

**Sentença n.º 14/2019 – 3.ª Secção
(Processo n.º 6/2019)**

Descritores: alteração das datas de pagamento/ pagamentos sem inscrição orçamental/ pagamentos com dotações orçamentais insuficientes/ Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico celebrado entre um instituto público e uma associação de trabalhadores/ ilegalidade/ culpa/ erro sobre a ilicitude

Sumário:

1. A realização de pagamentos pelo LNEC, à margem do orçamento, sem inscrição orçamental ou com dotações orçamentais insuficientes, a alteração de datas de pagamento com consequências nas contabilidades orçamental e patrimonial, e o reporte mensal não verdadeiro da execução orçamental, designadamente à DGO, violam os artigos 42.º, n.º 6, alínea b) (regras da autorização e pagamento da despesa) , 9.º (regra orçamental da anualidade) e 10.º-C (princípio da transparência orçamental), todos da LEO, fazendo incorrer os seus autores na infração prevista nas alíneas b) e d) do artigo 65.º da LOPTC; ponto é que se prove a culpa;
2. Os Demandados, gestores e dirigentes públicos, ao acordarem alterar as datas de pagamento de algumas despesas, de modo a que todos os saldos parcelares e globais, se apresentassem positivos, e, assim, pudessem comprometer despesas indispensáveis ao normal funcionamento do Instituto, sabiam necessariamente que, com tal atuação, estavam a transpor, artificial e sucessivamente, para os meses seguintes, despesas pagas nos meses anteriores, e que tal iria desencadear, automaticamente, alterações em todos os módulos de aplicação do sistema e afetar a veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do Instituto, ao mesmo tempo que transmitiam à

- DGO e a outras instâncias de controlo informação não verdadeira, com efeito na assunção de compromissos; atuaram, pois, com dolo;
3. O Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico celebrado entre um instituto público e uma associação de trabalhadores, através do qual aquele transfere para esta verbas para pagar consultas médicas e encargos com a estrutura dos serviços de apoio, viola os artigos 2.º, n.ºs 1, 2, alínea g), e 3, 8.º-A e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 2Abr, e do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de dezembro, e, consequentemente, os artigos 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 48/2004, de 24Ago, 22.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28Jul;
 4. E, violando aquele Protocolo as referidas normas, são, também, as autorizações de despesas e de pagamentos (anos de 2013, 2014, 2015 e 2016), fundamentadas naquele, ilegais, o que poderá fazer incorrer os seus autores na infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.º segmento, da LOPTC, e na alínea b) dos n.ºs 2 e 5; ponto é que se prove que os Demandados atuaram culpa;
 5. No caso dos autos, provou-se que os Demandados atuaram sem consciência da ilicitude dos factos (artigo 17.º do Código Penal, aplicável “ex vi” do artigo 80.º da LOPTC);
 6. A falta de consciência da ilicitude resultou de um erro de interpretação sobre as normas aplicáveis, o qual, só por si, não excluiria a culpa, dado tratar-se de um erro que podia e devia ter sido evitado, mas que conjugado com o teor do Relatório de Auditoria da IGF ao Sistema de Controlo Interno do instituto, que verificou as operações realizadas em 2012, designadamente as contrapartidas financeiras asseguradas pelo instituto à associação de trabalhadores, no âmbito do Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico, sem formular qualquer recomendação sobre a legalidade das referidas transferências, é de molde a ser considerado como um erro não censurável e, portanto, excludente da culpa.



3.ª Secção

Data: 14/11 /2019

Processo:6/2019

RELATORA: Helena Ferreira Lopes

1. RELATÓRIO

1.1. A Magistrada do Ministério Público, junto do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, 58.º n.ºs 1 e 3, 5.º, n.ºs 5 e 6, 65.º, 67.º, 79.º n.º 2 e 89.º e 90.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), requer o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória de:

- (D1);
- (D2);
- (D3);
- (D4);
- (D5)

Pelos factos e com os fundamentos seguintes:

I. O LNEC (Laboratório Nacional de Engenharia Civil, EP)

1. O LNEC é um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.
2. Em especial, o LNEC é regulado pela Lei Orgânica respetiva, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 157/2012, de 18 de julho, pelos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 99/2013, de 6 de março, e pelo Regulamento Interno, aprovado por despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, publicado no DR, 2.ª série, de 16 de maio de 2013.

3. O LNEC 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 de engenharia civil.
4. O Conselho Diretivo, composto por um presidente e dois vogais, é o órgão executivo do LNEC, cabendo-lhe a gestão do Laboratório.

II. Funções dos Demandados

5. O 1.º Demandado é Presidente do CD desde 17 de agosto de 2010;
6. A 2.ª Demandada foi vogal do Conselho Diretivo desde 5 de março de 2009 a 2018;
7. A 3.ª Demandada é vogal do Conselho Diretivo desde 17 de agosto de 2010;
8. O 4.º Demandado, exerceu as funções de Diretor de Serviços Financeiros e Patrimoniais, em todo o período dos factos, cabendo-lhe assegurar a gestão orçamental, financeira, contabilística e patrimonial do LNEC, nos termos do artigo 4.º dos Estatutos;
9. O 5.º Demandado exerceu as funções de Chefe da Divisão de Gestão Financeira, em todo o período dos factos, cabendo-lhe assegurar os procedimentos relativos ao processamento e pagamento de despesas do LNEC, nos termos do disposto no artigo 17.º, n.º 2 alínea a) do Regulamento Interno.

III. Condições de exercício da gestão, no período 2012/2014

10. O LNEC enfrentou, em 2012, limitações orçamentais severas, tendo o seu financiamento decrescido cerca de M€ 5,6.
11. As referidas limitações orçamentais perduraram nos anos seguintes, tendo os acréscimos de financiamento sido inferiores aos acréscimos das despesas com pessoal.

12. A receita própria do LNEC tem origem fundamentalmente na “Venda de bens e serviços correntes”, tendo essa receita representado entre 88,8% (2013) e 97,8% (2014), do total da receita própria cobrada nesses anos.
13. No período em referência, registou-se, em razão do impacto da crise económica no setor da construção, uma acentuada diminuição dos pedidos de intervenção e uma dificuldade acrescida de cobrança atempada dos serviços prestados;
14. O prazo médio de pagamento das dívidas ao LNEC excedeu, neste período, os 180 dias.
15. O contexto ora descrito colocou dificuldades muito acentuadas na gestão de tesouraria.
16. As despesas com o pessoal apresentaram, no período em causa, um perfil crescente, tendo aumentado m€ 1.600,8 (10,3%) de 2012 para 2013 e m€ 770,6 (4,5%) em 2014.
17. O acréscimo destas despesas em 2013 decorreu da execução do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, relativo a reposição dos subsídios de férias e de Natal.
18. O aumento destas despesas, em 2014, foi fundamentalmente devido ao aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA, que passou de 20% para 23,75%.
19. O aumento das despesas com pessoal foi a principal causa para o aumento global da despesa ao longo do triénio.
20. O Presidente, ora 1.º Demandado, concedeu, por diversas vezes, empréstimos ao LNEC (dívida registada na conta "2683205438 - entidade V"), para fazer face a dificuldades de tesouraria que impediam o pagamento atempado dos compromissos do LNEC, em particular, salários dos funcionários.
21. Com efeito, em 2014 e com esse propósito, foram efetuadas várias transferências pelo Presidente do Conselho Diretivo para a conta do LNEC: € 68.000 em 16 de janeiro de 2014, ressarcidos em 22 de janeiro

de 2014; € 60.000 e € 100.000, respetivamente, em 1 de outubro e 19 de novembro de 2014, ressarcidos em 30 de janeiro de 2015.

IV. Os factos

- 22.** Até 2014, o LNEC enviava os mapas de execução orçamental mensais à DGO com saldo global positivo, mas com alguns saldos por fontes de financiamento negativos.
- 23.** Em data não apurada do início desse ano, a DGO informou o LNEC que não aceitaria a submissão de mapas de execução orçamental com saldos por fontes de financiamento negativos;
- 24.** Por decisão conjunta de todos os demandados, passou a alterar-se a data de pagamento de algumas das despesas, de modo a que todos os saldos, parcelares e global, se apresentassem positivos.
- 25.** Para o efeito, o Chefe da Divisão de Gestão Financeira, ora 5.º Demandado, no início de cada mês, antes da data limite para remessa do reporte de execução orçamental à DGO (dia 8), entrava no sistema e no programa de gestão de tesouraria, “módulo GTE” do SINGAP, e seleccionava o separador dos pagamentos.
- 26.** Seguidamente, linha a linha, seleccionava o pagamento e na respetiva quadrícula da data de pagamento procedia à alteração da mesma.
- 27.** Esta simples alteração de data desencadeava, automaticamente, alterações em todos os módulos da aplicação, sendo de imediato modificadas o correspondente dado inscrito nas contabilidades orçamental e patrimonial.
- 28.** Os Demandados tiveram a iniciativa, no decurso da Auditoria, de revelar a situação, tendo o Demandado D5 feito entrega da listagem com os registos em que foram alteradas as datas de pagamento, aqui dada por reproduzida.
- 29. Em resultado dessa correção, foi elaborado o Quadro 1 do Relatório de Auditoria:**



(em euros)

Classificação Económica	Mapa Fluxos de Caixa (MFC) 2013 (1)	MFC 2014 (2)	Pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 (3)	Pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (4)	MFC 2013 Valor corrigido dos pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 (5) = (1) + (3)	MFC 2014 Valor corrigido dos pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (6) = (2) - (3) + (4)
Despesas Correntes						
01 - Despesas com pessoal	17 163 789,91	17 499 792,25	1 291,35	437 149,94	17 165 081,26	17 935 650,84
02 - Aquisição de bens e serviços	2 496 711,04	3 126 929,06	496 635,32	364 699,60	2 993 346,36	2 994 993,34
03 - Juros e outros encargos	72 002,91	73 018,74	1 622,78		73 625,69	71 395,96
04 - Transferências correntes	2 196 113,83	2 136 553,81	140 435,43	97 664,62	2 336 549,26	2 093 783,00
05 - Subsídios	6 989,25	6 392,83	128,00		7 117,25	6 264,83
06 - Outras despesas correntes	909 735,62	900 662,37	4 613,62	176 871,00	914 349,24	1 072 919,75
Total despesas correntes	22 845 342,56	23 743 349,06	644 726,50	1 076 385,16	23 490 069,06	24 175 007,72
Despesas de Capital						
07 - Aquisição de bens de capital	454 660,75	302 423,44	83 413,53	51 409,34	538 074,28	270 419,25
Total despesas de capital	454 660,75	302 423,44	83 413,53	51 409,34	538 074,28	270 419,25
TOTAL	23 300 003,31	24 045 772,50	728 140,03	1 127 794,50	24 028 143,34	24 445 426,97

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa das gerências de 2013 e 2014; Listagens de pagamentos efetuados com datas de pagamento alteradas disponibilizadas pela Divisão de Gestão Financeira do LNEC.

30. Era propósito de todos os demandados viabilizar a submissão dos mapas de execução orçamental e, assim,
31. Comprometer as despesas indispensáveis ao normal funcionamento do LNEC, designadamente as relativas a eletricidade.
32. Transportando, artificial e sucessivamente, para os meses seguintes despesas pagas nos meses anteriores.
33. Deste modo, no ano de 2014, o LNEC procedeu a pagamentos sem correspondência em dotações orçamentais disponíveis.
34. tendo sido registados em 2014 pagamentos efetivamente feitos em 2013 e registados em 2015 pagamentos efetivamente feitos em 2014.
35. Como efeito desta conduta, os mapas de execução orçamental da despesa, de fluxos de caixa e os balanços das gerências de 2013, 2014

e 2015 não integram todos os pagamentos efetuados nessas gerências e

36. Não refletem a verdade contabilística.
37. Os Demandados agiram livre, consciente e deliberadamente, bem sabendo que a sua conduta era contrária ao Direito.
38. Sabiam que a sua conduta afetava a veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC e transmitia às instâncias de controlo uma informação não exata, com efeito na assunção de compromissos.
39. A realização de pagamentos pelo LNEC sem cabimento na correspondente dotação orçamental disponível, a alteração das datas de pagamento, com consequências nas contabilidades orçamental e patrimonial, e o reporte mensal viciado da execução orçamental violaram os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, e da transparência orçamental e regras de autorização e pagamento da despesa pública, consignados na LEO – artigos 4.º, 5.º, n.º 1, 10.º-C e 42.º, n.º 6, alínea b).
40. As referidas condutas dos Demandados violaram, ainda, o princípio da materialidade consignado no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.
41. Com esta atuação, cometeram os Demandados, em coautoria, com dolo e sob a forma continuada, **uma infração financeira sancionatória, p. e p. pelas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65.º, da LOPTC.**
42. Contudo, o contexto económico-financeiro em que agiram, o modo específico pelo qual a crise nacional se refletiu no instituto que geriam e ao qual dedicavam o seu labor profissional, em alguns casos, com afetação da sua esfera patrimonial pessoal e
43. a iniciativa de levar ao conhecimento da Auditoria os factos *supra* descritos que, de outro modo, dificilmente seriam conhecidos,
44. constituem elementos de facto que justificam a atenuação especial da culpa.

V. As Despesas de Saúde

- 45.** ATLNEC (Associação dos Trabalhadores do LNEC) é uma associação dotada de autonomia administrativa e financeira e sem fins lucrativos.
- 46.** Em junho de 2010, foi celebrado o Protocolo sobre a Gestão do Apoio Médico entre o LNEC e a ATLNE.
- 47.** Da sua Cláusula 2.^a, consta o universo de beneficiários do serviço de apoio médico: Trabalhadores no ativo e aposentados do LNEC e seus agregados familiares, Bolseiros a realizar formação no LNEC e seus agregados familiares e pessoal ao serviço da ATLNEC e seus agregados familiares;
- 48.** A ATLNEC recebe mensalmente do LNEC um montante para a prossecução do Protocolo, o qual é constituído, nos termos da cláusula 3.^a, por: Valor das consultas realizadas aos membros do agregado familiar daqueles beneficiários que não beneficiem de outro sistema de segurança na saúde, além do sistema de segurança social, Valor das consultas aos bolseiros LNEC e LNEC/FCT;
- 49.** A ATLNEC recebe, ainda, o valor respeitante a encargos de estrutura dos serviços de apoio médico (contratação de pessoal auxiliar de ação médica e de apoio administrativo), anualmente orçamentado e autorizado.
- 50.** Nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, os valores pagos a título de componente fixa para os serviços de apoio médico da ATLNEC foram, respetivamente, de 52 686,00, 52 684,00, 53 712,00 e 52 630,00 euros.
- 51.** Nos anos de 2013 a setembro de 2016, as despesas pagas pelo LNEC à ATLNEC no âmbito do Protocolo de Gestão dos Serviços de Apoio Médico, incluindo abonos diretos respeitantes a participações de cuidados médicos e valores respeitantes a encargos de estrutura com os Serviços de Apoio Médico, somaram €202.928,23, conforme quadro seguinte:

Pagamentos à ATLNEC - Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (até 30.set)	Total
17 960,13	105 171,25	47 501,19	60 516,55	56 293,74	52 249,01	33 868,83	373 560,70

- 52.** O Presidente do LNEC, ora 1.º Demandado, através de Despachos de 02/09/2013, 16/06/2014, 22/06/2015 e 08/03/2016, autorizou as transferências destinadas a suportar os encargos de estrutura (“componente fixa”).
- 53.** As transferências respeitantes a atos médicos (“componente variável”) foram autorizados pelos Demandados que integravam o Conselho Diretivo, até setembro de 2016.
- 54.** Sem que existisse sequer Deliberação do Conselho Diretivo que habilitasse tal procedimento, o Conselho Diretivo, composto pelos 3 primeiros Demandados, autorizou o pagamento de cuidados de saúde prestados fora do campus, substituindo-se à ADSE no pagamento de participações desses cuidados de saúde prestados a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros, não beneficiários da ADSE.
- 55.** As despesas pagas pelo LNEC a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros respeitantes a participações de cuidados médicos obtidos fora do Posto Clínico do LNEC, em 2014, perfizeram o valor de € 32.659,98.
- 56.** A manutenção em vigor do Protocolo e a subsequente autorização de pagamentos, pelos 3 primeiros Demandados, **violam o disposto no n.º 1, na alínea g) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 2.º, artigo 8.º-A e n.º 2 do art. 9.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de dezembro;**
- 57.** E, nessa medida, violaram os artigos 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto e 22.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, sendo os pagamentos efetuados ilegais;

58. De igual modo, os pagamentos das participações com cuidados de saúde adquiridos fora do campus do LNEC não têm fundamento legal, violando as normas legais referidas nos dois artigos antecedentes.
59. O 1.º, 2.º e 3.º Demandados agiram livre, voluntária e conscientemente.
60. E agiram sem a precaução devida, nomeadamente, aplicando e mantendo em vigor protocolo que contrariava disposições legais em vigor;
61. Sendo a cessação das deliberações formais e informais e a não autorização dos pagamentos delas decorrentes da exclusiva competência dos referidos Demandados.
62. Bem como a gestão dos dinheiros públicos que suportam a atividade do LNEC correspondente às suas atribuições.
63. Com a violação das normas legais referidas, cometeu, cada um dos Demandados, sob a forma continuada, 1 infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Pelo exposto, o Ministério Público requer a condenação de:

- Cada um dos 5 demandados, no pagamento de 1 multa no valor de 3.060,00€ (30 UCx102,00/UC), nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 7 do art.º 65.º da LOPTC;
- Cada um dos 3 primeiros Demandados, no pagamento de 1 multa de 25 UC, (a que corresponde o montante de € 2.550,00 (25 UCx102,00/UC).

1.2. Os Demandados, apesar de citados, não contestaram nem constituíram mandatário judicial.

1.3. Foi nomeado defensor oficioso aos Demandados (fls. 31 a 39).

1.4. Procedeu-se a julgamento com observância do formalismo legal, tendo-se dada como provada a factualidade abaixo indicada.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. FACTOS PROVADOS

- A) O Demandado **(D1)**, engenheiro civil, é Presidente do Conselho Diretivo (CD) do LNEC desde 17Ago2010.
- B) A Demandada **(D2)**, matemática, foi vogal do CD desde 5 de março de 2009 a 2018; esta tinha ligação com o Departamento Financeiro do LNEC e autorizava despesas e pagamentos.
- C) A Demandada **(D3)**, engenheira civil, é vogal do Conselho Diretivo desde 17Ago2010.

Motivação das alíneas A) a C): Relatório de Auditoria em conjugação com o contraditório (do LNEC e dos Demandados) e declarações **do D1 em** julgamento.

- D) O Demandado **(D4)**, economista, exerceu as funções de Diretor de Serviços Financeiros e Patrimoniais, em todo o período dos factos, cabendo-lhe assegurar a gestão orçamental, financeira, contabilística e patrimonial do LNEC, nos termos do artigo 4.º dos Estatutos;
- E) O Demandado **(D5)**, economista, exerceu as funções de Chefe da Divisão de Gestão Financeira, em todo o período dos factos, cabendo-lhe assegurar os procedimentos relativos ao processamento e pagamento de despesas do LNEC, nos termos do disposto no artigo 17.º, n.º 2 alínea a) do Regulamento Interno.

Motivação das alíneas D) e E): Relatório de Auditoria em conjugação com o contraditório (do LNEC e dos Demandados) e declarações **do D1 em** julgamento, e, ainda, os artigos 4.º dos Estatutos do LNEC e 17.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento Interno.

Condições de exercício da gestão, no período 2012/2014

- F)** O LNEC enfrentou, em 2012, limitações orçamentais severas, tendo o seu financiamento decrescido cerca de M€ 5,6.
- G)** As referidas limitações orçamentais perduraram nos anos seguintes, tendo os acréscimos de financiamento sido inferiores aos acréscimos das despesas com pessoal.
- H)** A receita própria do LNEC tem origem fundamentalmente na “*Venda de bens e serviços correntes*”, tendo essa receita representado entre 88,8% (2013) e 97,8% (2014), do total da receita própria cobrada nesses anos.
- I)** No período em referência, registou-se, em razão do impacto da crise económica no setor da construção, uma acentuada diminuição dos pedidos de intervenção.
- J)** E uma dificuldade acrescida de cobrança atempada dos serviços prestados;
- K)** O prazo médio de pagamento das dívidas ao LNEC excedeu, neste período, os 180 dias.
- L)** O agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados, dificultaram a estimativa mensal de cobrança e, conseqüentemente, a previsão mensal dos fundos disponíveis.
- M)** À data, o LNEC dispunha de disponibilidades bancárias, cuja proveniência, pelo menos em grande parte, o próprio LNEC desconhecia.
- N)** As despesas com o pessoal apresentaram, no período em causa, um perfil crescente, tendo aumentado m€ 1.600,8 (10,3%) de 2012 para 2013 e m€ 770,6 (4,5%) em 2014.
- O)** O acréscimo destas despesas em 2013 decorreu da execução do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, relativo a reposição dos subsídios de férias e de Natal.

- P)** O aumento destas despesas, em 2014, foi fundamentalmente devido ao aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA, que passou de 20% para 23,75%.
- Q)** O aumento das despesas com pessoal foi a principal causa para o aumento global da despesa ao longo do triénio.
- R)** O Presidente, ora 1.º Demandado, concedeu, por diversas vezes, empréstimos ao LNEC (dívida registada na conta "2683205438 - entidade V"), para fazer face a dificuldades de tesouraria que impediam o pagamento atempado dos compromissos do LNEC, em particular, salários dos funcionários.
- S)** Com efeito, em 2014 e com esse propósito, foram efetuadas várias transferências pelo Presidente do Conselho Diretivo para a conta do LNEC: € 68 000 em 16 de janeiro de 2014, ressarcidos em 22 de janeiro de 2014; € 60.000 e € 100.000, respetivamente, em 1 de outubro e 19 de novembro de 2014, ressarcidos em 30 de janeiro de 2015.

Motivação das alíneas F) a S): Relatório de Auditoria em conjugação com o contraditório (do LNEC e dos Demandados) e declarações **do D1 em** julgamento, sendo que os factos referidos nas **alíneas F) a L) e M) a S) dos f. p.** foi alegada pelo próprio M.P.

- T)** Em 23Set2014, o CD do LNEC solicitou ao Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações para que **(i)** diligenciasse no sentido proceder à descativação do valor 274.136,00€ da fonte de financiamento 510, no Orçamento de Atividades do LNEC, para pagamento do IVA a entregar ao Estado, e ainda que autorizasse **(ii)** *a transferência do valor total de 216.026,08€, correspondente aos saldos do Orçamento de Projetos, para o Orçamento de Atividades e sua aplicação na rubrica de classificação económica "01.01.03.AO.01 – Pessoal dos Quadros – Regime de Função Pública", como crédito especial, por não se prever execução no projeto em que teve origem, e por se tratar do mesmo*

programa orçamental; e (iv) dispensa a título excecional do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental nos termos estabelecidos no artigo 25.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei 37/2013, de 14 de junho”.

T.1) O pedido sobre a dispensa da regra do equilíbrio orçamental foi indeferido, tal como é referido no RA.

Motivação das alíneas T) e T.1): RA, docs. de fls. 16 a 18 do separador 1, do Vol. I do P.A.

U) Na certificação legal das contas, sob o título “Reservas”, diz-se, entre o mais:

«9. As reconciliações bancárias incluem cerca de 1.257.000€ referentes a pagamentos efetuados em 2014, mas apenas contabilizados em 2015, dos quais 643.000€ deveriam ter afetado a execução orçamental da despesa reportada em 2014, pelo que os saldos das contas Fornecedores, c/corrente, Estado e outros entes públicos e Conta no Tesouro encontram-se sobreavaliados em, respetivamente, 64.000€, 614.000€ e 1.019.000€ e a conta de Empréstimos subavaliada em 238.000€».

Motivação: vide separador VII do Vol. I do Proc. de Auditoria.

V) Até 2014, o LNEC enviava os **mapas de execução orçamental mensais à DGO** com saldo global positivo, mas com alguns saldos por fontes de financiamento negativos.

W) Em data não apurada do início de 2014, a DGO informou o LNEC que não aceitaria a submissão de mapas de execução orçamental com saldos por fontes de financiamento negativos.

Motivação V) e W): R.A. e declarações do **D1**, que, no julgamento, confirmou, no essencial, estes dizeres, e, ainda, o depoimento da testemunha José Diniz.

X) Com o aquiescência de todos os Demandados, passou a alterar-se a data de pagamento de algumas das despesas, de modo a que todos os saldos, parcelares e global, se apresentassem positivos.

Motivação: Depoimento do **D1**, que afirmou ser verdade tal alteração, a que acresce o facto de, em sede de contraditório, o LNEC e os D1 a D4 terem admitido que «no que respeita a alguns pagamentos, o registo no sistema informático da data da sua efetivação não correspondeu, de facto, à data do fluxo monetário do banco para a entidade».

Y) Para o efeito, o **D5**, Chefe da Divisão de Gestão Financeira, no início de cada mês, antes da data limite para remessa do reporte de execução orçamental à DGO (dia 8), entrava no sistema e no programa de gestão de tesouraria, “módulo GTE” do SINGAP, e seleccionava o separador dos pagamentos.

Z) Seguidamente, linha a linha, seleccionava o pagamento e, na respetiva quadrícula da data de pagamento, procedia à alteração da mesma.

Motivação das alíneas Y) e Z): R.A., sendo que uma das competências do **D5**, Chefe de Divisão de Gestão Financeira, era assegurar os procedimentos relativos ao processamento e pagamento de despesas do LNEC, nos termos do disposto no artigo 17.º, n.º 2 alínea a) do Regulamento Interno; acresce que, no contraditório, designadamente do **D5**, não é contestada esta factualidade.

Z1) As alterações de algumas datas de pagamento já vinham da anterior Chefe de Divisão de Gestão Financeira.

Motivação da alínea Z1): Declarações do **D1**, e depoimentos das testemunhas (...) e (...), que afirmaram o que consta da factualidade.

AA) O D5, com o assentimento dos restantes Demandados, e após os auditores terem tido conhecimento da certificação legal de contas efetuada pelo revisor oficial de contas a que se refere a **alínea U) dos f. p.**, fez a entrega da listagem (que segue) com os registos em que foram alteradas as datas de pagamento:

Proc.	Data	Orç	Rubrica	Fornecedor	Valor
944	01-01-2015	OF	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	50.000,00
814	01-01-2015	OF	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	69.692,87
899	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	400,00
924	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	100,00
972	01-01-2015	OF	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	70.792,68
800	01-01-2015	OF	040902A099	UNIVERSIDADE DE BELFAST	18.714,10
903	01-01-2015	OF	040902A099	University of Dublin - Trinity College	10.645,55
839	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	290,00
824	01-01-2015	OF	040903A099	RILEM	2.208,00
794	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.085,87
798	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	309,93
803	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	481,29
806	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	172,90
812	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	496,62
821	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	140,00
830	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	496,62
835	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	234,96
841	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	115,82
847	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	172,90
862	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	767,40
883	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	115,00
884	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	47,50
885	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	108,69
900	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	410,00
908	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	496,62



909	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	172,90
915	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	319,20
925	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	163,04
930	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	177,96
931	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.024,14
938	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	110,00
939	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	180,05
943	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	607,62
945	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	846,91
947	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	41,50
949	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	126,00
950	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	172,90
954	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	68,98
956	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	496,62
966	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	496,62
970	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.056,95
974	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	337,07
975	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	953,27
801	01-01-2015	OF	020121A099	ILC - INSTRUMENTOS DE LABORATÓRIO E CIENTÍFICOS, LDA	405,90
887	01-01-2015	OF	020121A099	ILC - INSTRUMENTOS DE LABORATÓRIO E CIENTÍFICOS, LDA	537,51
831	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	139,48
850	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	40,59
853	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	40,59
876	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	41,94
935	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	149,45
957	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	144,13
916	01-01-2015	OF	020211A099	ITAU - INSTITUTO TÉCNICO DE ALIMENTAÇÃO HUMANA, SA	134,83
840	01-01-2015	OF	020109A099	OILWATER INDUSTRIAL - SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES, SA	124,23
976	01-01-2015	OF	020108A099	MAX ONE - MATERIAL DE ESCRITÓRIO, LDA	2.775,50
917	01-01-2015	OF	020108A099	MAX ONE - MATERIAL DE ESCRITÓRIO, LDA	3.115,96
874	01-01-2015	OF	020208A099	XEROX PORTUGAL - EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, LDA	2.684,39
985	01-01-2015	OF	020208A099	XEROX PORTUGAL - EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, LDA	2.684,39
802	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.683,06



808	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	76,50
809	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	660,00
813	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.480,00
856	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	149,93
882	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	32,30
890	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	70,00
941	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	32,30
983	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	32,30
986	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	15,00
905	01-01-2015	OF	040903A099	AITES/ITA - Association Internationale des Travaux en Souterrain	500,00
922	01-01-2015	OF	040903A099	ECTRI	5.660,00
932	01-01-2015	OF	040903A099	EGOLF	2.000,00
981	01-01-2015	OF	040102A099	Águas do Algarve, S.A.	25.000,00
852	01-01-2015	OF	040903A099	EOTA - EUROPEAN ORGANISATION FOR TECHNICAL ASSESSMENT	915,00
858	01-01-2015	OF	020114A099	Rolar Automatizações, Estudos e Representações, S.A.	214,23
868	01-01-2015	OF	020209C099	PT COMUNICAÇÕES SA	77,86
952	01-01-2015	OF	040102A099	Águas do Algarve, S.A.	25.000,00
946	01-01-2015	OF	010305A0A9	CGA - CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	185.700,00
926	01-01-2015	OF	060203A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	33.788,47
863	01-01-2015	OF	070110B0B9	ARALAB - Equipamentos de Laboratório e Electromecânica Geral, Lda	43.050,00
820	01-01-2015	OF	040903A099	FORUM EUROPÉEN DES INSTITUTS DE RECHERCHÉ SUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ASBL	2.800,00
897	01-01-2015	OF	010305A0B9	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP	2.516,96
987	01-01-2015	OF	010305A0B9	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP	6.940,98
904	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	3.061,73
828	01-01-2015	OF	020208A099	XEROX PORTUGAL - EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, LDA	2.684,39
886	01-01-2015	OF	020208A099	XEROX PORTUGAL - EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, LDA	2.684,39
889	01-01-2015	OF	020208A099	XEROX PORTUGAL - EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, LDA	2.684,39
805	01-01-2015	OF	020220A099	Siquant - Engenharia do Território e Sistemas de Informação, Lda	7.380,00



940	01-01-2015	OI	020225A099	DEMIPLAN - DESENVOLVIMENTO, PLANEAMENTO E CONSTRUÇÃO - UNIPESSOAL, LDA	10.142,34
825	01-01-2015	OF	060203A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	39.823,35
951	01-01-2015	OF	020104A099	Fine Facility Services, Lda.	2.037,14
907	01-01-2015	OF	0403055841	UNIVERSIDADE DE AVEIRO	29.529,15
857	01-01-2015	OF	020220A099	DOITLEAN, SA	17.262,56
928	01-01-2015	OF	060203A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	103.259,18
1029	01-01-2015	OF	020121A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	16,06
879	01-01-2015	OF	040903A099	EOTA - EUROPEAN ORGANISATION FOR TECHNICAL ASSESSMENT	11.583,70
561	01-01-2015	OF	040903A099	FEHRL - FORUM OF EUROPEAN NATIONAL HIGHWAY RESEARCH LABORATORIES	6.110,99
984	01-01-2015	OF	040903A099	FEHRL - FORUM OF EUROPEAN NATIONAL HIGHWAY RESEARCH LABORATORIES	6.110,99
807	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	700,00
815	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	1.014,75
818	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	430,00
826	01-01-2015	OF	020220C099	(...), SROC, UNIPESSOAL, LDA	664,20
833	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	490,00
845	01-01-2015	OF	020215B099	FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIÊNCIAS DA CONSTRUÇÃO	400,00
854	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	41,94
869	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	2.435,40
872	01-01-2015	OF	020215B099	FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIÊNCIAS DA CONSTRUÇÃO	400,00
891	01-01-2015	OF	020220A099	SEARASOFT – Desenvolvimento de Software, Lda.	10.909,49
910	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	430,00
967	01-01-2015	OF	020220A099	DOITLEAN, SA	17.262,56
969	01-01-2015	OF	020109A099	VWR INTERNATIONAL - MATERIAL DE LABORATÓRIO, LDA	168,79
980	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	430,00
942	01-01-2015	OF	040903A099	AFTES - Association Française des Travaux en Souterrain	1.000,00
836	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	1.096,10
893	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	36,30
927	01-01-2015	OF	020209D099	VODAFONE PORTUGAL - COMUNICAÇÕES PESSOAIS, SA	737,13
892	01-01-2015	OF	020104A099	Fine Facility Services, Lda.	822,19



895	01-01-2015	OF	020104A099	Fine Facility Services, Lda.	616,23
795	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.119,73
799	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	900,48
804	01-01-2015	OF	020203A099	VIDRARIA ESPELHO VITÓRIA, LDA.	849,93
811	01-01-2015	OF	070108B0B9	MILÉNIO 3 - SISTEMAS ELECTRÓNICOS, SA	5.510,40
817	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	801,75
822	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	174,47
827	01-01-2015	OF	020211A099	ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES DO LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL	8,25
834	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	628,60
844	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	144,13
849	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	650,00
851	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	133,20
855	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	470,00
859	01-01-2015	OF	020121A099	CPI - COMÉRCIO E PROJECTOS INDUSTRIAIS, LDA	396,06
861	01-01-2015	OF	020211A099	ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES DO LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL	117,80
866	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.388,96
871	01-01-2015	OF	020219B099	MILÉNIO 3 - SISTEMAS ELECTRÓNICOS, SA	6.660,51
873	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	2.384,00
877	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	621,84
894	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	33,30
896	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	300,00
901	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	320,15
902	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	50,00
914	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	130,18
929	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.187,66
934	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	15,00
936	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	140,81
955	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	41,94
960	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	419,90
961	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.119,73
963	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	4.501,68
964	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	41,94

965	01-01-2015	OF	020211A099	ASSOCIAÇÃO DOS TRABALHADORES DO LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL	103,10
968	01-01-2015	OF	020203A099	METALÚRGICA ANTÓNIO BARRADAS & FILHOS, LDA	430,50
973	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	596,62
977	01-01-2015	OF	020208A099	LINDE PORTUGAL , LDA	37,88
933	01-01-2015	OF	070110B0B9	R2W - Equipamentos e Matérias-Primas para Cerâmica, Lda.	2.848,94
962	01-01-2015	OF	020219C099	SEGURISATE, LDA	4.483,35
810	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	4,72
823	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	28,14
843	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	107,64
846	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	4,76
864	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	2,67
870	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	132,16
898	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	3,99
923	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	14,59
971	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	474,89
982	01-01-2015	OF	020201A099	GOLDENERGY - COMERCIALIZADORA DE ENERGIA, SA	479,79
959	01-01-2015	OF	040903A099	PORTLAND COSTUMER SERVICES	1.375,00
860	01-01-2015	OF	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	2,81
888	01-01-2015	OF	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	14.837,86
978	01-01-2015	OF	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	58.000,00
953	01-01-2015	OF	040701A099	FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIÊNCIAS DA CONSTRUÇÃO	11.326,26
816	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	34,50
880	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	241,22
912	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	207,03
920	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	759,01
958	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	127,43
979	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	1.121,36



796	01-01-2015	OF	020102A099	PETRÓLEOS DE PORTUGAL - PETROGAL, SA	215,22
797	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	115,82
819	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.900,30
829	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	96,00
832	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.549,81
838	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	59,50
848	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	151,81
865	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	153,00
867	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	70,00
875	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	115,82
878	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	1.549,81
906	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	187,41
911	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	76,50
913	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	56,00
919	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	180,01
937	01-01-2015	OF	020213A099	LusaNova - Excursões e Turismo, Lda	140,49
837	01-01-2015	OF	020211A099	ITAU - INSTITUTO TÉCNICO DE ALIMENTAÇÃO HUMANA, SA	229,37
918	01-01-2015	OF	020211A099	ITAU - INSTITUTO TÉCNICO DE ALIMENTAÇÃO HUMANA, SA	611,32
842	01-01-2015	OF	020208A099	XEROX PORTUGAL - EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO, LDA	2.684,39
881	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	15,00
921	01-01-2015	OF	020215B099	(...)	378,69
948	01-01-2015	OF	020211A099	O FURO - Serviços Hoteleiros, Lda	3.917,55
1000	01-01-2015	OI	020225A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	3.380,78
1001	01-01-2015	OI	040802B099	SASC - Sector de Acção Social Complementar	2.803,71
1007	01-01-2015	OF	010103A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	2.953,00
1008	01-01-2015	OF	010114SN99	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	17.612,00
1009	01-01-2015	OF	010114SF99	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	484,00
1010	01-01-2015	OF	010202A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	1.114,93
1011	01-01-2015	OF	010205A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	4,23
1012	01-01-2015	OF	010214A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	519,49
1013	01-01-2015	OF	010110A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	21,37
1014	01-01-2015	OF	010102A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	4.913,76
1015	01-01-2015	OF	010111A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	999,54
1016	01-01-2015	OF	010112A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	3.945,59

1017	01-01-2015	OF	010103A099	AT - Autoridade Tributária e Aduaneira	209.424,09
					1.263.395,20

BB) No decurso da Auditoria, foram identificados casos, constantes do quadro supra, em que não houve lugar a alteração e que, assim, foram expurgados do mapa, a saber:

Proc.	Data	Rubrica	Fornecedor	Valor
814	01-01-2015	020201A099	EDP - SERVIÇO UNIVERSAL, SA	69.692,87
839	01-01-2015	020215B099	(...)	290,00
824	01-01-2015	040903A099	RILEM	2.208,00
905	01-01-2015	040903A099	AITES/ITA - Association Internationale des Travaux en Souterrain	500,00
922	01-01-2015	040903A099	ECTRI	5.660,00
932	01-01-2015	040903A099	EGOLF	2.000,00
852	01-01-2015	040903A099	EOTA - EUROPEAN ORGANISATION FOR TECHNICAL ASSESSMENT	915,00
907	01-01-2015	0403055841	UNIVERSIDADE DE AVEIRO	29.529,15
879	01-01-2015	040903A099	EOTA - EUROPEAN ORGANISATION FOR TECHNICAL ASSESSMENT	11.583,70
561	01-01-2015	040903A099	FEHRL - FORUM OF EUROPEAN NATIONAL HIGHWAY RESEARCH LABORATORIES	6.110,99
984	01-01-2015	040903A099	FEHRL - FORUM OF EUROPEAN NATIONAL HIGHWAY RESEARCH LABORATORIES	6.110,99
942	01-01-2015	040903A099	AFTES - Association Française des Travaux en Souterrain	1.000,00
				135 600,70

CC) Em resultado dessa correção, a Divisão de Gestão de Financeira do LNEC elaborou o Quadro 1 do Relatório de Auditoria:

(em euros)

Classificação Económica	Mapa Fluxos de Caixa (MFC) 2013 (1)	MFC 2014 (2)	Pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 (3)	Pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (4)	MFC 2013 Valor corrigido dos pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 (5) = (1) + (3)	MFC 2014 Valor corrigido dos pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (6) = (2) - (3) + (4)
Despesas Correntes						
01 - Despesas com pessoal	17 163 789,91	17 499 792,25	1 291,35	437 149,94	17 165 081,26	17 935 650,84
02 - Aquisição de bens e serviços	2 496 711,04	3 126 929,06	496 635,32	364 699,60	2 993 346,36	2 994 993,34
03 - Juros e outros encargos	72 002,91	73 018,74	1 622,78		73 625,69	71 395,96
04 - Transferências correntes	2 196 113,83	2 136 553,81	140 435,43	97 664,62	2 336 549,26	2 093 783,00
05 - Subsídios	6 989,25	6 392,83	128,00		7 117,25	6 264,83
06 - Outras despesas correntes	909 735,62	900 662,37	4 613,62	176 871,00	914 349,24	1 072 919,75
Total despesas correntes	22 845 342,56	23 743 349,06	644 726,50	1 076 385,16	23 069,06	24 490 175 007,72
Despesas de Capital						
07 - Aquisição de bens de capital	454 660,75	302 423,44	83 413,53	51 409,34	538 074,28	270 419,25
Total despesas de capital	454 660,75	302 423,44	83 413,53	51 409,34	538 074,28	270 419,25
TOTAL	23 300 003,31	24 045 772,50	728 140,03	1 127 794,50	24 028 143,34	24 445 426,97

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa das gerências de 2013 e 2014; Listagens de pagamentos efetuados com datas de pagamento alteradas disponibilizadas pela Divisão de Gestão Financeira do LNEC.

Motivação das alíneas AA) a CC): RA, sendo que o Mapa e o Quadro que antecedem foram elaborados pelo D5 e pela Divisão de Gestão Financeira, respetivamente.

DD) Era propósito de todos os Demandados viabilizar a submissão dos mapas de execução orçamental e, assim, poderem continuar a comprometer despesas indispensáveis ao normal funcionamento do LNEC.

Motivação: este propósito é a consequência lógica do facto de a DGO ter informado o LNEC de que não aceitaria mapas de execução orçamental (mensais) com saldos por fontes de financiamento negativas – **alínea W) dos f. p.-** -, ao mesmo tempo que, alterando as datas de pagamento de algumas despesas, podia comprometer despesas indispensáveis ao normal funcionamento do LNEC – **alíneas X), Y) e Z) dos f. p.**

EE) No ano de 2014, o LNEC, também, procedeu a pagamentos sem inscrição orçamental ou com dotações orçamentais insuficientes.

Motivação da alínea EE): vd. Mapa de fls. 47-A, in Vol. I do Proc. de Auditoria, cuja fonte é a listagem com os registos em que foram alteradas as datas de pagamento, elaborada pelo **D5** – vd. **alínea AA) dos f. p.** -, sendo que os pagamentos sem inscrição orçamental ou com dotação orçamental insuficiente são apenas os assinalados a amarelo, e os pagamentos com datas alteradas são todos os que daí constam, incluindo os assinalados a amarelo; vd., ainda, colunas 3, 4, 5 e 6 do quadro elaborado pela Divisão de Gestão Financeira, a que se reporta **a alínea CC) dos f. p.**

FF) tendo sido registados em 2014 pagamentos efetivamente feitos em 2013, e registados em 2015 pagamentos efetivamente feitos em 2014.

Motivação da alínea FF): vd., colunas 4 e 6 do quadro elaborado pela Divisão de Gestão Financeira, a que se reporta **a alínea CC) dos f. p.**; vd. Mapa de fls. 47-A, in Vol. I do Proc. de Auditoria, cuja fonte é a listagem com os registos em que foram alteradas as datas de pagamento, elaborada pelo **D5** – vd. **alínea AA) dos f. p.**

FF.1) A receita utilizada nos pagamentos referidos consistiu em disponibilidades bancárias detidas pelo LNEC, sem inscrição orçamental, por se desconhecer, pelo menos em grande parte, a sua proveniência, havendo a

expetativa de que tais disponibilidades, no futuro, pudessem vir a ser reconhecidas orçamentalmente.

Motivação: R.A. (ponto 3.3.1, pág. 19), contraditórios (do LNEC e dos Demandados), e depoimento do D1, que afirmou tal factualidade.

GG) Os Demandados agiram livre, consciente e deliberadamente, bem sabendo que a sua conduta era contrária ao Direito.

HH) Sabiam que a sua conduta afetava a veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC e transmitia às instâncias de controlo uma informação não exata, com efeito na assunção de compromissos.

Motivação das alíneas GG) e HH): os Demandados, enquanto gestores e dirigentes públicos, ao acordarem na alteração das datas de pagamento de algumas despesas, de modo a que todos os saldos parcelares e globais, se apresentassem positivos, e, assim, pudessem comprometer despesas indispensáveis ao normal funcionamento do LNEC, sabiam necessariamente que, com tal atuação, estavam a transpor, artificial e sucessivamente, para os meses seguintes, despesas pagas nos meses anteriores, e que tal iria desencadear, automaticamente, alterações em todos os módulos de aplicação do SINGAP, e afetar a veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC, ao mesmo tempo que transmitiam à DGO e a outras instâncias de controlo informação não verdadeira, com efeito na assunção de compromissos; depoimento do **D1** que afirmou, grosso modo, o seguinte: «nós sabíamos» que não podíamos efetuar pagamentos em 2014 e registá-los apenas em 2015, mas fizemo-lo para evitar o incumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), e, assim, podermos continuar a comprometer despesas com vista ao normal funcionamento do LNEC.

Despesas de saúde

II) A ATLNEC (Associação dos Trabalhadores do LNEC) é uma associação dotada de autonomia administrativa e financeira e sem fins lucrativos.

Motivação: vd. Estatutos da ATLNEC juntos de fls. 31 a 37 do Vol. I do Processo de auditoria.

JJ) Em 28Jun2010, o CD deliberou (Ata do CD de 28Jun2010) “(...) *manter um conjunto de valências de ação social complementar, já existentes desde 1966*” (artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 43825, de 27Jul1961, e Regulamento aprovado pela Portaria n.º 22072, de 17Jun1966), com fundamento nas disposições constantes no artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2007 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 2Jul) e no Despacho n.º 29204/2008, de 3Nov, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (publicado em DR, 2.ª série, de 13Nov).

Motivação: vd. CD junto ao R.A.

KK) O n.º 1 do **Despacho n.º 29204/2008, de 3Nov**, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (publicado em DR, 2.ª série, de 13Nov), diz o seguinte:

«(...), *nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 8.º-A do DL 122/2007, de 27 de abril, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho, determina-se o seguinte:*

Fica o Laboratório (...) autorizado a desenvolver iniciativas no domínio da ação social complementar, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e à promoção das condições de igualdade de género e ao combate às discriminações múltiplas, nomeadamente apoiar o funcionamento de equipamentos sociais destinados ao ensino pré-primário e creche para utilização dos filhos dos respetivos trabalhadores e demais beneficiários previstos no n.º 1 do artigo 4.º do mencionado DL n.º 122/2007, de 27 de abril, sendo o respetivo financiamento assegurado pelo seu orçamento privativo, assim como pelas receitas decorrentes das mensalidades pagas pelos beneficiários»

LL) O Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico com a Associação de Trabalhadores do LNEC foi outorgado, em junho de 2010, por todos os membros, à data, do Conselho Diretivo, dos quais se destacam os D1 e D2, como vogais do CD do LNEC.

LL.1) Do referido Protocolo destacam-se os considerandos e as cláusulas seguintes:

Considerando que:

- 1. O Decreto-Lei n.º 122/2007 de 27 de abril, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008 de 29 de julho, que aprovou o regime de ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado, permite aos institutos públicos desenvolver iniciativas no âmbito da ação social complementar;*
- 2. O Despacho 29204/2008, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas e Transportes e publicado na 2ª Série do Diário da*

- Repúblicas de 13 de Novembro de 20081 autoriza o LNEC a desenvolver iniciativas no domínio da ação social complementar, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar designadamente apoiar o funcionamento de equipamentos sociais, sendo o respetivo financiamento assegurado pelo seu orçamento privativo, assim como pelas receitas decorrentes das mensalidades pagas pelos beneficiários;*
- 3. No caso do LNEC, tal desiderato assume particular importância e atenta a natureza, missão e atribuições deste Laboratório do Estado, previstas no Decreto-Lei n.º 304/2007, de 24 de Agosto que implicam a realização de atividades científicas e técnicas nos domínios da construção, gestão de ciscos, indústria dos materiais, entre outros, que visam garantir a segurança das obras, a proteção e a reabilitação do património natural e construído, bem como a modernização e inovação tecnológicas no sector da construção;*
 - 4. As atividades desenvolvidas pelo LNEC, em todo o território nacional e no estrangeiro, implicam frequentes deslocações dos seus trabalhadores para fora do seu local de trabalho habitual, muitas vezes com necessidade de prolongamento dos respetivos horários de trabalho;*
 - 5. Já existe no LNEC, desde 1966, um conjunto de valências de ação social complementar que sempre desempenhou um papel determinante ao nível da conciliação entre a vida familiar e profissional, e que a sua manutenção, para o futuro, se afigura naturalmente ajustada, face aos propósitos do Governo no âmbito da política de saúde;*

6. O desenvolvimento do estabelecido no Despacho n.º 29204/2008 implica o cumprimento dos requisitos de funcionamento deste tipo de equipamentos sociais, previstos no Decreto-Lei 279/2009, de 6 de outubro;

7. A ATLNEC, tendo em conta o seu objeto social, que tem por finalidade a melhoria das condições e da qualidade de vida dos seus associados, reúne especial aptidão para apoiar o LNEC no que respeita à gestão dos Serviços de Apoio Médico, por forma a garantir o pessoal médico e de apoio médico necessário para o seu adequado funcionamento, no cumprimento dos requisitos estabelecidos no referido Decreto-Lei nº 279/2009.

Celebram livremente e de boa fé o seguinte Protocolo, que se rege pelas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA 1.^a
(Objeto)

- 1 Através do presente Protocolo, o LNEC acorda com a ATLNEC o âmbito do apoio na gestão das atividades de ação social complementar de apoio médico, comprometendo-se o LNEC a conceder o montante que se mostrar necessário para a sua plena prossecução.*
- 2 A ATLNEC obriga-se a contratar os trabalhadores necessários ao desenvolvimento das atividades de ação social complementar de apoio médicos celebrando com aqueles o título contratual que se mostrar mais adequado à função a desenvolver.*

- 3 *Compete ao LNEC, em parceria com a ATLNEC, a apreciação final dos candidatos à oferta de emprego.*

CLÁUSULA 2ª

(Universo de beneficiários)

1. *São beneficiários dos serviços de apoio médico os trabalhadores do LNEC e o seu agregado familiar, os bolseiros a realizar formação no LNEC e os trabalhadores aposentados do LNEC e o seu agregado familiar.*
2. *Poderão também beneficiar dos serviços de apoio médico o pessoal ao serviço da ATLNEC e o seu agregado familiar.*

CLÁUSULA 3.ª

(Encargos)

1. *A ATLNEC receberá mensalmente do LNEC um montante necessário para a adequada prossecução do presente protocolo, constituído por:*
 - *valor das consultas realizadas aos beneficiários do acordo entre a ADSE e o LNEC;*
 - *valor das consultas realizadas aos familiares integrados no agregado familiar daqueles beneficiários que não beneficiem de outro sistema de segurança na saúde, além do sistema de segurança social portuguesa; valor das consultas realizadas aos bolseiros LNEC e LNEC/FCT; valor acordado dos encargos com a contratação do pessoal auxiliar de ação médica e de apoio;*

2. *Para o apuramento do montante referido a ATLNEC enviará ao LNEC, até dia 15 do mês seguinte ao mês a que se refere o pagamento, o registo mensal discriminado das consultas realizadas,*
 3. *Os valores que constituem o montante referido no número 1 são, durante o ano de 2010, as constantes do anexo ao presente protocolo.*
- (...)

CLÁUSULA 5ª

(Vigência e resolução)

1. *presente Protocolo vigorará por tempo indeterminado, podendo as partes optar por peta sua resolução a todo o tempo, desde que o façam através de carta registada com aviso de receção, enviada com seis meses de antecedência relativamente à data de resolução.*
2. *Sem prejuízo do disposto no número anterior, o LNEC reserva-se o direito de resolver o Protocolo a todo o tempo com efeitos imediatos, por motivos de justa causa, designadamente quando imposição legal ou razões de interesse público o impuserem,*
3. *Caso recorra às prerrogativas previstas nos números anteriores por motivo não imputável à contraparte o LNEC compensará a ATLNEC através do pagamento do montante devidamente justificado.*

LL.2). No verso daquele Protocolo consta o seguinte:

Deliberação

- *No seguimento da Nota de Serviço (E 1/2010, de 30 de junho, relativa a ação social complementar do LNEC, há necessidade de se proceder a alguns esclarecimentos.*

- *Assim, de acordo com os compromissos assumidos pelo LNEC nos protocolos estabelecidos com a ADSE e a ATLNEC, delibera-se o seguinte:*
 1. *Não são comparticipáveis pelo LNEC as despesas de saúde dos elementos do agregado familiar do trabalhador que sejam beneficiários de qualquer outro sistema de segurança na saúde além do sistema de segurança social portuguesa, devendo essas despesas ser apresentadas para efeitos de comparticipação nesse sistema próprio.*
 2. *Os trabalhadores aposentados do LNEC poderão continuar a apresentar no LNEC os comprovativos de despesa de saúde para serem comparticipados pela ADSE, O LNEC enviará mensalmente esses comprovativos à ADSE.*
À DSRH.

Motivação das alíneas L) a L.2): vd. fls. 38 a 40 do Vol. I do Processo de Auditoria.

MM) Nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, os valores pagos a título de componente fixa para os serviços de apoio médico da ATLNEC foram, respetivamente, de 52.686,00, 52.684,00, 53.712,00 e 52 630,00 euros.

Motivação: Vd. fls. 43 a 46 do Vol. I do Processo de Auditoria.

NN) Nos anos de 2013 a setembro de 2016, as despesas pagas pelo LNEC à ATLNEC no âmbito do Protocolo de Gestão dos Serviços de Apoio Médico (componente fixa e componente variável), incluindo abonos diretos respeitantes a comparticipações de cuidados médicos e valores respeitantes a encargos de estrutura com os Serviços de Apoio Médico (componente fixa e componente variável), somaram €202.928,23, conforme quadro seguinte:

Pagamentos à ATLNEC - Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (até 30.set)	Total
17 960,13	105 171,25	47 501,19	60 516,55	56 293,74	52 249,01	33 868,83	373 560,70

Motivação: Vd. fls. 43 a 46 do Vol. I do Processo de Auditoria, e CD (ASComplementar) junto com o Relatório de auditoria.

OO) O Presidente do LNEC, **D1**, através de Despachos de 02/09/2013, 16/06/2014, 22/06/2015, e a D2, através do despacho de 08/03/2016, autorizaram as despesas destinadas a suportar os encargos de estrutura (“componente fixa”).

Motivação: CD (ASComplementar) junto com o Relatório de Auditoria.

PP) Os pagamentos respeitantes a atos médicos (“componente variável”) foram autorizados pelos pelo D1 até Dez2015, e pela D2, de Jan2016 a Set2016.

Motivação: CD (ASComplementar) junto com de Relatório de Auditoria.

QQ) O LNEC foi submetido a uma auditoria ao seu sistema de controlo interno, realizada pela Inspeção-Geral de Finanças, ao abrigo do n.º 2 do artigo 62.º da LEO, tendo, em consequência, sido produzido o Relatório n.º 901/2013 (Proc. n.º 2012/2/A2/1172).

QQ.1) A referida auditoria verificou fundamentalmente as operações realizadas **em 2012**, e teve os seguintes objetivos: **(i) avaliar a fiabilidade do sistema e procedimentos de controlo interno instituídos nas áreas financeira e patrimonial, verificando se são adequadas e se estão operacionais (...); (ii) avaliar o cumprimento de medidas de consolidação orçamental definidas em**

2010 e nos OE para 2011 e 2012, em especial nas áreas do pessoal e das aquisições de bens e serviços, e no quadro da LCPA.

QQ.2) Na «Avaliação do Sistema de Controlo Interno», foram auditadas as «Despesas com Pessoal» e, neste âmbito, a «Ação Social Complementar». No âmbito da «Ação Social Complementar», o Relatório refere que o LNEC assinou 3 protocolos com a ATLNEC, cuja prossecução depende de contrapartidas financeiras asseguradas pelo LNEC, a saber: **(i)** o relativo ao Infantário; **(ii)** o relativo à gestão das Salas de Atividades; e **(iii)** o relativo ao Apoio Médico.

QQ.3) Relativamente ao Protocolo entre o LNEC e a ATLNEC, diz-se:

*«(...) a ATLNEC obriga-se a contratar os trabalhadores necessários ao desenvolvimento das atividades de ação social complementar de apoio médico, sendo que o respetivo protocolo prevê, para além da cedência do espaço, a transferência de verbas necessárias para a sua prossecução. Neste caso, os valores previstos têm por base 3 naturezas distintas: **(i)** encargos administrativos da ATLNEC associados aos cuidados de saúde, **(ii)** encargos com pessoal de apoio médico e **(iii)** pagamento das consultas realizadas pelos médicos. Para os 2 primeiros está fixado um valor fixo anual a processar a processar mensalmente pelo LNEC. Para as consultas está prevista a emissão mensal pela ATLNEC de uma discriminação das consultas efetuadas no período em questão e que não tenham sido pagas diretamente, cujos montantes serão descontados nos vencimentos dos funcionários e transferidos para a Associação.*

Motivação: Ponto 3.4. do Relatório de Auditoria ao Sistema de Controlo Interno do LNEC.

QQ.4) Quanto aos procedimentos na área das despesas com pessoal, no que ao funcionamento da ação social complementar diz respeito, concluiu-se: «o funcionamento da ação social complementar é assegurado por 11

funcionários dos quadros do LNEC, a que acresce o pessoal diretamente contratado pela ATLNEC (11 auxiliares de educação e 1 cozinheira), com quem foram estabelecidos protocolos visando a transferência das verbas necessárias à contratação desse pessoal».

QQ.5) A única recomendação no que respeita à ação social complementar promovida pelo LNEC foi a seguinte: *«No atual quadro de desequilíbrio financeiro do LNEC e tendo presente o esforço de contenção prosseguido pela Administração Pública, reequacione as atuais condições de funcionamento do infantário, no sentido de uma maior sustentabilidade financeira, o que poderá passar por um apertado controlo de custos de funcionamento e por uma maior participação dos utentes no seu financiamento».*

RR) Os **D1 e D2**, ao terem autorizado as despesas e os pagamentos a que se reportam as **alíneas OO) e PP) dos f. p.** fizeram-no no convencimento de que o Protocolo Sobre Gestão do Apoio Médico celebrado entre o LNEC e a ATLNEC (ATLNEC), em que se fundamentaram as referidas autorizações, era conforme à Lei.

Motivação: a interpretação - expressa nos considerandos do Protocolo - que o CD do LNEC fez dos Decretos-Lei nºs 122/2007, de 27Abr, e 146/2008, de 29Jul, bem como do Despacho 29204/2008, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas e Transportes – **vd. alíneas OO) e PP). dos f. p. -**, de acordo com a qual o LNEC estaria legitimado a celebrar o referido Protocolo com a ATLNEC (à data do Protocolo, os únicos Demandados que faziam parte do CD, eram os D1 e D2, como Vogais), conjugada com a Auditoria da IGF ao Sistema de Controlo Interno do LNEC, que verificou as operações realizadas em 2012, designadamente as contrapartidas financeiras asseguradas pelo LNEC à ATLNEC, no âmbito dos 3 protocolos assinados com aquela associação de trabalhadores, sendo um desses protocolos o relativo ao Apoio Médico, sem que no Relatório de Auditoria tivesse

sido apontada qualquer ilegalidade ou formulada qualquer recomendação – **vd. alíneas QQ) a QQ.5) dos f. p.**

FACTOS NÃO PROVADOS:

1. Não está provado que o Conselho Diretivo, composto pelos 3 primeiros, tivesse autorizado o pagamento de cuidados de saúde prestados fora do campus, substituindo-se à ADSE no pagamento de participações desses cuidados de saúde prestados a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros, não beneficiários da ADSE.

Motivação: não há nenhum documento nos autos, nem no Processo de Auditoria (CD e pasta de documentos de suporte) que comprove o alegado. De notar que é o próprio R.A. que afirma o seguinte: **(i)** *os documentos de despesa são remetidos e processados pela DSRHL e as participações são diretamente pagas aos interessados, sendo, quando for o caso, adicionadas nos respetivos recibos de remunerações;* **(ii)** *não foi facultada deliberação do CD que estabelecesse e autorizasse o processamento e pagamento das participações referidas.*

2. Não está provado que as despesas pagas pelo LNEC a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros respeitantes a participações de cuidados médicos obtidos fora do Posto Clínico do LNEC, **em 2014**, perfizeram o valor de €32.659,98.

Motivação: não há nenhum documento nos autos, nem no Processo de Auditoria (CD e pasta de documentos de suporte) que comprove o alegado, sendo que o Tribunal só pode apreciar a prova que lhe é presente.

- ❖ As testemunhas depuseram com isenção e imparcialidade e foram convincentes quanto à matéria dada como assente.

2.2. O DIREITO

2.2.1. Da alegada infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC, sob a forma continuada, decorrente da violação dos princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, e da transparência orçamental e regras de autorização e pagamento da despesa pública, consignados na LEO – artigos 4.º, 5.º, n.º 1, 10.º-C e 42.º, n.º 6, alínea b).

Em causa, de acordo com o peticionado, está a legalidade da realização de alguns pagamentos, sem cabimento na correspondente dotação orçamental disponível, bem como a alteração das datas de pagamento, com consequências nas contabilidades orçamental e patrimonial, e, ainda, o reporte mensal não verdadeiro da execução orçamental.

2.2.1.1. Do elemento objetivo da infração

Com relevância para a (in)verificação do elemento objetivo da infração, ficou provada a seguinte factualidade:

- Até 2014, o LNEC enviava os mapas de execução orçamental mensais à DGO com saldo global positivo, mas com alguns saldos por fontes de financiamento negativos – **alínea V) dos f. p.**;
- Em data não apurada do início de 2014, a DGO informou o LNEC que não aceitaria a submissão de mapas de execução orçamental com saldos por fontes de financiamento negativos – **alínea W) dos f. p.**;
- Com a aquiescência de todos os Demandados, passou a alterar-se a data de pagamento de algumas das despesas, de modo a que todos os saldos, parcelares e global, se apresentassem positivos – **alínea X) dos f. p.**
- Para o efeito, o **D5**, Chefe da Divisão de Gestão Financeira, no início de cada mês, antes da data limite para remessa do reporte de execução orçamental à DGO (dia 8), entrava no sistema e no programa de gestão

de tesouraria, “módulo GTE” do SINGAP, e seleccionava o separador dos pagamentos – **alínea Y) dos f. p.**;

- Seguidamente, linha a linha, seleccionava o pagamento e, na respetiva quadrícula da data de pagamento, procedia à alteração da mesma – **alínea Z) dos f. p.**;
- As alterações de algumas datas de pagamento já vinham da anterior Chefe de Divisão de Gestão Financeira - **alínea Z.1) dos f. p.**;
- Da **alínea AA) dos f. p.** consta uma lista elaborada pelo **D5** com todos os registos em que foram alteradas as datas de pagamento, ou seja, **de** pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (os pagamentos assinalados a amarelo são aqueles em que não foram alteradas as datas de pagamento, conforme se vê da **alínea BB) dos f. p.**);
- O valor dos pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 ascendeu a €1.127.794,50, conforme se vê da coluna 4 do quadro constante da **alínea CC) dos f. p.**, elaborado pela Divisão de Gestão Financeira do LNEC;
- O valor dos pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 ascendeu a €728.140,03, conforme se vê da coluna 3 do quadro constante da **alínea CC) dos f. p.**, elaborado pela Divisão de Gestão Financeira do LNEC
- No ano de 2014, o LNEC procedeu a pagamentos sem inscrição orçamental ou com dotações orçamentais insuficientes – **alínea EE) dos f. p.**

Desta factualidade e das normas invocadas podemos concluir o seguinte:

- A alteração de datas de pagamentos verificou-se ao longo de toda a gerência de 2014, o que equivale a dizer que todos os reportes mensais de execução orçamental desse ano à DGO não foram verdadeiros;
- De resto, e como refere o M.P, as alterações de datas de pagamentos desencadeiam, automaticamente, alterações em todos os módulos da

aplicação, sendo de imediato modificados os correspondentes dados inscritos nas contabilidades orçamental e patrimonial, o que retira veracidade às referidas contabilidades, bem como aos mapas de execução orçamental da despesa, dos fluxos de caixa e balanços das gerências respetivas.

- O LNEC contabilizou em 2014 pagamentos realizados em 2013, e contabilizou em 2015, pagamentos realizados em 2014;
- Em 31Dez2013 e 31Dez2014 encontravam-se, respetivamente, €728.140,03 e €1.127.794,50 de pagamentos realizados por contabilizar, o que viola os artigos 4.º, 10.º-C e 42.º, n.º 6, alínea b), da LEO, fazendo incorrer, por essa via, os seus autores na infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC;
- Em 2014, foram, também, realizados pagamentos sem inscrição orçamental ou com dotações orçamentais insuficientes, o que viola os artigos 4.º, 10.º-C e 42.º, n.º 6, alínea b), da LEO, fazendo incorrer, por essa via, os seus autores na infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC.

Em suma:

- ❖ A realização de pagamentos pelo LNEC, à margem do orçamento, sem inscrição orçamental ou com dotações orçamentais insuficientes, a alteração de datas de pagamento com consequências nas contabilidades orçamental e patrimonial, e o reporte mensal não verdadeiro da execução orçamental, designadamente à DGO, violam os artigos 42.º, n.º 6, alínea b) (regras da autorização e pagamento da despesa), 9.º (regra orçamental da anualidade) e 10.º-C (princípio da transparência orçamental), todos da LEO, fazendo incorrer os seus autores na infração prevista nas alíneas b) e d) do artigo 65.º da LOPTC; ponto é que a atuação seja praticada com culpa.

- ❖ Verifica-se, assim, nos termos descritos o elemento objetivo da infração por que vêm demandados.

2.2.1.2. Do elemento subjetivo da infração

Com relevância para a (in)verificação do elemento subjetivo da infração, deu-se como provada a seguinte factualidade:

- Os Demandados agiram livre, consciente e deliberadamente, bem sabendo que a sua conduta era contrária ao Direito – **vide alínea GG) dos f. p;**
- Sabiam que a sua conduta afetava a veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC e transmitia às instâncias de controlo uma informação não exata, com efeito na assunção de compromissos – **alínea HH) dos f. p.**

Conforme resulta da motivação que sustenta a factualidade acima descrita, entendeu-se que os Demandados, enquanto gestores e dirigentes públicos, ao acordarem alterar as datas de pagamento de algumas despesas, de modo a que todos os saldos parcelares e globais, se apresentassem positivos, e, assim, pudessem comprometer despesas indispensáveis ao normal funcionamento do LNEC, sabiam necessariamente que, com tal atuação, estavam a transpor, artificial e sucessivamente, para os meses seguintes, despesas pagas nos meses anteriores, e que tal iria desencadear, automaticamente, alterações em todos os módulos de aplicação do SINGAP e afetar a veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC, ao mesmo tempo que transmitiam à DGO e a outras instâncias de controlo informação não verdadeira, com efeito na assunção de compromissos (cf. motivação das **alíneas GG) e HH) dos f. p.)**

Por outras palavras, os Demandados atuaram com dolo, verificando-se, assim, o elemento subjetivo da infração por vêm demandados.

2.2.1.3. Da medida da multa

O Ministério Público pede a condenação de cada um dos Demandados na multa de €3.060, 00 (30 UCx102,00), com fundamento nos n.ºs 4 e 7 do artigo 65.º da LOPTC; este montante corresponde ao mínimo da multa aplicável com atenuação especial.

Fundamenta essa atenuação no seguinte:

- 1- O contexto económico-financeiro em que os Demandados agiram;
- 2- O modo específico pelo qual a crise nacional se refletiu no instituto que geriam e ao qual dedicavam o seu labor profissional, em alguns casos, com a afetação da sua esfera patrimonial; e
- 3- A iniciativa de levar ao conhecimento da auditoria os factos alegados que, de outro modo, dificilmente seriam desconhecidos.

Embora não se tenha provado que os Demandados tiveram a iniciativa de levar ao conhecimento da auditoria os factos aí constantes (vd. **alínea AA) dos f. p.**), não temos dúvida em afirmar que a sua colaboração foi importante, já que o quadro e listas constantes do probatório foram elaborados pelo próprio LNEC (vd. **alíneas AA), BB) e CC) dos f. p.**).

A esta facticidade acresce a referida nas **alíneas F) a L) e N) a S) e FF).1) dos f. p.**, a saber:

- O LNEC enfrentou, em 2012, limitações orçamentais severas, tendo o seu financiamento decrescido cerca de M€ 5,6;
- As referidas limitações orçamentais perduraram nos anos seguintes, tendo os acréscimos de financiamento sido inferiores aos acréscimos das despesas com pessoal.
- A receita própria do LNEC tem origem fundamentalmente na “Venda de bens e serviços correntes”, tendo essa receita representado entre 88,8% (2013) e 97,8% (2014), do total da receita própria cobrada nesses anos.

- No período em referência, registou-se, em razão do impacto da crise económica no setor da construção, uma acentuada diminuição dos pedidos de intervenção.
- E uma dificuldade acrescida de cobrança atempada dos serviços prestados;
- O prazo médio de pagamento das dívidas ao LNEC excedeu, neste período, os 180 dias.
- O agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados, dificultaram a estimativa mensal de cobrança e, conseqüentemente, a previsão mensal dos fundos disponíveis.
- As despesas com o pessoal apresentaram, no período em causa, um perfil crescente, tendo aumentado m€ 1.600,8 (10,3%) de 2012 para 2013 e m€770,6 (4,5%) em 2014.
- O acréscimo destas despesas em 2013 decorreu da execução do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, relativo a reposição dos subsídios de férias e de Natal.
- O aumento destas despesas, em 2014, foi fundamentalmente devido ao aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA, que passou de 20% para 23,75%.
- O aumento das despesas com pessoal foi a principal causa para o aumento global da despesa ao longo do triénio.
- A receita utilizada nos pagamentos consistiu em disponibilidades bancárias detidas pelo LNEC, sem inscrição orçamental, por se desconhecer, pelo menos em grande parte, a sua proveniência, havendo a expectativa de que tais disponibilidades, no futuro, pudessem vir a ser reconhecidas orçamentalmente.
- O Presidente, ora 1.º Demandado, concedeu, por diversas vezes, empréstimos ao LNEC (dívida registada na conta "2683205438 - entidade V"), para fazer face a dificuldades de tesouraria que impediam o pagamento

atempado dos compromissos do LNEC, em particular, salários dos funcionários.

- Com efeito, em 2014 e com esse propósito, foram efetuadas várias transferências pelo Presidente do Conselho Diretivo para a conta do LNEC: €68 000 em 16 de janeiro de 2014, ressarcidos em 22 de janeiro de 2014; €60.000 e €100.000, respetivamente, em 1 de outubro e 19 de novembro de 2014, ressarcidos em 30 de janeiro de 2015.

Toda esta factualidade é de molde a atenuar especialmente a multa para o mínimo aplicável, mas não para dispensar os Demandados da aplicação da multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, já que estes (gestores e dirigentes na área financeira), sabiam que a sua conduta era ilegal e que tinha consequências ao nível da veracidade das contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC, tudo como consta da motivação constante das **alíneas GG) e HH) dos f. p.**, que reproduzimos para todos os efeitos.

Afigura-se-nos, pois, proporcional e justa a condenação de cada um dos Demandados na multa peticionada pelo M.P., no montante de €3.070,00.

2.2.2. Da invocada infração financeira sancionatória continuada, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputada aos D1, D2 e D3, na qualidade de membros do CD do LNEC (anos de 2013 a 2016), decorrente da violação do disposto nos artigos 2.º, n.ºs 1, 2, alínea g), e 3, 8.º-A e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 2Abr, e do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de dezembro; e, nessa medida, dos artigos 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 48/2004, de 24Ago, 22.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei 155/92, de 28Jul

Em causa, de acordo com o peticionado, está a legalidade (i) das autorizações de despesa e pagamento, efetuadas com fundamento no Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico, destinadas a suportar os encargos com a estrutura desse Apoio (“componente fixa”) e com os atos médicos (“componente variável”); **e ainda (ii)** das autorizações de pagamentos de cuidados de saúde prestados fora do campus, em que o LNEC se terá substituído à ADSE no pagamento de comparticipações dos cuidados de saúde prestados a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros, não beneficiários da ADSE – vd. **alíneas OO), PP) e KK) dos f. p.**

2.2.2.1. Do elemento objetivo da infração (no que se reporta às autorizações de despesa e pagamento efetuadas com fundamento no Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico)

A)

Em 28Jun2010, o CD deliberou (Ata do CD de 28Jun2010) “(...) *manter um conjunto de valências de ação social complementar, já existentes desde 1966*” (artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 43825, de 27Jul1961, e Regulamento aprovado pela Portaria n.º 22072, de 17Jun1966), com fundamento nas disposições constantes no artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2007 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 2Jul) e no Despacho n.º 29204/2008, de 3Nov, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (publicado em DR, 2.ª série, de 13Nov) – **alínea JJ) dos f. p.**

Pelo Despacho n.º 29204/2008, de 3Nov, dos Ministros de estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, foi o LNEC autorizado “a desenvolver iniciativas no domínio da ação social complementar, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e à promoção das condições da igualdade de género e ao combate às discriminações múltiplas¹, nomeadamente apoiar o funcionamento de equipamentos sociais destinados ao ensino pré-primário e creche para utilização dos filhos dos respetivos trabalhadores e demais beneficiários previstos no n.º 1 do artigo 4.º do mencionado Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, sendo o respetivo financiamento assegurado pelo seu orçamento privativo, assim como pelas receitas decorrentes das mensalidades pagas pelos beneficiários” - **vd. ponto 1 do Despacho** e alínea KK) dos f. p.

Em junho de 2010 foi celebrado um Protocolo sobre a Gestão do Apoio Médico entre o LNEC e a ATLNEC – **vd. alíneas LL) e LL.1). dos f. p.**

Da cláusula 2.º do referido Protocolo, consta o universo de beneficiários do serviço de apoio médico: trabalhadores no ativo e aposentados do LNEC e seus agregados familiares, bolseiros a realizar formação no LNEC e seus agregados familiares, e pessoal ao serviço da ATLNEC e seus agregados familiares.

Nos termos da cláusula 3.º, n.º 1, daquele Protocolo, a ATLNEC recebe mensalmente do LNEC um montante para a prossecução do Protocolo, o qual é constituído:

- Pelo valor das **consultas** realizadas aos membros do agregado familiar daqueles beneficiários que não beneficiem de outro sistema de segurança na saúde, além do sistema de segurança social, Valor das consultas aos bolseiros LNEC e LNEC/FCT (“componente variável”);

¹ O negrito é nosso.

- Pelo valor respeitante a **encargos de estrutura dos serviços de apoio médico** (contratação de pessoal auxiliar de ação médica e de apoio administrativo), anualmente orçamentado e autorizado (“componente fixa”).

Nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, os valores pagos a título de componente fixa para os serviços de apoio médico da ATLNEC foram, respetivamente, de 52.686,00, 52.684,00, 53.712,00 e 52.630,00 euros – **vd. alínea MM) dos f. p.**

Nos anos de 2013 a setembro de 2016, as despesas pagas pelo LNEC à ATLNEC no âmbito do Protocolo de Gestão dos Serviços de Apoio Médico, incluindo abonos diretos respeitantes a comparticipações de cuidados médicos e valores respeitantes a encargos de estrutura com os Serviços de Apoio Médico, somaram €202.928,23 – **vd. alínea NN) dos f. p.**

O Presidente do LNEC, **D1**, através de despachos de 02/09/2013, 16/06/2014, 22/06/2015, e a **D2**, através do despacho de 08/03/2016, autorizaram as despesas destinadas a suportar os encargos de estrutura (“componente fixa”) – **vide alínea OO) dos f. p.**

Os pagamentos respeitantes a atos médicos (“componente variável”) foram autorizados pelo **D1** até Dez2015, e pela **D2**, de Jan2016 a Set2016 – **vd. alínea PP) dos f. p.**

B)

Em face do pedido e da matéria de facto dada como provada, a questão que se coloca é a seguinte:

- As autorizações de despesas e de pagamentos, efetuadas com fundamento no Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico, destinadas a suportar os encargos com a estrutura (“componente fixa”) e com os atos médicos (“componente variável”) desse Apoio Médico, violam as acima referidas normas?

Vejamos.

O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 2Abr (diploma que regula o regime da ação social dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado), no seu artigo 2.º, sob a epígrafe «Objetivos», dispõe o seguinte:

1. *A Ação social complementar integra o conjunto de prestações complementares de proteção social dos trabalhadores da Administração Pública que se destinem à prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de proteção social.*
2. *A Ação social complementar é desenvolvida nas seguintes áreas:*
 - a) *Fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/bar;*
 - b) *Apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes;*
 - c) *Apoio nas despesas respeitantes à educação;*
 - d) *Apoio sócio-económico em situações socialmente gravosas e urgentes;*
 - e) *Apoio a atividades de animação sócio-cultural;*
 - f) *Apoio a atividades de ocupação de tempos livres;*
 - g) *Apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários. O regime das prestações da Ação social complementar, designadamente as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos, é definido em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.*
3. *A concessão das prestações pode depender do nível de recursos dos beneficiários, designadamente da sua situação sócio-económica, nos termos a fixar no diploma a que alude o número anterior².*

O artigo 9.º, sob a epígrafe «Norma revogatória», n.º 2, alínea a), do mesmo diploma, estatui que, com a vigência do DL n.º 122/2007, cessa a «participação em despesas de saúde».

O artigo 156.º da lei n.º 53-A/2006, de 28Dez (Orçamento de Estado para 2007), sob a epígrafe «Sistemas particulares de proteção social e de cuidados de saúde», dispõe o seguinte: «Cessam, com efeitos a 1 de janeiro de 2007,

² Os negritos são nossos.

quaisquer financiamentos públicos aos sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde».

O artigo 8.º-A, sob a epígrafe «Institutos Públicos», do DL n.º 122/2007, aditado pelo DL n.º 146/2008, de 29Jul, dispõe o seguinte:

«Sem prejuízo do disposto no presente Decreto-Lei, os institutos públicos podem, ainda, mediante autorização prévia dos Ministros das Finanças e da tutela, desenvolver iniciativas de ação social complementar relativas a educação pré-escolar e creches, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar dos seus trabalhadores e a promover as condições da igualdade de género e o combate às discriminações múltiplas».

Por último, o n.º 1 do Despacho n.º 29204/2008, de 3Nov, dos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (publicado em DR, 2.ª série, de 13Nov), ao abrigo do qual também se fundamenta o Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico, diz o seguinte:

«(...), nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 8.º-A do DL 122/2007, de 27 de abril, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho, determina-se o seguinte:

Fica o Laboratório (...) autorizado a desenvolver iniciativas no domínio da ação social complementar, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e à promoção das condições de igualdade de género e ao combate às discriminações múltiplas, nomeadamente apoiar o funcionamento de equipamentos sociais destinados ao ensino pré-primário e creche para utilização dos filhos dos respetivos trabalhadores e demais beneficiários previstos no n.º 1 do artigo 4.º do mencionado DL n.º 122/2007, de 27 de abril, sendo o respetivo financiamento assegurado pelo seu orçamento privativo, assim como pelas receitas decorrentes das mensalidades pagas pelos beneficiários³».

³ O negrito é nosso

Podemos, assim, concluir o seguinte:

- Com a entrada em vigor da Lei n.º 53-A/2006, de 28Dez (LOE/2007), cessaram quaisquer financiamentos aos sistemas particulares de proteção social e de cuidados de saúde (artigo 156.º daquela Lei);
- O artigo 2.º, n.ºs 1, 2, alínea g), e 3, do DL n.º 122/2007, no que à saúde se refere, limita o apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários da ação social complementar, excluindo as prestações cobertas pelos regimes gerais de proteção social e as participações em despesas de saúde, tendo estas últimas cessado com a entrada em vigor do DL 122/2007 (artigo 9.º, n.º 2, alínea a));
- Acresce que o artigo 8.º-A, sob a epígrafe «Institutos Públicos», do DL n.º 122/2007, aditado pelo DL n.º 146/2008, de 29Jul, apenas contempla a ação social complementar desenvolvida pelos institutos públicos no âmbito da educação pré-escolar e creches, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e à promoção das condições da igualdade de género e ao combate às discriminações múltiplas;
- Também o Despacho n.º 29204/2008, de 3Nov - ao abrigo do qual também se fundamenta o Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico -, prolatado nos termos e para os efeitos disposto no artigo 8.º-A do DL n.º 122/2007, de 27 de abril, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho, apenas determina que o LNEC fica autorizado a «*desenvolver iniciativas no domínio da ação social complementar, cujas finalidades se destinem essencialmente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e à promoção das condições de igualdade de género e ao combate às discriminações múltiplas*»;
- As autorizações de despesa (destinadas a suportar os encargos com a estrutura do apoio médico) e de pagamento (destinadas a suportar os

encargos com os atos médicos), efetuadas apenas pelos D1 e D2, foram-no com fundamento no Protocolo sobre Gestão de Apoio Médico celebrado, em Jun2010, entre o LNEC e ATLNEC.

- Ora, violando o Protocolo os artigos 2.º, n.ºs 1, 2, alínea g), e 3, 8.º-A e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 2Abr, e do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de dezembro, e, conseqüentemente, os artigos 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 48/2004, de 24Ago⁴, 22.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei 155/92, de 28Jul⁵, são, também, as autorizações de despesas e de pagamentos, fundamentadas naquele Protocolo, ilegais, o que poderá fazer incorrer os seus autores - os D1 e D2 – na infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.º segmento, da LOPTC, e na alínea b) do n.ºs 2 e 5; ponto é que se prove que os D1 e D2 atuaram culpa.

Em síntese: verifica-se o elemento objetivo da infração (no que se reporta às autorizações de despesas e de pagamentos efetuadas com fundamento no Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico).

2.2.2.2. Do elemento objetivo da infração (no que se reporta às autorizações de pagamentos de cuidados de saúde prestados fora do campus, em que o LNEC se terá substituído à ADSE no pagamento de participações dos cuidados de saúde prestados a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros, não beneficiários da ADSE)

⁴ 6 — *Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:*
a) *O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;*

⁵ 1 - *A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal;*
2 - *Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.*

Prima facie, importa dizer e com **veemência** que, a ter-se provado que os Demandados autorizaram pagamentos de cuidados de saúde fora do campus, nos termos atrás identificados, tais autorizações seriam ilegais com os fundamentos referidos **no ponto 2.2.2.1.** desta sentença.

Só que o Tribunal, por ausência de prova (**vd. N.ºs 1 e 2 dos f. n. p. e respetiva motivação**), não pôde dar como provado que tais autorizações de pagamento ou quiçá de despesa tivessem existido, e que, conseqüentemente, tivessem sido efetuadas pelos membros do CD do LNEC (D1, D2 e D3), ou ascendido, no ano de 2014, a €32.659,98, tudo conforme o alegado pelo M.P nos artigos 56.º e 57.º do R.I.

De notar que a infração financeira sancionatória imputada aos D1, D2 e D3, é a do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.º segmento, da LOPTC, o que equivale a dizer que só poderia haver infração se se provasse que aqueles Demandados tinham violado normas sobre a *assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, o que não é caso, conforme já referido.

- **Em síntese: não está verificado o elemento objetivo da infração (no que se reporta às autorizações de pagamentos de cuidados de saúde prestados fora do campus, pelo que se mostra prejudicado o conhecimento do elemento subjetivo).**

2.2.2.3. Do elemento subjetivo da infração (no que se reporta às autorizações de despesa e pagamento efetuadas com fundamento no Protocolo sobre Gestão ao Apoio Médico)

Ficou provado que os **D1 e D2**, ao terem autorizado as despesas e os pagamentos a que se reportam as **alíneas OO) e PP) dos f. p.**, fizeram-no no convencimento de que o Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico celebrado entre o LNEC e a ATLNEC (ATLNEC), em que se fundamentaram as referidas autorizações, era conforme à Lei – **vd. alínea RR) dos f. p.**

Incorreram, assim, os **D1 e D2** em erro sobre a ilicitude do facto; se o erro lhes não for censurável, é-lhes excluída a culpa (n.º 1 do artigo 17.º do CP); se o erro lhes for censurável, os Demandados serão punidos com a sanção aplicável à infração sancionatória financeira dolosa respetiva, a qual pode ser especialmente atenuada (cf. n.º 2 do artigo 17.º do CP)⁶-

Tal como refere Paulo Pinto Albuquerque⁷, «A punibilidade do agente em erro sobre a proibição depende de o erro lhe ser censurável. A censurabilidade está ligada à atitude interna do agente. A deficiência da consciência ética do agente não lhe permite apreender os valores jurídico-penais e orientar-se para a observância do direito. Se essa deficiência derivar de uma **atitude de contrariedade ou indiferença do agente** perante esses valores, ela consubstancia uma culpa dolosa censurável. Se essa deficiência não derivar de qualquer atitude interna desvaliosa, a falta de consciência não é censurável e exclui a culpa. O erro sobre a ilicitude não censurável é, pois, uma **causa de exclusão da culpa** (...)».

No caso dos autos, essa falta de consciência da ilicitude resultou de um erro de interpretação sobre as normas aplicáveis (as constantes do ponto 2.2.2.1.) o que, só por si, não excluiria a culpa, dado tratar-se de um erro que podia e devia ter sido evitado – bastava, para tanto, que se fizesse uma análise cuidada e desprendida das referidas normas -, mas que conjugado com o teor do Relatório de Auditoria da IGF ao Sistema de Controlo Interno do LNEC, que verificou as operações realizadas em 2012, designadamente as contrapartidas financeiras asseguradas pelo LNEC à ATLNEC, no âmbito do Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico, sem formular qualquer recomendação sobre a legalidade das referidas transferências, é de molde a ser considerado como um erro sobre a ilicitude não censurável e, portanto, excludente da culpa.

⁶ O artigo 17.º do CP, sob a epígrafe «Erro sobre a ilicitude», é aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC. Dispõe o referido preceito: **1. Age com culpa quem atuar sem consciência da ilicitude, se o erro lhe não for censurável. 2. Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada.**

⁷ In “Comentário do Código Penal”, Universidade Católica Editora, 3.ª edição, pág. 168

Na verdade, quando o Relatório de Auditoria da IGF afirma que «a ATLNEC [se obriga] a contratar os trabalhadores necessários ao desenvolvimento das atividades de ação social complementar de apoio médico, sendo que o respetivo protocolo prevê, para além da cedência do espaço, a transferência de verbas necessárias para a sua prossecução. [E que] neste caso, os valores previstos têm por base 3 naturezas distintas: [(i)] encargos administrativos da ATLNEC associados aos cuidados de saúde, [(ii)] encargos com pessoal de apoio médico e [(iii)] o pagamento das consultas realizadas pelos médicos. Para os 2 primeiros está fixado um valor fixo anual a processar mensalmente pelo LNEC. Para as consultas está prevista a emissão mensal pela ATLNEC de uma discriminação das consultas efetuadas no período em questão e que não tenham sido pagas diretamente, cujos montantes serão descontados nos vencimentos dos funcionários e transferidos para a Associação”» - alínea QQ.3) dos f. p. -...sem formular nenhuma recomendação sobre a legalidade das referidas transferências, está a dizer, pelo menos, para qualquer gestor médio, colocado na posição dos Demandados (D1 e D2), que o Protocolo sobre a Gestão do Apoio Médico, no qual se fundam as ditas transferências, não padece de qualquer ilegalidade.

Quer isto dizer que o erro em que incorreram os **D1 e D2 não derivou de qualquer atitude interna desvaliosa**. E não derivando tal erro de qualquer atitude interna desvaliosa, a falta de consciência da ilicitude não é censurável, o que é causa de exclusão da culpa e fundamento de absolvição (artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC).

3. DECISÃO

Termos em que se julga a presente ação parcialmente procedente, por provada, e, em consequência,

- a) Condena-se cada um dos Demandados na infração financeira sancionatória p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b) e d), 4 e 7, da LOPTC, na forma continuada, por violação dos princípios da anualidade, da transparência orçamental e das regras de autorização e pagamento da despesa pública,

previstos na LEO – artigos 4.º, 10.º-C e 42.º, n.º 6, alínea b) –, na multa de €3.060,00 (três mil e sessenta euros);

- b)** Absolve-se os D1, D2 e D3 da infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em violação do disposto nos artigos 2.º, n.ºs 1, 2, alínea g), e 3.º, 8.º-A e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 2Abr, e do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de dezembro, bem como dos artigos 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 48/2004, de 24Ago, 22.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei 155/92, de 28Jul, por carência do elemento subjetivo da infração.

Emolumentos legais.

Lisboa, 14 de novembro de 2019

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)