



Sentença nº 24/2025 – 3ª Secção

Processo nº 43/2024-JRF/3ª Secção

Sumário

1. As condutas dos demandados, de não diligenciarem pelo controlo do registo das receitas cobradas em dezembro de 2017 na execução orçamental desse ano, levando assim a uma ausência de registo de algumas das receitas cobradas em dezembro de 2017 na respetiva execução orçamental, é violadora dos princípios da anualidade e da execução orçamental da receita e configura o preenchimento da previsão objetiva da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
2. São de considerar como responsáveis os demandados, por não terem diligenciado pelo controlo do registo das receitas cobradas em 2017 na respetiva execução orçamental e, assim, não terem atuado com o cuidado e a diligência devidos na elaboração dos instrumentos de gestão, levando à divulgação das contas com informação que não correspondia inteiramente à realidade dos factos, porquanto tais contas não refletiam, de forma rigorosa e objetiva, o resultado da gestão e a verdadeira situação económica e financeira da instituição.

PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL – RESPONSÁVEL FINANCEIRO - INFRAÇÃO FINANCEIRA – NEGLIGÊNCIA

Juiz Conselheiro: António Francisco Martins

24 | 2025

3.ª Secção

Data: 22/04/2025

Processo: 43/2024-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra demandado 1 (1.º demandado ou D1), demandada 2 (2.ª demandada ou D2) e demandada 3 (3.ª demandada ou D3), melhor identificados nos autos, pedindo a condenação de cada um dos demandados, pela prática, a título negligente e na forma continuada, de uma infração financeira sancionatória, prevista e punida (p. e p.), no art.º 65º, nº 1, alínea b) da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC), diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na multa de 25 UC.

Alega, em resumo, que os demandados, como presidente (o D1) e vogais (a D2 e a D3), do Conselho Diretivo (CD) do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P. (LNEC) e cabendo-lhes, no domínio da gestão financeira e patrimonial, elaborar o orçamento anual e assegurar a respetiva execução, arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas, não procederam em conformidade com o dever de registar as receitas no ano em que foram cobradas, de modo a relevarem para a execução orçamental desse ano e isto porquanto, nas contas relativas ao exercício de 2017, submetidas a este Tribunal, ocorreram situações de valores recebidos na conta bancária do LNEC, mas não registados na contabilidade, no montante total 69.904,75€.

Alega, ainda, que os demandados, ao não diligenciarem pelo controlo do registo das receitas cobradas em 2017 na respetiva execução orçamental, não atuaram com cuidado e diligência na elaboração dos instrumentos de gestão, levando à divulgação de informação que não correspondia à realidade dos factos e das demonstrações financeiras, não permitindo uma análise segura das contas de forma a refletirem, de forma rigorosa e objetiva, o resultado da gestão do LNEC e a verdadeira situação económica e financeira daquele Laboratório.

Conclui que os demandados, tendo agido livre e conscientemente, cometeram assim, na forma negligente, a infração financeira sancionatória que lhes imputa.

*

2. Contestaram os demandados, em peças processuais individuais, mas que reproduzem, no essencial, a mesma alegação factual e jurídica e todas terminando pela improcedência do pedido e a sua absolvição e, subsidiariamente, pela dispensa de pena ou, se assim se não entender, pela atenuação especial da multa.

Estribam a sua defesa alegando, em resumo, que não se verifica o preenchimento dos elementos objetivo e subjetivo da responsabilidade financeira sancionatória em causa, por não ter ocorrido violação das normas de execução orçamental invocadas, designadamente dos princípios da unidade e da universalidade, da especificação, da

anualidade e da execução orçamental da receita, dado que a reconciliação bancária de final de exercício identificou claramente os valores creditados na conta bancária e indicou que seriam registados contabilisticamente no ano seguinte, assegurando a transparência e a rastreabilidade das operações financeiras e ainda porque a certificação legal das contas do exercício de 2017, emitida pelo Fiscal Único em maio de 2018, o qual não colocou qualquer reserva quanto ao registo das receitas em 2018. Além de que, quando a receita foi creditada na conta bancária, não estavam reunidas as condições legais e materiais para a sua correta contabilização, pelo que tais receitas apenas puderam ser corretamente reconhecidas e contabilizadas no exercício de 2018.

Mais alegam que confiaram legitimamente na competência dos serviços técnicos responsáveis pelo registo e contabilização das receitas, não tendo qualquer intervenção direta no registo das mesmas, concluindo que não se pode afirmar terem agido com culpa.

Invocam, ainda, ocorrer uma causa de exclusão da culpa, erro sobre a ilicitude não censurável, pelo que devem ser absolvidos.

Admitindo, por dever de patrocínio, o preenchimento dos elementos objetivo e subjetivo da infração em causa, consideram deverá ser dispensada a aplicação de multa ou, subsidiariamente, ser a multa especialmente atenuada, por se verificarem os pressupostos para tal.

*

3. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e os demandados têm legitimidade.

Não se verificam nem foram arguidas outras nulidades, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como das atas consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma verificação interna à conta (VIC) de gerência do LNEC, relativa ao exercício de 01/01 a 31/12/2017, da responsabilidade dos elementos constantes da relação nominal identificados no Anexo I do relatório, a fls. 18, nos períodos aí indicados, ou seja, quanto à D2 apenas entre 01.01 a 31.08.2017.

4.2. Essa VIC deu origem ao proc. 5378/2017.

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.



4.3. No final da instrução do processo foi elaborado o Relatório n.º 12/2024-VIC-2.^a S, o qual foi aprovado em subsecção, da 2.^a secção, de 24/10/2024, no qual se concluiu que a conta não reunia condições para ser homologada.

4.4. De acordo com a Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 157/2012, de 18 de julho, o LNEC, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, prossequindo as atribuições do Ministério das Infraestruturas e Habitação, sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

4.5. Com sede em Lisboa é o laboratório do Estado que tem por missão empreender, coordenar e promover a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico, bem como outras atividades científicas e técnicas necessárias ao progresso e à boa prática da engenharia civil, exercendo a sua ação, fundamentalmente, nos domínios da construção e obras públicas, da habitação e urbanismo, do ambiente, da gestão dos riscos, da indústria dos materiais, componentes e outros produtos para a construção e em áreas afins, visando a sua atividade, essencialmente, a qualidade e a segurança das obras, a proteção e a reabilitação do património natural e construído, bem como a modernização e inovação tecnológicas do setor da construção.

4.6. Os Estatutos foram aprovados pela Portaria n.º 99/2013, de 06 de março, e o Regulamento Interno foi homologado pelo Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 19/04/2013.

4.7. São órgãos do LNEC: o CD; o Fiscal Único; o Conselho de Orientação; o Conselho Científico; a Unidade de Acompanhamento e a Comissão Paritária.

4.8. No final da auditoria do Tribunal de Contas foram identificadas as situações descritas nos pontos 28, 29 e 30 do Relatório e constantes do Anexo V – Quadro de Infrações financeiras.

4.9. Analisadas as reconciliações bancárias pela auditoria, constatou-se nas contas sediadas no IGCP, a existência de movimentos creditados pelo banco, que correspondem a valores entrados na conta bancária, os quais não se encontravam registados (debitados) na contabilidade, como se refere a seguir:

a) 7.845,82€, relativos a valores recebidos e não identificados, como se discrimina no 1.º quadro de fls. 8 do Relatório de Auditoria (RA) que segue:

Conta n.º	Importância	Designação
131312	4.433,97€	Montantes não identificados (e não escriturados) que datam de 2002 e 2003
683921	132,98	Receita não identificada que data de 2013
	819,08€	Transferência de 2015 cuja identificação foi pedida à DIGC
	41,65€	2013 – Transferência da APA não reconhecível
1146392	2.459,79€	Transferência a aguardar identificação que data de 2006

b) 74.247,47€, relativo a situações de 2013 e 2017, registadas na reconciliação bancária da conta n.º 683921 do IGCP, com a designação de movimentos de tesouraria a regularizar, como se discrimina no 2.º quadro de fls. 8 do RA, que segue:



Importância	Designação
1.342,72€	2013 – Recebimento de faturas não regularizadas na tesouraria
3.000,00€	2013 – Receita por regularizar em tesouraria
69.904,75€	Entradas de dezembro de 2017 a regularizar/regularizadas em 2018

4.10. Estas situações correspondem a valores recebidos na conta bancária do LNEC, mas não registados na contabilidade, sendo que algumas operações ocorreram em anos anteriores, tendo-se apurado, em relação ao ano de 2017, o montante de 69.904,75€ de valores recebidos na conta bancária do LNEC, mas não registados na contabilidade, nos termos do documento de fls. 8o do Proc.5378/2017.

4.11. Verificou-se, assim, a ausência de registo de algumas das receitas cobradas em dezembro de 2017 na respetiva execução orçamental, no montante total de 69.904,75 €.

4.12. Os membros do CD do LNEC, em funções no período de 1.1.2017 a 31.12.2017 foram o D1 (presidente) e a D3 (vogal), tendo a D2 exercido funções de vogal do mesmo CD de 1.1.2017 a 31.08.2017.

4.13. O referido montante de 64.904,75€ foi regularizado, no sentido de registado na contabilidade do LNEC, no ano de 2018.

4.14. Os demandados D1 e D3 integravam o CD do LNEC em 31.12.2017 e não diligenciaram pelo controlo do registo das receitas cobradas em dezembro de 2017 na execução orçamental desse ano de 2017.

4.15. Os demandados D1 e D3 não atuaram com cuidado e diligência na elaboração e subscrição dos instrumentos de gestão, levando à divulgação de informação que não correspondia, inteiramente, à realidade dos factos e das demonstrações financeiras.

4.16. Os demandados D1 e D3 agiram livre e conscientemente, sabendo que tais procedimentos, de cobrança de receitas sem inscrição das mesmas na contabilidade do LNEC no ano em que são recebidas, não eram legalmente admissíveis.

*

5. Das contestações dos demandados:

5.1. A reconciliação bancária de final de exercício do ano de 2017 identificou os valores creditados na conta bancária em dezembro de 2017 e indicou que seriam registados contabilisticamente no ano seguinte.

5.2. A certificação legal das contas do exercício de 2017, emitida pelo Fiscal Único em maio de 2018, não colocou qualquer reserva quanto à não contabilização, na execução orçamental de 2017, dos valores creditados na conta bancária em dezembro de 2017, atento o seu montante não atingir o nível de materialidade (2%) definido pelo revisor oficial de contas.

5.3. As receitas identificadas, no montante de 69.904,75 €, relativas a créditos bancários ocorridos em dezembro de 2017, não foram registadas na contabilidade do ano de 2017 devido a fatores não concretamente apurados e, ainda, devido à circunstância do sistema informático do LNEC prever a transição de bases de dados anualmente, obrigando assim a que, em determinada altura, seja tomada a decisão de avançar com a transição de

³ Pese embora os demandados tenham apresentado contestações separadas, na medida em que as mesmas reproduzem a mesma alegação factual, com uma ligeira diferença de alegação em relação à D2, para evitar repetições desnecessárias dos mesmos factos, agrupam-se os factos alegados nas diversas contestações num único item, sem prejuízo de se discriminar o facto pessoal em relação à D2, que foi alegado.

registo da contabilidade para o ano seguinte sem estarem apuradas as origens de receitas não identificadas, o que, no caso, terá sido feito em data não concretamente apurada de Janeiro de 2018.

5.4. Nos termos dos Estatutos do LNEC está prevista uma Direção de Serviços de Financeiros e Patrimoniais (DSFP), a qual integra nas suas competências a gestão orçamental, financeira, contabilística e patrimonial do LNEC.

5.5. Aos demandados cabia a direção estratégica da instituição.

5.6. Os demandados confiaram na competência dos serviços técnicos que tinham a cargo as funções materiais de registo e contabilização das receitas, não tendo qualquer intervenção direta no registo das mesmas.

5.7. Em dezembro de 2017, o LNEC recebeu um total de €1.633.325,04, correspondentes a 249 documentos de receita.

5.8. A equipa responsável pelo tratamento das receitas enfrentava, no período de encerramento do ano fiscal, pressões significativas, derivadas de múltiplos fatores, entre os quais:

a) A coexistência de duas bases de dados distintas (uma por cada ano), o que implicava a necessidade de migração de informação contabilística entre sistemas;

b) A necessidade de transição da receita não saldada no ano que finda, para a base de dados do ano seguinte, um processo que exige rigor e algum tempo;

c) A sobrecarga de tarefas inerentes ao encerramento do ano fiscal, nomeadamente reconciliações bancárias, validação de registos e encerramento das contas, tudo num curto espaço de tempo e com recursos humanos limitados.

5.9. O D1 sempre colaborou com as autoridades fiscalizadoras e prestou todas as informações necessárias à auditoria do Tribunal de Contas, demonstrando boa-fé e transparência na sua atuação;

5.10. Os valores em causa foram devidamente reconhecidos na contabilidade do exercício seguinte.

5.11. A D2 cessou funções no LNEC a partir do dia 1 de setembro de 2017, deixando, assim, de exercer qualquer cargo no CD da instituição a partir dessa data.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente que:

6. Do requerimento inicial:

6.1. 6.1. A D2 foi membro do CD, em funções, na totalidade do período de 1.1.2017 a 31.12.2017.

6.2. A D2 integrava o CD do LNEC em 31.12.2017.

6.3. A D2 não diligenciou pelo controlo do registo das receitas cobradas em dezembro 2017 na respetiva execução orçamental e não atuou com cuidado e diligência na elaboração dos instrumentos de gestão, levando à divulgação de informação que não correspondia à realidade dos factos e das demonstrações financeiras.

6.4. A D2 agiu livre e conscientemente.

*

7. Das contestações dos demandados:

7.1. As receitas identificadas relativas a créditos bancários ocorridos no final de dezembro de 2017 não foram cobradas nesse ano devido aos seguintes fatores:



a) Falta de informação suficiente sobre a proveniência dos montantes, impedindo a sua associação aos respetivos pagamentos de receitas liquidadas durante o exercício de 2017, as seguintes:

Data	Montante	Regularização/Tesouraria em 2018
20/12/2027	€ 255,00	Consta na lista da reconciliação bancária a ser reconhecido em 2018, porém, foi reconhecido o recebimento em 2017, n.º de tesouraria 7577 de 20/12/2017
20/12/2027	€ 4,12	n.º de tesouraria 856 de 26/01/2018, porquanto a transferência estava identificada no IGCP como proveniente de Interviente C e a fatura tinha sido emitida à empresa D
28/12/2027	€ 17,29	n.º de tesouraria 857 de 26/01/2018, porquanto a transferência estava identificada no IGCP como proveniente de Interviente E e a fatura tinha sido emitida à Interviente F
14/12/2027	€ 255,00	n.º de tesouraria 520 de 22/01/2018, porquanto a transferência estava identificada no IGCP como proveniente de Interviente G e a fatura tinha sido emitida em nome de Interviente H
29/12/2027	€ 2.460,00	n.º de tesouraria 515 de 22/01/2018, referente a transferência para pagamento de duas faturas, sendo que não foi possível identificar no ano de 2017 essas faturas
29/12/2027	€ 1.414,50	n.º de tesouraria 516 de 22/01/2018, dado que se verificaram dificuldades na identificação do recebimento
29/12/2027	€ 1.537,50	n.º de tesouraria 517 de 22/01/2018, dado que se verificaram dificuldades na identificação do recebimento
29/12/2027	€ 37.379,70	n.º de tesouraria 518 de 22/01/2018, dado que se verificaram dificuldades na identificação do recebimento
	€ 43.323,11	

b) Recebimentos de créditos que só viriam a ser liquidados em 2018, uma vez que apenas após o recebimento, já em 2018, foram desencadeados os procedimentos necessários para a sua liquidação:



Data	Montante	Regularização/Tesouraria em 2018
20/12/2027	€ 34,77	n.º de tesouraria 869 de 26/01/2028, dado que se trata de faturação da Livraria com origem em venda pela internet, pelo que a fatura só é emitida após boa cobrança
20/12/2027	€ 31,14	n.º de tesouraria 868 de 26/01/2028, dado que se trata de faturação da Livraria com origem em venda pela internet, pelo que a fatura só é emitida após boa cobrança
28/12/2027	€ 5,00	n.º de tesouraria 1181 de 06/02/2018, dado que se trata de faturação da Livraria com origem em venda pela internet, pelo que a fatura só é emitida após boa cobrança
28/12/2027	€ 13.278,57	n.º de tesouraria 1013 de 31/01/2028, dado que se trata de uma transferência relacionada com financiamento da FCT para projeto cuja identificação pelo setor de gestão de projetos do LNEC foi efetuada apenas em janeiro de 2018
14/12/2027	€ 13.232,16	n.º de tesouraria 842 de 25/01/2018, dado que foi feita uma transferência de valor superior ao que estava faturado (€ 20.432,16) para pagar acertos de rendas de 2016 e 2017, pelo que só foi possível interpretar-se o valor posteriormente em 2018, o que levou à emissão em 2018 do documento de receita relativo à transferência e à correspondente quitação
€ 26.581,64		

7.2. Os demandados não tinham razões para suspeitar de qualquer desconformidade na execução orçamental das receitas em 2017, pois:

a) Sempre lhe foi garantido pelos serviços internos que os princípios de execução orçamental estavam devidamente assegurados, e que os procedimentos contabilísticos eram conformes às normas em vigor;

b) Não houve qualquer alerta ou advertência interna que sugerisse a necessidade de registo contabilístico das receitas ainda em 2017;

c) O Fiscal Único nunca alertou, nos anos anteriores, para qualquer irregularidade quanto à reconciliação bancária e registo das receitas, até porque nos anos anteriores aconteceram situações semelhantes;

d) As certificações legais de contas anteriores validaram os procedimentos sem qualquer reserva quanto a esta questão de registo de receitas e/ou reconciliações bancárias;

e) A certificação legal de contas referente ao exercício de 2017 validou o procedimento sem qualquer reserva quanto a esta questão de registo de receitas e/ou reconciliações bancárias.

☆

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável, assim como os demais preceitos deste diploma legal adiante citados, *ex vi* artigos 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, expressa ou implicitamente nas contestações, nomeadamente ao tomar-se posição, em tais articulados, sobre as eventuais repercussões jurídicas das condutas materiais dos demandados;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (o relatório 12/2022 e o processo 5378/2017-VIC), assim como os documentos juntos com as contestações dos demandados, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente nas dimensões assinaladas na descrição dos factos provados, ao darem-se como provadas as receitas não registadas contabilisticamente, nos termos do documento de fls. 80 do processo 5378/2017 e o período de exercício de funções da D2, em face do despacho junto a fls. 76 destes autos;

c) o depoimento das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, a qual lhes advém do conhecimento direto dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

i) testemunha A (chefe de divisão de gestão financeira, no LNEC, desde 2014, em regime de substituição), o qual explicou que o fecho anual da contabilidade é um trabalho conjunto da divisão de gestão financeira e da divisão de serviços do LNEC, sendo a divisão de gestão financeira que faz a reconciliação bancária e todos os anos se defrontam com “situações destas”, as descritas no documento de fls. 80 do processo 5378/2017, que lhe foi exibido e que confirmou, as quais procuram resolver até ao fecho de contas, mas nem sempre conseguem, como foi o caso em 2017, face à necessidade de transitarem as bases de dados anualmente e haver a necessidade de, em determinada altura, fazerem um “corte” nesses registos do ano findo, o que aconteceu, neste caso, em Janeiro de 2018, em data que não conseguiu precisar;

ii) testemunha B (revisor oficial de Contas do LNEC, entre 2008 e 2019), o qual explicou que algumas receitas do LNEC, em dezembro de 2017, apesar de depositadas em conta bancária do LNEC não foram registadas contabilisticamente por não ter sido possível a sua identificação nessa altura, tendo sido registadas no ano seguinte e esse facto, pese embora não tenha sido correto em função dos princípios e regras contabilísticas, não levou a que tivesse sido emitida qualquer reserva ou ênfase às contas pela circunstância de o

valor em causa (69.904,75€) não ser materialmente relevante, em função de ter sido definido como materialidade relevante o valor correspondente a 2% do balanço.

*

e) 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 quanto à demandada D2 o facto de ter cessado o exercício de funções de vogal do CD a 01 de setembro de 2017;

ii) a atuação livre, voluntária e consciente dos demandados D1 e D3, na apresentação das contas do LNEC do ano de 2017, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de membros do CD de um instituto público, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

iii) a falta de atenção e cuidado, por parte dos demandados D1 e D3, nos termos considerados provados, quer na elaboração e subscrição dos instrumentos de gestão, quer quanto ao controle sobre os procedimentos de cobrança de receitas sem inscrição das mesmas na contabilidade do LNEC no ano de 2017 em que foram recebidas, não tendo assim tido a prudência e diligência a que estavam obrigados – enquanto membros do CD do LNEC e responsáveis por demonstrações financeiras correspondentes à realidade dos factos - e de que eram capazes.

*

9. 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 da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, que nenhuma prova documental foi produzida quanto a estes f. n. p., mormente quanto:

(i) A uma conduta omissiva da D2 de não ter diligenciado pelo controlo do registo das receitas em dezembro de 2017 na respetiva execução orçamental, tendo-se antes feito prova de que, nessa altura, já não era membro do CD do LNEC, tendo cessado funções em 01 de setembro de 2017;

(ii) Às diferentes razões ou fatores alegados pelos demandados, como estando subjacentes a que as receitas identificadas relativas a créditos bancários ocorridos no final de dezembro de 2017 não tenham sido inscritas na contabilidade do LNEC relativa ao exercício orçamental desse ano.

b) os depoimentos das testemunhas, atrás identificadas, não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente relativamente àquelas diferentes razões, fatores ou circunstâncias alegadas pelos demandados.

*

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. 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 sobre a execução do orçamento do LNEC, relativo ao ano de 2017, tendo agido com culpa, incorrendo assim em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC?

2.^a – Considerando a resposta dada à questão antecedente, em função da apurada conduta de cada um dos demandados, devem estes ser condenados nas multas peticionadas pelo Mº Pº ou devem ser absolvidos, ser dispensados de aplicação de multas, ou ser a multa especialmente atenuada, como peticionam os demandados?

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas todas aquelas questões, exceto se alguma delas ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

*

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa a cada um dos demandados a prática de uma infração financeira de natureza sancionatória, a título negligente, prevista no art.º 65º, nº 1, alínea b), tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se no nº 1 daquele preceito que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” – cf. alínea b);

13. Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo daquele limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, deste limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se os demandados, com culpa, incorreram na previsão típica da imputada infração financeira sancionatória, no segmento relevante, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente, no caso de resposta positiva ou parcialmente positiva àquela primeira questão, se analisará a seguinte, que se desdobra em várias, ou seja, saber se os demandados devem ser condenados ou absolvidos e, naquele caso, se deve ser dispensada a aplicação de multa ou em que termos se deve proceder à sua graduação.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivos e subjetivos da infração financeira sancionatória imputada, p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC

16. O demandante imputa aos demandados esta infração tendo por base, no essencial, a violação do dever de controlarem o registo das receitas cobradas em 2017 na respetiva execução orçamental, com a consequência que veio a ocorrer, ou seja, valores recebidos na conta bancária do LNEC, mas não registados na contabilidade desse ano, no montante total 69.904,75 €, daí resultando que as contas de 2017 não refletiram, de forma rigorosa e objetiva, o resultado da gestão do LNEC e a sua verdadeira situação económica e financeira.

17. Considerando a factualidade que foi dada como provada, nomeadamente os n.ºs 4.9 a 4.14 dos f. p., cremos é de concluir pelo preenchimento do pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.ª parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, mas apenas quanto aos demandados D1 e D3.

18. Na verdade afigura-se-nos linear concluir, quanto à demandada D2, que tendo a mesma cessado as suas funções de vogal do CD do LNEC em 01 de setembro de 2017, nenhuma omissão lhe pode ser assacada por factos que vieram a ocorrer posteriormente, em dezembro de 2017.

19. Porém, quanto aos demandados D1 e D3, como se disse, cremos que a conduta dos mesmos preenche o pressuposto objetivo da infração financeira em causa, nos termos em que a seguir se procurará justificar.

20. Com efeito, o LNEC “é um instituto público integrado na administração indireta do Estado dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio” e, nessa medida, enquanto instituto público, sendo-lhe aplicável a Lei n.º 3/2004 de 15.01 (Lei-Quadro dos Institutos Públicos-LQIP), é da competência do CD do LNEC: a) Elaborar o orçamento anual e assegurar a respectiva execução” e b) “Arrecadar e gerir as receitas...” - cf. artigo 1.º, n.º 1 do DL 157/2012 de 18.07 e artigo 21.º n.º 2, alíneas a) e b da LQIP.

21. Acresce que, nos termos da legislação financeira em vigor à data dos factos⁴, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), constante da Lei n.º 91/2001 de 20.08, na redação dada pela Lei n.º 41/2014 de 10 de julho, que a republicou, os demandados deviam observar, na execução do orçamento do LNEC, diversos princípios, nomeadamente o princípio da anualidade (art.º 14.º) e o princípio da execução orçamental da receita (n.ºs 3 e 4 do art.º 42.º).

22. Ora, com aquela apurada conduta, de não diligenciarem pelo controlo do registo das receitas cobradas em dezembro de 2017 na execução orçamental desse ano, levando assim a uma ausência de registo de algumas das receitas cobradas em dezembro de 2017 na respetiva execução orçamental, no montante total de 69.904,75 €, os demandados D1 e D3 violaram aqueles princípios da anualidade e da execução orçamental da receita.

23. Nem se diga, como pretextam os demandados nas contestações, que não teria ocorrido violação dessas normas pelo facto de a reconciliação bancária de final de exercício ter identificado os valores creditados na conta bancária e indicado que seriam registados contabilisticamente no ano seguinte.

24. Pelo contrário, a circunstância de a reconciliação bancária ter identificado esses valores creditados na conta bancária, mas os mesmos não terem sido incluídos na contabilidade da execução orçamental, é a comprovação da violação daqueles princípios da anualidade e da execução orçamental da receita.

25. Igualmente não assiste razão aos demandados quando pretextam que a certificação legal das contas do exercício de 2017 não colocou qualquer reserva quanto ao registo das receitas em 2018, partindo daí para aquilo que parece ser a conclusão de que, também por essa via, não teria havido violação daqueles princípios.

26. Não assiste, porém, razão aos demandados em tal alegação, desde logo porque aquela certificação legal de contas não coloca qualquer reserva, nem deixa de colocar, ou seja, nada diz sobre o assunto, pela simples razão de o valor em causa se situar abaixo do limiar de materialidade relevante definido pelo revisor oficial de contas.

⁴ Tenha-se em consideração que, por força do n.º 2 do art.º 8 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (atual Lei de Enquadramento Orçamental), os artigos 3º e 20º a 76º desta lei só entrariam em vigor três anos após a sua publicação, ou seja, 12 de setembro de 2018 e, ainda, o estatuído no n.º 2 do artigo 7.º daquela mesma Lei, nos termos do qual, durante esse prazo, “mantêm-se em vigor as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais”.

27. Acresce que o revisor oficial de contas não podia afirmar, como não afirmou, ser o procedimento em causa correto do ponto de vista da legislação financeira, desde logo por não ter competência legal para o efeito e, também porque, como acabou por admitir em audiência, tal procedimento não estar efetivamente conforme com as regras contabilísticas.

28. Mostra-se assim preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira sancionatória prevista na 1.^a parte da alínea b), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que vimos analisando, embora apenas pelas condutas omissivas por parte dos demandados D1 e D3 e não em relação à demandada D2, como acima se procurou salientar (cf. § 18 supra).

29. Em termos de responsabilidade financeira sancionatória, importa ainda ter presente que são considerados responsáveis “o agente ou agentes da ação” - cf. art.º 61º, nº 1, aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC.

30. Ou seja, no caso, são de considerar como responsáveis os demandados D1 e D3, por não terem diligenciado pelo controlo do registo das receitas cobradas em 2017 na respetiva execução orçamental e, assim, não terem atuado com o cuidado e a diligência devidos, na elaboração dos instrumentos de gestão, levando à divulgação das contas de 2017 do LNEC, com informação que não correspondia inteiramente à realidade dos factos, não refletindo assim as contas, de forma rigorosa e objetiva, o resultado da gestão do LNEC e a verdadeira situação económica e financeira daquele Laboratório.

31. Por outro lado, não se verifica qualquer causa ou circunstância excludente da culpa e consequente responsabilidade dos demandados D1 e D3, nomeadamente por não se mostrar provada factualidade suscetível de ser enquadrada no instituto do erro sobre a ilicitude, não censurável, não configurando tal possibilidade a simples circunstância de os demandados confiarem na competência dos serviços técnicos que tinham a cargo as funções materiais de registo e contabilização das receitas (cf. n.º 5.6. dos f. p.).

32. Mas não basta, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira sancionatória, uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação.

33. Com efeito, a responsabilidade financeira sancionatória exige a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.

34. A culpa, na modalidade de negligência – única que está em causa nestes autos, desde logo pela conformação à alegação no requerimento inicial - implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tendo o dever de observar e cumprir as normas legais em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação daquele regime legal e, por tal razão, não observando tais normas e regime, agiu com culpa.

35. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado, igualmente aplicável *ex vi* artigo 67.º, n.º 4 citado.

36. Nesta medida, atenta a factualidade provada (cf. n.ºs 4.15 e 4.16 dos f. p.) consideramos que é de concluir pela verificação do pressuposto subjetivo da infração financeira em causa, quanto aos demandados D1 e D3, na medida em que as suas condutas são de qualificar como negligentes porquanto, não tendo diligenciado pelo controlo do

registo das receitas cobradas em dezembro de 2017 na execução orçamental do ano de 2017, atuaram sem a atenção e cuidado que deveriam ter relativamente a estes procedimentos, de cobrança de receitas, mas sem inscrição das mesmas na contabilidade do LNEC no ano em que são recebidas.

37. Nestes termos, pelos fundamentos expostos, *é de concluir, quanto à primeira questão equacionada supra, que estão preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da prática, apenas pelos demandados D1 e D3, de uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), primeira parte (violação das normas obre a execução dos orçamentos) e que, quanto à demandada D2, não estão preenchidos aqueles pressupostos da infração financeira que lhe vinha imputada.*

*

B.D. Absolvição/condenação e dispensa de aplicação de multa/graduação da multa

38. Impõe-se agora analisar e decidir os aspetos da 2ª questão atrás enunciada (cf. § 10 supra), considerando as respostas dadas à 1.ª questão e tendo presente o pedido do demandante de condenação nas multas peticionadas e as pretensões dos demandados de absolvição, dispensa de aplicação de multa ou atenuação especial da multa.

39. Relativamente à demandada D2, não se mostrando preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, da infração que lhe vinha imputada, afigura-se-nos linear a conclusão de que deve ser absolvida.

40. Vejamos agora, quanto aos demandados D1 e D3, tendo presentes desde logo os requisitos ou pressupostos exigidos pelos n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC, cujo preenchimento é necessário para fazer funcionar os institutos da dispensa de multa ou atenuação especial da mesma.

41. Cremos, como decorre do inciso “pode” das normas em causa que, quer a dispensa de aplicação de multa, quer a sua atenuação especial, não são automáticas e, como se fundamentou na Sentença n.º 5/2020-3.ª Secção⁵, a aplicação destes regimes “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”.

42. Acresce 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»⁶ e não se vislumbram razões para alterar este entendimento.

43. Assim, tendo-se procedido à análise e ponderação de toda a factualidade pertinente, quer a relativa à ilicitude quer a relativa à culpa dos demandados, afigura-se-nos que não se justifica a dispensa de aplicação de multa, havendo, no entanto, fundamento para que se proceda à atenuação especial da multa, como a seguir se procurará justificar.

44. No que tange à dispensa de aplicação de multa, pese embora as circunstâncias concretas do caso, não cremos que a culpa dos demandados D1 e D3 seja de qualificar como “diminuta”, nos termos e com o conteúdo atrás explanados.

⁵ Acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st005-2020-3s.pdf>

⁶ Cf. Acórdão n.º 36/2020-3.ª Secção, de 23.09.2020, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2020/aco36-2020-3s.pdf>

45. Na verdade, não é de desconsiderar que esta realidade, ou seja, a existência de movimentos creditados, correspondentes a valores entrados na conta bancária, os quais não se encontravam registados na contabilidade do LNEC, não foi caso único em 2017, pois já tinham ocorrido em anos anteriores (cf. n.º 4.9. dos f. p.) e, nessa medida, deveriam ter sido adotadas medidas para que não se repetissem. Pelo que a culpa dos mesmos não pode ser considerada como “diminuta”.

46. Afigura-se-nos, porém, existirem circunstâncias anteriores à infração que diminuem por forma acentuada a ilicitude, nomeadamente as condicionantes do sistema informático do LNEC, com base de dados distintas para cada ano e a dificuldade de migração da informação, bem como a sobrecarga de tarefas inerentes ao encerramento do ano fiscal, num contexto de recursos humanos limitados (cf. n.ºs 5.3. e 5.8 dos f. p.).

47. 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 dos demandados D1 e D3, conclui-se pela verificação dos requisitos exigidos pelo n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, para o Tribunal proceder a uma atenuação especial das multas.

48. 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 - cf. art.º 65.º, n.ºs 2, 5 e 7, da LOPTC.

49. Ponderando, outrossim, os factos provados relevantes neste âmbito (cf. nomeadamente n.ºs 4.11, 4.13 e 5.7 a 5.10. dos f. p.), e os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67.º da LOPTC, nomeadamente:

- (i) a culpa, na modalidade ou grau de negligência;
- ii) que não assumem especial gravidade os factos relativos à não contabilização orçamental daquelas receitas recebidas em conta bancária do LNEC, em função do seu valor no contexto do valor global recebido nesse mês de dezembro de 2017 e do valor do balanço desse ano do mesmo instituto, além de que não se provou serem graves as consequências concretas desses factos;
- (iii) que o montante material dos valores públicos em causa ou em risco é diminuto;
- (iv) o nível dos demandados, em termos de responsabilidade, no patamar cimeiro, em função das suas qualidades de presidente e vogal dum instituto público;
- (v) as condições económicas dos demandados, de considerar como médias, em função daquelas qualidades;
- (vi) o desconhecimento da existência de antecedentes ao nível de infrações financeiras sancionatórias, à data dos factos;

Conclui-se que o montante da multa, a impor aos demandados D1 e D3, se deve situar no limiar mínimo da moldura abstrata, especialmente atenuada, em concreto em 12,5 UC⁷ por cada infração.

⁷ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do

✱

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação parcialmente procedente, por apenas parcialmente provada e, em consequência:

- a) *Absolvo a demandada 2 da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada;*
- b) *Condeno cada um dos demandados, demandado 1 e demandada 3 pela prática de uma infração financeira sancionatória negligente, p. e p. no art.º 65º, nº 1, al. b), primeira parte (violação das normas sobre a execução dos orçamentos) e nºs 2, 5 e 7, na multa de 12,5 (doze unidades e meia) UC;*

Condeno ainda os demandados, demandado 1 e demandada 3 nos emolumentos devidos – cf. artigos 1º, 2º e 14º nºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo e notificações.

✱

Lisboa, 22 de abril de 2025

IAS se encontrou suspenso desde 2010 até 2019 (cf. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 182.º da Lei n.º 71/2018 de 31.12) o valor da UC é de 102,00€.