique.
- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 24 de setembro de 2025

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)