Sentença n.º 2/2026 - 3.ª S

Processo 44_A/2024_JRF

14.01.2026 / Secção: 3.ª S

Conselheiro Relator: Nuno M. P. R. Coelho

Sumário

1. O prazo máximo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, estabelecido em **7 anos e 6 meses** (Art.º 70.º, n.º 5, da LOPTC), é passível de alargamento por força da legislação excecional e temporária de suspensão de prazos processuais e procedimentais decorrente da pandemia **COVID-19** (Leis n.º 1-A/2020 e n.º 4-B/2021).

2. A aplicação desta suspensão aos prazos prescricionais não viola o princípio da não retroatividade da lei penal (ou, aqui, sancionatória) mais desfavorável (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*), analogia aqui extensível no campo da responsabilidade financeira sancionatória, conforme jurisprudência firmada pelo **Tribunal Constitucional**, porquanto as normas de suspensão têm natureza excecional motivada por força maior e não alteram o prazo substantivo da prescrição, limitando-se a paralisar a sua contagem.

3. Esta responsabilidade financeira sancionatória constitui um **tipo autónomo de responsabilidade**, visando a tutela da "ordem pública financeira". Embora autónoma, mantém uma "ponte dogmática" com o Direito Penal e Disciplinar, sendo-lhe aplicáveis subsidiariamente os preceitos da Parte Geral do Código Penal (Art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC).

4. Configura infração financeira sancionatória, prevista na **alínea b) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC**, a atribuição de subsídios a associações privadas que, sob a capa de apoio a atividades culturais ou estatutárias (Art.º 33.º, n.º 1, al. u), do RJAL), visam remunerar serviços de competência municipal, como o combate a incêndios, contornando o estatuto remuneratório próprio dos bombeiros e preterindo regras de fundamentação e controlo interno.

5. O **dever de diligência e prudência** exigível aos titulares de cargos públicos impõe a verificação da finalidade legal na aplicação de dinheiros públicos e o cumprimento do dever de fundamentação clara (Art.º 153.º do CPA). O erro sobre a ilicitude não é considerado desculpável com base na mera confiança em práticas administrativas anteriores ou na falta de formação jurídica ou financeira dos autarcas.

6. A **dispensa de aplicação de multa**, prevista no Art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC, pressupõe a verificação de uma **"culpa diminuta"**, equivalente a uma quase ausência de censurabilidade. Tal pode ocorrer em casos de início recente de mandato, exercício de funções na oposição sem pelouros atribuídos, ou situações de especial vulnerabilidade pessoal (ex: doença oncológica) que limitem a capacidade de intervenção do demandado.

7. A **atenuação especial da multa** (Art.º 65.º, n.º 7, da LOPTC) é aplicável quando, apesar de preenchidos os pressupostos da infração, concorrem circunstâncias que diminuem de forma acentuada a ilicitude ou a culpa, tais como um contexto de **calamidade pública** (flagelo de incêndios mortais), a inexistência de alertas prévios pelos serviços jurídicos e a indefinição estrutural do modelo de financiamento nacional de determinadas entidades.

SENTENÇA N.º 2 2026

3.ªSecção
Data: 14/1/2026
Processo n.º44A/2024-JRF

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

NÃO TRANSITADA EM JULGADO

I – RELATÓRIO

1. O Ministério Público requereu o julgamento, mediante processo de responsabilidades financeiras, dos aqui demandados (D2) AA, (D3) BB, (D4) CC, e (D5) DD, todos com os sinais dos autos, imputando-lhes a prática de uma infração financeira sancionatória, suscetível de integrar responsabilidade financeira prevista nas alíneas b) e l) do n.º 1 do Art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), por violação do disposto nos Art.ºs do disposto nos Art.ºs 58.º e 4.º, n.º 3, da Norma de Controlo Interno (NCI), 6.º, 8.º, 9.º, 142.º, n.º 2, e 153.º do Código de Procedimento Administrativo, 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, 22.º do DL n.º 155/92, de 28.07, e 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), sob a forma continuada.
2. Pede, assim, a condenação de cada um dos identificados demandados na multa de 25 UC, a que corresponde o montante global de € 2.550,00 (dois mil, quinhentos e cinquenta euros).
3. Refira-se, entretanto, que este processo resultou da autonomização dos autos principais (44/2024), que correm apenas contra a demandada (D1) EE, em virtude de esta ter requerido o pagamento voluntário da multa em prestações, sendo-lhe deferida tal pretensão.
4. O Ministério Público (MP), nesta sua demanda, alega, em síntese, que os demandados, na qualidade de vereadores do Município de Tomar, atuaram sem a prudência e a diligência exigíveis em função do cargo, votaram favoravelmente as deliberações camarárias que atribuíram subsídios, que seriam uma forma de pagar pelos serviços de combate a incêndios (atividade normal dos bombeiros), através de verbas destinadas a apoiar atividades culturais e desportivas, sem enquadramento legal e regulamentar adequado (falta de respeito pelo Art.º 33.º, n.º 1, al. u), do RJAL e Art.º 153.º do CPA quanto à fundamentação).
5. Tal situação, tal como descrito no requerimento inicial, decorre da investigação e conclusões do processo n.º 7/2022-ARF-2.ª Secção e do relatório n.º 9/2024 daquele processo resultante, e centra-se na alegada ilegalidade dos subsídios anuais (€80.000,00 e outros) atribuídos pelo

Município de Tomar (MT) à Associação Cultural Desportiva e Beneficência dos Bombeiros de Tomar (ACDBBT).

6. Os demandados AA (D2) e CC (D4) apresentaram contestação, na qual argumentam, em síntese, que a sua formação académica (educação visual e tecnológica e animação sócio-educativa, respetivamente) não é da área jurídica ou financeira, o que afeta o juízo de exigibilidade do dever de cuidado, e que a aprovação dos pagamentos se baseou na informação de que a prática já vinha sendo seguida pelos executivos anteriores e nunca havia sido questionada pelas inspeções realizadas ao Município de Tomar.
7. Mais alegam o contexto de urgência e a necessidade de assegurar o combate ao "flagelo dos incêndios", numa alusão aos incêndios mortais de Pedrógão Grande, e contestam a alegada ilegalidade por falta de regulamento, defendendo que o regulamento em causa foi qualificado como sendo um regulamento interno que esgota a sua eficácia no interior da administração e, portanto, não teria de ter sido submetido à aprovação da Assembleia Municipal e publicado no Diário da República.
8. Por último, opõem-se à condenação com base num juízo de culpa que se limite à qualidade de autarcas, defendendo a inexistência de uma conduta livre e consciente que demonstre negligência.
9. Na sequência, vieram a ser apresentados pelos demandados requerimentos em que os mesmos suscitam a prescrição deste procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, alegando que o decurso do prazo máximo de prescrição de 7 anos e 6 meses, previsto no Art.º 70.º, n.º 5, da LOPTC.
10. A esta invocação da prescrição, respondeu o MP, defendendo que ao prazo máximo de prescrição é imperioso acrescentar o período de suspensão dos prazos processuais e procedimentais decorrente da legislação COVID-19, num total de 160 dias.
11. Procedeu-se a julgamento, com cumprimento de todas as formalidades, tal como se demonstra documentado na respetiva ata.

II – SANEAMENTO DO PROCESSO

12. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o MP e o (a/s) demandado (a/s) têm legitimidade.

Da exceção de prescrição

13. Como se referiu, os demandados vieram a invocar, em requerimentos autónomos, a exceção da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, cumprindo apreciar da mesma.

14. O procedimento em questão, que resultou da autonomização do processo inicial 44/2024, imputa aos aqui demandados (D2 a D5), individualmente, a prática de uma infração financeira de forma continuada, com a realização de propostas e deliberações municipais nas datas de 27/02/2017, 13/11/2017 e 19/02/20181.

15. A matéria rege-se pelo Art.º 70.º da LOPTC, nos seus diversos números, que estabelece o regime da prescrição para este tipo de infrações. Assim, o prazo de prescrição é de 5 anos para o procedimento por responsabilidades sancionatórias (n.º 1, 2.ª parte), a suspensão desse não pode ultrapassar 2 anos (n.º 3), e a prescrição do procedimento ocorre sempre que tenha decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade, o que se traduz num prazo máximo de 7 anos e 6 meses. Este prazo máximo deve ser considerado mesmo que hajam decorrido períodos de suspensão e interrupção (n.º 6).

16. O regime das causas de causas de suspensão e interrupção da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, está, assim, estabelecido neste Art.º 70.º da LOPTC, não tendo, assim, fundamento recorrer ao regime da interrupção da prescrição previsto no n.º 2 do Art.º 323.º do Código Civil (assim, no Acórdão deste Tribunal de Contas n.º 17/2025, 3.ª S/PL, de 21/5/2025).

17. Um ponto central da análise da prescrição é a aplicação à situação vertente dos prazos de suspensão decorrentes da legislação COVID-19. Assim, como vimos, o MP defende que a este prazo máximo de 7 anos e 6 meses devem ser acrescentados 160 dias, correspondentes ao período de suspensão de prazos processuais e procedimentais decorrente da legislação excecional atinente à pandemia (Leis n.º 1-A/2020, de 19 de março, n.º 4-A/2020, de 4 de abril, n.º 16/2020, de 29 de maio, n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro e n.º 13-B/2021, de 5 de abril).

18. Quando a contagem do prazo de prescrição de infração financeira esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no Art.º 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os Art.ºs 5.º e 6.º, nº 2 da Lei nº 4-A/2020 e os Art.ºs 8.º e 10.º da Lei nº 16/2020 (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 por força do disposto no Art.º 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os Art.ºs 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021 e os Art.ºs 5.º e 6.º da Lei nº 13-B/2021 (74 dias), o próprio prazo de prescrição é «alargado» por um período temporal idêntico àquele em que esteve suspenso, isto é além dos 5 meses e 10 dias da suspensão é aumentado em mais 5 meses e 10 dias por força da estatuição do artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021.

19. E, na verdade, a jurisprudência vertida sobre esta matéria confirma a aplicabilidade desta suspensão. O Tribunal Constitucional (TC), em sede de fiscalização da constitucionalidade, já se pronunciou no sentido de que a suspensão do prazo de prescrição do procedimento

sancionatório (criminal, contraordenacional ou financeiro) por via da legislação excecional se encontra conforme com os padrões de constitucionalidade, não violando o princípio da legalidade.

20. Assim, as normas contidas na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, visando a suspensão dos prazos prescricionais, incluindo aqueles aplicáveis ao Tribunal de Contas (TdC), repercutem-se no termo do respetivo prazo, dilatando-o, conduzindo a sua aplicação ao afastamento da prescrição - ao contrário do regime em vigor à data da prática dos factos.

21. Deste modo, há que assinalar uma linha de continuidade jurisprudencial constitucional, firmada nos Acórdãos n.º 500/2021, proc.º n.º 353/2021, de 9 de junho, do TC, segundo a qual «a norma extraída dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, interpretados no sentido de que a causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento aí prevista é aplicável aos processos a correr termos por factos cometidos antes do início da respetiva vigência, não se encontra abrangida, nem pela letra, nem pela ratio da proibição da retroatividade *in pejus* a que a Constituição, no seu artigo 29.º, n.ºs 1, 3 e 4, sujeita a aplicação das leis que definem as ações e omissões puníveis e fixam as penas correspondentes [isto] independentemente da natureza criminal ou contraordenacional dos procedimentos em curso» sendo certo que na espécie em causa estão em causa "infrações financeiras" (n.ºs 30 e 31) e n.º 660/2021, proc. n.º 367/2021, de 29 de julho, da 1.ª secção (referido aos "procedimentos contraordenacionais") e n.º 798/2021, proc.º n.º 164/2021, de 21 de outubro (verificar, também com interesse, o Ac. do TC n.º 228/2023, processo n.º 855/2022, de 11 de maio).

22. Na pressuposição de que tal aplicação não viola o princípio da não retroatividade da lei penal mais desfavorável (Art.º 29.º, n.º 4, da Constituição da República), no entendimento dominante que: - as normas de suspensão têm natureza excecional e temporária, motivada por força maior; - não se alterou o prazo substantivo da prescrição (que continua a ser de 5 ou 10 anos), limitando-se a suspender a sua contagem enquanto os tribunais não podiam, efetivamente, funcionar normalmente, e – que o invocado "direito à prescrição" não é um direito imune a vicissitudes processuais gerais.

23. Essa também é a continuidade que se encontra na jurisprudência deste TdC no que respeita a este preciso ponto – assim, por todos, nas Sentenças n.ºs 26/2022 – 3.ª S, de 17/11/2022, Processo n.º 2/2022 – JRF, 3.ª Secção, e 21/2024 – 3.ª S, de 20/6/2024, Processo 1/2024 – JRF, 3.ª Secção, e no Acórdão 41/2024, 3.ª S/PL, de 6/11/2024.

24. Deste modo, refletindo esta posição à situação vertente, considerando a tese da infração continuada e a data do último ato (19/02/2018), o prazo de prescrição, sem a suspensão do COVID-19, seria de 7 anos e 6 meses.

25. No entanto, o prazo legal de prescrição, acrescido da suspensão de 160 dias devida à legislação COVID-19, totaliza 7 anos, 6 meses e 160 dias, sendo a data-limite para a ocorrência da prescrição, relativamente a todos os demandados, de 26/01/2026.

26. Nessa pressuposição, temos de julgar improcedente esta exceção de prescrição invocada, passando a conhecer do demais objeto da ação.

Das demais exceções ou questões prévias

27. Inexistem outras nulidades, questões prévias ou incidentais que obstem ao conhecimento do mérito da ação.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1. - DE FACTO:

III.1.a. Resultaram como provados, em julgamento, os factos seguidamente discriminados:

A. Do requerimento inicial e da discussão da causa:

fp1 Em 2017, o Município de Tomar atribuiu vários subsídios à associação relacionada com os bombeiros - Associação Cultural Desportiva e Beneficência dos Bombeiros de Tomar (ACDBBT), sendo que em 19/02/2018 foi ainda atribuído à mesma entidade, um subsídio anual de 80.000,00€ por deliberação do órgão executivo, aprovada por unanimidade.

fp2 Tais apoios eram periodicamente sujeitos a aprovação do órgão executivo, com a referência de "(...) apoio às suas atividades estatutárias", ao abrigo da alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

fp3 Em 27/02/2017, a Presidente da Câmara deste Município (PCMT), a demandada (D1) EE, propôs à respetiva Câmara, nos termos da alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, a atribuição de um subsídio anual, à Associação Cultural Desportiva e Beneficência dos Bombeiros de Tomar (ACDBBT), no montante de 80.000,00€.

fp4 Nessa mesma data (27/02/2017), o mesmo órgão executivo deliberou a atribuir o subsídio proposto, com quatro votos a favor da Presidente dessa Câmara, EE (D1), e dos vereadores AA (D2), FF e GG e contra dos vereadores HH, II e JJ (vd. Ata n.º 5/2017, de 27 de fevereiro).

fp5 Depois disso, em 13/11/2017, a mesma Presidente da Câmara propôs à respetiva Câmara, nos termos da alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, a atribuição de um subsídio àquela ACDBBT, para apoio às suas atividades estatutárias, de 20.000,00€..

fp6 Na mesma data (13/11/2017), esse mesmo órgão executivo deliberou a atribuir o subsídio proposto, por unanimidade, com os votos favoráveis dos demandados EE, na qualidade de PCMT, e dos vereadores AA (D2), BB (D3), CC (D4), DD (D5), KK e LL (vd. Ata n.º 25/2017, de 13 de novembro).

fp7 Posteriormente, em 19/02/2018, a mesma Presidente da Câmara propôs à respetiva Câmara, nos termos da alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL, a atribuição de um subsídio aquela ACDBBT, para apoio às suas atividades estatutárias, de 80.000,00€.

fp8 Na mesma data (19/02/2018), esse órgão executivo deliberou a atribuir o subsídio proposto, por unanimidade, com o voto favorável dos Demandados EE (D1), na qualidade de PCMT, e dos vereadores AA (D2), BB (D3), CC (D4), DD (D5), KK e LL (vd. Ata n.° 4/2018, de 19 de fevereiro).

fp9 Na sequência das citadas deliberações do executivo camarário, foram emitidas as respetivas ordens de pagamento a favor da Associação Cultural Desportiva e Beneficência dos Bombeiros de Tomar (ACDBBT).

fp10 Assim, foram realizadas, pelo Município de Tomar, as seguintes transferências para associações relacionadas com bombeiros nos anos de 2015 a 2018:

a.. ACDBBT: 2015: 58.800,00€ | 2016: 67.700,00€ | 2017: 97.203,00€ | 2018: 80.000€ | Total: 303.703,00€

b. . CCD da CM Tomar e SMAS: Total: 126.510,00€

c.. Liga dos Amigos dos Bombeiros: Total: 41.790,00€

d. - Total das Transferências Concedidas: 472.003,00€

e.- Total das Transferências CMT: 8.723.741,53€

fp11 Sendo que o apuramento dos montantes transferidos para as entidades acima identificadas, era efetuado mensalmente pelos responsáveis dos Bombeiros Municipais de Tomar, com base na aplicação utilizada na sua gestão operacional e administrativa (IFFIRE), não sendo objeto de qualquer validação por parte dos restantes serviços e responsáveis do Município.

fp12 O corpo de bombeiros do Município de Tomar (MT) é misto (bombeiros profissionais e voluntários) e depende da câmara municipal.

fp13 O Regulamento da Organização dos Serviços do MT [...] elenca as competências da Divisão de Proteção Civil, no sector dos bombeiros, a possibilidade de receber e integrar voluntários, no esforço municipal de proteção civil e de voluntariado de bombeiros.

fp14 No Município de Tomar existe um "Regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo", proposto ao executivo pela respetiva presidente, aprovado por maioria de três votos a favor, um voto contra e uma abstenção, em 2 de março de 2015, em cujo preâmbulo se prevê o estabelecimento de normas de apoio às atividades culturais, recreativas, desportivas, de lazer e de juventude do concelho de Tomar, inserindo-se no âmbito das competências das autarquias locais.

fp15 Ao abrigo do art.º 2.º, n.º 1, desse Regulamento, são elegíveis "todas as associações sem fins lucrativos, com sede e/ou intervenção no concelho de Tomar, (...), que se encontrem legalmente constituídas, inscritas no registo municipal de associações [...]. O regulamento estabelece três programas de apoio [...]".

fp16 O Regulamento foi qualificado como interno e não foi sujeito a aprovação da Assembleia municipal.

fp17 O mesmo Regulamento foi parcialmente alterado em 04.01.2016, através de deliberação por maioria do executivo municipal e, em 19.12.2016, foi aprovado, por três votos a favor e três abstenções um documento designado "Normas de Atribuição de Apoios ao Associativismo".

fp18 A ACDBBT foi constituída em 21.06.2000, tendo por objeto "subsidiar na compensação dos bombeiros pela execução de tarefas e comparticipação na assistência médica e social [...]", sendo os associados exclusivamente bombeiros voluntários.

fp19 Esta associação foi subsidiada desde a sua constituição pela autarquia, inicialmente com base em deliberações da Câmara Municipal tomadas nos anos 2001, 2002 e 2006 [...] substituídas e revogadas por um protocolo celebrado em 15.04.2011.

fp20 Nos termos desse protocolo, o Município assumiu, designadamente, o compromisso de "subsidiar mensalmente o fundo social do bombeiro, gerido pela ACDBBT, num montante de 5 500,00€, a transferência periódica para a associação da "quantia enviada pela ANPC para pagamento das ECIN e da ELAC", de acordo com as "listagens discriminativas" dos turnos efetuados, fornecidas pela Divisão de Proteção Civil" [...]".

fp21 Comprometia-se, ainda, a manter um registo de todos os movimentos decorrentes do protocolo, para efeitos de "controlo e auditoria" [...].

fp22 Esse protocolo foi denunciado, nos termos da ata n.º 4/2015, de 18.12, e, em 12.10.2015, foi celebrado um novo protocolo entre as mesmas entidades, mas que deixou de prever expressamente o subsídio mensal para o fundo social de proteção do bombeiro e as cláusulas relativas às ECIN, sendo que nos termos da sua cláusula 2, alínea e), o

município de comprometia "a proceder com regularidade ao apoio financeiro às atividades de prevenção, combate, rescaldo e proteção civil, para e por força do interesse público, disponibilizadas pela ACDBBT, através de deliberações autónomas da câmara municipal, as quais podem eventualmente complementar o FSBT".

fp23 Entre 2015 e 2017, a autarquia atribuiu vários subsídios à ACDBBT, com uma regularidade quase mensal [...], e para além desses valores, foi ainda atribuído, em 19.02.2018, por deliberação aprovada por unanimidade, um subsídio anual de 80 000,00€, nos moldes acima apontados.

fp24 Todos os subsídios deliberados em 2017 e 2018 foram fundamentados no apoio às atividades estatutárias da entidade, ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, alínea u), do RJAL.

fp25 Os demandados agiram de forma livre e consciente, não atuando com a prudência e a diligência que lhes era exigível, atento o cargo que exerciam como autarcas, votando da forma descrita, sem respeito pelos procedimentos previstos e sem fundamentação, não obstante terem conhecimento do mencionado Regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo.

fp26 Não atuando com o dever de observar e cumprir as normas relativas à gestão e controlo orçamental e ao pagamento de despesas, bem como de verificar se os dinheiros públicos não eram usados para finalidade diversa da legalmente prevista.

fp27 A demandada (D3) BB tomou posse como vereadora sem pelouro (da oposição) no ano de 2017, vindo do setor privado onde era gestora de empresas, desconhecendo os precedentes respeitantes aos subsídios concedidos aos bombeiros, estando na mesma situação dos vereadores KK e LL, que também votaram favoravelmente a proposta e aos quais foi relevada a responsabilidade financeira no decurso da ARF 7/2022.

fp28 No decurso desta mesma ARF 7/2022, a identificada demandada (D3) BB foi intervencionada no decurso de doença oncológica, não tendo intervindo na mesma por esse motivo.

B. Da contestação dos demandados (D2 AA e D4 CC)

fp29 Nas datas indicadas de 28. a 36. fazia-se sentir, de uma forma avassaladora, dramática e trágica — relembremo-nos dos incêndios mortais de Pedrógão Grande -, o flagelo dos incêndios, pelo que, era premente, urgente e necessário assegurar o combate de tal calamidade.

fp30 Os serviços jurídicos da Câmara Municipal de Tomar, durante o período atrás indicado, não questionaram a regularidade e a licitude dos pagamentos realizados que vinham já dos executivos anteriores.

fp31 Os demandados AA e CC, ao votarem favoravelmente a realização daquelas despesas estavam convictos que as mesmas estariam conformes com a lei.

fp32 Logo que houve conhecimento do relatório da inspeção foi determinado o cancelamento dos pagamentos referidos.

fp33 No relatório 5/2022, relativo ao processo 29/2018 AUDIT, refere-se, no seu ponto 1, que "Nas politicas públicas nacionais relativas à efetiva cobertura a nível nacional, não se encontra definido o desempenho padrão, dos corpos de bombeiros em função dos riscos e características de cada território e consequentemente não se conhece o custo estimados dos meios humanos, técnicos e materiais necessários para o cumprir; E no ponto 2., que " Não resultou evidente existir uma estratégia que garanta níveis mínimos de qualidade e prontidão em todo o território nacional a que gere condições para uma utilização eficiente e transparente dos dinheiros públicos, causa a implementação de um serviço de bombeiros naquelas auditorias a que acima nos reportamos, durante o período mencionado 2015-2017, em que o Município de Tomar, participou com o seu corpo de bombeiros." E no ponto 7 que, O modelo de corpo de bombeiros municipal revela fragilidades que se traduzem, em algumas zonas do país, em dificuldades de recrutamento de bombeiros profissionais, tem em conta as condições de acesso, o estatuto remuneratório e o risco associado à profissão." e no ponto 8 que, "Não existe um modelo que estabeleça a contribuição do conjunto das entidades públicas para o financiamento dos corpos de bombeiros nem se encontra legalmente definida a entidade que deve proceder à análise integrada do conjunto dos apoios públicos de que beneficiam as AHB".

fp34 No mesmo relatório refere-se, ainda, que na altura o corpo de bombeiros municipais ainda revelava informação disponível incompleta, incoerente e díspar, relativamente ao financiamento municipal (ponto 9), e que "Os apoios concedidos pelas várias entidades de natureza pública não são objecto de uma análise integrada que permita garantir a sua adequação..." ponto 10), e, no ponto 11, que, "A natureza e a dimensão dos apoios municipais às AHB não se encontram reguladas na lei, não sendo o financiamento municipal fundamentado em critérios objectivos de cobertura de serviços de desempenho, procurando por vezes satisfazer as solicitações das AHB e mitigar dificuldades financeiras, com ampla discricionariedade;", e, no ponto 12, que, "Apesar de a generalidade dos municípios analisados não explicitar os critérios de financiamento das AHB, não se detectaram situações de incumprimento dos requisitos de legalidade e regularidade. . .", e, no ponto 13, que, "os apoios concedidos pelos municípios assumem

vários formatos: contratualização, através da celebração de contratos de desenvolvimento, protocolos ou contratos programa, acesso a recursos do orçamento participativo, e outros, pontuais, de natureza diversa", e, ainda no ponto 14 ,que, "Em alguns municípios analisados constatou-se que o acompanhamento e controlo da execução dos instrumentos que titulam os apoios era incipiente ou inexistente. Mesmo em Municípios cujos protocolos continham cláusulas que os obrigavam a acompanhar, fiscalizar, controlar a execução dos mesmos, os responsáveis assumiram que não aconteceu".

fp35 Sendo que nesse mesmo relatório se conclui com a recomendação ao Município de Tomar, que "- Garanta o cumprimento, pelo corpo de bombeiros municipal, de níveis de operacionalidade adequados às características do concelho; Promova a aprovação do regulamento interno dos bombeiros que, considerando a sua natureza mista, inclua quer os bombeiros profissionais quer os voluntários; Garanta que a remuneração dos bombeiros municipais cumpra o previsto na lei, fazendo cessar o pagamento de quaisquer outras compensações sem previsão legal, quer de fora direta quer através de entidades terceiras.

C. Factos considerados não provados:

C1 A formação académica do demandado (D2) AA é na área da educação visual e tecnológica e a da demandada (D4) CC em animação sócio-educativa, os quais, ao serem confrontados com as listagens de horas de trabalho e disponibilidade inerentes à prestação do serviço dos bombeiros, informados que tal prática vinha sendo seguida pelos executivos anteriores e que nunca havia sido questionado este procedimento pelas inspeções realizadas ao Município de Tomar, aprovaram tais pagamentos.

C2 Que a prática indicada de 28. a 36. relativamente aos corpos de bombeiros era também a corrente nos Municípios vizinhos.

III.1.b. Motivação de facto:

28. Para formar a convicção do Tribunal quanto à matéria dada como provada e não provada, o Tribunal fundamentou-se numa análise crítica e conjugada dos diversos meios de prova produzidos, em observância do estatuído nos Art.ºs 607.º, n.ºs 4 e 5 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável *ex vi* do Art.º 80.º da LOPTC.

29. Refira-se, do mesmo modo, como fundamentação prévia, que o tribunal não deixou, em primeiro lugar, de proceder à distinção e elucidação, na matéria alegada (petição inicial e contestação) do que são verdadeiros factos em face da matéria tomada como conclusiva, de

cariz jurídico ou mesmo meramente valorativo, que aqui não pode nem deve ter lugar, pois excede o pendor de maior objetividade que deve revestir um enunciado fático de cariz jurisdicional.

30. Isto porque no alinhamento jurisprudencial e doutrinal mais consentâneo, podemos afirmar que para efeitos processuais, tudo o que respeita ao apuramento de ocorrências da vida real integra uma questão de facto e, em contraposição, é questão de direito tudo o que estiver dependente da interpretação e aplicação da lei (ou do direito).

31. Assim, são factos elegíveis para a fundamentação de facto da sentença os eventos da vida real que sejam pressupostos das normas legais aplicáveis, nestes se englobando quer os acontecimentos externos (realidades do mundo exterior), quer os acontecimentos internos (realidades psíquicas ou emocionais do indivíduo), apreensíveis diretamente pelos sentidos ou mediante a aplicação de conhecimentos extraídos da experiência comum.

32. Serão ainda equiparáveis aos factos, os juízos que dependem de conceitos jurídicos, mas sejam do conhecimento geral e de uso corrente, como "vender", "comprar", ou "furtar", desde que não sejam em si mesmo controversos.

33. Num plano distinto situam-se os juízos valorativos (estritamente conclusivos) e os juízos significo-normativos que integram a esfera do direito.

34. Nessa certeza, considerando agora os diversos meios de prova considerado relevantes para os factos considerados provados (e não provados) o tribunal atendeu, em primeiro lugar, aos factos admitidos por acordo, expressa ou implicitamente nas contestações (nomeadamente do que se pode inferir da contestação apresentada pelos demandados AA e CC), nomeadamente sobre as condutas materiais dos demandados e ao tomar-se posição, em tais articulados, sobre as eventuais repercussões jurídicas desses factos.

35. Depois, dos documentos oferecidos com a petição inicial, devidamente concatenados, designadamente:

. nos dois processos de auditoria identificados (Processos 29/2018 – AUDIT, com o relatório 5/2022, e 7/2022 ARF, 2.ª Secção, com o relatório 9/2024 ARF) e que antecederam a tramitação aqui em causa, com especial enfoque nos respetivos Relatórios de Auditoria (RA) homologados e o Anexo I com um mapa das responsabilidades financeiras, que constituem o suporte genético da ação e evidenciam as infrações detetadas; e

. no "Dossier de Prova" (DP), contendo o suporte documental das irregularidades, designadamente: atas das reuniões do órgão executivo, propostas de deliberação e documentos de realização da despesa.

36. Refira-se que o relatório n.º 9/2024-ARF-2.ª Secção e seus anexos constituem as peças centrais da demanda/acusação, integrando o Mapa das Responsabilidades Financeiras que identifica a factualidade passível de sanção.

37. Com especial referência ao anexo II do Relatório de Auditoria – Mapa de Subsídios: Quadro detalhado das transferências efetuadas para a ACDBBT e outras entidades entre 2015 e 2018, totalizando, no caso da ACDBBT, o montante de 303 703,00 €.

38. E, bem assim, as atas das reuniões da Câmara Municipal (. Ata n.º 5/2017 (27/02/2017): Deliberação de atribuição de subsídio de 80.000,00 €; . Ata n.º 25/2017 (13/11/2017): Deliberação de atribuição de subsídio de 20.000,00 €; . Ata n.º 4/2018 (19/02/2018): Deliberação de atribuição de subsídio anual de 80.000,00 €), além dos protocolos e normativos internos (Protocolos de 15/04/2011 e 12/10/2015: Celebrados entre o Município e a ACDBBT para a gestão do fundo social do bombeiro e pagamento de equipas (ECIN e ELAC); Regulamento Interno de Atribuição de Apoios ao Associativismo (2015): cujas regras de transparência e fundamentação teriam sido preteridas; e Norma de Controlo Interno (NCI): Especificamente os artigos 4.º (fundamentação clara) e 58.º (acompanhamento de transferências).

39. Refira-se que a defesa dos demandados (D2) AA e (D4) CC faz reporte ao relatório do processo n.º 5/2022-AUDIT, com destaque para os seus pontos 9 a 14, que referem a "informação disponível incompleta", a falta de regulação legal sobre a natureza e dimensão dos apoios municipais às associações humanitárias de bombeiros, a diversidade de formatos (protocolos, contratos-programa) utilizados pelos municípios para mitigar dificuldades financeiras dos corpos de bombeiros, para além das recomendações ao Município de Tomar para que fizesse cessar pagamentos sem previsão legal, recomendações essas que os demandados alegam ter acatado integralmente assim que notificadas.

40. Mais referem o histórico de auditorias anteriores do Tribunal de Contas, para demonstrar que, em fiscalizações anteriores, a prática de aprovação de subsídios através de regulamento interno não fora censurada ou qualificada como infração financeira.

41. Foram, também, mencionadas as listagens de Gestão Operacional (IFFIRE): Menciona-se que o apuramento dos valores era efetuado mensalmente pelos responsáveis operacionais dos bombeiros com base em horas de disponibilidade e serviço.

42. Depois, também assim, foi ponderado o teor das declarações da demandada BB, ouvida em julgamento, que confirmou, no essencial, a factualidade aduzida na petição inicial quanto ao cargo assumido no Município de Tomar e as deliberações votadas, esclarecendo o contexto em que as votou. Nesse ponto, acrescentou que as propostas deliberativas não vinham

acompanhadas de parecer jurídico, pelo que questionou a fundamentação das mesmas deliberações e foi-lhe dito, na altura, que aqueles procedimentos funcionariam, na prática como um apoio à Liga e à associação de bombeiros voluntários. Confiou, assim, na experiência dos demais vereadores e da presidente da Câmara, apesar de não fazer parte do executivo. Concluiu, esclarecendo que não se defendeu no decurso do processo porque acreditou no seu desfecho positivo e porque se encontrava também numa situação difícil de saúde.

43. Estas declarações foram valoradas com as devidas reservas, uma vez que visaram conferir um contexto de especial complexidade técnica, ausência de consciência da ilicitude ou uma intencionalidade de salvaguarda do interesse público, divergente da imputação subjetiva efetuada.

44. Foram igualmente determinantes os depoimentos testemunhais de MM, economista que exerceu funções na divisão financeira da Câmara de Tomar de inícios de 2014 a 31 de janeiro de 2023, e de NN, 2.º comandante dos bombeiros de Tomar, sendo que foi bombeiro profissional de 1988 a 2022, altura em que se aposentou. Ambos os testemunhos se centraram nos procedimentos adotados relativamente ao pagamento dos subsídios aos bombeiros voluntários, em que participavam a Câmara e a Proteção Civil, onde o valor era calculado.

45. Estes testemunhos foram essenciais para cristalizar os pontos de coincidência das versões apresentadas e aferir do grau de diligência exigível face às máximas da experiência comum e aos deveres de cuidado funcional.

46. Tais foram os meios de prova que serviram para fundamentar a convicção do tribunal, assumido como uma exposição tanto quanto possível completa, ainda que concisa, dos motivos de facto e indicação crítica das provas que serviram para formar a convicção do tribunal, sem necessidade de esgotar todas as induções ou critérios de valoração das provas e contraprovas, mas permitindo verificar que a decisão seguiu um processo lógico e racional na apreciação da prova, não sendo ilógica, arbitrária, contraditória ou violadora das regras da experiência comum.

47. Da apreciação global e crítica desta prova documental e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões: i) as funções e atividades dos demandados, incluindo a sua participação nas deliberações municipais em causa, com todo o seu contexto e desenrolar subsequente; ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de membros do órgão executivo em causa, além da circunstância de não haver

nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características; e iii) a falta de atenção e cuidado, por parte de cada um dos demandados, nos termos considerados provados, às normas e procedimentos legalmente previstos, não atuando com o dever de observar e cumprir as normas relativas à gestão e controlo orçamental e ao pagamento de despesas, bem como de verificar se os dinheiros públicos não eram usados para finalidade diversa da legalmente prevista, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estavam obrigados – na dimensão respeitante a cada demandado - e de que eram capazes.

48. Igualmente, quanto aos factos julgados não provados, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque: a) não estão provados documentalmente, no âmbito dos processos identificados ou pelos documentos juntos aos autos; b) porque não foi produzida qualquer outra prova, baseado em qualquer outro meio probatório adequado.

49. Numa análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído no Art.º 607.º, n.ºs 4 e 5, do Código de Processo Civil (CPCivil), aqui aplicável, por via do exposto no Art.º 80.º da LOPTC, tendo em conta as máximas indiciárias (tanto as de conteúdo de conteúdo determinístico-natural como as de conteúdo estatístico), fez relevar, repita-se, o tipo de testemunhos alvitrados que juntamente com os pontos cristalizados do lastro de coincidência das várias versões alvitradas, e com alto grau indiciário de probabilidade ou de verosimilhança que se impõe – "para além de toda a dúvida razoável" - deram ao tribunal, na sua compreensão global, a verdade material dos factos dados como comprovados em julgamento.

III.2 -DE DIREITO:

III.2.a. Das questões jurídicas a tratar

50. Considerando os pedidos formulados no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como as defesas apresentadas nas contestações, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª- Cada um dos demandados, na qualidade em que interveio, não observou os seus deveres de conduta, violando normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, ou à contratação pública, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC?

2.ª – Considerando a resposta dada à questão antecedente, que aliás se divide em várias questões, considerando as diversas infrações em causa, devem os demandados ser dispensados de aplicação de multas, ser condenados nas multas peticionadas pelo Ministério Público, ou devem estas ser reduzidas a metade, como peticionam os demandados?

51. Consideremos, tendo naturalmente em conta que devem ser resolvidas todas estas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no Art.º 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

III.2.b. Da análise dos fundamentos jurídicos da ação

52. Como se referiu de início, o MP requer o julgamento dos demandados, no âmbito de um processo de responsabilidades financeiras, por responsabilidade financeira sancionatória, centrada na invocada ilegalidade dos subsídios anuais (€80.000,00 e outros) atribuídos pelo Município de Tomar (MT) à Associação Cultural Desportiva e Beneficência dos Bombeiros de Tomar (ACDBBT).

53. Imputa, assim, a responsabilidade aos demandados, na qualidade de vereadores que votaram favoravelmente as deliberações (cuja última ocorreu em 19/02/2018), por não terem agido com a prudência e diligência exigíveis em função do cargo, dado que os subsídios seriam uma forma de pagar pelos serviços de combate a incêndios (atividade normal dos bombeiros), através de verbas destinadas a apoiar atividades culturais e desportivas, sem enquadramento legal e regulamentar adequado, por violação do disposto nos Art.ºs 58.º e 4.º, n.º 3, da Norma de Controlo Interno (NCI), 6.º, 8.º, 9.º, 142.º, n.º 2, e 153.º do Código de Procedimento Administrativo, 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, 22.º do DL n.º 155/92, de 28.07, e 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), sob a forma continuada.

54. Pretende a responsabilização, assim, dos aqui demandados (D2 a D5), pela prática da infração prevista nas alíneas b) e l) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, a título de negligência (Art.º 67.º, n.º 3, por referência ao Art.º 61.º, n.º 5, ambos da LOPTC) e na forma continuada, pedindo a condenação de cada um deles na multa de 25 UC (Unidades de Conta), correspondente a € 2.550,00.

55. Na sua defesa, os demandados (D2) AA e (D4) CC, não colocando em causa a eventual ilegalidade da despesa, fazem apelo aos seguintes argumentos:

1. Falta de formação técnica: argumentam que a sua formação académica (educação visual e tecnológica e animação sócio-educativa, respetivamente) não é da área jurídica ou financeira, o que afeta o juízo de exigibilidade do dever de cuidado.

2. Confiança e prática anterior: alegam que a aprovação dos pagamentos se baseou na informação de que a prática já vinha sendo seguida pelos executivos anteriores e nunca havia sido questionada pelas inspeções ou auditorias realizadas ao Município de Tomar.

3. Circunstância de urgência: referem o contexto de urgência e necessidade de assegurar o combate ao "flagelo dos incêndios", numa alusão aos incêndios mortais de Pedrógão Grande.

4. Natureza do regulamento: contestam a alegada ilegalidade por falta de regulamento, defendendo que o regulamento em causa foi qualificado como sendo um regulamento interno que esgota a sua eficácia no interior da administração e, portanto, não teria de ter sido submetido à aprovação da Assembleia Municipal e publicado no Diário da República.

5. Princípio da culpa: opõem-se à condenação com base num juízo de culpa que se limite à qualidade de autarcas, defendendo a inexistência de uma conduta livre e consciente que demonstre negligência.

56. Há que cuidar dos pressupostos de aplicação da responsabilidade financeira de carzi sancionatório, aqui em causa.

57. Na verdade, a administração da *res publica* exige, nas democracias contemporâneas, um sistema robusto de *accountability* que transcenda o mero escrutínio político, enraizando-se na verificação técnica e jurídica da regularidade na utilização dos recursos públicos. Em Portugal, este desiderato encontra o seu vértice neste Tribunal de Contas, órgão jurisdicional ao qual a Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu Art.º 214.º, confere a competência suprema para a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas. O instituto da responsabilidade financeira emerge, neste contexto, não apenas como um mecanismo de recuperação de ativos (ressarcitório ou de reparação), mas como um instrumento de tutela da "ordem pública financeira", um bem jurídico autónomo que reclama proteção específica face às patologias da gestão pública.

58. A questão da natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória tem sido objeto de intenso debate. A sua classificação oscila entre o direito penal, o direito de mera ordenação social (contraordenacional) e o direito disciplinar, ou se constitui um *tertium genus* autónomo. O Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 635/2011, fala de um "tipo autónomo de responsabilidade sancionatória - a financeira". Esta posição é fundamental pois afasta a aplicação direta e automática de todos os princípios constitucionais penais (como o Art.º 29.º da CRP) com a mesma intensidade, conferindo à responsabilidade financeira uma identidade própria baseada no Artigo 214.º da Constituição.

59. Contudo, esta autonomia não significa isolamento. O Tribunal de Contas tem caracterizado esta responsabilidade como "delitual em sentido estrito", aproximando-a do Direito Penal e Disciplinar devido à sua finalidade de prevenção geral e especial e à exigência de culpa. Mais relevante, ainda, é o facto de a própria LOPTC, no seu Art.º 67.º, n.º 4, mandar aplicar subsidiariamente ao regime substantivo da responsabilidade sancionatória os Títulos I e II da Parte Geral do Código Penal. Isto cria uma ponte dogmática inevitável com o direito criminal, especialmente em matéria de pressupostos da punição, formas do crime (aqui, infração), e causas de exclusão da ilicitude e da culpa.

60. Assim, para além das questões dogmáticas, a efetivação da responsabilidade financeira no quotidiano do TdC obedece a pressupostos rigorosos, consolidados pela jurisprudência. Para que um gestor seja condenado ao pagamento de multa, este Tribunal exige a verificação cumulativa de três elementos: o comportamento (uma ação ou omissão de um sujeito que tenha a seu cargo a gestão, arrecadação ou guarda de dinheiros ou valores públicos); a ilicitude (a inobservância ou violação de um dever de serviço normativamente fixado, exigindo-se a violação de uma norma legal ou regulamentar específica); e a culpabilidade (um juízo de censura sobre a atitude interna do agente, exigindo-se, no mínimo, negligência). A responsabilidade financeira não é objetiva; a culpa é um elemento essencial, sendo que o dolo ou a negligência grave podem agravar a responsabilidade.

61. Há que apreciar, desde logo, com a definição exata de que tipo de infração se encontra aqui em causa, uma vez que na petição inicial o MP faz alusão conjunta das alíneas b) e l) do Art.º 65.º da LOPTC, mas apenas enquanto à imputação de uma infração financeira, a título de negligência, a cada um dos aqui demandados.

62. E, na verdade, o que se encontra aqui em causa, logo na perspetiva da demanda, é a da atribuição indevida de subsídios financeiros, sem enquadramento legal, o que configura uma infração financeira sancionatória suscetível de integrar responsabilidade financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, não havendo aqui lugar à invocação da alínea l) do mesmo número respeitante à violação de normas legais ou regulamentares da contratação pública. Trata-se de uma apreciação clarificadora e que se impõe em face da natureza da matéria de facto alegada e colocada em subsunção jurídica qualificativa adequada.

63. Na verdade, a jurisprudência deste TdC, em casos de subvenções indevidas (subsidiação de atividades que não se enquadram nas competências próprias ou por violação de regras de atribuição de apoios financeiros - Art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC) tem vindo a considerar ilegal e geradora de responsabilidade sancionatória a atribuição de subsídios a entidades privadas que, na verdade, se destinam a remunerar serviços (por exemplo, de competência

municipal) ou a financiar o funcionamento normal da entidade (desvio de fim), o que é incompatível com o regime das subvenções – assim, por todos, no acórdão n.º 10/2018, 3.ª S PL, de 8/6/2018, e nas sentenças n.ºs 12/2022 – 3.ª Secção, processo nº 1/2022-JRF, e 26/2022 – 3ª Secção, processo nº 2/2022-JRF.

64. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente nos fp 1 a fp 26 (ponto anterior III. 1. a.), temos de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, nos termos da fundamentação seguinte.

65. Nas datas de 27/2/2017, 13/11/2017 e 19/2/2018, os demandados votaram favoravelmente nas deliberações do executivo municipal de Tomar a atribuição de subsídios à identificada ACDBBT nos valores correspondentes de € 80.000,00, € 20.000,00 e € 80.000,00, que vieram efetivamente a ser pagos.

66. Ora, tal como descreve a petição inicial e decorre também do descrito no relatório de ARF 9/2024, e, após julgamento, decorreu dos factos considerados provados (de fp 1. a fp 26.), os pagamentos dos mencionados subsídios à ACDBBT foram ilegais por se fundamentarem em deliberações do executivo municipal sem enquadramento legal, designadamente, na alínea u) do n.º 1 do Art.º 33.º do RJAL, no Regulamento interno a que a entidade estava auto-vinculada e, ainda, por não respeitarem o disposto no Art.º 153.º do CPA, quanto aos requisitos da fundamentação dos atos administrativos.

67. O executivo autárquico estava obrigado a observar e a aplicar o Regulamento por si aprovados e ao qual estava vinculado e, consequentemente, não o podia derrogar através de atos administrativos de carácter individual e concreto, consubstanciados em cada deliberação que aprovou cada apoio, e que se eximiram às regras desse regulamento nos termos referidos.

68. A ausência de informação sobre a utilização dos dinheiros públicos atribuídos configura também o incumprimento da Norma de Controlo Interno, atrás descrita, porque revela a falta de acompanhamento dos apoios nela estatuídos.

69. Nessa medida, os subsídios em causa foram uma forma de pagamento pelos serviços prestados pelos bombeiros na sua atividade normal, designadamente, de combate aos incêndios, quando o corpo de bombeiros deve ser pago de acordo com o seu estatuto remuneratório e não através de subsídios atribuídos para apoio a atividades culturais e desportivas, como foi o caso.

70. A ausência de informação sobre a utilização dos dinheiros públicos atribuídos, por parte da entidade beneficiária, denotada pelos pedidos reiterados dos vereadores que votaram contra

a atribuição, configura também o incumprimento do Art.º 58.º da Norma de Controlo Interno, revelando falta de acompanhamento.

71. Assim, a referida atribuição reiterada de subsídios financeiros, em 2017 e 2018, aprovados por deliberações, do órgão executivo, sob proposta da Presidente do Município, configura infração financeira sancionatória, enquanto responsabilidade financeira, prevista na alínea b) do Art.º 65.º da LOPTC, por violação, do disposto nos Art.ºs 58.º e 4.º, n.º 3, da Norma de Controlo Interno (NCI), 6.º, 8.º, 9.º, 142.º, n.º 2, e 153.º do Código de Procedimento Administrativo, 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, 22.º do DL n.º 155/92, de 28.07, e 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), sob a forma continuada.

72. Tal responsabilidade financeira é dos demandados, enquanto membros do órgão executivo que votaram a favor a atribuição de subsídios à ACDBBT, a saber (neste preciso processo): AA (D2), BB (D3), CC (D4) e DD (D5).

73. Os mesmos demandados agiram de forma livre consciente, tendo repetido a atuação em dois anos sucessivos, não atuando com a prudência e diligência que lhes era exigível e de que eram capazes em função do cargo que exerciam como autarcas, votando a favor a atribuição de subsídios à ACDBBT nos termos já referidos sem fundamentação, apenas com a referência genérica a que os mesmos se destinavam ao apoio às suas atividades estatutárias, e sem respeito pelos procedimentos estabelecidos pelo Regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo, de que tinham conhecimento.

74. Certo que persistiu um contexto que pode explicar a prática da ilegalidade e a ausência de dolo, sabendo que a infração continuada em causa também foi imputada ao nível da negligência, em razão da sua qualidade funcional e a prova vem a corroborar a inobservância de um concreto dever de cuidado e que não se reduz a uma mera inferência que acompanhou a titularidade dos cargos respetivos.

75. As condutas dos demandados não podem deixar de ser censuradas pois, em função da qualidade e responsabilidade de que estavam investidos enquanto autarcas, tinham o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à gestão e o controlo orçamental e ao pagamento de despesas, bem como dever de verificar se os dinheiros públicos não eram usados para finalidade diversa da legalmente prevista.

76. A 3.ª Secção deste TdC tem sublinhado o dever de cuidado e diligência acrescido dos autarcas ou dos funcionários autárquicos (assim, por todos, nas Sentenças n.ºs 12/2022, Processo nº 1/2022-JRF, e 9/2025, Processo 23/2024-JRF). Assim, a votação favorável em deliberações ilegais, mesmo que por negligência, preenche o tipo de infração, só sendo de afastar quando

seja demonstrado que não era exigível aos demandados a atuação de modo diferente (por exemplo, por erro desculpável ou ausência de acesso à informação técnica).

77. Os demandados sustentam a sua defesa na ausência de consciência da ilicitude, com o argumento que atuaram sem consciência de que a atribuição dos subsídios era ilegal, na falta de censurabilidade do erro que será desculpável porque os demandados não possuíam formação jurídica (por exemplo, para os demandados que apresentaram contestação, educação visual e animação sócio-educativa) e confiaram na conformidade técnica do processo, e com convicção de legalidade da sua atuação, que foi determinada pela convicção de que estavam a cumprir a lei e a salvaguardar o interesse público.

78. Invocam, nessa consideração, um erro sobre a ilicitude não censurável, assente numa prática institucional reiterada (o modelo de financiamento através da ACDBBT era seguido por executivos anteriores sem nunca ter sido questionada), numa omissão dos serviços jurídicos (os serviços jurídicos da Câmara Municipal de Tomar nunca emitiram pareceres ou alertas sobre a ilegalidade das deliberações), na inexistência de censura em auditorias anteriores (referem que auditorias anteriores do Tribunal de Contas (Processos 7/2018 e 5/2022) não apontaram infrações sancionatórias a este modelo, e num estado de necessidade e num contexto de calamidade (a pressão do flagelo dos incêndios (ex: Pedrógão Grande) e a ameaça de paralisação dos bombeiros impunham uma resposta financeira imediata para garantir a segurança das populações).

79. Não obstante as considerações da defesa terem merecido algum apoio na matéria considerada provada e que assenta, em muito, na análise na documentação e nas conclusões dos relatórios de auditoria que antecederam este processo (assim, nos fp 29. a fp 35., da matéria considerada provada), a verdade é que as figuras dirimentes do erro da ilicitude desculpável (cfr. Art.º 17.º do Código Penal) ou do estado de necessidade desculpante (cfr. Art.º 35.º do Código Penal) não sobrevivem, na situação típica presente, ao dever de diligência e prudência exigível a quem exerce cargos públicos, mesmo com a responsabilidade de membros de órgãos colegiais deliberativos, como é um executivo camarário.

80. Neste dever de diligência contém-se o dever de verificar se os dinheiros públicos eram usados para as finalidades legalmente previstas, o dever de fundamentação clara dos respetivos atos de atribuição de subsídios sujeitos a votação (a mencionada violação do Art.º 153.º do CPA e do Art.º 4.º da NCI) que não depende de conhecimentos jurídicos profundos, mas do cumprimento de regras básicas de gestão pública, sendo que a responsabilidade financeira deve recair sobre os membros que votaram favoravelmente as propostas ilegais, independentemente da sua formação académica.

81. Rebatidos, assim, os argumentos dos demandados estamos em condições de reafirmar a conclusão antecedente no sentido de que se verificam, *in casu*, os pressupostos objetivo e subjetivo da infração financeira sancionatória imputada aos demandados, de "violação das normas sobre ... pagamento de despesas públicas", nos termos da 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do Art.º 65.º da LOPTC, sendo de considerar os demandados como responsáveis pela sua prática, tendo atuado com culpa, na modalidade de negligência inconsciente.

82. Uma nota ainda para justificar que se nos afigura estarmos perante uma única infração, na forma continuada, por se entender que a realização plúrima das diversas ações por parte dos demandados é executada por forma essencialmente homogénea, sendo as subsequentes à primeira dominadas pelos elementos que presidiram à realização desta e ocorre num mesmo quadro, em que releva o mesmo protocolo e as mesmas circunstâncias, estando assim verificados os pressupostos do n.º 2 do Art.º 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* Art.º 67.º, n.º 4 da LOPTC.

83. Impõe-se, agora, analisar e decidir os diversos aspetos da 2.ª questão enunciada nesta fundamentação jurídica, tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e as pretensões subsidiárias dos demandados, de dispensa de aplicação de multa ou, se assim se não entender, de atenuação especial da multa.

84. Pela aplicação do Art.ºs 65.º, n.º 9, alínea a), da LOPTC, provada a negligência do infrator, o limite máximo da multa é reduzido a metade (ou seja, para 20 UC), podendo, ainda, ser relevada a responsabilidade, nos termos do Art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC.

85. Recorde-se que atento o disposto no Art.º 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, este TdC pode:

. atenuar especialmente a multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;

. dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta; e

. no caso das 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado e, por último, se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.

86. E que no âmbito do julgamento de responsabilidades financeiras, da competência desta 3.ª Secção do TdC, já não é possível (não fazendo sentido nesta fase) a relevação da responsabilidade financeira.

87. Sendo que os institutos da atenuação e da dispensa de penas não se encontram pensados para a competência específica da 1.ª e da 2.ª Secções deste TdC, já que não dispensam a afirmação do carácter ilícito da conduta e uma ponderação mais aprofundada da culpa, própria de outro tipo de ilícitos em causa – assim, nesta ponderação, o Ac. n.º 16/2018 deste TdC de 19/12, 3.ª S/PL, PAM 6/2018.

88. As multas a aplicar devem ser graduadas em função da gravidade dos factos e das suas consequências, do grau da culpa, do montante material dos valores públicos lesados ou em risco, do nível hierárquico dos responsáveis, da sua situação económica, da existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal" – assim, no destaque do n.º 2 do Art.º 67.º da LOPTC.

89. Apreciando a matéria de fato acima fixada, sobretudo na articulação da matéria provada de fp 1 a fp 26, e de fp 27 a 35, temos que existem motivos para dispensar a pena de multa à demandada (D3) BB, verificados que se encontram os pressupostos enunciados pelo n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC, desde logo a circunstância de não haver lugar à reposição, mas também, ponderadas todas as circunstâncias do caso concreto, uma "culpa diminuta" da demandada, nos termos exigidos pelo preceito citado, correspondendo a uma "quase ausência de culpa".

90. E, isto, não obstante se considerar que este Tribunal «tem efetivamente perfilhado um entendimento exigente quanto à qualificação de "culpa diminuta"», no sentido de não ser «de qualificar como "diminuta" uma simples e comum negligência porquanto, em regra, estas infrações são cometidas apenas na forma negligente» (assim, no Acórdão n.º 36/2020-3-ª Secção, de 23/9/2020). E não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

91. Como decorre do inciso "pode" da norma em causa, a dispensa de aplicação de multa não é automática. Crê-se assim, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020, 3.ª S, Processo n.º 22/2019-JRF, que a aplicação deste regime "não pode entender-se como uma obrigação *ope legis* do Tribunal, mas antes como um poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto".

92. E, na presente situação, considera-se, em sinonímia com o que veio a acontecer quanto à relevação das responsabilidades dos vereadores KK, LL e FF (no relatório 9/2024 ARF já atrás devidamente identificado e que este processo), que a aqui demandada (D3) BB tinha iniciado o seu mandato como vereadora um mês antes da primeira deliberação acima referida e que houve unanimidade nas votações em que participou, que não teve intervenção nas reuniões

em que foram levantadas questões sobre a eventual ilegalidade da atribuição dos subsídios, e que no decurso desta mesma ARF 7/2022, a mesma demandada (D3) BB foi intervencionada no decurso de doença oncológica, não tendo intervindo na mesma por esse motivo, cremos que a sua culpa é de qualificar como "diminuta".

93. Acresce que, não havendo lugar a reposição, é de concluir que se mostram preenchidos os pressupostos exigidos pelo n.º 8 do Art.º 65.º da LOPTC para dispensar esta mesma demandada BB (D3) da aplicação de multa.

94. Já no que respeita aos demais demandados (D2) AA, (D4) CC e (D5) DD, considerando o explanado nos fp 29 a 35, cremos que estas circunstâncias ligadas ao contexto em que vieram a ocorrer os referidos pagamentos, numa época tardia de incêndios particularmente dramática (incêndio de Pedrógão Grande), numa ausência de questionamento pelo departamento jurídico municipal da legalidade daqueles pagamentos e numa indefinição do modelo de financiamento dos corpos de bombeiros a nível nacional, cremos que a factualidade provada não permite concluir no sentido de a culpa dos mesmos poder ser qualificada como "diminuta" mas afigura-se-nos que existem circunstâncias anteriores à infração que diminuem por forma acentuada a ilicitude, nomeadamente que pode entender-se ser "bom" o propósito destes demandados.

95. Assim, perante tais "circunstâncias anteriores..." à infração em causa que possibilitam formar um juízo no sentido de que as mesmas "diminu[em]am por forma acentuada a ilicitude" da conduta destes demandados (D2) AA, (D4) CC e (D5) DD, conclui-se pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do Art.º 65.º da LOPTC, para este TdC proceder a uma atenuação especial das multas.

96. Considerando, outrossim, que estamos perante infrações financeiras sancionatórias cometidas na forma negligente, impõe-se atentar que os limites mínimos e máximo se situam, em abstrato, entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC e que, por força desta atenuação especial, se reduzem a um mínimo de 12,5 UC e a um máximo de 45 UC - cfr. Art.º 65º, n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC.

97. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito e os aludidos critérios de graduação da multa, previstos no nº 2 do Art.º 67º da LOPTC, nomeadamente:

(i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;

(ii) que assumem alguma gravidade os factos atinentes à violação das regras de autorização ou pagamento de despesas públicas, colocando em causa, o princípio de legalidade e a violação de normas financeiras, com o que isso implica de falta de cautela na

gestão pública, embora não se tendo provado graves as consequências concretas desses factos;

(iii) que o montante material dos valores públicos em causa ou em risco não é elevado;

(iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente e vogal tesoureiro do executivo da junta de freguesia;

(v) as condições económicas dos demandados, de considerar como médias, em função das suas profissões; e

(vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias.

98. Mas, por outro lado, as particularidades e limitações da situação acima contextualizada reduzem o seu grau de culpa.

99. Conclui-se que os montantes de multas, a impor aos mesmos demandados (D2) AA, (D4) CC e (D5) DD, se deve situar no limiar mínimo das molduras abstratas, especialmente atenuadas, em concreto em 12,5 UC5 por cada infração.

IV – DECISÃO

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos, tendo em conta o disposto, conjugadamente, nos Art.ºs 58.º, n.º 3, 65.º e 67.º, todos da LOPTC, julga-se a presente ação procedente, por provada, e decide-se:

1. considerar não procedente, à presente data, a exceção de prescrição invocada pelos demandados, nos moldes acima fundamentados;
2. condenar cada um dos demandados (D2) AA, (D4) CC, e (D5) DD, pela prática uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no Art.º 65.º, n.º 1, al. b) (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos), e n.ºs 2, 5 e 7, na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC; e
3. condenar a demandada (D3) BB, pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b) (violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como sobre a assunção e autorização de despesas públicas e compromissos) e n.ºs 2 e 8, dispensando-a da aplicação de multa.

***

- Fixar emolumentos legais, no que respeita apenas à condenação dos demandados D2, D4 e D5, nos termos do Art.º 14.º, n.ºs 1 e 2, com repartição nos termos do Art.º 11.º, n.º 3, ambos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.
- Nos termos conjugados do Art.º 13.º do Regulamento do Tribunal de Contas e §1, alíneas b) e d), da Resolução n.º 3/2018-PG, fica esclarecido que deverão ser ocultadas as identificações pessoais de todos os demandados.

***

Registe e notifique.

Lisboa, 14 de janeiro de 2026

O Juiz Conselheiro,

Nuno Miguel P. R. Coelho