

Secção - 3.^a Secção
Data 25/09/2026
Processo JRF: 09/2025

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

SUMÁRIO

- 1 A norma sancionatória primária invocada pelo Demandante consta da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC na parte relativa à violação de normas sobre «elaboração» dos «orçamentos».
- 2 As normas sancionatórias secundárias relevantes para efeitos do preenchimento do tipo de infração imputada aos Demandados constam do seguinte complexo normativo:
 - 2.1 As normas dos artigos 42.º do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e do artigo 43.º do regime jurídico do sector público empresarial (RJSPE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelecem que todas as empresas municipais estão obrigadas à elaboração de planos de atividades e orçamentos.
 - 2.2 A norma da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos da concreta empresa local segundo a qual compete ao Conselho de Administração elaborar instrumentos de gestão previsional e submetê-los à aprovação da Câmara Municipal e a norma da alínea *c*) do artigo 19.º dos referidos Estatutos segundo a qual compete ao órgão da autarquia local aprovar os instrumentos de gestão previsional e a norma do artigo 21.º dos Estatutos que prescreve serem esses documentos terem a função de disciplinar a gestão económica e financeira da empresa;
 - 2.3 A norma do artigo 21.º do RJAEL da qual decorre que constitui uma obrigação legal o respeito pela EMECB da lei comercial, estatutos e, subsidiariamente, o RJSPE.
- 3 A dimensão normativa da compreensão dogmática da data da infração imputada exige atenção às concretas normas sancionatórias primária e secundária, plano em que a consumação do tipo de ilícito financeiro em análise não depende de um concreto dano, como, aliás, sucede com a generalidade das normas primárias relativas a infrações financeiras sancionatórias reportadas à violação de prescrições estatuídas em regras e/ou princípios legais: regras de conduta que

devem ser cumpridas pelos *contáveis* e cuja violação determina por si só o preenchimento do tipo estabelecido na norma sancionatória principal.

- 4 A data limite para o cumprimento do dever de ação alegadamente violado pelos Demandados resulta da estatuição legal do artigo 45.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais segundo a qual o orçamento do Município deve de ser apresentado à Assembleia Municipal até 30 de novembro de cada ano, na medida em que o orçamento municipal consolida e acompanha a estratégia das suas participadas e os documentos previsionais das empresas têm obedecer ao mesmo horizonte temporal.
- 5 A consumação da infração financeira por omissão ocorre no momento exato em que os agentes deixam de realizar a conduta devida e exigida por lei, no prazo em que ela era obrigatória, pelo que atento o complexo normativo que estabelece a norma de conduta alegadamente violada o prazo para o órgão integrado pelos Demandados cumprir a obrigação legal terminou em 30-11-2016 (tendo por referência que os documentos previsionais se reportavam ao exercício de 2017).

Secção - 3.^a Secção
Data 25/09/2026
Processo JRF: 09/2025

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITADA EM JULGADO

I. RELATÓRIO

- 1 Em 07-02-2025, o Ministério Público (MP) requereu perante a 3.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) o julgamento de três Demandados, AA (D1), BB (D2) e CC (D3), indicando o montante dos pedidos de condenação por força das suas alegadas responsabilidades financeiras sancionatórias.
- 2 O exercício da ação pelo MP foi precedido do processo de Verificação Interna da Conta (VIC) n.º 2135/2017 da 2.^a Secção do TdC relativo à gerência de 2017 da Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos que culminou no Relatório n.º 1/2025 - VIC, de 16-01-2025.
- 3 No requerimento inicial (RI), o MP pediu, nomeadamente, a condenação de cada um dos Demandados pela prática de uma infração financeira «p. e p. na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, a título negligente, e na forma continuada» em multa de 2 550,00 €.
- 4 O processo jurisdicional compreendeu as seguintes etapas fundamentais:
 - 4.1 Em 3-03-2025 foi ordenada a citação dos Demandados pelo juiz então titular do processo
 - 4.2 Os três Demandados apresentaram contestações com alegações articuladas.
 - 4.3 O Demandado D1 respondeu às contestações dos Demandados D2 e D3.
 - 4.4 O MP não respondeu à contestação de nenhum dos Demandados.
 - 4.5 Em 30-10-2025, o juiz então titular do processo designou para audiência de julgamento o dia 30-01-2026.
 - 4.6 Em 17-11-2025, o juiz então titular do processo, atendendo a consenso dos mandatários dos três Demandados designou como nova data para a audiência o dia 30-03-2026.

- 4.7 Em 25-02-2026, o juiz então titular do processo invocando a circunstância de no «próximo mês de março [...] estar em acumulação com as funções de juiz Conselheiro na 1.ª Secção, em regime de substituição» determinou que ficava sem efeito a data anteriormente designada para o julgamento (6-03-2026) e designou «como nova data, o dia 8 de junho de 2026».
- 4.8 Em 07-05-2026, o juiz então titular em virtude de ter marcado férias pessoais para o dia 8-06-2026 designou como nova data para a audiência de julgamento o dia 18-09-2026-
- 4.9 Em 07-07-2026, o juiz que tinha sido titular do processo até essa data cessou de funções no TdC.
- 4.10 Em 07-09-2026, a Presidente do TdC proferiu despacho em que determinou a redistribuição do processo a um novo juiz por força dos factos referidos nos §§ 4.8 e 4.9 e pela circunstância de estando a audiência de julgamento agendada para 18-09-2026 de ainda não ter sido provido o lugar do juiz que cessou funções no TdC.
- 4.11 Em 18-09-2026, o juiz a quem o processo tinha sido redistribuído pelo despacho de 7-09-2026 depois de aberta a audiência de julgamento por si presidida, atendendo ao consenso de todos os sujeitos processuais determinou que haveria lugar a incidente contraditório sobre a eventual exceção perentória de prescrição, tendo as partes produzido alegações orais sobre essa matéria.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Por referência a factualidade com relevância para o julgamento da matéria indicada no despacho transcrito *supra* no § 4.11, julgam-se provados os factos que se passam a indicar:
- 5.1 O processo de «Verificação Interna da Conta» (VIC) n.º 2135/2017 da 2.ª Secção do TdC relativo à gerência de 2017 da Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos (EMECCB) foi criado na sequência de entrada da conta em 26-04-2018.
- 5.2 A auditoria VIC relativa ao ano económico de 2017 da EMECCB foi determinada pelo Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do TdC aprovado pela Resolução n.º 2/2023 - 2.ª Secção, de 07-12-2023.
- 5.3 Em 04-01-2024, a indagação subsequente à determinação referida no § 5.2 iniciou-se com envio de ofício à EMECCB.

- 5.4 Em 25-10-2024, foram remetidos os ofícios de notificação dos três Demandados para, querendo, exercerem o contraditório relativamente ao relato produzido no processo VIC n.º 2135/2017 da 2.ª Secção do TdC.
- 5.5 Em 16-01-2025, o processo VIC n.º 2135/2017 da 2.ª Secção do TdC relativo à gerência de 2017 da EMECB culminou no Relatório n.º 1/2025 - VIC aprovado por um coletivo de 3 juízes da 2.ª Secção do TdC.
- 5.6 Os três Demandados foram citados para presente ação nas datas que se passam a indicar:
- a) D1 pessoalmente em 12-03-2025;
 - b) D2 pessoalmente em 17-03-2025;
 - c) D3 na pessoa de terceiro em 11-03-2025.
- 5.7 No RI, em termos de factualidade alega-se, no essencial, que:
- a) Não foram elaborados nem enviados os documentos previsionais da EMECB, em especial o Plano de Atividades e Orçamento, para o ano económico de 2017;
 - b) Os Demandados, ao não providenciarem pela elaboração e envio dos referidos documentos previsionais que deveria ter ocorrido em 2016 determinaram a falta de aprovação do orçamento para 2017 pelo órgão competente;
 - c) Os Demandados integraram o Conselho de Administração da EMECB, no mandato compreendido entre 6.6.2016 e 30.7.2020;
 - d) Os Demandados atuaram de forma desatenta e descuidada, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e descureando as mais elementares regras financeiras que tinham obrigação de observar e podiam e deviam ter adotado.
 - e) Os Demandados agiram livre e conscientemente.
- 5.8 No RI embora se extraíam conclusões jurídicas no sentido de que a falta dos documentos previsionais para o ano económico de 2017 implicam a «consequente irregular realização de despesas e cobrança de receitas ao longo desse ano» nada é alegado, ainda que a título ilustrativo, sobre concretas despesas e cobranças de receitas realizadas pela EMECB inexistindo a alegação de factos relativos a atos geradores de despesas ou reportados a cobranças de receitas da EMECB.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 6 Tendo por referência a factualidade articulada no RI, contestações e alegações orais inexistem factos relevantes para o julgamento da questão enunciada no § 4.11 que não tenham sido provados.

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 § 4.11), 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 O enunciado do § 5.5 foi alegado pelo Demandante, os enunciados dos §§ 5.7 e 5.8 reportam-se a sínteses de parte do RI e os enunciados dos §§ 5.1 a 5.4 e 5.6 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 da exceção perentória objeto do incidente determinado pela decisão indicada no § 4.11 em conjugação com uma análise atomizada de cada específico facto.
- 8 A 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 A ausência de factualidade relevante não provada dispensa qualquer motivação nesse segmento.

II.4 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.4.1 Sistematização da análise jurídica

- 10 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas nas seguintes partes:

10.1 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico no caso concreto;

10.2 Exceção perentória de prescrição do procedimento relativo à infração financeira sancionatória imputada pelo Demandante aos Demandados.

II.4.2 Objeto do processo, poderes de cognição do tribunal e julgamento jurídico 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 (suscetível 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 suscetíveis 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.

- 27 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), cuja motivação no caso *sub judice* será empreendida de seguida.

II.4.3 Exceção perentória de prescrição do procedimento relativo à infração financeira sancionatória imputada pelo Demandante aos Demandados

- 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, na sequência de consenso de todos os sujeitos processuais, houve lugar a incidente processual em que as partes tiveram oportunidade para alegar pronunciando-se sobre o que entendessem pertinente com vista a eventual decisão jurisdicional sobre a exceção perentória de prescrição do procedimento.
- 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 da exceção perentória e dispensa de produção de prova pessoal no caso de aquela ser julgada procedente a referida exceção, atentos, nomeadamente:
- 25.1 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 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*

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.

exceções dilatórias insupríveis e de que o juiz deva conhecer oficiosamente ou por impulso de alguma parte.

- 25.2 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.*
- 25.3 O entendimento de que findos os articulados e assegurado o contraditório, o conhecimento de exceções que obstem 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).
- 25.4 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.
- 26 A prescrição do procedimento é uma causa de extinção de responsabilidades financeiras reintegratórias (artigo 69.º, n.º 1, da LOPTC) e sancionatórias (artigo 69.º, n.º 2, alínea *a*), da LOPTC) objeto de um regime de Direito Público próprio e completo estabelecido no artigo 70.º da LOPTC (não carecendo de aplicação supletiva de outros diplomas).
- 27 O regime sobre prescrição do procedimento por responsabilidade financeira é comum para as duas categorias de responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias apresentando apenas variantes quanto aos prazos, respetivamente, 5 e 10 anos.
- 28 A extinção do procedimento por prescrição deve ser conhecida quanto a qualquer categoria de infração financeira oficiosamente independentemente de se verificar em procedimento pré-jurisdicional ou no processo jurisdicional.

- 29 O conceito de «data da infração» para efeito de prescrição (artigo 70.º, n.º 2, da LOPTC) é similar para as responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias².
- 30 Se no âmbito do processo jurisdicional for constatada pelo tribunal a prescrição de infração imputada pelo demandante a demandado(s) deve ser oficiosamente conhecida como exceção perentória *cujo conhecimento a lei não torna dependente da vontade do interessado* (nos termos artigo 579.º do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC).
- 31 Com efeito, no plano da teoria geral do processo e das categorias processuais aplicáveis por força do artigo 80.º da LOPTC a exceção perentória de prescrição do procedimento deve ser qualificada como exceção de direito material designada doutrinariamente como *objeção*, na medida em que a extinção da responsabilidade não está dependente de arguição, i.e., uma exceção que à luz da metódica judicial estabelecida no regime processual aplicável impõe a absolvição do pedido sem se conhecer dos pressupostos da alegada responsabilidade.
- 32 Pelo que vai apreciar-se a eventual prescrição do procedimento quanto a todas as infrações financeiras cujo procedimento se encontre extinto por prescrição independentemente da sua invocação pelo concreto Demandado em sede de contestação.
- 33 O Demandado D1 na contestação defendeu que o procedimento quanto à eventual infração financeira sancionatória que lhe foi imputada está extinta por prescrição, apresentando a seguinte argumentação:
- «4. Ora, a VIC em causa e que fundamenta a demanda do MP, é relativa ao ano de 2017;
5. Do Relato da VIC, foi feita por carta datada de 25/10/2024, da qual resulta a eventual responsabilidade sancionatória pelo incumprimento na elaboração e apresentação do plano e orçamento do ano de 2017, da Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos - E.M.;
6. A infracção imputada deve ser reportada ao momento da obrigação da apresentação daquele documento, no caso, até 30 de Novembro de 2016, por ser este o momento legalmente imposto para o cumprimento da obrigação por parte das entidades, ainda que o documento seja para vigorar no ano de 2017;
7. No respeito pelo princípio da universalidade consagrado no n.º 2 do art.º 42 da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, os orçamentos dos órgãos e serviços com autonomia financeira, bem como das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º são apresentados, de forma autónoma, em anexo aos orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aos respetivos órgãos deliberativos.
8. Sendo que, o orçamento das empresas municipais é aprovado na respetiva assembleia geral, por força da sua sujeição ao disposto na lei comercial (cf. artigos 21.º e 25.º do RJAE), devendo o projeto de orçamento ser apresentado à câmara e assembleias municipais, por força de disposto no artigo 42.º do RJAE, para efeito do seu acompanhamento e

² Vd., ainda, nota subsequente.

fiscalização, no exercício da competência atribuída à assembleia municipal nos termos do citado artigo 25.º do RJAL.

9. E de acordo com o estatuído no artigo 45.º da Lei n.º 73/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual (Calendário Orçamental), é alterado nos seguintes termos:

«Artigo 45.º

[...]

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, o órgão executivo apresenta ao órgão deliberativo, até 30 de novembro de cada ano, a proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte.»

10. Pelo que é legítimo concluir que no cumprimento do estatuído legalmente, a empresa municipal deveria apresentar o plano e orçamento dentro do citado prazo.

11. Considerando o estatuído no artigo 70.º, n.º 1 da LOPTC, é de 5 anos a prescrição por responsabilidades sancionatórias.

12. Sucede que, desde a data da prática da infração até à notificação da VIC, e, ainda, da citação para a presente acção, já decorreram, oito anos e quatro meses;

13. Assim, a imputada responsabilidade sancionatória encontra-se irremediavelmente prescrita.

14. Prescrição que se invoca para os devidos efeitos legais.»

34 Nas alegações orais (cf. *supra* § 4.11) todos os outros sujeitos processuais da dialética (Demandante e Demandados D2 e D3) concordaram que a infração imputada aos Demandados estava prescrita por força do disposto no artigo 70.º, n.º 6, da LOPTC.

35 As normas relevantes para a questão *sub judice* são as seguintes:

35.1 O prazo é de 5 anos (artigo 70.º, n.º 1);

35.2 O prazo conta-se a partir da data da infração (artigo 70.º, n.º 2).

35.3 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).

35.4 A prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional (artigo 70.º, n.º 5).

35.5 A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade (artigo 70.º, n.º 6).

36 As questões jurídicas essenciais que se suscitam em primeira linha no caso concreto relativamente à eventual prescrição reportam-se à data da infração e eventuais suspensões do prazo de prescrição.

37 Começando pela data da infração imputada a cada um dos três Demandados, importa ter presente que:

- 37.1 As normas sobre infrações financeiras sancionatórias constantes das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC podem ser qualificadas como *normas sancionatórias primárias* que sendo autónomas entre si partilham uma característica comum: as respetivas previsões carecem de ser complementadas por normas de conduta sobre deveres dos agentes sujeitos ao específico regime sancionatório de Direito Público (*normas sancionatórias secundárias*).
- 37.2 Os tipos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC são ilícitos de perigo, o dano não é elemento do tipo, pelo que o evento imputável à ação não envolve um dano, ao invés dos tipos de infrações reintegratórias regulados no artigo 59.º da LOPTC em que o dano constitui elemento de todos eles e, consequentemente, tem de ser imputado objetivamente à ação.
- 38 A apreciação da conduta de um específico agente como reportada a eventual infração por ação ou omissão exige a respetiva compreensão normativa em detrimento de estritas captações naturalistas da realidade fáctica em causa.
- 39 O regime próprio sobre imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias consta em primeira linha da norma do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC³: a *responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação*.
- 40 No caso a norma sancionatória primária invocada pelo Demandante consta da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC na parte relativa à violação de normas sobre «elaboração» dos «orçamentos».
- 41 As normas sancionatórias secundárias relevantes para efeitos do preenchimento do tipo de infração imputada aos Demandados constam do seguinte complexo normativo:
- 41.1 As normas dos artigos 42.º do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e do artigo 43.º do regime jurídico do sector público empresarial (RJSPE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelecem que todas as empresas municipais estão obrigadas à elaboração de planos de atividades e orçamentos.
- 41.2 A norma da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 10.º dos Estatutos da EMECB (então vigentes) segundo a qual compete ao Conselho de Administração elaborar instrumentos de gestão previsional e submetê-los à aprovação da Câmara Municipal e a norma da alínea *c*) do artigo 19.º dos referidos Estatutos segundo a qual compete ao órgão da autarquia local

³ Em conjugação com o n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, «à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º».

aprovar os instrumentos de gestão previsional e a norma do artigo 21.º dos Estatutos que prescreve serem esses documentos terem a função de disciplinar a gestão económica e financeira da empresa;

- 41.3 A norma do artigo 21.º do RJAEL da qual decorre que constitui uma obrigação legal o respeito pela EMECB da lei comercial, estatutos e, subsidiariamente, o RJSPE.
- 42 A dimensão normativa da compreensão dogmática da data da infração imputada exige atenção às concretas normas sancionatórias primária e secundária, plano em que a consumação do tipo de ilícito financeiro em análise não depende de um concreto dano, como, aliás, sucede com a generalidade das normas primárias relativas a infrações financeiras sancionatórias reportadas à violação de prescrições estatuídas em regras e/ou princípios legais: regras de conduta que devem ser cumpridas pelos *contáveis* e cuja violação determina por si só o preenchimento do tipo estabelecido na norma sancionatória principal.
- 43 A data limite para o cumprimento do dever de ação alegadamente violado pelos Demandados resulta da estatuição legal do artigo 45.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, segundo a qual o orçamento do Município deve de ser apresentado à Assembleia Municipal até 30 de novembro de cada ano, na medida em que o orçamento municipal consolida e acompanha a estratégia das suas participadas e os documentos previsionais das empresas têm obedecer ao mesmo horizonte temporal.
- 44 A infração em causa deve ser qualificada como «omissão» porque o complexo normativo que a regula tem pressuposta uma conduta negativa, de *non facere*, relativa à não apresentação pelo órgão executivo (da EMECB) dos documentos previsionais para o ano subsequente (2017) no prazo legalmente imposto para o efeito (30-11-2016).
- 45 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas.
- 46 A consumação da infração financeira por omissão ocorre no momento exato em que os agentes deixam de realizar a conduta devida e exigida por lei, no prazo em que ela era obrigatória, pelo que atento o complexo normativo que estabelece a norma de conduta alegadamente violada o prazo para o órgão integrado pelos Demandados cumprir a obrigação legal terminou em 30-11-2016 (tendo por referência que os documentos previsionais se reportavam ao exercício de 2017).

- 47 A infração imputada aos Demandados é uma infração omissiva instantânea por incumprimento do dever de elaboração e apresentação dos instrumentos de gestão previsional («em especial do plano de atividades e orçamento para 2017») ao órgão autárquico competente para a sua elaboração⁴.
- 48 A infração reporta-se ao incumprimento de um dever de praticar ação imposta dentro de um limite temporal estabelecido na lei, consumando-se com a falta da ação devida no prazo estabelecido pela lei, e o prolongamento dos seus efeitos que estão para além do elemento típico - a omissão do(s) agente(s) obsta à ação de terceiro(s), que deviam aprovar o orçamento, e pode relacionar-se no plano causal com outros ilícitos analiticamente autónomos, por exemplo realização de despesas não orçamentadas - não altera o elemento primacial de se estar perante um tipo de perigo que obsta a que se possa falar de agravamento de dano típico.
- 49 Embora o Demandante também impute no RI a violação de um outro dever legal previsto no artigo 54.º do RJSPE, relativo à obrigação das empresas apresentarem «anualmente relatórios de boas práticas de governo societário», daí não extrai uma conclusão de específico preenchimento de um outro tipo infracional, o que se compreende na medida em o relatório de boas práticas de governo societário não é um documento previsional, nem constitui um orçamento para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e a falta de orçamento para

⁴ É o seguinte o teor dos artigos 9.º a 12.º do RI:

«9. A falta de elaboração pelo Conselho de Administração e de sujeição à Câmara Municipal dos documentos previsionais, em especial do plano de atividades e orçamento para 2017 constitui uma infração financeira (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC) imputável aos membros do Conselho Administração da ENMECB, em funções em dezembro de 2017, ou seja, aos Demandados AA, presidente, BB e CC, na qualidade de vogais, já que aos mesmos, como membros do Conselho de Administração, cabia-lhes no domínio da gestão financeira e patrimonial elaborar o orçamento anual e assegurar a respetiva execução em 2017.

10. A não elaboração e comunicação dos referidos documentos previsionais aos órgãos executivo e deliberativo da autarquia constitui fundamento da dissolução dos órgãos da empresa local, por impedir o acompanhamento e controlo da atividade da empresa, o que evidencia a gravidade da existência desses instrumentos.

11. A inexistência de Orçamento para 2017 tem repercussões na execução financeira de todo o ano, ou seja, a arrecadação das receitas e a realização das despesas são irregulares por falta dos documentos disciplinadores e conformadores da gestão económica e financeira da empresa.

12. Os Demandados, ao não providenciarem pela elaboração e envio dos referidos documentos previsionais, em especial o Plano de Atividade e Orçamento, que deveria ter ocorrido em 2016, determinaram a falta de aprovação do orçamento para 2017 pelo órgão competente e consequente irregular realização de despesas e cobrança de receitas ao longo desse ano, em violação do disposto na alínea f) do artigo 10.º e no artigo 21.º, ambos dos Estatutos da EMECB, conjugados com os artigos 21.º e 42.º do RJAEI e com o artigo 43.º do Regime Jurídico do Sector Público Empresarial (RJSPE).

2017 obstava a que se pudesse reportar uma qualquer ação ou omissão à violação do que inexistia⁵.

- 50 Por outro lado, quanto a concretas despesas ou atos de cobrança da EMECB no ano económico de 2017 o RI não compreende qualquer factualidade (cf. *supra* §§ 5.7 e 5.8), o que impede que o Tribunal possa ampliar o objeto do processo a outros eventuais ilícitos cujos pressupostos não integram a causa de pedir da presente ação, nem foi objeto de qualquer pedido (cf. *supra* §§ 15 e 16).
- 51 Importa, ainda, apreciar a questão de saber se há uma infração continuada, por via de uma pluralidade de infrações, com término em 31-12-2017 ou uma infração única consumada em 30-11-2016.
- 52 Os artigos 65.º, 66.º e 67.º da LOPTC não compreendem nenhuma norma diretamente reguladora do conceito de concurso efetivo de infrações, mas o artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC determina que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória se aplica subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do Código Penal (CP), o que compreende as normas do artigo 30.º do CP.
- 53 O artigo 30.º, n.º 1, do CP prescreve que «o número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for cometido», consequentemente a matéria de facto objeto do concurso efetivo de crimes pode compreender:
- 53.1 Várias ações ou omissões distintas (concurso real);
- 53.2 Uma única ação ou omissão que lesa ou põe em perigo bens jurídicos eminentemente pessoais de diferentes ofendidos (concurso ideal).
- 54 Do artigo 30.º, n.º 1, do CP resulta, ainda, que no direito positivo português o concurso efetivo pode envolver:
- 54.1 A aplicação de diferentes normas incriminadoras (concurso heterogéneo); ou
- 54.2 A aplicação plúrima de uma única norma incriminadora (concurso homogéneo).

⁵ É o seguinte o teor do artigo 13.º do RI: « A factualidade apurada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória (al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC), pela ausência de aprovação do Plano de Atividades e Orçamento, falta de envio de elementos ao órgão executivo e deliberativo da CM de Barcelos, tendo em vista o seu acompanhamento e controlo, como dispõe o n.º 1 do artigo 42.º do RJAEI, bem como a falta de apresentação do relatório de boas práticas de governo societário, como se estipula no artigo 54.º do RJSPE, aprovado pelo Decreto-lei n.º 133/2013, de 3/10.».

- 55 As duas classificações acabadas de referir podem intercalar-se, sendo possível um concurso efetivo de crimes ideal homogéneo em que o agente lesa ou põe em perigo bens jurídicos eminentemente pessoais de mais do que um ofendido.
- 56 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, sanção única em vez de pluralidade de penas por cada crime praticado.
- 57 A imputação objetiva de infrações financeiras sancionatórias tem carácter normativo, pelo que depender da apreciação das específicas normas sancionatórias que sustentam as imputações do Demandante.
- 58 A remissão do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC para o disposto nos títulos I e II da Parte Geral do CP também compreende a norma do artigo 10.º, n.º 1, do CP que, na parte aqui relevante, estabelece que quando um tipo legal compreende um certo resultado o facto punível compreende também a omissão da ação adequada a evitá-lo.
- 59 A solução normativa do atual Direito Português em matéria de formas de realização típica de infrações penais e financeiras tem na base uma dogmática que reconhece a diversidade estrutural entre ação e omissão repercutida em múltiplas dimensões epistemológico-jurídicas, nomeadamente, conexas com a teoria geral da infração.
- 60 No caso *sub judice*, os factos essenciais relativos à conduta dos Demandados que integram a causa de pedir da concreta ação jurisdicional intentada pelo Demandante não se reportam à omissão dos documentos previsionais para vários anos económicos sucessivos, mas apenas aos documentos previsionais relativos ao ano económico de 2017 que deveriam ter sido apresentados até 30-11-2016.
- 61 Consequentemente, a imputação do Demandante não permite que se considere outras infrações para além das omissões consumadas em 30-11-20216 com a falta de entrega dos documentos previsionais para o ano económico de 2017.
- 62 Ou seja, a única alegada violação de deveres legais suscetível de apresentar relevância para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória reporta-se a delito por omissão consumado em 30-11-2016.
- 63 Se se atendesse apenas ao prazo fixado no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC o termo final do prazo de prescrição das alegadas infrações imputadas pelo Demandante aos três Demandados teria ocorrido em 30/11/2021.

- 64 Começando pela eventual suspensão do prazo de prescrição ao abrigo de norma do artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC que tem um limite máximo de 2 anos, esse preceito 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:
- 64.1 A entrada da conta no caso dos procedimentos de verificação de conta; ou
- 64.2 A abertura da auditoria.
- 65 De acordo com a causa de suspensão prevista no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC, tendo a conta entrado em 26-04-2018 houve lugar a suspensão do prazo de prescrição do procedimento durante o período máximo de dois anos, i.e., entre 26-04-2018 e 25/04/2020.
- 66 Importará, de seguida, 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:
- 66.1 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, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio (38 dias);
- 66.2 O prazo voltou a correr entre o dia 21.06.2020 e o dia 21.01.2021;
- 66.3 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 n.º 13-B/2021, de 5 de abril (74 dias).
- 66.4 Isto é, a contagem dos prazos de prescrição do procedimento infracional esteve suspensa por um total de 3 meses e 22 dias.
- 67 Por outro lado, 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 n.º 13-B/2021 «são alargados pelo período correspondente à vigência da suspensão».
- 68 Consequentemente, por via das referidas causas de suspensão e alargamento do prazo de prescrição o termo final do prazo de prescrição ocorreria em 02-09-2024.

69 Em face de todas as coordenadas indicadas impõe-se concluir que:

69.1 Nas datas da aprovação do relatório de auditoria (25-01-2025), da propositura da presente ação pelo MP (07-02-2025) e da citação dos Demandados (entre 11-03-2025 e 17-03-2025) já tinham sido atingidos os termos finais dos prazos de prescrição do procedimento de todos os ilícitos imputados pelo Demandante aos Demandados;

69.2 A prescrição constitui exceção perentória que determina a absolvição dos Demandados 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

70 A absolvição dos Demandados 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) Julgar verificada a exceção perentória de prescrição do procedimento relativo à infração financeira sancionatória imputada pelo Ministério Público aos Demandados AA, BB e CC;
- 2) Julgar improcedente a ação proposta pelo Ministério Público e absolver os Demandados AA, BB e CC dos pedidos contra eles formulados.
- 3) Declarar que não há lugar a emolumentos.

*

- Registe e notifique.

- Após abra conclusão. DN.

Lisboa, 25 de setembro de 2026.

O Juiz Conselheiro,

(Paulo Dá Mesquita)