



Acórdão nº 7/2026 - 3ª Secção/PL

Sentença nº 2/2026 - 3ª Secção

Recurso Ordinário nº 1/2026

Sumário

1. As normas contidas na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e na Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, visando a suspensão dos prazos prescricionais, incluindo aqueles aplicáveis às infrações sancionatórias a conhecer no Tribunal de Contas, repercutem-se no termo do respetivo prazo, dilatando-o ou acrescentando-lhe 160 dias, sem violação do princípio da não retroatividade da lei penal mais desfavorável.
2. Tendo decorrido o prazo máximo de prescrição de 7 anos e 6 meses, previsto no artigo 70.º, n.ºs 1 e 6 da LOPTC e os 160 dias que acrescem a tal prazo, por força da designada legislação COVID19, é de concluir que ocorreu a prescrição do procedimento, em relação às infrações sancionatórias imputadas..

INFRAÇÃO FINANCEIRA - PRESCRIÇÃO - COVID19

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

07 2026

Plenário - 3.ª Secção

Data: 25/03/2026

Processo: RO 1/2026

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO

*

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

I - Relatório

1. No processo nº 44-A/2024-JRF, apenso a estes autos, em que é demandante o Ministério Público (M.º P.º) e demandados (D2), (D3), (D4) e (D5), foi proferida a sentença nº 2/2026, em 14.01.2026, nos seguintes termos:

“... 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), (D4), e (D5), 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), 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.

2. Notificados desta sentença e com ela não se conformando, vieram os demandados, ora recorrentes, dela interpor **recursos**.

2.1. Os D3 e D5 pedem a procedência do recurso e, em consequência:

“A) Ser declarada a PRESCRIÇÃO do procedimento sancionatório, nos termos dos arts. 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º da LOPTC, com a consequente extinção da responsabilidade financeira sancionatória e absolvição integral dos Recorrentes.

Subsidiariamente, caso assim não se entenda;

B) deve a sentença recorrida ser revogada, por erro de julgamento e erro de direito, e devem os Recorrentes ser absolvidos, porquanto: i) inexistência de culpa; ii) inexistência de violação de dever funcional; iii) inexistência de nexo causal entre a sua atuação e o resultado; iv) terem sido violados, pela sentença recorrida, os princípios estruturantes do direito sancionatório, designadamente os princípios da legalidade, da tipicidade, da igualdade, da proporcionalidade e da fundamentação, vícios estes que, pela sua gravidade e natureza, determinam a invalidade da decisão e impõem a absolvição dos Recorrentes.

Ainda subsidiariamente, relativamente à Recorrente D3;

C) deve ser relevada a responsabilidade, em igualdade de tratamento com os vereadores que viram a sua responsabilidade relevada através do ARF n.º 7/2022, nos termos do princípio constitucional da igualdade (art.º 13.º da CRP). Ou caso o Tribunal entenda que por força do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC, já não é possível relevar a responsabilidade nesta fase processual, deverá a Recorrente D3 ser absolvida, por imperativo de igualdade, coerência decisória e justiça material.”.

Nas alegações apresentadas formulam as seguintes **conclusões**, que se transcrevem “*ipsis verbis*”:

I. A sentença recorrida incorre em erro de julgamento ao rejeitar a exceção peremptória de prescrição, não obstante ter reconhecido expressamente que o termo final do prazo prescricional ocorreria em **26/01/2026**. Tal reconhecimento constitui admissão inequívoca de que, ultrapassada essa data, o procedimento sancionatório se encontra extinto por força do art.º 69.º, n.º 2, al. a), da LOPTC, **impondo-se a absolvição dos Recorrentes.**

B. O Tribunal a quo fez errada interpretação e aplicação do direito ao considerar que o prazo prescricional previsto no art.º 70.º da LOPTC deveria ser acrescido de 160 dias, com fundamento na aplicação conjugada da Lei n.º 1-A/2020, da Lei n.º 4-B/2021 e da Lei n.º 13-B/2021. Tal entendimento viola o princípio da legalidade sancionatória, porquanto estas leis não preveem, nem direta nem indiretamente, a suspensão de prazos substantivos de prescrição.

C. O regime excecional de suspensão de prazos previsto na legislação COVID-19 foi concebido exclusivamente para prazos processuais em curso, não abrangendo prazos substantivos como o da prescrição do procedimento sancionatório. A suspensão ou interrupção de prazos substantivos exige previsão legal expressa, nos termos dos arts. 11.º e 300.º e ss. do Código Civil.

D. A decisão recorrida aplicou, de forma extensiva e sem base legal, um regime de suspensão que não é aplicável ao prazo de prescrição previsto na LOPTC, violando o princípio da tipicidade das causas de suspensão e interrupção e o princípio da legalidade. A interpretação extensiva de normas excecionais é proibida, sendo juridicamente inadmissível a sua aplicação a prazos substantivos sancionatórios.

E. Ainda que, por mera hipótese académica, se admitisse a aplicação das leis excecionais COVID-19, o Tribunal deveria ter verificado a existência de impossibilidade prática de realização de actos processuais, condição necessária para a suspensão prevista na Lei n.º 1-A/2020. A sentença não demonstra, nem sequer alega, qualquer impossibilidade objetiva, violando o dever de fundamentação previsto no art.º 205.º, n.º 1, da CRP.

F. O Tribunal a quo fixou como termo final do prazo de prescrição do procedimento sancionatório a data de **26/01/2026**, pelo que, à data da interposição do presente recurso, o procedimento encontrava-se já prescrito, nos termos do art.º 70.º da LOPTC. A manutenção da condenação após o decurso do prazo legal constitui erro de direito e nulidade por violação de norma imperativa.

G. A prescrição do procedimento sancionatório é de conhecimento oficioso, podendo e devendo ser declarada em qualquer fase do processo enquanto não tiver ocorrido o trânsito em julgado da decisão. A omissão da sua declaração viola o art.º 69.º, n.º 2, al. a), da LOPTC,

e o Art.º 615º n.º1 al. d) do CPC ex vi Art.º 80º da LOPTC, bem como o princípio da legalidade e o dever de aplicação oficiosa das normas imperativas.

H. A verificação da **prescrição** determina a extinção da responsabilidade financeira sancionatória, impondo a absolvição dos Recorrentes. Pelo que, a sentença recorrida incorre em erro de julgamento ao rejeitar a prescrição invocada, não obstante ter reconhecido que esta ocorreria em 26/01/2026. Prescrição essa que mais uma vez se invoca.

I. A responsabilidade financeira sancionatória exige demonstração de **culpa efetiva**, nos termos do art.º 32.º, n.º 10, da CRP, e do art.º 17.º n.º1 do Código Penal, que define a culpa como previsibilidade, exigibilidade de conduta diversa e violação de dever funcional. A sentença, ao condenar sem demonstrar estes elementos, viola o regime jurídico aplicável.

J. Nos termos do art.º 17.º do Código Penal, a culpa pressupõe que o agente pudesse prever o resultado e atuar de modo diferente. Os Recorrentes não tinham acesso à informação necessária nem competência funcional para detetar irregularidades, inexistindo previsibilidade ou exigibilidade de conduta diversa.

K. A sentença presume culpa sem prova, violando o art.º 32.º, n.º 2, da CRP. A imputação assenta em presunções abstratas e não em factos provados, impondo aos Recorrentes um dever de vigilância que não decorre da lei nem das suas funções, contrariando o art.º 17.º do Código Penal.

L. A Recorrente D3 era vereadora da oposição, sem pelouro, sem funções executivas e sem acesso aos serviços. Não lhe era exigível qualquer atuação diversa, pelo que a sentença viola o princípio da individualização da culpa.

M. A Recorrente D3 não tinha competência para exigir parecer jurídico ou controlar a legalidade das propostas. A sentença, ao imputar-lhe um dever funcional inexistente, viola o princípio da legalidade bem como o regime da culpa.

N. Não existiam sinais ostensivos de ilegalidade que impusessem à Recorrente D3 um dever acrescido de diligência. Não lhe era exigível detetar irregularidades que os próprios serviços não identificaram.

O. A Recorrente D3 atuou com base na confiança legítima nos serviços, e em quem apresentou as propostas, in casu a Presidente da Câmara - sendo que a sentença ignora este elemento essencial. Deste modo, não se encontra demonstrada culpa da Recorrente, pelo que a sua responsabilização é juridicamente inadmissível.

P. A Recorrente D3 encontrava-se em situação factualmente idêntica à dos vereadores AA e BB, que viram a sua responsabilidade relevada através da ARF n.º 7/2022. Contudo, a Recorrente D3 veio a ser condenada pelo Tribunal a quo.

Q. A diferença de tratamento entre a Recorrente D3 os vereadores que viram a responsabilidade relevada, não é fundamentada e viola o princípio da igualdade plasmado no Art.º 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

R. A sentença viola o dever de fundamentação constitucionalmente plasmada no art.º 205.º CRP, ao não justificar a distinção entre situações fácticas e jurídicas idênticas.

S. A diferença de tratamento entre vereadores colocados em idêntica posição funcional viola o princípio da uniformidade de aplicação do direito sancionatório.

T. A correta aplicação do princípio da igualdade impõe que a Recorrente D3 beneficie do mesmo tratamento jurídico conferido aos referidos vereadores. Não sendo admissível

relevar a responsabilidade na presente fase processual (por força do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC), impõe-se em alternativa a absolvição da Recorrente D3.

U. A Recorrente D3 não apresentou defesa por motivos de saúde devidamente comprovados, encontrando-se impossibilitada de exercer o contraditório. A sua situação clínica limitava gravemente a sua capacidade de acompanhar o processo, de consultar o mandatário e de exercer plenamente o seu direito de defesa.

V. O Tribunal não assegurou um contraditório efetivo à Recorrente D3, violando deste modo o art.º 32.º da CRP e o art.º 3.º, n.º 3, do CPC. A ausência de contraditório constitui fundamento autónomo de anulação da decisão.

W. O Recorrente D5 não teve intervenção técnica nos procedimentos, não elaborou propostas, não instruiu processos e não validou cabimentos. A sentença, ao imputar-lhe responsabilidade por atos que não praticou, viola o princípio da legalidade.

X. O Recorrente D5 era, no mandato de 2017-2021, vereador “sem tempo”, isto é, exercia funções em regime de não permanência, embora com pelouros atribuídos. Poderia ter optado pelo regime de “tempo inteiro” ou “meio tempo”, mas escolheu o regime de “sem tempo”, abdicando de remuneração e recebendo apenas senhas de presença.

Y. Esta condição de vereador “sem tempo” teve impacto direto e relevante na sua capacidade de análise: não dispunha de tempo útil, nem de meios materiais, nem de apoio técnico-jurídico próprio que lhe permitissem proceder a uma avaliação exaustiva das propostas incluídas na ordem de trabalhos das reuniões de Câmara.

Z. Ademais, não existia parecer jurídico nem alerta dos serviços que permitisse detetar a alegada desconformidade. A sentença exige ao Recorrente D5 que detetasse irregularidades que os próprios serviços não assinalaram, o que é inexigível.

AA. O Recorrente D5 atuou num contexto de emergência pública, marcado por incêndios de grande dimensão. A sentença, ao ignorar este contexto, aplica um juízo de censura desproporcional.

BB. Ambas as propostas foram votadas favoravelmente por unanimidade, sendo o voto do Recorrente D5 sustentado na sua consciência e no contexto dramático vivido pelo concelho - bem como nos concelhos vizinhos -, marcado pelo flagelo dos incêndios em outubro de 2017, com resquícios no início de 2018.

CC. O Recorrente D5 não considerou sequer a possibilidade de estar a violar algum preceito legal, pois a prioridade, naquele momento, era garantir apoio imediato aos Bombeiros de Tomar, que enfrentavam uma situação de risco extremo e de grande exigência operacional.

DD. O Recorrente D5 atuou com base na confiança legítima nos serviços, e em quem apresentou as propostas, *in casu*, a Presidente da Câmara - sendo que a sentença ignora este elemento essencial. Deste modo, não se encontra demonstrada culpa do Recorrente, pelo que a sua responsabilização é juridicamente inadmissível, bem como por não se verificar preenchido o elemento subjetivo da infração, nos termos do art.º 17.º do Código Penal, impondo-se a absolvição do Recorrente D5.

EE. Foi demonstrado em sede de audiência e julgamento, que as propostas não eram acompanhadas de parecer jurídico - facto não controvertido e confirmado em audiência.

FF. A ausência de parecer jurídico é imputável aos serviços e não aos Recorrentes, que não tinham competência para o exigir.

GG. Não existiam elementos que permitissem detetar qualquer irregularidade. A sentença exige aos Recorrentes que identificassem desconformidades que os próprios serviços não assinalaram.

HH. Os Recorrentes atuaram sempre de boa-fé, sem qualquer benefício pessoal, patrimonial ou não patrimonial.

II. A atuação dos Recorrentes foi motivada exclusivamente pelo interesse público e pelo contexto de emergência, não havendo qualquer intenção de violar normas legais.

JJ. As propostas teriam sido aprovadas independentemente dos votos dos Recorrentes, dado que a maioria necessária estava assegurada. A atuação dos Recorrentes D3 e D5 não foi determinante para o resultado.

KK. A sentença não analisou o nexo causal, limitando-se a imputar responsabilidade pelo simples facto do voto favorável, violando o dever de fundamentação.

LL. A responsabilidade sancionatória exige nexo causal entre a conduta e o resultado, nos termos do art.º 563.º do Código Civil e do art.º 10.º do Código Penal. *In casu*, tal nexo não se verifica. Não se verificando nexo causal, não pode haver responsabilidade sancionatória.

MM. A sentença recorrida padece de insuficiência e contradição da fundamentação, ao não analisar elementos essenciais como a ausência de parecer jurídico, o contexto de emergência e a posição funcional dos Recorrentes.

NN. A sentença incorre em erro de subsunção jurídica ao imputar aos Recorrentes deveres funcionais que não lhes cabiam, violando o princípio da tipicidade.

OO. A sentença incorre em erro de julgamento ao não valorar a situação de emergência como circunstância atenuante ou excludente da culpa, em violação do art.º 35.º do Código Penal.

PP. A sentença incorre em erro ao não aplicar o princípio da igualdade na comparação entre a Recorrente D3 e os restantes vereadores que viram a sua responsabilidade relevada.

QQ. A sentença incorre em erro ao não reconhecer que a ausência de parecer jurídico constitui falha dos serviços e não dos Recorrentes.

RR. A sentença incorre em erro ao não reconhecer que a atuação dos Recorrentes se enquadrou na confiança legítima, juridicamente protegida.

SS. A sentença incorre em erro ao não reconhecer que a responsabilidade financeira sancionatória exige **culpa efetiva** e **nexo causal** - inexistentes *in casu* -, e ao não declarar a **prescrição** que extingue o procedimento sancionatório;

TT. Impondo-se, por tudo isto, que o Tribunal declare a prescrição, e em consequência declare extinto o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória, absolvendo integralmente os Recorrentes, ou, subsidiariamente, revogue a decisão por inexistência de culpa, inexistência de violação de dever funcional e inexistência de nexo causal, absolvendo assim os Recorrentes.

*

2.2. Os D2 e D4 pedem a procedência do recurso e consequentemente “*ser declarado extinto o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória instaurado, por*

prescrição, nos termos do artigo 70.º da LOPTC e, consequentemente, a sentença ser revogada e os recorrentes absolvidos”.

Nas alegações apresentadas formulam as seguintes **conclusões**, que se transcrevem “*ipsis verbis*”:

“A. Nos termos do artigo 70º da LOPTC, o prazo de prescrição do procedimento pelas responsabilidades financeiras de natureza sancionatória é de 5 anos, contados deste a data da infração.

B. O mesmo artigo estabelece as causas de suspensão do prazo e um prazo máximo acrescido de metade que, deve ser considerado mesmo que haja períodos de suspensão e interrupção - cf. nº 6 do artigo 70º da LOPTC.

C. A prescrição do procedimento é de conhecimento oficioso, podendo e devendo ser declarada em qualquer fase, inclusive na sede de recurso, desde que antes do trânsito em julgado da decisão condenatória.

D. Assim, na presente data, encontra-se o prazo máximo de prescrição integralmente decorrido.

E. Pois que, à data da interposição deste recurso, já decorreu o prazo normal da prescrição, acrescido do período legalmente previsto, sem que tenha ocorrido qualquer outra causa legítima de prolongamento adicional ou de “recontagem” para além do quadro normativo da LOPTC.

F. Assim, deverá o Tribunal “ad quem” conhecer do presente recurso e declarar o presente procedimento extinto por prescrição, revogando assim a sentença proferida.

G. E, consequentemente, serem os recorrentes absolvidos da infração que lhes foi imputada, nos termos dos artigos 69º nº 2 al. a) e 70 LOPC;

H. A decisão condenatória não pode manter-se em vigor, pois que ocorreu causa extinta do procedimento, sob pena de violação dos princípios da legalidade, segurança jurídica e proteção da confiança.

I. A sentença erra ao não declarar a extinção, por prescrição.

J. Encontrando-se com o presente recurso todos os pressupostos legais da prescrição do procedimento de responsabilidade financeira sancionatória.

K. Impõe-se por isso a revogação da sentença recorrida e a consequente absolvição dos recorrentes.

L. Termos em que, se requer a Vs. Ex^{as} que julguem procedente o presente recurso e, consequentemente ser declarado extinto o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória instaurado, por prescrição, nos termos do artigo 70º da LOPTC e, consequentemente a sentença ser revogada e os recorrentes absolvidos.

*

3. O Ministério Público, demandante e ora recorrido, apresentou **parecer**, ao abrigo do artigo 99.º. n.º 1, da LOPTC, no qual conclui no sentido de que:

- “....é certo que já decorreram todos os prazos máximos, tendo os presentes autos prescrito no passado dia 26 de Janeiro de 2026 (esta alegação também é comum aos Recorrentes D3 e D5).”;

- “deverá o Tribunal “ad quem” conhecer do presente recurso e declarar o presente procedimento extinto por prescrição, revogando assim a sentença proferida, e

consequentemente, serem os recorrentes absolvidos da infração que lhes foi imputada. nos termos dos artigos 69º nº 2 al. a) e 70º LOPC”.

*

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II - Fundamentação fáctica

5. Na sentença recorrida consideraram-se como **factos provados (f. p.)**:

“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), 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, demandada (D1), e dos vereadores demandado (D2), CC e DD e contra dos vereadores EE, FF e GG (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 demandada 1, na qualidade de PCMT, e dos vereadores demandado 2, demandada 3, demandada 4, demandado 5, AA e BB (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 àquela 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 (D4), (D5), AA e BB (vd. Ata n.º 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 participação 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) 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 AA e BB, 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) foi intervencionada no decurso de doença oncológica, não tendo intervindo na mesma por esse motivo.

B. Da contestação dos demandados (D2 e D4)

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 D2 e D4, 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 políticas 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.

*

6. Ainda na sentença recorrida, consideraram-se como *factos não provados (f. n. p.)*:

“C1 A formação académica do demandado (D2) é na área da educação visual e tecnológica e a da demandada (D4) 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 - Fundamentação de direito

A. As questões decidendas

7. É jurisprudência consensual que as conclusões das alegações do recurso delimitam o objeto do mesmo, sem prejuízo do conhecimento oficioso de outras questões, nos termos do estatuído nos artigos 633.º, 635.º, nº 4, 639.º, nº 1 e 608.º, nº 2, todos do CPC, estes, como os demais preceitos deste diploma legal antes e adiante citados, aplicáveis *ex vi* artigo 80.º da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunais de Contas-LOPTC), na redação em vigor à data dos factos e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação.

8. Assim, em face das conclusões de ambos os recursos, que delimitam os seus objetos, como acima se justificou, considera-se que as questões a decidir nestes autos, segundo a sua ordem de precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª) Deve ser declarado extinto o procedimento, por prescrição ?

2.ª) A sentença recorrida viola o princípio da legalidade, bem como o regime da culpa, no que tange à D3?

3.ª) A sentença recorrida viola o princípio da igualdade e o dever de fundamentação, consagrados constitucionalmente?

4.ª) Não se encontra demonstrada a culpa do D5, pelo que não está preenchido o elemento subjetivo da infração, impondo-se a sua absolvição?

5.ª) A sentença recorrida ignora o contexto de emergência pública em que o D5 atuou, impondo-lhe um juízo de censura desproporcional?

Vejamos.

*

A. Prescrição

9. Na decisão recorrida e considerando: as datas dos factos como as de 27/02/2017, 13/11/2017 e 19/02/2018; que à luz da tese da infração continuada será de considerar como data do último facto a de 19.02.2018; que ao prazo máximo de prescrição, de 7 anos e 6 meses, será de acrescer 160 dias, por força da legislação COVID-19, concluiu-se como “data-limite para a ocorrência da prescrição, relativamente a todos os demandados, [a] de 26/01/2026”.

10. Em conformidade e atendendo a que a sentença foi proferida a 14.01.2016, decidiu-se que, naquele momento, ainda não tinha decorrido o prazo de prescrição e julgou-se improcedente a exceção de prescrição que tinha sido arguida pelos demandados.

11. Os recorrentes/demandados D2 e D4, não colocando em causa aquele entendimento da sentença recorrida invocam, porém, que entretanto à data da interposição do recurso já terá ocorrido a prescrição, o que terá acontecido no passado dia 26.01.2026, prescrição aquela que deve ser conhecida e declarada por este tribunal *ad quem*, por ter ocorrido antes do trânsito em julgado da sentença condenatória.

12. Por sua vez, os recorrentes/demandados D3 e D5, alegam que a sentença recorrida terá incorrido em erro de julgamento ao rejeitar a exceção perentória de prescrição por considerarem que ao prazo prescricional previsto no artigo 70.º da LOPTC não devem acrescer 160 dias, com fundamento na aplicação conjugada da Lei n.º 1-A/2020, da Lei n.º 4-B/2021 e da Lei n.º 13-B/2021, sob pena de violação do princípio da legalidade sancionatória.

13. Estes recorrentes alegam ainda que, tendo o Tribunal *a quo* fixado como termo final do prazo de prescrição do procedimento sancionatório a data de 26/01/2026, então o procedimento encontrava-se já prescrito à data da interposição do recurso, prescrição que mais uma vez invocam, concluindo que a verificação da prescrição determina a extinção da responsabilidade financeira sancionatória, impondo a absolvição dos Recorrentes.

14. Por sua vez o Ministério Público, nas contra-alegações de recurso, admite que a prescrição veio mesmo a ocorrer na data de 26.01.2026, a qual é de conhecimento oficioso e que deve declarar-se o presente procedimento extinto, por prescrição.

15. Cumpre apreciar e decidir, sendo certo que a questão é simples.

16. Começa por salientar-se que não assiste razão aos recorrentes/demandados D3 e D5, quando pretextam que às infrações sancionatórias em causa e ao prazo prescricional previsto no artigo 70.º da LOPTC não devem acrescer 160 dias, com fundamento na legislação COVID-19.

17. Como bem se fundamenta na decisão recorrida, invocando jurisprudência do Tribunal Constitucional, as normas contidas na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e na Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, visando a suspensão dos prazos prescricionais, incluindo aqueles aplicáveis às infrações sancionatórias a conhecer no Tribunal de Contas, repercutem-se no termo do respetivo prazo, dilatando-o, sem violação do princípio da não retroatividade da lei penal mais desfavorável.

18. E sobre esse aspeto tem sido essa a jurisprudência¹ constante deste Tribunal de Contas, como se dá nota com a invocação da mesma no § 23 da sentença recorrida.

19. Acresce que os ora recorrentes não colocam em crise aquela jurisprudência do Tribunal Constitucional, nem a deste Tribunal, nem invocam argumentação nova que implique a reponderação dessa linha jurisprudencial.

20. Nesta medida, reafirmando tal jurisprudência, é de concluir que não lavrou em erro a sentença recorrida ao considerar que às infrações sancionatórias em causa e ao prazo prescricional previsto no artigo 70.º da LOPTC deviam acrescer 160 dias, com fundamento na legislação COVID-19 e que, à data da prolação da sentença recorrida ainda não tinha

¹ Sendo o relator do presente aresto o subscritor das Sentenças 26/2022 e 21/2024 aí citadas e o 1-º Adjunto deste aresto o relator do Acórdão 41/2024 aí igualmente citado.

decorrido, integralmente, o prazo prescricional, assim julgando improcedente a exceção de prescrição arguida.

21. Porém, como é linear, pelo que atrás se deixou exposto - e no que estão de acordo quer os recorrentes quer o recorrido - decorreu entretanto e integralmente esse prazo prescricional, antes de ter transitado em julgado a sentença condenatória proferida em 1.ª instância, pelo que se impõe a este tribunal de recurso tomar em consideração tal realidade e extrair, desse facto, as devidas consequências.

22. Assim, tendo decorrido o prazo máximo de prescrição de 7 anos e 6 meses, previsto no artigo 70.º, n.ºs 1 e 6 da LOPTC e os 160 dias, que acrescem a tal prazo, por força da aplicação conjugada da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, é de concluir que ocorreu a prescrição do procedimento, em relação às infrações sancionatórias imputadas.

23. A consequência da verificação dessa exceção não é a absolvição dos demandados/recorrentes, como pretextam os recorrentes no segmento final das suas alegações, mas antes, como decorre do estatuído no artigo 69.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC e considerando que estamos perante infrações de natureza sancionatória, a declaração de extinção da responsabilidade financeira sancionatória imputada.

24. Com efeito, não estamos perante uma exceção dilatória, nem perante uma exceção perentória, de natureza civilista, que tenham como consequências a absolvição da instância ou do pedido, respetivamente, mas antes perante uma causa legal de extinção do procedimento sancionatório em causa (a prescrição), perdendo objeto o prosseguimento da lide.

25. Nestes termos é de concluir que assiste *razão aos recorrentes, quanto à 1ª questão equacionada supra, devendo ser julgado extinto, por prescrição, o procedimento pelas responsabilidades financeiras imputadas aos demandados/recorrentes.*

*

B. Demais questões.

26. Considerando a conclusão antecedente, mostra-se prejudicado o conhecimento das demais questões suscitadas nas alegações de recurso dos recorrentes/demandados D3 e D5, elencadas no § 8 supra, pelo que não se conhece das mesmas, atento o estatuído no artigo 608.º, n.º 2, do CPC.

*

IV - Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3ª Secção em julgar procedente a exceção de prescrição arguida, ocorrida após a prolação da sentença recorrida e, consequentemente, julgar extinto o procedimento relativamente às responsabilidades financeiras imputadas aos demandados/recorrentes, determinando o arquivamento dos autos.*

Não são devidos emolumentos - cf. artigos 17.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05.

Registe-se e notifique-se.

Após, abra conclusão, tendo em vista a elaboração de sumário e determinação de publicação no sítio do Tribunal de Contas.

*

Lisboa, 25 de março de 2026

António Francisco Martins - Relator

Paulo Dá Mesquita - Adjunto

Cristina Flora - Adjunto