

Sentença n.º 7/2023-3ªSe
2.03.2023

Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes

Sumário

1. O quadro jurídico normativo decorrente da pandemia alterou, ainda que temporalmente, o regime geral da prescrição, tendo em conta as suspensões de prazos processuais envolvendo todas as jurisdições, nomeadamente o processo no Tribunal de Contas, nomeadamente por via da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a Lei n.º 4º-B/2021 de 1 de fevereiro e a Lei n.º Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.
2. Nesse sentido acrescem ao término do prazo da prescrição decorrente da aplicação do prazo de sete anos e seis meses a que alude o artigo 70º n.º 6 da LOPTC, os períodos de 3 meses e 25 dias e 2 meses e 15 dias.
3. São da competência do órgão colegial que gere uma Escola Pública Profissional, o conselho administrativo, o conjunto de competências financeiras que envolvem, nomeadamente a (i) existência de um sistema de controlo interno ao nível da receita própria cobrada e do circuito contabilístico; (ii) a não entrega de saldos de gerência anuais da Escola; (iii) a realização de operações ativas bancárias que consubstanciam empréstimos bancários; (iv) a realização de um empréstimo sob a forma de descoberto bancário e a (v) a realização de pagamentos efetuados antes do seu registo contabilístico.
4. Agem com negligência os dois dos elementos do Conselho Administrativo que atuaram de forma desatenta e descuidada, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes e descurando as mais elementares regras financeiras que tinham obrigação de observar e podiam e deviam ter adotado de modo, nomeadamente alheando-se do exercício das funções no âmbito da gestão e administração da Escola, ainda que justificassem pela personalidade do terceiro elemento, o diretor e a confiança que nele depositavam.

5. O conjunto de factos ilícitos cometidos, num espaço de tempo relativamente alargado em que as demandadas omitiram, durante muito tempo, os seus deveres estatutários, como membros de um órgão de gestão, «deixando nas mãos do director» todos os atos que também eram da sua competência, consubstancia uma atuação negligente que não permite concluir por uma situação de culpa diminuta e a aplicação do instituto da dispensa de multa.
6. Demonstrado que logo que o Diretor da Escola abandonou as funções, as demandadas, despoletaram os procedimentos que permitiram normalizar o funcionamento da Escola, regularizando a situação detetada, tal facto comporta uma diminuição da culpa das demandadas que permite, no caso, atenuar a multa devida..

Responsabilidade sancionatória; prescrição; competências do conselho administrativo; negligência; dispensa de multa, atenuação da multa.



SENTENÇA Nº 7 2023

Secção – 3ª/S

Data: 02/03/2023

Processo: 11/2022/A-JRF

RELATOR: José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I - Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento de **D1**, **D2** e **D3**, na qualidade de Diretor, o primeiro e vogais as segunda e terceira, da Escola Profissional de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Vagos (EPADRV) no ano de 2015, imputando-lhes um conjunto de factos ocorridos no exercício de funções decisórias nesse período, que consubstanciam cinco infrações financeiras sancionatórias, que identifica, pedindo a sua condenação nos seguintes termos:
 - a. (D1), no pagamento de uma multa de 25 UC por cada infração, o que equivale no global ao montante de multa de 125 UC (25 UC x 5), a que corresponde o montante de 12 750,00 € (125 UC x 102,00 €);
 - b. (D2), no pagamento de uma multa de 25 UC por cada infração, o que equivale no global ao montante de multa de 125 UC (25 UC x 5), a que corresponde o montante de 12 750,00 € (125 UC x 102,00 €);
 - c. (D3), no pagamento de uma multa de 25 UC por cada infração, o que equivale no global ao montante de multa de 125 UC (25 UC x 5), a que corresponde o montante de 12 750,00 € (125 UC x 102,00 €);

Pede ainda o Ministério Público, a título de responsabilidade financeira reintegratória que os demandados sejam condenados pela prática, como coautores, de duas infrações financeiras reintegratórias, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOP-TC no montante de 2.155,66 € e em juros de mora à taxa legal, desde 31.12.2015 e, ao amparo do estipulado nos artigos 59.º, n.ºs 1, 4 e 6, 61.º, n.ºs 1, 3 e 5, 62.º, n.º 2, 63.º, 64.º, n.ºs 162, 94.º, n.º 6, da LOP-TC: no montante de 959,94 € e em juros de mora à taxa legal, desde 28.12.2015.

2. As segunda e terceira demandadas contestaram, isoladamente, em função das várias situações concretas, por impugnação e exceção, invocando nesta última, idênticas questões relativas à prescrição das infrações sancionatórias.
3. O primeiro demandado, no prazo da contestação, solicitou o pagamento voluntário das quantias peticionadas, a título de responsabilidade reintegratória e o pagamento da multa referente à responsabilidade sancionatória que pessoalmente lhe é imputada, ambas a serem liquidadas em prestações. Autorizado esse pagamento, que se encontra a decorrer, procedeu-se à separação de processos envolvendo os factos imputados às duas demandadas e, em separado o primeiro demandado.
4. Após designação de data de julgamento, procedeu-se à audiência apenas apreciando a matéria de facto envolvendo a responsabilidade financeira sancionatória individual imputada às duas demandadas, que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação.

5. Factos provados

Do requerimento inicial

1. A Escola Profissional de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Vagos, doravante EPADRV, foi fundada em setembro de 1989, com estatuto de natureza pública, por contrato programa celebrado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, entre o Ministério da Educação e três entidades promotoras, a saber: Câmara Municipal de Vagos, Cooperativa Agrícola de Vagos CRL e Escola Secundária de Vagos, com a designação de Escola Profissional de Agricultura de Vagos (EPAV).
2. Em maio de 2000, ao abrigo da Portaria n.º 277/2000, a Escola passa a ser reconhecida como entidade pública, integrando a rede de estabelecimentos de ensino oficial do Ministério da Educação, com a designação de Escola Profissional de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Vagos (EPADRV).
3. Enquanto escola profissional pública, a EPADRV rege-se, atualmente, pelo disposto no Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, com a última alteração introduzida pela Lei n.º

36/2021, de 14 de junho, sendo-lhe ainda aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho, e pelo respetivo Regulamento Interno aprovado pelo Conselho Geral da EPADRV, na reunião de 16 de setembro de 2020.

4. Goza de autonomia, designadamente no tomar decisões ao nível da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.
5. A EPADRV é dotada de órgãos próprios, ou seja, o Conselho Geral, o Diretor, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.
6. O Conselho Administrativo é um órgão colegial deliberativo, regendo-se pelo disposto nos artigos 21.º a 35.º do CPA.
7. Compete ao Conselho Administrativo, além do mais, i) aprovar o projeto de orçamento anual; ii) elaborar o relatório de contas de gerência; iii) autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira.
8. No período de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015, o demandado D1 era diretor da EPADRV, presidindo ao CA e os demandados D2 e D3 vogais desse Conselho, sendo a demandada D1 subdiretora da EPADRV e a demandada D3 chefe dos serviços administrativos
9. Durante o ano de 2015, os demandados não procederam ao balanceamento dos valores referentes às Receitas Próprias (RP).
10. E quanto a este não balanceamento, há uma divergência de 117.980,82 € nas Fontes de Financiamento.
11. Esta divergência está relacionada com o registo a débito, como “Recebido do Tesouro em c/ receitas próprias”, no montante de 2.254.255,12 €, montante este certificado pelo Instituto

de Gestão Financeira da Educação, e o registo a crédito, como “Entregue ao Tesouro em c/ receitas próprias”, no valor de 2.136.274,30 €, o qual confere com as guias de entrega.

12. E também com a dupla movimentação e escrituração da receita própria arrecadada.
13. Apurou-se o valor de 830,53 € referente ao saldo da gerência anterior da Fonte de Financiamento (FF) 111.
14. A EPADRV, através dos demandados, enquanto membros do órgão colegial CA, não procedeu no sentido da entrega, através de guia própria, desse saldo Orçamental de 2014 na tesouraria do Estado, até ao dia 30 de março de 2015.
15. Em 23 de novembro de 2013, foi celebrado entre o Banco Santander Totta, a EPADRV (beneficiária) e o então Diretor da Escola — *Interveniente A* (como garante) -, um contrato, através do qual a EPADRV obteve do Banco referido um crédito, sob a forma de abertura de crédito por conta corrente, como limite base de 25.000,00 €.
16. A abertura do crédito foi contratada para vigorar por 6 meses, a partir da data da celebração do contrato, renovando-se automática e sucessivamente por iguais períodos de tempo, salvo se qualquer das partes não obstar a essa renovação, através de comunicação escrita.
17. As quantias mutuadas são creditadas na conta “Super Conta Negócios Plus” com o n.º 0003.29159944020.
18. Nesta mesma conta são efetuados os débitos resultantes da abertura de crédito.
19. No ano de 2015 foram assumidas despesas pela EPADRV, via CA e no âmbito do contrato de crédito referido, no valor de 2.155,66 € que tiveram a ver com liquidação de juros devedores/comissões no montante de 1.456,98 €, com comissão de renovação da conta corrente na importância de 520,00 € e com a comissão de devolução de quatro cheques (em junho, julho e dezembro de 2015) na soma de 178,68 €, incluindo imposto de selo.
20. Os demandados, como membros do CA, não procederam no sentido de impedir a renovação desse contrato, quer em 23.05.2015 quer em 23.11.2015.

21. A EPADRV era titular de uma conta no BANIF com o número de identificação bancário 0038 0025 003748277176.
22. Esta conta bancária foi movimentada e mantida pelos demandados com saldo negativo.
23. Não existe qualquer contrato de descoberto bancário autorizado, nem separado, nem junto do contrato de abertura de conta, que possibilitasse a movimentação da conta (vd. artigo 2.º, n.º 1, al. e) do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro).
24. O saldo negativo ocorreu em 31.08.2015, 01.10.2015 e entre os dias 1 e 29 de dezembro de 2015.
25. Os débitos atingiram o valor de 959,94 €, relacionados com comissões por “saldo indisponível” no montante de 270,40 €, com comissões por restrições no uso de cheques na importância de 93,60 €, com juros devedores e respetivas comissões na soma de 99,44 € e com comissões por devolução de cheques no montante 496,50 €.
26. Em 2015, a EPADRV, via CA, através dos demandados, pagou a terceiros os seguintes montantes: a) 13.645,30 € da conta aberta no BANIF com o número 0038 0024 003748277176, em 01.12.2015, relativo à fatura n.º 1/2015, de 04.11.2015, emitida pela empresa “Desafios em Sintonia, Unipessoal, Lda.”; b) 372,46 € da conta aberta no Banco SANTANDER com o número 0018 0003 29159944020 71, em 30.10.2015, relativo a duas faturas de fevereiro e março de 2015, emitidas pela empresa “M. Deliv., Lda.”
27. Os pagamentos referidos nas alíneas a) e b) do artigo que antecede foram registados na contabilidade da EPADRV, em março de 2016.
28. Os demandados, ao agirem da forma descrita nos artigos 10.º a 13.º, revelaram não dispor de um sistema de controlo interno ao nível do circuito da receita própria cobrada e do circuito contabilístico.
29. Esta situação levou-os a não cumprirem o disposto nos diplomas legais seguintes:

- a) o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho que aprovou o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), designadamente os artigos 20.º e 22.º, n.ºs 1, alínea a) e 2 que, respetivamente, se referem a despesas sujeitas a duplo cabimento e aos requisitos gerais para a autorização das despesas, em especial o da conformidade legal;
- b) b) a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que aprovou a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), em particular o artigo 42.º que se reporta aos princípios que regem as operações de execução do orçamento das receitas e das despesas.
30. Os demandados, ao agirem da forma descrita no artigo 14.º supra, não obedeceram ao Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março, diploma este que estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 2015 (DLEO), designadamente não cumpriram o preceituado no n.º 1 do artigo 8.º desse texto legislativo.
31. Os demandados, ao agirem da forma descrita nos artigos nos artigos 20.º e 21.º, violaram o disposto no artigo 3.º e 22.º n.ºs 1, alínea a) e 2, do DecretoLei n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE) e no artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, uma vez que nenhum destes diplomas legais prevê a possibilidade de a EPADRV contrair empréstimos.
32. E ao assumirem e pagarem indevidamente o montante global referido no artigo 19.º supra, violaram o disposto na Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que aprovou a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), em particular o artigo 42.º que se reporta aos princípios que regem as operações de execução do orçamento das receitas e das despesas.
33. Os demandados, ao agirem da forma descrita nos artigos 15.º a 20 supra, violaram o disposto no artigo 3.º e 22.º n.ºs 1, alínea a) e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE) e no artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, uma vez que nenhum destes diplomas legais prevê a possibilidade da EPADRV contrair empréstimos, mesmo sob a forma de facilidades de descoberto bancário.

34. Ao assumirem e pagarem indevidamente o montante global referido no artigo 25.º supra, violaram o disposto na Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que aprovou a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), em particular o artigo 42.º, n.º 6, alínea a), que se reporta aos princípios que regem as operações de execução do orçamento das receitas e das despesas.
35. Os demandados ao procederem, em 2015, aos pagamentos referidos nas alíneas a) e b) do artigo 26, sem procederem ao prévio registo contabilístico — que ocorreu somente em março de 2016 — não deram cumprimento ao artigo 22.º, n.ºs 1, alínea a) e 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (RAFE) e ao disposto na Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que aprovou a Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), em particular o artigo 42.º que se reporta aos princípios que regem as operações de execução do orçamento das receitas e das despesas.
36. Ao procederem da forma descrita, agiram os demandados de forma livre, voluntária ou deliberada indireta e consciente.
37. Atuaram de forma desatenta e descuidada, agindo com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigados e de que eram capazes.
38. Descurando as mais elementares regras financeiras e as normas jurídicas referidas que foram violadas, que conheciam, tinham obrigação de observar e podiam e deviam ter adotado de modo a evitar um resultado — o prejuízo do erário público - que podiam e deviam prever.
39. No ano de 2015, o demandado D1 auferia o salário mensal de 1.797,85 € (Doc. 1).
40. No ano de 2015, a demandada D2 auferia o salário mensal de 1.797,85 € (Doc.1).
41. Nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, a demandada D3 auferiu sempre o mesmo salário mensal de 1.270,14 € (Docs. 1,2,3 e 4).

Da contestação da demandada D2

42. A demandada, enquanto sub-diretora, em matéria de gestão financeira assinava alguns documentos que lhe eram pedidos para assinar pelo Diretor.
43. É licenciada em Ensino de Português/Inglês, não tendo qualquer formação na área financeira ou na área da contratação e realização de despesas públicas. Essencialmente as suas funções como sub-diretora desenvolveram-se na área pedagógica da Escola.
44. O diretor da Escola comandava toda a escola e decidiu os assuntos financeiros e patrimoniais.
45. A Escola teve um TOC que assessorava o Diretor e que se demitiu em 2015.
46. A demandada sempre aceitou assinar a documentação que o Diretor lhe pedia que fosse assinada, no âmbito da colaboração que o Diretor lhe solicitava, com o argumento de que era necessária ao bom funcionamento da Escola, tendo sempre confiado no Diretor.

Da contestação da demandada D3

47. A demandada D3 foi colocada na EPADRV em abril de 2009, como chefe de serviços de Administração Escolar, funções que passou a desempenhar pela primeira vez.
48. Nessa altura era já Diretor o primeiro demandado D1, que se manteve em funções até abril de 2016.
49. O Diretor administrava e geria a Escola por si próprio, não reunindo com os subdiretores ou adjuntos que apenas solicitava quando entendia. Não reunia regularmente o Conselho de Administração nem auscultava a demandada sobre o que se propunha fazer, dando-lhe instruções diretamente sobre o que tinha que fazer. Decidia o que pagar e quando pagar.
50. O diretor assumia uma personalidade com convicções fortes determinado em «fazer», desconsiderando opiniões ou observações da demandada.
51. Quando em abril de 2016 o Diretor abandonou a Direção, sem pré anunciar e sem fazer a transição o Conselho de Administração composto pelas duas demandadas e por um terceiro elemento, a partir de maio de 2016 despoletaram os procedimentos que vieram a culminar no Relatório de Verificação Interna de Contas, tendo começado a normalizar o

funcionamento da Escola, reunindo regularmente o CA e pedindo a intervenção de técnicos informáticos para regularizar a situação detetada.

6. Factos não provados

No que respeita aos factos (e apenas factos e não considerações jurídicas ou ilações) alegados nas contestações, não se provaram:

- a) todos os que não foram dados como provados e se encontram acima referidos;
- b) De forma específica e em concreto:
 - b.1 da contestação de D2– factos constantes dos artigos 36º, 37º, 40º e 41º °;
 - b.2. da contestação de D3– factos constantes dos artigos 35º, 36º, 37º, 59º a 65º, 66º a 69º, 70º a 73º.

7. Motivação de facto

A factualidade provada envolvendo os factos alegados com o requerimento inicial decorre da análise e valoração da documentação junta com o relatório de verificação de contas e não impugnada. Também com os quatro documentos juntos com o mesmo requerimento, nomeadamente envolvendo os salários das demandadas. Igualmente o depoimento da testemunha ouvida *Testemunha B*, responsável pela realização da verificação, que corroborou toda a factualidade provada, envolvendo as várias situações, respeitante aos factos tendo igualmente explicado todo o processado.

O Tribunal valorou o depoimento das demandadas que, prestando declarações, esclareceram o tribunal sobre a sua participação em toda a atividade referindo o papel predominante do então Diretor e concretamente o modo como este geria a Escola, quase de forma pessoal. Referiram igualmente como exerciam as funções que detinham sem exercer qualquer controlo sobre o que se passou. Os seus depoimentos foram, em regra corroborados por testemunhas, infra referidas.

O Tribunal valorou o depoimento das testemunhas ouvidas e arroladas por cada uma das demandadas, sobre a factualidade que conheciam e que em regra corroboram as declarações das próprias demandadas, concretamente sobre o modo como o Diretor de então exercia as funções. Sublinha-se, em relação aos factos envolvendo a contestação de D2, as testemunhas *Testemunha C*, *Testemunha D*, *Testemunha E*, *Testemunha F*, *Testemunha G*, *Testemunha H*, *Testemunha I* e *Testemunha J* sobre a factualidade envolvendo a responsabilidade na área pedagógica da demandada e o modo como o anterior Diretor dominava a gestão da Escola. Em relação aos factos provados envolvendo a contestação da demandada D3 sublinha-se os depoimentos das testemunhas

Testemunha K e *Testemunha L* que relataram a circunstância em que ocorreram cessão de funções do anterior diretor e o que se passou depois e a *testemunha M* que referiu o papel da direção da Escola para se regularizar a situação. As restantes testemunhas relataram essencialmente factos envolvendo o modo como o anterior diretor geria a escola. Todas as testemunhas apresentadas pelas demandadas mostraram conhecer os factos, por via do exercício de funções, diversas como formadores ou assistentes operacionais, que detinham à época junto com as demandadas na Escola.

Quanto aos factos não provados deve referir-se que os mesmo não tiveram qualquer fonte de prova que os sustentasse.

8. Enquadramento.

1. Na apreciação das questões suscitadas e no seu enquadramento jurídico importa, em primeiro lugar, apreciar as duas exceções invocadas pelas demandadas, envolvendo a prescrição das infrações imputadas e, em segundo lugar, em função da decisão, a conformação das eventuais infrações imputadas.

(i) Da prescrição

2. A primeira demandada vem na sua contestação invocar a prescrição de todas as infrações imputadas a título de responsabilidade sancionatória. A segunda demandada suscita a questão da prescrição apenas em relação à infração referente à não entrega do saldo de gerência, na medida em que a mesma terá sido praticada em 30.3.2015.
3. Estabelece o artigo 70º da LOPTC, números 1 e 2, no que respeita à prescrição por responsabilidades sancionatórias, o prazo de 5 anos, contando-se o prazo a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência. Por sua vez no n.º 3 estabelece que «o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria a até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos». Com relevância, refere ainda o n.º 5 do mesmo artigo que «a prescrição do procedimento interrompe-se com a citação do demandado em processo jurisdicional». Finalmente o n.º 6 estabelece que «a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade».

4. O quadro jurídico normativo decorrente da pandemia alterou, ainda que temporalmente, o regime geral da prescrição, tendo em conta as suspensões de prazos processuais envolvendo todas as jurisdições, nomeadamente o processo no Tribunal de Contas, nomeadamente por via da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a Lei n.º 4º-B/2021 de 1 de fevereiro e a Lei n.º Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.
5. Conforme foi decidido no Ac n.º 22/2021 deste Tribunal, 3ª S/PL, «O artigo 7º n.º 1 da L 1-A/2020, de 19 de março estabeleceu que 1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos, que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública». O número 2 estabeleceu que «O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excecional». Igualmente refere o n.º 3 que «A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos». Finalmente o n.º 4 estabeleceu que «o disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional».
6. A Lei n.º 1-A/2020 foi alterada, pela primeira vez, pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril. Para além de incluir uma norma interpretativa da Lei n.º 1-A/2020 - de acordo com a 148 qual o «artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, deve[ria] ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março» (artigo 5.º) -, a Lei n.º 4-A/2020 procedeu, no seu artigo 2.º, à alteração dos artigos 7.º e 8.º daquela.
7. No que diz respeito ao artigo 7.º - aquele que aqui releva -, tal alteração consistiu na substituição da referência ao regime das férias judiciais que até então vigorava em matéria de prazos e de diligências, pela suspensão, pura e simples, «de todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que dev[essem] ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos» a correr termos, designadamente, nos tribunais judiciais, «até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARSCoV-2 e da doença COVID-19» (n.º1), a decretar nos termos que resultavam já da previsão do respetivo n.º 2. Enquanto perdurasse, a situação excecional continuou a constituir causa de suspensão dos prazos de prescrição relativos a todos os tipos de processos e procedimentos, regra cuja prevalência se manteve sobre quaisquer regimes que estabelecessem prazos máximos imperativos de prescrição (n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º, cuja redação não foi alterada). Por força do artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, a nova redação conferida ao artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 produziu os seus efeitos a 9 de março de 2020.

8. *O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 veio a ser integralmente revogado pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, que alterou as medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença Covid-19, produzindo os seus efeitos a partir do dia 3 de junho (artigos 8.º e 10.º). Em sua substituição, foi aditado à Lei n.º 1-A/2020 o artigo 6.º-A, que estabeleceu um regime processual transitório e excecional para as diligências a realizar no decurso da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, no âmbito dos processos e procedimentos a correr termos, designadamente, nos tribunais judiciais.*
9. *No segundo período de situação jurídica envolvendo as consequências jurisdicionais relativas à suspensão de prazos envolvendo a pandemia, a Lei n.º 4º-B/2021 de 1 de fevereiro, com efeitos desde 22 de janeiro de 2021, veio acrescentar o artigo 6º-B à Lei n.º 1-A/2020 exatamente com o mesmo teor do antigo artigo 7º. Ou seja, criou uma nova causa de suspensão dos prazos, exatamente com o mesmo teor e da mesma natureza. Aquele Artigo 6º B foi revogado pela Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril, com entrada em vigor em 6 de abril.*
10. *Deste regime normativo resulta que a causa de suspensão do prazo de prescrição do procedimento das infrações financeiras, introduzida pelo artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 vigorou sem alterações desde o dia 9 de março de 2020 (artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020) até ao dia 3 de junho de 2020 (artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020) – 3 meses e 25 dias – e, posteriormente, entre 22 de janeiro de 2021 e 6 de abril de 2021 – 2 meses e 15 dias.*
11. *Para que não fiquem dúvidas sobre a natureza jurídica desta situação excecional, refira-se a argumentação do Ac do TC 500/2021, de 9 de junho sobre o que está em causa: «trata-se de uma causa de suspensão da prescrição que não somente é transitória, como se destinou a vigorar apenas e só durante o período em que se mantivesse - se manteve - o condicionamento à atividade dos tribunais determinado pela situação excecional de emergência sanitária e pelo concomitante imperativo de proteção da vida e da saúde dos operadores e utentes do sistema judiciário: suspendeu-se o decurso do prazo de prescrição porque se suspenderam os prazos previstos para a prática dos atos suscetíveis de obstar à sua verificação; suspenderam-se os prazos previstos para a prática desses (e de outros) atos processuais porque se suspendeu a atividade normal dos tribunais de modo a prevenir e conter o risco de infeção dos intervenientes no sistema de administração da justiça, incluindo dos próprios arguidos». (...) A suspensão do decurso do prazo de prescrição dos procedimentos sancionatórios pendentes durante o período em que vigoraram as medidas de emergência adotadas na Lei n.º 1-A/2020 não se destinou a permitir que o Estado corrigisse ou reparasse os efeitos da sua inércia pretérita no âmbito do exercício do poder punitivo de que é titular. Destinou-se apenas e tão só a responder aos efeitos de uma superveniente e não evitável paralisação do sistema de 150 administração da justiça penal, imposta pela necessidade de controlar e conter a disseminação de um vírus potencialmente letal. Tratando-se de uma causa de suspensão e não de interrupção do prazo de prescrição, cuja vigência não excedeu o lapso temporal durante o qual se verificou a afetação ou condicionamento da atividade dos tribunais, nem conduziu - reticus, não tinha sequer a virtualidade de conduzir - à reabertura dos prazos prescricionais já integralmente decorridos, a sua aplicação aos procedimentos pendentes não exprime qualquer excesso, arbítrio ou abuso por parte do Estado contra o qual faça sentido invocar as garantias inerentes à proibição da retroatividade in pejus: ao determinar a aplicação a procedimentos pendentes da suspensão da prescrição em razão da pandemia então em curso, a solução adotada limita-se, na verdade, a assegurar «a produção do efeito útil da norma de emergência».*
12. *Tendo em conta a natureza específica deste regime legalmente estabelecido apenas e só em função de uma determinada e concreta situação excecional, sufragada pela jurisprudência*

constitucional citada, as consequências deste conjunto normativo, para a apreciação e decisão do conhecimento da prescrição no caso concreto são, por isso, um acréscimo dos períodos legalmente estabelecidos de suspensão de prazos aos prazos estabelecidos nas várias legislações que as estabelecem. Nomeadamente, no caso das infrações financeira, o regime estabelecido no artigo 70º da LOPTC.»

13. Assim tendo em conta o que foi decidido naquele aresto deste Tribunal e agora em relação ao caso concreto, acrescem ao término do prazo da prescrição decorrente da aplicação do prazo de sete anos e seis meses a que alude o artigo 70º n.º 6 da LOPTC, os períodos de 3 meses e 25 dias e 2 meses e 15 dias, ou seja 6 meses e 10 dias.
14. Tendo em conta o início do prazo da prescrição - *data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência* – no caso em apreço a data da primeira infração em causa ocorreu em 30 de março de 2015, sendo que todas as outras são posteriores. Assim face ao prazo prescricional a que se alude no artigo 70º da LOPTC e a que se acrescentam os 6 meses e dez dias referidos, não ocorreu ainda a prescrição em nenhuma das infrações (apenas ocorrerá, na primeira, em 10 de abril de 2023).
15. Assim julga-se improcedente as exceções invocadas nas contestações das duas demandadas.

Quanto às infrações imputadas

16. Deve começar por referir-se, em termos genéricos, que as duas demandadas, ainda que com funções diferenciadas, no período anual, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2015 em que ocorreram os factos, integravam o Conselho Administrativo da EPADRV, sendo este um órgão colegial que deliberava sobre todas as suas competências legalmente atribuídas e que em concreto estão em causa nos factos alegados.
17. Recorde-se que nos termos da legislação em vigor (Dec. Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, 36º e 37º) «o conselho administrativo é o órgão deliberativo em matéria administrativo - financeira do agrupamento de escolas ou escola não agrupada» e compete-lhe, especificamente «sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno, compete ao conselho administrativo: a) aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral; b) elaborar o relatório de contas de gerência; c) autorizar a realização de despesas

e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira (...)».

18. A própria lei citada estabelece, aliás, no seu artigo 38º, para que não restem dúvidas sobre o modo colegial de gestão, que «o conselho administrativo reúne ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer dos restantes membros».
19. São assim da competência do órgão colegial as competências financeiras que serão infra identificadas - que estão em causa no presente processo - e que, quem as assume, tem ou deve conhecer. Dir-se-á igualmente que a assunção de responsabilidades financeiras de um órgão de gestão de uma entidade pública, como é o caso da EPADRV, porque envolve sempre verbas públicas, naturalmente que devem ser exercidas com o conhecimento, ainda que mínimo, das regras que as suportam. Quem acede a integrar tais órgãos de gestão não pode deixar de ter essa noção mínima de que são verbas públicas que estão em causa e a sua aplicação gestonária obedece a regimes legais próprios que têm que ser cumpridos.
20. Não há assim qualquer dúvida sobre as competências legais que as demandadas, enquanto vogais do órgão coletivo, juntamente com o Diretor da Escolar assumiram e concretamente nas questões em apreço assumem. Questão diferente, a apreciar infra, é o grau de culpa que possam ter na prática dos factos.
21. Quanto à primeira infração imputada ficou demonstrado (factos referidos na matéria de facto provada nos §§ 10 a 13º), essencialmente não foram efetuadas operações de balanceamento dos valores referentes a receitas próprias, quando o deviam ter sido revelando não dispor a Escola de um sistema de controlo interno ao nível da receita própria cobrada e do circuito contabilístico exigido, de acordo com o Dec. Lei n.º 155/92 (artigos 20º e 22º n.º 1 alínea a) e 2 e Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto, nomeadamente o artigo 42º.
22. Assim tal conduta é ilícita, tendo em conta o disposto nos artigos 65º alíneas b) e d) da LOPTC, por referência às normas citadas.

23. Quanto à segunda infração imputada /a que se referem os factos constantes nos §§ 14 e 15 dos factos provados está em causa a não entrega, como é devido legalmente, de saldos de gerência da Escola, referentes ao ano de 2014. Recorde-se que a existência de saldos de gerência de uma entidade com gestão pública deve ser entregue anualmente ao Estado, sendo essa uma das obrigações do órgão diretivo, tendo em conta o disposto no artigo 8º n.º 1 do Decreto Lei n.º 36/2015, de 9 de março: «Ainda que com prejuízo dos respetivos diplomas orgânicos e dos diplomas que definem os regimes setoriais, os saldos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos com origem em receitas gerais são entregues na tesouraria do Estado, no prazo de 15 dias úteis após a publicação do presente decreto-lei”, ou seja, até ao dia 30/03/2015.
24. Também aqui, face ao disposto naquele normativo e no artigo 65º alíneas b) e d) da LOPTC, conjugada com a alínea a) do n.º 1 do art.º 3º do Decreto lei de Execução orçamental, para 2015, esta conduta é ilícita.
25. Relativamente à terceira infração, envolvendo os factos constantes dos §§ 16 a 21º, (não cessação de um contrato bancário em tempo oportuno que implicou a liquidação de juros e comissões de renovação por parte da entidade bancária, consubstanciando um mútuo, traduzindo-se por isso em pagamentos indevidos) é absolutamente claro que tal conjunto de factos comporta uma colisão com o regime jurídico estabelecido nos Decretos lei n.º 155/92 de 28 de julho (Regime de Administração Financeira do Estado, na sua redação atual) quer com o Decreto lei n.º 92/2014, de 20 de junho (Regime das Escolas Profissionais) que impede EPADRV de contrair empréstimos, ainda que sob determinadas condições.
26. Por isso a conduta dos mesmos que, não fazendo cessar o contrato bancário permitiram que fossem cobradas comissões por via de operações ativas realizadas é ilícita, tendo em conta o disposto nos artigos 65º alíneas b) da LOPTC e na legislação citada no § anterior.
27. No que respeita à quarta infração imputada envolvendo a factualidade referentes nos §§ 22 a 26º dos factos provados, envolvendo a liquidação e pagamento de saldos negativos de conta bancária, o que mais não é do que a existência de um empréstimo sob a forma de descoberto bancário, consubstancia uma violação ao disposto nos artigos 3º e 22º n.º 1 alínea a) e 2 do Dec. Lei n.º 155/92 de 28 de julho quer com o artigo 10º n.º 1 do Decreto Lei n.º 92/2014, de 20 de junho que impede EPADRV de contrair empréstimos sendo por

isso tal conduta ilícita, igualmente tendo em conta o disposto nos artigos 65º alíneas b) da LOPTC.

28. Finalmente no que respeita à quinta infração, envolvendo os factos constantes nos §§ 27 e 28 dos factos provados respeitantes a pagamentos efetuados antes do seu registo contabilístico, conforma uma ilegalidade envolvendo pagamentos indevidos em colisão com o disposto no artigo 42º n.º 6 alínea a) da Lei n.º 41/2014, de 20 de junho, sendo ilícita para efeitos do artigo a 65º alíneas b) da LOPTC.
29. Quando à dimensão subjetiva ficou demonstrado que as demandadas ao procederem da forma descrita, agiram de forma livre, voluntária, ainda que indireta e consciente, atuando de forma desatenta e descuidada, com omissão da prudência e diligência a que estavam obrigadas e de que eram capazes e descurando as mais elementares regras financeiras que tinham obrigação de observar e podiam e deviam ter adotado de modo, agindo por isso com culpa na forma negligente.
30. Importa apenas sobre esta dimensão sublinhar que as próprias demandadas não omitiram o seu alheamento ao exercício das funções no âmbito da gestão e administração da Escola, que lhes competia, ainda que justificassem pela personalidade do diretor e a confiança que nele depositavam.
31. Cometeram por isso quatro infrações a que se refere artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC e uma infração a que se refere o artigo 65º n.º 1 alínea b) e d) da LOPTC.

Sobre as sanções a aplicar às demandadas

32. Como enquadramento jurídico deve salientar-se o quadro jurídico em causa, porque comum a ambas as demandadas, face às respetivas contestações, em que pediam, no caso de condenação que fosse relevada, nos termos dos artigos 64º n.º 2 e 65º n.º 8 e 9 da LOPTC, a primeira demandada e relevada ou reduzida, nos termos do artigos 64º n.º 2 e 65º n.º 7 e 8 da LOPTC, a segunda demandada.
33. A relevação da responsabilidade por infração financeira, a que se refere o artigo 65º n.º 9 da LOPTC é um instituto particular estabelecido pela LOPTC que obedece a alguns requisitos, nomeadamente: (i) é da competência da 1ª e 2ª secção; (ii) quando a infração financeira for apenas passível de multa; (iii) se evidenciar suficientemente que a falta só

- pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; (iv) não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade no procedimento adotado; (v) tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.
34. O seu funcionamento, quando está em causa apenas a responsabilidade sancionatória, comporta a extinção do procedimento, nos termos do artigo 69º n.º 2 alínea e), ou seja é uma causa de extinção da responsabilidade.
 35. Como se referiu no §33 (i), não é possível na 3ª secção lançar mão do instituto da relevação por multa, tendo em conta o referido artigo 65º n.º 9 da LOPTC.
 36. Poderá, no entanto, nesta secção, quando se verificarem causas de diminuição da ilicitude ou da culpa dos demandados que envolvam factualidade imputada, fazer-se uso da possibilidade do instituto da atenuação especial da multa a que se refere o artigo 65º n.º 7, verificados os condicionalismos aí referidos e com possibilidade de ser levada a termo officiosamente.
 37. No que respeita à dispensa de multa, nos termos do artigo 65º n.º 8º da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.
 38. Tendo vindo a ser densificado, no âmbito da responsabilidade financeira a noção de culpa diminuta, no sentido de que aqui está em causa uma «quase ausência de culpa», como vem sendo referido pela jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente no Ac. n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19.09.2019, §6.
 39. Finalmente deve salientar-se que a apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir (neste sentido vidé o Ac. deste Tribunal n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19.09.2019, §63).

40. No caso em apreço envolvendo as duas demandadas, estão em causa cinco infrações financeiras, cometidas sobre a forma negligente envolvendo várias situações diferenciadas, supra identificadas, cometidas no mesmo ano, mas envolvendo circunstâncias muito diferentes.
41. Como se referiu todos os factos que são imputados às demandadas – e no caso só as duas demandadas estão a ser julgadas - resultaram de um comportamento negligente no exercício das suas funções de administração e gestão, ainda que exercidas em conjunto com um terceiro, o Diretor da Escola. Funções que assumiram e para a qual tinham aliás disponibilidade temporal para o exercício das mesmas.
42. As circunstâncias apuradas evidenciam que, ainda que todos os factos tenham sido cometidos de forma negligente, não se está em presença de uma situação de culpa diminuta de **nenhuma das demandadas** que permita fazer funcionar o instituto da dispensa de multa. Foram várias as infrações, diferentes, cometidas num espaço de tempo relativamente alargado e sobretudo, como se viu envolvendo uma situação em que, ainda que ocorresse claramente uma maior responsabilização de outro autor, as aqui demandadas omitiram, durante muito tempo, os seus deveres estatutários, como membros de um órgão de gestão, «deixando nas mãos do director» todos os atos que também eram da sua competência. Ou seja, houve claramente um comportamento negligente pelas demandadas acentuado no período em que os factos ocorreram.
43. Em concreto e em relação a cada infração, não ficaram demonstrados factos que permitam efetuar qualquer diferenciação entre a ação das duas demandadas, tendo em conta as funções que exerciam no órgão coletivo.
44. Importa, no entanto e positivamente, relevar o que foi demonstrado evidenciando o facto de que logo que o Diretor da Escola abandonou as funções as demandadas, em abril de 2016 o Conselho de Administração composto pelas duas demandadas e por um terceiro elemento, a partir de maior de 2016 despoletaram os procedimentos que vieram a culminar no Relatório de Verificação Interna de Contas, tendo começado a normalizar o funcionamento da Escola, reunindo regularmente o CA e pedindo a intervenção de técnicos informáticos para regularizar a situação detetada. Trata-se de facto posterior aos factos ocorridos que de alguma forma se pode referir que diminui de forma acentuada a culpa das demandadas, na medida em que a partir daí terão cessado os comportamentos

ilícitos que envolviam a Escola. Assim essa situação pode relevar para uma diminuição da culpa, de modo a funcionar a atenuação especial, com reflexo da multa devida por cada infração a ambas, de acordo com o artigo 65º n.º 7 da LOPTC. Nesse sentido entende-se ser de aplicar a multa de 18 UCs, de acordo com o artigo citado.

45. Assim e em síntese deverão as demandadas, cada uma, ser condenadas pelas cinco infrações, todas a título negligentes, em 18 UCs cada uma, ou seja, na multa global de 90 Ucs.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo procedente a ação intentada pelo Ministério Público e, em consequência:

- 1) Condene as demandadas D2 e D3, como co-autoras de 5 (cinco) infrações financeiras, sob a forma negligente, p.p. no art.º 65.º, n.º 1, alíneas b), uma e artigo 65º alíneas b) e d) da LOPTC, as restantes quatro, nas multas de 18 Ucs, cada uma e na multa única de 90 Ucs.
- 2) São devidos emolumentos legais pelas demandadas.
- 3) Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 2 de março de 2023

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes