

# Auditoria Financeira ao LNEC

Laboratório Nacional de Engenharia Civil

RELATÓRIO N.º 19/2018

2.ª SECÇÃO



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS





PROCESSO N.º 13/2016 –  
AUDIT

Auditoria Financeira  
ao  
LNEC-  
Laboratório Nacional  
de Engenharia Civil -  
Gerência de 2014

Relatório

Novembro de 2018



## ÍNDICE

SIGLAS.....	7
FICHA TÉCNICA .....	8
<b>1 SUMÁRIO .....</b>	<b>9</b>
1.1 CONCLUSÕES .....	9
1.2 RECOMENDAÇÕES.....	12
<b>2 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	14
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA .....	14
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	15
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	15
<b>3 PARTE EXPOSITIVA.....</b>	<b>16</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE .....	16
3.1.1 <i>Natureza, missão e atribuições</i> .....	16
3.1.2 <i>Órgãos</i> .....	16
3.1.3 <i>Regime contabilístico e prestação de contas</i> .....	17
3.2 CONTROLO INTERNO .....	17
3.2.1 <i>Ambiente de controlo</i> .....	17
3.2.2 <i>Gestão de tesouraria</i> .....	18
3.2.3 <i>Administração financeira, patrimonial e documental</i> .....	18
3.3 EXECUÇÃO E CONTROLO ORÇAMENTAL.....	19
3.3.1 <i>Pagamentos sem dotação orçamental disponível</i> .....	19
3.3.2 <i>Mapa de Fluxos de Caixa corrigido</i> .....	21
3.3.3 <i>Impactos nas contas patrimoniais</i> .....	22
3.3.4 <i>Violação de princípios orçamentais e contabilísticos</i> .....	22
3.3.5 <i>Execução orçamental em 2014</i> .....	23
3.4 EVOLUÇÃO DA RECEITA E DESPESA NO TRIÉNIO 2012-2014.....	27
3.4.1 <i>Receita</i> .....	27
3.4.2 <i>Despesa</i> .....	29
3.5 SITUAÇÃO PATRIMONIAL.....	30
3.6 DISPONIBILIDADES.....	31
3.6.1 <i>Registos</i> .....	31
3.6.2 <i>Fundos de maneo</i> .....	32
3.6.3 <i>Unidade de tesouraria</i> .....	33
3.6.4 <i>Reconciliações bancárias e valores de depósitos em balanço</i> .....	35
3.7 IMOBILIZADO - TERRENOS E EDIFÍCIOS.....	36
3.8 INVESTIMENTOS FINANCEIROS.....	38
3.9 DÍVIDA.....	38
3.9.1 <i>Dívida do LNEC</i> .....	38
3.9.2 <i>Dívida ao LNEC</i> .....	43
3.10 RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES DE PROCESSOS DE RECEITA E DESPESA .....	49
3.10.1 <i>Receitas</i> .....	49
3.10.2 <i>Despesas</i> .....	49
3.11 TRANSFERÊNCIAS PARA A ASSOCIAÇÃO DE TRABALHADORES DO LNEC .....	49
3.11.1 <i>Regime da ação social complementar</i> .....	51
3.11.2 <i>Infantário</i> .....	52
3.11.3 <i>Serviço de apoio médico</i> .....	55
3.11.4 <i>Cuidados de saúde obtidos fora do campus do LNEC</i> .....	58
3.12 CEDÊNCIA DE ESPAÇOS.....	59

3.13	CONTA DE GERÊNCIA.....	62
3.13.1	<i>Demonstração numérica</i> .....	62
3.13.2	<i>Juízo</i> .....	62
4	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	64
5	DECISÃO.....	64
	ANEXO I EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	66
	ANEXO II RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS .....	70
	ANEXO III – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	71

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1	- PAGAMENTOS COM DATAS ALTERADAS NAS GERÊNCIAS DE 2013 E DE 2014 .....	20
QUADRO 2	- MAPA DE FLUXOS DE CAIXA DE 2014 CORRIGIDO .....	21
QUADRO 3	- IMPACTOS NAS CONTAS PATRIMONIAIS DE DISPONIBILIDADES E TERCEIROS EM 31-DEZ-2014.....	22
QUADRO 4	- SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE NO MFC/2013 E SALDO DA GERÊNCIA ANTERIOR NO MFC/2014 .....	24
QUADRO 5	- SALDOS PARA A GERÊNCIA SEGUINTE NO MFC DE 2014.....	24
QUADRO 6	- EVOLUÇÃO E ORIGEM DAS RECEITAS 2012-2014.....	27
QUADRO 7	- ESTRUTURA DA RECEITA PRÓPRIA COBRADA 2012-2014.....	28
QUADRO 8	- ESTRUTURA DA DESPESA 2012-2014.....	30
QUADRO 9	- FUNDO PATRIMONIAL 2012-2014.....	31
QUADRO 10	- VALORES EM CAIXA NO FINAL DE 2012, 2013 E 2014.....	32
QUADRO 11	- CONTAS NA BANCA COMERCIAL EM 2014.....	33
QUADRO 12	- DIFERENÇAS DE VALORES ENTRE DEPÓSITOS BANCÁRIOS.....	36
QUADRO 13	- PARCELAS DE TERRENO DO CAMPUS DO LNEC, PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO JURÍDICA .....	37
QUADRO 14	- INVESTIMENTOS FINANCEIROS EM 31-DEZ-2014 .....	38
QUADRO 15	- CORREÇÃO AO VALOR DA DÍVIDA CONSTANTE DOS BALANÇOS DE 2013 E 2014 .....	39
QUADRO 16	- DÍVIDA DO LNEC EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014 .....	39
QUADRO 17	- EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DO LNEC NO TRIÊNIO 2012-2014.....	40
QUADRO 18	- DÍVIDA CONTA “2688121 – CAUÇÕES” .....	40
QUADRO 19	- CONTA “ACRÉSCIMOS” E VALOR DAS FATURAS.....	41
QUADRO 20	- DÍVIDA AO LNEC EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014.....	43
QUADRO 21	- EVOLUÇÃO DA DÍVIDA AO LNEC NO TRIÊNIO 2012-2014 .....	44
QUADRO 22	- AMOSTRA DA DÍVIDA CONTABILIZADA NA CONTA “211 – CLIENTES, C/C” .....	46
QUADRO 23	- CORREÇÃO AO VALOR DA CONTA 211 – “CLIENTES, C/C” .....	46
QUADRO 24	- CONTA 218 - CLIENTES, CONTRIBUINTES E UTENTES DE COBRANÇA DUVIDOSA” EM 2014 .....	47
QUADRO 25	- EVOLUÇÃO DA DÍVIDA (CONTA 218) NO TRIÊNIO 2012-2014 DOS PRINCIPAIS DEVEDORES.....	48
QUADRO 26	- RESUMO GLOBAL DA ANTIGUIDADE DA DÍVIDA A 31 DE DEZEMBRO DE 2014.....	48
QUADRO 27	- PROTOCOLOS COM A ATLNEC E TRANSFERÊNCIAS AUTORIZADAS E EFETUADAS .....	50
QUADRO 28	- INFANTÁRIO - MENSALIDADES PELA FREQUÊNCIA DE CADA CRIANÇA .....	53
QUADRO 29	- COMPONENTE FIXA DA DESPESA COM OS SERVIÇOS DE APOIO MÉDICO, ENTRE 2010 E 2016 .....	57
QUADRO 30	- PAGAMENTOS DO LNEC À ATLNEC NO ÂMBITO DO PROTOCOLO SOBRE GESTÃO DO APOIO MÉDICO... ..	57
QUADRO 31	- CEDÊNCIA DE ESPAÇOS .....	61
QUADRO 32	- PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS E REGRAS LEGAIS DE CABIMENTAÇÃO E ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS .....	66
QUADRO 33	- DESPESAS NO ÂMBITO DE SERVIÇOS DE SAÚDE .....	68
QUADRO 34	- RELAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DIRETIVO DO LNEC DESDE 1 DE JAN. A 31 DE DEZ. DE 2014 ... ..	70

## SIGLAS

Siglas	Denominação
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Diretivo
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
DGF	Divisão de Gestão Financeira
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGRHL	Direção de Serviços Recursos Humanos e Logística
DOC	Departamento de Orçamento e Contabilidade
DR	Diário da República
FCCN	Fundação para a Computação Científica Nacional
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
GPP	Gabinete de Gestão de Projetos
IDEA	Interactive Data Extraction and Analyses
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGOPTC	Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LNEC	Laboratório Nacional Engenharia Civil, I. P
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQIP	Lei-Quadro dos Institutos Públicos
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MUST	Monetary Unit Sampling Technique
NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
OE	Orçamento do Estado
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POC-P	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RG	Receitas Gerais
RTE	Regime de Tesouraria do Estado
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEAO	Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
SEAOPC	Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações
SEITC	Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIGO	Sistema de Informação Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TC	Tribunal de Contas

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: Jorge Trindade José Diniz	Auditor Auditor	Licenciado em Gestão Licenciado em Gestão
Cristina Fernandes	Apoio administrativo	
Coordenação Coordenação Geral	António Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	

## 1 SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas de gerência de 2014 do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC), bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

### 1.1 Conclusões

#### *Controlo interno: regular*

1. O sistema de controlo interno do LNEC apresenta-se como regular, evidenciando riscos para a consistência e integralidade da execução orçamental e do relato financeiro, nos domínios dos procedimentos de acompanhamento e controlo da atividade, nomeadamente (cfr. ponto 3.2 a 3.2.3):
  - ◆ Não promoção de um efetivo controlo interno e adoção de práticas de alteração da contabilidade;
  - ◆ Não coincidência entre o organograma real e a estrutura prevista nos Estatutos e no Regulamento Interno;
  - ◆ Inexistência de um manual de procedimentos e de controlo interno;
  - ◆ Inexistência de regras sobre o funcionamento da tesouraria e a substituição do tesoureiro;
  - ◆ Inexistência de normas relativas à elaboração de reconciliações bancárias;
  - ◆ Não elaboração de reconciliações bancárias, entre 2013 e 2015.

#### *Execução e controlo orçamental: pagamentos ilegais e reportes não verdadeiros*

2. Nos anos de 2013 e de 2014, o LNEC procedeu a pagamentos sem correspondência em dotações orçamentais disponíveis (cfr. ponto 3.3.1).
3. Para o não evidenciar, foram alteradas as datas de alguns pagamentos na aplicação informática de suporte à contabilidade orçamental e patrimonial, tendo sido registados em 2014 pagamentos efetivamente feitos em 2013 e registados em 2015 pagamentos efetivamente feitos em 2014 (cfr. ponto 3.3.1).
4. Essa prática retirou veracidade às contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC. Nenhuma das peças finais contabilísticas, mapas de execução orçamental da despesa, mapas de fluxos de caixa e balanços das gerências de 2013, 2014 e 2015 são verdadeiros. As contas de 2013 e de 2014 não integram todos os pagamentos efetuados nessas gerências (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.2).
5. A realização de pagamentos pelo LNEC sem dotação orçamental disponível, utilizando fundos de que não podia dispor, as alterações das datas de pagamentos, e seus efeitos nas contabilidades orçamental e patrimonial, e os reportes mensais de execução orçamental não verdadeiros, violaram disposições da lei de enquadramento orçamental, constituindo estas situações infrações financeiras suscetíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC (cfr. ponto 3.3.4).
6. Em 2014, o LNEC calculou fundos disponíveis e assumiu compromissos sem demonstração da sua conformidade com o regime legal da assunção dos compromissos e pagamentos em atraso,

incorrendo os respetivos responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC (cfr. ponto 3.3.5.3).

#### ***Caracterização do financiamento: diminuição da receita própria e aumento da despesa***

7. No financiamento do LNEC tiveram especial relevo as receitas gerais (dotações orçamentais) e as receitas próprias. Ao longo do triénio, as receitas próprias tiveram um perfil decrescente, em resultado do decréscimo na prestação de serviços adquiridos, atribuído à crise no setor da construção civil. Por sua vez, a despesa do LNEC apresentou um perfil crescente, associado às despesas fixas com pessoal (cfr. pontos 3.4.1, 3.4.1.1 e 3.4.2).

#### ***Disponibilidades: divergências e utilização indevida dos fundos de maneo***

8. O valor do numerário inscrito no balanço final do exercício de 2014 (€ 8.966,19) não confere com o indicado na folha de caixa elaborada pela tesouraria em 31 de dezembro de 2014 (€ 3.781,54) (cfr. ponto 3.6.1).

9. O valor dos depósitos evidenciado no balanço final do exercício de 2014 não coincide com o valor dos saldos contabilísticos constante das reconciliações bancárias dessa data (cfr. ponto 3.6.4).

10.A reconstituição dos fundos de maneo não foi efetuada de acordo com as respetivas necessidades, carecendo algumas despesas de suporte legal (cfr. ponto 3.6.2).

#### ***Imobilizado – Terrenos e Edifícios: deficiências de contabilização e avaliação***

11.Os balanços de final de exercício do LNEC não evidenciam nos seus ativos terrenos e edifícios (cfr. ponto 3.7).

12.Dos 114 bens imóveis afetos ao LNEC apenas 5 edifícios foram avaliados (em 2011). Em termos de inscrição matricial e registo predial, apenas 12 parcelas de terreno detêm a situação regularizada (cfr. ponto 3.7).

#### ***Dívida do LNEC: deficiências de contabilização***

13.As dívidas do LNEC, nos balanços de 2013 e 2014, encontram-se sobreavaliadas, respetivamente, em m€ 807,4 e m€ 1.136,1, devido essencialmente à viciação da contabilidade, com a existência de pagamentos somente registados no ano seguinte (cfr. ponto 3.9.1).

14.Ao longo do triénio, a dívida do LNEC apresentou uma tendência crescente, tendo passado de m€ 2.136,4, em 2012 para m€ 4.025,3 em 2014 (cfr. ponto 3.9.1).

15.A subconta “Acréscimos” da conta 221 – “Fornecedores, c/c”, no valor de m€ 687,7, corresponde a suborçamentação de despesas de funcionamento, na sua maioria, de carácter regular (cfr. ponto 3.9.1.1).

16.Em 2014, os atrasos nos pagamentos a duas entidades deram origem a pagamentos de juros de mora (cfr. pontos 3.9.1.1).

17.No final de 2014, o LNEC tinha uma dívida para com o Presidente do seu Conselho Diretivo no valor de m€ 160, resultante de transferências efetuadas pelo próprio para viabilizar o pagamento atempado de compromissos, em particular de remunerações (cfr. ponto 3.9.1.1).



### ***Dívida ao LNEC: dificuldade e ineficiência na cobrança***

- 18.A dívida ao LNEC, contabilizada no balanço de 2014, é de m€ 4.944,0 (cfr. ponto 3.9.2).
- 19.A dívida registada na conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes”, cujo valor é de m€ 4.179,2, tem um peso muito significativo na estrutura da dívida, representando 84,5% do total. Daquela dívida, 50,8%, m€ 2.512,8, encontra-se contabilizada na conta 218 – “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” (cfr. ponto 3.9.2).
- 20.No âmbito do contraditório, o LNEC referiu que a ausência sucessiva de autorização para a contratação de serviços jurídicos com vista à realização de cobranças coercivas contribuiu para a sua difícil situação financeira (cfr. ponto 3.9.2).
- 21.A antiguidade da dívida registada na referida conta 218 – “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”, denota dificuldade e ineficiência na cobrança das dívidas, decorrente também da qualidade da mesma. Verificaram-se várias situações de não reconhecimento da dívida por parte dos devedores e entidades devedoras extintas ou em situação de insolvência (cfr. ponto 3.9.2.1.3).
- 22.Existem saldos credores registados na conta 211 “Clientes c/c”, no valor de m€ 187,3, que, sendo resultantes de créditos não precedidos dos correspondentes débitos, distorcem o valor da dívida ao LNEC, estando o valor contabilizado na referida conta subavaliado no montante desses saldos (cfr. ponto 3.9.2.1.2).

### ***Transferências para a Associação de Trabalhadores e para particulares: benefícios concedidos sem suporte legal***

- 23.O LNEC tem efetuado transferências para a Associação de Trabalhadores do LNEC (ATLNEC) respeitantes a encargos com o funcionamento do infantário, sala de atividades, serviços médicos e medicina do trabalho, o que pode constituir uma forma de subtração às regras da contratação pública a que o LNEC está obrigado, mas não a Associação dos seus trabalhadores. Em 2014, esse valor ascendeu a € 333.158,42 (cfr. ponto 3.11).
- 24.Em 2008, o LNEC foi autorizado a assegurar a gestão dos seus equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche, até à sua passagem para a rede pública de educação pré-escolar ou para a rede solidária, situação transitória que se mantém (cfr. ponto 3.11).
- 25.Em 2014, o LNEC transferiu € 232.948,25 para a ATLNEC, a título de contrapartida pela gestão do infantário localizado no campus do LNEC. Esta despesa, cujo valor decorre dos baixos preços praticados, constitui um benefício concedido aos trabalhadores e bolseiros do LNEC, aposentados e a outros, não trabalhadores do LNEC, em parte sem suporte legal (cfr. ponto 3.11).
- 26.As mensalidades do infantário não são cobradas no mês da prestação do serviço (cfr. ponto 3.11.2).
- 27.Em 2014, o LNEC transferiu € 56.293,74 para a ATLNEC, a título de abonos diretos respeitantes a comparticipações de cuidados médicos e valores respeitantes a encargos de estrutura com os serviços de apoio médico localizados no campus do LNEC. Esta despesa, que consubstancia um benefício concedido aos trabalhadores e bolseiros do LNEC, aos aposentados e seus familiares não tem enquadramento legal (cfr. ponto 3.11.3).

28. Em 2014, o LNEC financiou, igualmente sem suporte legal, cuidados de saúde prestados fora do campus, substituindo-se à ADSE no pagamento de participações desses cuidados de saúde relativos a familiares de funcionários, bolsiros e familiares de bolsiros, não beneficiários da ADSE, no montante de € 32.659,98, (cfr. ponto 3.11.4).
29. Os pagamentos sem fundamento legal acima referidos, respeitantes a cuidados de saúde, são suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC (cfr. pontos 3.11.3 e 3.11.4).

#### ***Cedência de espaços: não apuramento de custos***

30. Entre 2014 e 2016, o LNEC cedeu graciosamente instalações a 17 entidades privadas – associações, fundações e outras entidades. Ao não ter apurado o valor dessas cedências, bem como os demais custos incorridos com as entidades, não zelou pelo cumprimento da obrigação de publicitação e reporte desses benefícios, se superiores ao valor equivalente a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida, conforme estabelecido na Lei n.º 64/2013 (cfr. ponto 3.12).

#### ***Juízo: desfavorável***

31. Considerando as distorções, ilegalidades e irregularidades evidenciadas, as quais afetam de forma materialmente relevante e generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental, não dando uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira do LNEC e dos fluxos de caixa relativos ao exercício, emite-se sobre as mesmas um juízo desfavorável (cfr. ponto 3.13.2).

## **1.2 Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas o seguinte:

### **A) Aos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas**

1. Diligenciar no sentido de o orçamento do LNEC ser dotado das verbas necessárias, considerando os resultados da mencionada auditoria em curso;
2. Definir o destino dos equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche do LNEC.

### **B) Ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil**

1. Implementar um sistema de informação de registo dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, que assegure a prestação de informação fidedigna e consistente;
2. Elaborar um manual de procedimentos e de controlo interno;
3. Proceder à utilização e reconstituição dos fundos de manuseio, nos termos legais;
4. Proceder à regularização matricial e registal dos imóveis;

5. Inventariar os imóveis nos termos das disposições constantes do Programa de Inventariação, 2009-2012, assegurando o conhecimento da sua natureza, utilização e valor;
6. Analisar a dívida registada e proceder às necessárias regularizações;
7. Reforçar as ações atinentes à cobrança de dívidas;
8. Fixar o valor das mensalidades considerando os encargos totais suportados com o funcionamento do infantário e o custo médio por criança;
9. Cobrar o valor das mensalidades do infantário no mês da prestação do serviço;
10. Cessar os pagamentos relativos ao apoio médico, cumprindo o legalmente estabelecido;
11. Proceder ao apuramento do valor da cedência dos bens do património público, bem como dos demais custos incorridos, para determinação da eventual obrigação de publicitação e reporte dos benefícios concedidos, nos termos da Lei n.º 64/2013.

## 2 INTRODUÇÃO

### 2.1 Âmbito e objetivos

A presente auditoria incidiu sobre a gerência de 2014 do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC) e teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a consistência, integralidade e fiabilidade da respetiva conta, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas, tendo sido definidos os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Apreciar se:
  - ◇ As operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;
  - ◇ Foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;
  - ◇ Os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas e dos respetivos mapas financeiros;
- ◆ Apreciar a legalidade e regularidade das operações selecionadas.

O âmbito temporal foi alargado a anos anteriores e/ou posteriores a 2014, sempre que considerado pertinente, de modo a permitir uma perspetiva integral ou atual dos processos<sup>1</sup>.

### 2.2 Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas.

A sua execução compreendeu numa primeira fase o levantamento e análise preliminar do sistema de controlo interno (SCI), através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade. Tendo em conta as análises efetuadas, selecionaram-se amostras de despesa e receita com vista à verificação da regularidade e legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2014 do LNEC, bem como da sua consistência, integralidade e fiabilidade:

- ◆ Uma amostra da despesa, representando 52,8% do valor total<sup>2</sup>;
- ◆ Uma amostra da receita, representando 27,6% do universo<sup>3</sup>, constituída por receitas próprias e reembolsos de despesas realizados no âmbito de projetos.

---

<sup>1</sup> Cfr. Plano Global de Auditoria.

<sup>2</sup> Expurgado das despesas com pessoal de carácter permanente (subagrupamentos 01.01 – “Remunerações certas e permanentes” e 01.03 – “Segurança social”); Operações de Tesouraria (retenções entregues ao Estado e a outras entidades).

<sup>3</sup> Expurgada das Receitas Gerais do OE (códigos 311 – “RG não afetas a projetos cofinanciados” e 319 – “Transferências de RG entre organismos”); 540 – “Transferências de RP entre organismos; Operações de Tesouraria (importâncias retidas para entrega).

Procedeu-se ao exame dos saldos das contas do ativo e passivo em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Programa de Auditoria, tendo a análise da dívida do e ao LNEC incidido sobre duas amostras, representando, respetivamente, 69,0% e 33,8% dos valores registados no balanço.

### 2.3 Condicionantes e limitações

O decurso da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do normal desenvolvimento do trabalho, designadamente situações irregulares encontradas e necessidade de elementos adicionais para o seu cabal esclarecimento.

Realça-se, no entanto, a constante disponibilidade do Diretor de Serviços Financeiros e Patrimoniais e do Chefe da Divisão de Gestão Financeira.

### 2.4 Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>1</sup>, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o relato de auditoria foi enviado aos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas e ainda ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Ainda no âmbito do exercício do contraditório foram igualmente enviados extratos do relato aos responsáveis individuais, que se pronunciaram em termos idênticos à resposta institucional.

O Ministro do Planeamento e das Infraestruturas não se pronunciou.

O Ministro das Finanças referiu sobre as recomendações que lhe foram dirigidas que:

- ◆ *“(...) com o objetivo de se aferir sobre as verbas adequadas ao exercício das atribuições do LNEC, está a decorrer uma auditoria à situação orçamental, no quadro dos recorrentes reforços orçamentais concretizados nos últimos anos”.*
- ◆ *Relativamente ao destino dos equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche do LNEC, “(...) serão tomadas providências no sentido de aferir do fundamento para se manter a sua gestão a cargo do LNEC, em alternativa à sua integração na rede nacional de estabelecimentos de educação e/ou da rede secundária”.*

As demais alegações foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Todos os responsáveis individuais invocaram a possibilidade de relevação da eventual responsabilidade por infrações financeiras, nos termos do previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. Como resulta do exposto no Relatório e nos quadros do Anexo I, não é evidente que os requisitos constantes da referida norma se verifiquem.

---

<sup>1</sup> Também referida por Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

### 3 PARTE EXPOSITIVA

#### 3.1 Caracterização da entidade

##### 3.1.1 Natureza, missão e atribuições

O LNEC integra-se na administração indireta do Estado, gozando de autonomia administrativa e financeira e património próprio. Sendo instituto público e laboratório do Estado, encontra-se sujeito à Lei-quadro dos Institutos Públicos e ao regime jurídico em vigor para as instituições que se dedicam à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico<sup>1</sup>.

A organização interna do LNEC encontra-se prevista nos respetivos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 99/2013, de 6 de março. O Regulamento Interno do Laboratório foi 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.

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.

São, designadamente, atribuições do LNEC:

- ◆ Realizar e promover estudos de investigação científica e de desenvolvimento tecnológico nos domínios das infraestruturas, da habitação e urbanismo, do ambiente, da indústria dos materiais, componentes e outros produtos para a construção, bem como em áreas afins;
- ◆ Certificar a qualidade de materiais, componentes e outros produtos da construção;
- ◆ Efetuar ensaios, emitir pareceres e responder a consultas, bem como realizar exames e perícias;
- ◆ Promover a difusão de conhecimentos e de resultados obtidos em atividades de investigação e de desenvolvimento tecnológico.

##### 3.1.2 Órgãos

São órgãos do LNEC o Conselho Diretivo e o fiscal único, para além do Conselho de Orientação, do Conselho Científico, da Unidade de Acompanhamento e da Comissão Paritária. Ao primeiro cabe a orientação e gestão do Laboratório, sendo composto por um presidente e dois vogais<sup>2</sup>.

O Fiscal único tem as competências previstas na Lei-quadro dos Institutos Públicos, ou seja, o controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira do Laboratório<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 1.º da lei orgânica (Decreto-Lei n.º 157/2012).

<sup>2</sup> Cfr. artigo 5.º da lei orgânica.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 6.º da lei orgânica.

### 3.1.3 Regime contabilístico e prestação de contas

O LNEC possui contabilidade patrimonial e utiliza o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Desde 2013, utiliza uma solução informática integrada para a gestão financeira, patrimonial e de recursos humanos, denominada sistema SINGAP, adquirido à empresa Quidgest.

Mensalmente, o Laboratório reporta as alterações orçamentais e a execução orçamental no Sistema de Informação de Gestão Orçamental – SIGO.

O LNEC organiza e apresenta as contas ao Tribunal de Contas, nos termos da Instrução n.º 1/2004 -2.ª S, de 14 de fevereiro. Relativamente à conta de gerência de 2013, a sua homologação foi recusada pelo Tribunal, por se considerar que a conta, tal como foi apresentada, não refletia de forma verdadeira e apropriada a situação económica, financeira e patrimonial da entidade em 2013<sup>1</sup>.

## 3.2 Controlo interno

Avalia-se o SCI como regular, com as deficiências a seguir salientadas ao nível do ambiente e dos procedimentos de controlo.

### 3.2.1 Ambiente de controlo

Relativamente ao ambiente de controlo observou-se:

- ◆ Inexistência de um efetivo controlo interno, permitindo a adoção de práticas de alteração da contabilidade, a qual, no período analisado, não refletia a totalidade dos pagamentos realizados pela entidade;
- ◆ Não total coincidência entre o organograma real e a estrutura prevista nos Estatutos e no Regulamento Interno do LNEC;
- ◆ Existência de unidades – Gabinete de Gestão de Projetos (GPP)<sup>2</sup>, Gabinete de Relações Públicas e Técnicas e Grupo de Tecnologias de Informação em Água e Ambiente<sup>3</sup> – não previstas naqueles normativos<sup>4</sup>. Embora o CD possa alterar a organização interna do LNEC, a criação de novas unidades e respetivas competências devem ser objeto de publicação em Diário da República<sup>5</sup>, o que não se verificou.
- ◆ Inexistência de Gabinete Jurídico, pelo que para determinadas ações, designadamente para recuperação de dívidas, recorre à contratação externa de serviços jurídicos.

---

<sup>1</sup> Cfr. Relatório de Verificação Interna de Contas n.º 28/2017, de 14 de dezembro.

<sup>2</sup> Criado pela Nota de Serviço n.º 9/2013, de 31 de maio.

<sup>3</sup> Criado pela Nota de Serviço n.º 7/2013, de 30 de abril.

<sup>4</sup> Estas unidades são chefiadas por coordenadores nomeados, mas sem acréscimo de vencimento.

<sup>5</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 1.º dos Estatutos.

### 3.2.2 Gestão de tesouraria

Os movimentos de tesouraria do LNEC foram e são assegurados pela Secção de Liquidação e Conta (SLC) da Divisão de Gestão Financeira. Os movimentos de entrada e saída de valores têm as seguintes características:

- ◆ Todos os pagamentos efetuados pelo LNEC são autorizados pelo CD, com exceção dos efetuados através dos fundos de maneiio;
- ◆ Todos os pagamentos são realizados por transferência bancária com exceção dos respeitantes a despesas suportadas pelos fundos de maneiio e em situações pontuais<sup>1</sup>.

O LNEC possui uma tesouraria propriamente dita integrada na SLC, a qual não constitui uma unidade no seu organograma e que movimenta apenas numerário, destacando-se que:

- ◆ Recebe regularmente numerário de vendas da livraria do LNEC, cobranças relativas ao infantário e reposições de ajudas de custo. Efetua pagamentos em numerário em situações pontuais;
- ◆ Os recebimentos não são integralmente depositados, sendo parte utilizada para efetuar pagamentos. A periodicidade dos depósitos é mensal;
- ◆ Não há regras estabelecidas sobre o funcionamento da tesouraria, nem sobre a substituição do tesoureiro<sup>2</sup>.

### 3.2.3 Administração financeira, patrimonial e documental

As verificações efetuadas permitiram observar o seguinte:

- ◆ O LNEC não possui um manual de procedimentos e de controlo interno. Existem conjuntos de regras escritas para áreas específicas como aplicações informáticas, deslocações (adiantamentos, abonos e circuito documental), funcionamento dos fundos de maneiio e infantário<sup>3</sup>.
- ◆ Não se encontram estabelecidos as normas e os procedimentos relativos à elaboração de reconciliações bancárias. Entre 2013 e 2015, todos os relatórios trimestrais do Fiscal Único referem que as referidas demonstrações não foram sequer elaboradas.

No âmbito do exercício do contraditório, o LNEC referiu que as falhas apontadas no controlo interno se devem sobretudo “à saída de pessoal da Direção de Serviços Financeiros e Patrimoniais (...)” e “dificuldades na transição de sistemas de gestão financeira e patrimonial, ocorrida em 2013”, deficiências que “procurará corrigir (...) em breve elaborando manuais de procedimentos e promovendo um controlo interno mais efetivo”.

---

<sup>1</sup> Tem efetuado pagamentos em numerário, adiantamentos de subsídios, a estagiários no âmbito de protocolo celebrado com a CPLP.

<sup>2</sup> A tesouraria tem um funcionário afeto.

<sup>3</sup> Regulamento do Infantário aprovado pelo CD a 2 de dezembro de 2009.



### 3.3 Execução e controlo orçamental

#### 3.3.1 Pagamentos sem dotação orçamental disponível

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.

Tendo o Laboratório sofrido um acentuado decréscimo no seu financiamento e passando a estar sujeito a disposições legais que vieram penalizar o atraso nos pagamentos a fornecedores<sup>1</sup>, mas detendo disponibilidades significativas classificadas como extraorçamentais, optou, no ano de 2013, por proceder a pagamentos sem correspondência em dotações orçamentais disponíveis, prática que se repetiu em 2014<sup>2</sup>.

Em sede de contraditório, foi confirmado que a *“receita utilizada nos pagamentos consistiu em disponibilidades bancárias significativas cuja proveniência, não foi possível identificar na íntegra, apesar do trabalho minucioso que foi efetuado nesse sentido (...)”*, por admitir que essas disponibilidades pudessem vir a ser reconhecidas orçamentalmente.

No entanto, deve salientar-se que, nos termos do artigo 42.º, n.º 6, alínea b), da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>3</sup> (LEO), nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação e esteja adequadamente classificada. Mesmo a aplicação em despesa dos saldos transitados só podia ser efetuada após autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos dos decretos de execução orçamental, o que não se verificou.

Por outro lado, a incapacidade de identificar a proveniência de disponibilidades bancárias significativas evidencia falta de rigor, transparência e controlo da gestão financeira da instituição e dos respetivos sistemas e determina a impossibilidade de utilização de fundos que não se sabe a quem pertencem.

De modo a não evidenciar a situação, no mesmo ano de 2013 o LNEC iniciou a prática de alterar as datas de alguns pagamentos na aplicação informática de suporte à contabilidade orçamental e patrimonial<sup>4 5</sup>.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

<sup>2</sup> Os quatro relatórios trimestrais do Fiscal Único relativos ao controlo de execução orçamental do exercício de 2014 referem todos eles a existência de saldos orçamentais negativos em várias fontes de financiamento: 412 Feder - PO Fatores de Competitividade, 480 – Outros, e 510 - Receita Própria (RP) do ano não afeta a projetos cofinanciados.

<sup>3</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, também referida por LEO.

<sup>4</sup> Quanto ao início da prática de alteração de datas de pagamento, o relatório do Fiscal Único relativo ao 2.º trimestre de 2013 referia que, comparando o mapa de execução orçamental da despesa de junho com os débitos em contas bancárias verificava-se um total de pagamentos realizados no mês de junho, totalizando €286.582, que só foram contabilizados no mês seguinte.

<sup>5</sup> No início do mês, antes da data limite para remessa do reporte de execução orçamental à DGO (dia 8), o Chefe da Divisão de Gestão Financeira entrava no sistema e no programa de gestão de tesouraria, “módulo GTE” do SINGAP, e selecionava o separador dos pagamentos. Seguidamente, linha a linha, selecionava o pagamento e na respetiva quadrícula da data de pagamento procedia à alteração da mesma. Esta simples alteração de data desencadeava automaticamente alterações em todos os módulos da aplicação. As contabilidades orçamental e patrimonial eram de imediato alteradas.

Numa primeira fase, as alterações das datas de pagamento foram realizadas apenas na medida necessária para tornar o saldo global das dotações orçamentais disponíveis positivo. Posteriormente<sup>1</sup>, tendo a DGO exigido que todas as dotações orçamentais disponíveis apresentassem saldo positivo, o Laboratório passou a proceder a mais alterações nas datas de pagamento, de forma a ser observada essa condição.

As datas de pagamento eram alteradas para o mês seguinte, o que aumentava a dificuldade em compensar a situação, considerando que teriam de ser contabilizados os pagamentos não registados em períodos anteriores acrescidos dos pagamentos realmente efetuados nesse período. Assim, ocorria uma sequência mensal de alterações de datas de pagamento, tendo as datas de alguns pagamentos sido alteradas mais do que uma vez.

O quadro seguinte reflete o volume de pagamentos com datas alteradas no final das gerências de 2013 e de 2014, com base em listagens de pagamentos disponibilizadas pela Divisão de Gestão Financeira do LNEC. O mesmo quadro indica as rubricas de despesas realizadas em 2013 e em 2014 corrigidas com aquelas listagens.

**Quadro 1 - Pagamentos com datas alteradas nas gerências de 2013 e de 2014**

(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)
<b>Despesas Correntes</b>						
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
<b>Total despesas correntes</b>	<b>22 845 342,56</b>	<b>23 743 349,06</b>	<b>644 726,50</b>	<b>1 076 385,16</b>	<b>23 490 069,06</b>	<b>24 175 007,72</b>
<b>Despesas de Capital</b>						
07 - Aquisição de bens de capital	454 660,75	302 423,44	83 413,53	51 409,34	538 074,28	270 419,25
<b>Total despesas de capital</b>	<b>454 660,75</b>	<b>302 423,44</b>	<b>83 413,53</b>	<b>51 409,34</b>	<b>538 074,28</b>	<b>270 419,25</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23 300 003,31</b>	<b>24 045 772,50</b>	<b>728 140,03</b>	<b>1 127 794,50</b>	<b>24 028 143,34</b>	<b>24 445 426,97</b>

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.

As alterações de datas de pagamento retiraram veracidade às contabilidades orçamental e patrimonial do LNEC. Assim, nenhuma das peças finais contabilísticas, mapas de execução orçamental da despesa, mapas de fluxos de caixa e balanços das gerências de 2013, 2014 e 2015 se podem considerar verdadeiros.

<sup>1</sup> A partir de meados de 2014.

No âmbito do contraditório, foi referido pelo LNEC, e de modo idêntico pelos responsáveis individuais, que todos os pagamentos que foram efetuados respeitaram a tramitação orçamental de despesa, não tendo sido “(...) realizados pagamentos sem cabimento na correspondente dotação orçamental.

*Contudo, no que respeita à realização de 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. No caso das transições de ano, estas situações estão cabimentadas, comprometidas e processadas quer no ano em que o processo se iniciou, quer no ano em que foram as despesas pagas, tendo o pagamento sido registado apenas no último destes anos”.*

Como já se explicitou, a situação é diversa do que se alega, uma vez que os pagamentos efetuados em 2014 e só contabilizados como despesa de 2015 excederam efetivamente dotações orçamentais disponíveis<sup>1</sup>.

### 3.3.2 Mapa de Fluxos de Caixa corrigido

Face ao exposto anteriormente, procedeu-se à correção do mapa de fluxos de caixa de 2014, conforme se apresenta.

**Quadro 2 - Mapa de fluxos de caixa de 2014 corrigido**

(em euros)

Mapa de Fluxos de Caixa de 2014			
	Contabilizado	Corrigido	Diferença
Saldo da gerência anterior	1 049 170,97	321 030,94	-728 140,03
Receitas cobradas	24 079 831,77	24 079 831,77	0,00
Recebimentos de receita do Estado e operações de tesouraria	5 922 575,73	5 922 575,73	0,00
Despesas pagas	24 045 772,50	24 445 426,97	399 654,47
Pagamentos de receita do Estado e operações de tesouraria	5 725 418,00	5 725 418,00	0,00
Saldo para a gerência seguinte	1 280 387,97	152 593,47	-1 127 794,50

Fonte: Mapa de fluxos de caixa de 2014 e listagens de pagamentos efetuados com datas de pagamento alteradas disponibilizadas pela Divisão de Gestão Financeira do LNEC.

A conta de 2013 não integra todos os pagamentos efetuados nessa gerência e o saldo real para a gerência seguinte não é de € 1.049.170,97, mas sim, com base na listagem de pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014, de € 321.030,94 (1.049.170,97 - 728.140,03).

O valor corrigido das despesas pagas em 2014 resulta das despesas contabilizadas em 2014, deduzindo as despesas pagas em 2013 e contabilizadas em 2014 e adicionando as despesas pagas em 2014 e contabilizadas em 2015. Esse valor ascende a € 24.445.426,97 (24.045.772,50 - 728.140,03 + 1.127.794,50).

<sup>1</sup> Fonte 311 – “RG não afetas a projetos cofinanciados”, rubrica 020225 - “Aquisição de serviços - Outros serviços” e rubrica 040802 - “Transferências correntes - Famílias - Outras”; Fonte 480 - “Fundos Europeus – Outros”, rubrica 070110 – “Aquisição de bens de capital - Investimentos - Equipamento básico” e Fonte 510 - “Receita Própria (RP) do ano não afeta a projetos cofinanciados”, rubrica 010103 - Despesas com o pessoal - Remunerações certas e permanentes - Pessoal dos quadros - Regime de função pública, rubrica 020201 - “Aquisição de serviços - Encargos das instalações” e rubrica 060203 - “Outras despesas correntes - Diversas - Outras”.

O saldo para a gerência seguinte apresentado, de € 1.280.387,97, não é o real, sendo € 152.593,47, ou seja, menos € 1.127.794,50.

### 3.3.3 Impactos nas contas patrimoniais

No quadro seguinte indicam-se as correções nas contas patrimoniais, de disponibilidades e contas de terceiros, em 31 de dezembro de 2013 e de 2014, tomando em consideração, respetivamente, os pagamentos ocorridos em 2013 e em 2014 que só vieram a ser contabilizados nos exercícios seguintes.

**Quadro 3 - Impactos nas contas patrimoniais de disponibilidades e terceiros em 31-dez-2014**

(em euros)

Contas (1)	Balanco 31-dez-2013 (2)	Balanco 31-dez- 2014 (3)	Pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 (4)	Pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (5)	Balanco 31-dez-2013 Valor corrigido dos pagamentos efetuados em 2013 e contabilizados em 2014 (6) = (2) - (4)	Balanco 31-dez-2014 Valor corrigido dos pagamentos efetuados em 2014 e contabilizados em 2015 (7) = (3) - (5)
<b>Ativo</b>						
1 - Disponibilidades: 11 Caixa; 12 Depósitos em instituições financeiras; 13 Conta no Tesouro	1 049 170,97	1 280 387,97	728 140,03	1 127 794,50	321 030,94	152 593,47
<b>Passivo (dívida de curto prazo)</b>						
221 - Fornecedores c/c	1 375 097,22	1 606 542,06	540 481,78	458 969,72	834 615,44	1 147 572,34
24 - Estado		2 388 121,04		617 417,78	0,00	1 770 703,26
261 - Fornecedores de imobilizado	162 743,95	48 577,24	83 413,53	2 848,94	79 330,42	45 728,30
262 - Pessoal	107 723,54	87 074,70	529,24	7 872,15	107 194,30	79 202,55
263 - Descontos para Outras entidades	10 207,25	8 815,48	24,00		10 183,25	8 815,48
268 - Devedores e credores diversos	421 555,27	925 565,08	103 715,48	40 685,91	317 839,79	884 879,17
<b>Total</b>	<b>2 077 327,23</b>	<b>5 064 695,60</b>	<b>728 164,03</b>	<b>1 127 794,50</b>	<b>1 349 163,20</b>	<b>3 936 901,10</b>

Fonte: Balanços e balancetes patrimoniais em 31 de dezembro de 2013 e 2014 e listagens de pagamentos efetuados em 2013 e 2014 e contabilizados nos exercícios seguintes.

Pelas mesmas razões, as contas patrimoniais de disponibilidades não apresentam saldos verdadeiros no final do exercício de 2014. As disponibilidades encontram-se sobrevalorizadas em € 1.127.794,50 e, em contrapartida, as dívidas a terceiros encontram-se sobrevalorizadas no mesmo valor.

### 3.3.4 Violação de princípios orçamentais e contabilísticos

O LNEC contabilizou em 2014 pagamentos realizados de facto em 2013, assim como também contabilizou em 2015 pagamentos realizados em 2014. Em 31 de dezembro de 2013 e de 2014 encontravam-se € 728.140,03 e € 1.127.794,50 de pagamentos realizados por contabilizar, respetivamente, conforme é indicado no Quadro 1.

A alteração de datas de pagamentos verificou-se ao longo de toda gerência de 2014 e nessa medida todos os reportes mensais de execução orçamental desse ano à DGO não foram verdadeiros.

A realização de pagamentos pelo LNEC, à margem do orçamento, 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<sup>1</sup>, 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).

Na gerência de 2014, o LNEC cobrou receitas no valor de €24.079.831,77, valor insuficiente para fazer face aos pagamentos efetivamente ocorridos em 2014 e não totalmente contabilizados nesse ano (€24.445.426,97) (cfr. Quadro 1).

Em 23 de setembro de 2014, o LNEC pediu ao SEITC a dispensa do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, o que não foi autorizado.

Assim, a diferença referida, de cerca de €366 milhares de despesa realizada relativamente ao volume da receita cobrada, violou a regra do equilíbrio orçamental aplicável aos fundos e serviços autónomos, consignada no artigo 25.º da LEO.

Também não foi observado o princípio da materialidade constante do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)<sup>2</sup> - *“As demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afetar avaliações ou decisões pelos utentes interessados”* (ponto 3, alínea g)).

As violações das normas atrás identificadas constituem infrações financeiras suscetíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março<sup>3</sup>.

### 3.3.5 Execução orçamental em 2014

#### 3.3.5.1 Saldo da gerência de 2013 da conta apresentada

Apesar de o saldo para a gerência seguinte do mapa de fluxos de caixa (MFC) de 2013 e do saldo da gerência anterior do mapa de 2014 não representar o saldo real, o mesmo era coincidente nos dois mapas. No entanto, tal não acontece em relação às diversas componentes, como se evidencia no quadro seguinte.

---

<sup>1</sup> Cfr também ponto 3.3.1.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

<sup>3</sup> Cfr. Quadro 32 do Anexo I.

**Quadro 4 - Saldo para a gerência seguinte no MFC/2013 e saldo da gerência anterior no MFC/2014**

(em euros)

Decomposição do saldo da gerência de 2013	Mapa de Fluxos de Caixa 2013	Mapa de Fluxos de Caixa 2014
Dotações orçamentais (OE) Receitas Gerais (RG) (311, 313, 319, 358)	241 435,30	241 191,95
Receitas próprias (412, 422, 480, 520)	497 529,14	497 414,66
Receitas do Estado	384 262,09	21,41
Operações de tesouraria	-74 055,56	310 542,95
<b>Total</b>	<b>1 049 170,97</b>	<b>1 049 170,97</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa de 2013 e de 2014 apresentados pelo LNEC

Refira-se que também o saldo da gerência anterior, no MFC de 2013, embora coincida na totalidade com o saldo para a gerência seguinte inscrito no MFC de 2012, não apresentava os mesmos valores relativamente a dotações orçamentais e a receita própria<sup>1</sup>.

**3.3.5.2 Entrega de saldos da gerência de 2014**

No quadro seguinte indicam-se os saldos de receitas gerais da gerência de 2014, bem como o saldo de receita própria do ano, tal como constam no saldo para a gerência seguinte evidenciado no MFC de 2014.

**Quadro 5 - Saldos para a gerência seguinte no MFC de 2014**

(em euros)

Saldos de receitas gerais do OE e de receita própria para a gerência seguinte	Valor
311 - RG não afetas a projetos cofinanciados	757,01
319 - Transferências de RG entre organismos	217,61
358 - Saldos de RG afetas a projetos cofinanciados	2 798,99
510 - Receita própria do ano (*)	235 184,45
<b>Total</b>	<b>238 958,06</b>

(\*) O saldo desta fonte de financiamento integra os saldos da fonte de financiamento 319 - Transferências de RG entre organismos, das gerências de 2012 e de 2013.

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita e da despesa (7.2 e 7.1) e Mapa de Fluxos de Caixa de 2014

O artigo 8.º, n.º 1, do decreto de execução orçamental para 2015, Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março, estabelece que os saldos de receitas gerais deveriam ser entregues nos cofres do Estado até 15 dias úteis após a sua publicação.

Em 1 de abril de 2015, o LNEC entregou nos cofres do Estado € 3.556,00 relativos aos saldos de receitas gerais, mais precisamente € 757,01 e € 2.798,99 respeitantes a RG não afetas a projetos cofinanciados e a saldos de RG afetas a projetos cofinanciados, respetivamente.

Na gerência de 2014 foi apurado um saldo de “Transferências de RG entre organismos” de € 217,61. Também o saldo da receita própria do ano para a gerência seguinte, de € 235.184,45, integra “Transferências de RG entre organismos” oriundas das gerências de 2012 e 2013.

<sup>1</sup> Verifica-se uma diferença de € 327 a mais no saldo de dotações orçamentais evidenciado no mapa de 2013 face ao de 2012, a qual é compensada no saldo de receitas próprias (menos € 327 no mapa de 2013 face ao de 2012).

Assim, relativamente ao saldo com origem em “Transferências de RG entre organismos”, de € 235.402,06 (217,61 + 235.184,45), em 23 de junho de 2015, o CD do LNEC, através da Informação n.º 12/2015, solicitou ao SEITC a dispensa, a título excecional, do cumprimento do estabelecido quanto à entrega do mesmo.

Na Informação n.º 12/2015 o LNEC referia que os saldos com origem em “Transferências de RG entre organismos”, das gerências de 2012, 2013 e 2014, resultavam de transferências da Fundação para a Ciência e a Tecnologia destinadas à execução de projetos de Investigação e Desenvolvimento e Inovação.

O pedido constante da Informação n.º 12/2015/CD do LNEC obteve despacho desfavorável do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), em 25 de novembro de 2015, mas sem consequências. Com efeito, o LNEC não procedeu à entrega nos cofres do Estado da importância de € 235.402,06 e no ano seguinte apresentou nova informação à tutela setorial<sup>1</sup>.

### 3.3.5.3 Assunção de compromissos em 2014

O artigo 3.º, alínea a), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), define compromissos como as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, considerando-se estes assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo. Nos termos da alínea f) do mesmo preceito, os fundos disponíveis são as verbas disponíveis a muito curto prazo, aí referidas, desde que não tenham sido comprometidos ou gastos.

O artigo 5.º, n.º 1, da LCPA<sup>2</sup> e o artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, vieram estabelecer que não podem ser assumidos compromissos que ultrapassem os fundos disponíveis, sendo as entidades responsáveis por manter registos informáticos permanentemente atualizados dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012), situações que o LNEC não evidenciou cumprir.

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Lei em apreço, nenhum pagamento pode ser realizado sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos legalmente previstos.

---

<sup>1</sup> Relativamente aos saldos da fonte de financiamento “319 – Transferência de RG entre organismos”, das sucessivas gerências de 2012, 2013 e 2014 que não foram entregues nos cofres do Estado, o CD do LNEC, em 5 de julho de 2016, enviou nova Informação, com o n.º 8/2016, ao Secretário de Estado das Infraestruturas (SEI).

Na informação referida é indicado o saldo da fonte de financiamento 319 na gerência de 2015, na importância de €235 588,75, e é pedida a dispensa, a título excecional, do cumprimento do estabelecido nos decretos de execução orçamental, Decretos-Lei n.º 52/2014 e 36/2015, bem como no Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril (artigo 9.º, n.º 1), quanto à entrega desses saldos.

A informação n.º 8/2016 ainda não tinha obtido despacho no final do trabalho de campo.

<sup>2</sup> Com as alterações da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e da Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro.



Mensalmente, a Divisão de Gestão Financeira (DGF) apurou a receita cobrada desde o início do ano e adicionou a esse valor a previsão das receitas a cobrar no mês e nos dois meses seguintes<sup>1</sup>. Essa previsão de receitas integrou a previsão de receita própria a cobrar, indicada mensalmente pelo CD<sup>2</sup>.

No entanto, questionada para o efeito, a DGF não forneceu quaisquer demonstrações das previsões de receita própria. Não foram disponibilizados documentos que explicitassem, em cada mês, as receitas próprias que iriam ser cobradas nos três meses seguintes, isto é, contratos de prestação de serviços e faturas a cobrar.

O LNEC, por outro lado, não prestou informação mensal consistente sobre os fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e pagamentos em atraso, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012.

No âmbito do contraditório, o LNEC e, de modo idêntico, os responsáveis individuais, referiram que a crise na indústria de construção refletiu-se no volume de negócios e no atraso dos pagamentos, *“ultrapassando em muito as datas de vencimento (...). Estes atrasos, associados à imprevisão de pagamentos dos pedidos de pagamentos de projetos cofinanciados com fundos nacionais ou europeus, são mais um fator de incerteza na cobrança da receita do LNEC, tornando muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, conseqüentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis (...)”*, sendo a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas.

Observaram, ainda, que o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos/contas a pagar e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo o legalmente estipulado.

Foi também mencionado que:

*“(...) todos os compromissos e pagamentos foram registados orçamentalmente nas respetivas dotações orçamentais.*

*(...) a alteração das datas de pagamento, ao permitir afetar disponibilidades existentes (que se admitia poderem vir a ser reconhecidas orçamentalmente) no pagamento de despesa registada orçamentalmente, só foi efetuada com o intuito de impedir a redução irreversível da capacidade de execução de despesa necessária à atividade do LNEC, induzindo inevitavelmente maiores necessidades de receita provenientes do OE e, assim, prejudicando significativamente o erário público”, visando garantir pagamentos críticos.*

Apesar do que se refere, e conforme resulta do exposto neste Relatório, o Laboratório efetuou pagamentos que não registou, utilizando verbas de que não podia dispor, não tendo procedido ao seu reconhecimento orçamental nem contabilístico, não tendo também demonstrado o cálculo das previsões de receita própria nem a prestação de informação mensal consistente sobre os fundos disponíveis e pagamentos em atraso.

---

<sup>1</sup> Nos termos o artigo 3.º, alínea f), iv), da LCPA.

<sup>2</sup> Uma das parcelas integrante dos fundos disponíveis, nos termos o artigo 5.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, com as alterações da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Este diploma estabeleceu os procedimentos necessários à aplicação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso.



A falta de demonstração clara da existência de fundos disponíveis e de registo rigoroso da sua utilização faz incorrer os respetivos responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 9.º, n.º 1, 11.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, 3.º, 7.º, n.ºs 2 e 4, 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012 e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015<sup>1</sup>.

Abrangendo o ciclo de outubro de 2012 a maio de 2013, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria ao sistema de controlo interno do LNEC, de cujo Relatório com o n.º 901/2013, de maio de 2013 (processo n.º 2012/2/A2/1172), que originou o ROCI n.º 43/2013 – IGF, resultaram, entre outras as seguintes recomendações dirigidas ao CD do Laboratório:

- “Assegure a definição de um sistema de controlo da execução orçamental da receita que garanta:
- A não sobreorçamentação de receitas próprias (...)” (R3);
- Conclua o processo de adaptação do seu novo sistema informático aos requisitos impostos pela Lei n.º 8/2012” (R9);
- “Determine o estrito cumprimento das regras de cálculo dos fundos disponíveis” (R 10).

No âmbito ROCI n.º 43/2013 – IGF, os responsáveis identificados no quadro 32 vieram pagar voluntariamente as multas relativas à responsabilidade financeira que lhes foi imputada pelo não cumprimento das regras de cálculo dos fundos disponíveis.

### 3.4 Evolução da receita e despesa no triénio 2012-2014

#### 3.4.1 Receita

No triénio de 2012 a 2014, a estrutura da receita, por fonte de financiamento, sintetiza-se no quadro seguinte:

Quadro 6 - Evolução e origem das receitas 2012-2014

(em milhares de euros)

Receitas	2012		2013		Variação 2012-2013		2014		Variação 2012-2014		Variação 2013-2014	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas Gerais (1)	10 352,5	44,0%	11 701,9	49,8%	1 349,4	13,0%	13 043,5	54,2%	2 691,0	26,0%	1 341,6	11,5%
Receitas próprias (2)	11 307,5	48,1%	9 816,1	41,8%	-1 491,4	-13,2%	8 750,4	36,3%	-2 557,0	-22,6%	-1 065,7	-10,9%
Receitas Próprias oriundas de outros organismos	350,0	1,5%	400,0	1,7%	50,0	14,3%	1 350,0	5,6%	1 000,0	285,7%	950,0	237,5%
QREN	564,0	2,4%	399,0	1,7%	-165,0	-29,2%	221,0	0,9%	-342,9	-60,8%	-178,0	-44,6%
Outras	933,8	4,0%	1 160,3	4,9%	226,5	24,3%	714,9	3,0%	-218,9	-23,4%	-445,4	-38,4%
<b>Total</b>	<b>23 507,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>23 477,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>-30,4</b>	<b>-0,1%</b>	<b>24 079,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>572,1</b>	<b>2,4%</b>	<b>602,5</b>	<b>2,6%</b>

(1) Inclui transferências de receitas gerais de Fundos e Serviços Autónomos, em 2012 (€ 847.395,53), 2013 (€ 997.731,79) e 2014 (€ 958.271,27), essencialmente da FCT, e ainda reforços orçamentais ocorridos durante o ano.

(2) O valor das receitas próprias de 2012 inclui m€ 342,0 de receitas próprias transitadas de 2011.

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa e relações de documentos de receita de 2012, 2013 e 2014.

No financiamento do LNEC tiveram especial relevo as receitas gerais (verbas do OE) e as receitas próprias, cujo peso, durante o triénio, variou, respetivamente, entre 44,0% (2012) e 54,2% (2014) e entre 36,3% (2014) e 48,1% (2012), respetivamente.

<sup>1</sup> Cfr. Quadro 32 do Anexo I.

Durante o triénio, o orçamento inicial do LNEC foi sempre insuficiente para fazer face às suas obrigações, tendo nesse contexto sido objeto de reforços, os quais tiveram origem em receitas gerais e em receitas próprias de outros organismos. Estes reforços orçamentais destinaram-se a fazer face a despesas com pessoal.

### 3.4.1.1 Receita Própria

As receitas próprias, apesar do seu peso significativo no financiamento das despesas do LNEC, apresentam, ao longo do triénio, um perfil decrescente, tendo passado, em termos de cobrança, de m€ 10.965,4<sup>1</sup>, em 2012, para m€ 8.750,4, em 2014.

O quadro seguinte reflete a estrutura da receita própria, em termos de classificação económica<sup>2</sup>, no triénio 2012-2014.

**Quadro 7 - Estrutura da receita própria cobrada 2012-2014**

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2012		2013		2014	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Correntes</b>						
04 - Taxas, multas e outras penalidades		0,0%	0,5	0,0%	1,9	0,0%
06 - Transferências correntes	29,8	0,3%		0,0%	44,4	0,5%
07 - Venda de bens e serviços correntes	10 369,9	94,6%	8 717,3	88,8%	8 561,6	97,8%
07.01 - Venda de bens (1)	75,1	0,7%	38,5	0,4%	34,3	0,4%
07.02 - Serviços (2)	10 216,9	93,2%	8558,7	87,2%	8048,8	92,0%
07.03 - Rendas (3)	77,9	0,7%	120,0	1,2%	478,5	5,5%
08 - Outras receitas correntes	463,1	4,2%	988,5	10,1%	140,4	1,6%
<b>Total correntes</b>	<b>10 862,8</b>	<b>99,1%</b>	<b>9 706,2</b>	<b>98,9%</b>	<b>8 748,4</b>	<b>100,0%</b>
<b>Capital</b>						
09 - Venda de bens de investimento		0,0%	14,8	0,2%		
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	102,6	0,9%	95,1	1,0%	2,0	0,0%
<b>Total capital</b>	<b>102,6</b>	<b>0,9%</b>	<b>109,9</b>	<b>1,1%</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0%</b>
<b>Total</b>	<b>10 965,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>9 816,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>8 750,4</b>	<b>100,0%</b>

(1) Esta receita representou em 2012, 2013 e 2014, respetivamente 0,7%, 0,4% e 0,4% do total da verba contabilizada no capítulo "07 - Venda de bens e serviços correntes"

(2) Esta receita representou em 2012, 2013 e 2014, respetivamente 98,5%, 98,2% e 94,0% do total da verba contabilizada no capítulo "07 - Venda de bens e serviços correntes"

(3) Esta receita representou em 2012, 2013 e 2014, respetivamente 0,8%, 1,4% e 5,6% do total da verba contabilizada no capítulo "07 - Venda de bens e serviços correntes"

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa, relação de documentos de receita e mapas de controlo de execução orçamental de 2012, 2013 e 2014

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. A variação, em termos de peso, da receita processada por conta do capítulo 07 encontra-se também associada à variação verificada na receita do capítulo 08 - Outras receitas correntes, a qual apresenta um carácter oscilante e é explicada pelo facto de ter havido uma alteração

<sup>1</sup> Este valor refere-se à receita própria cobrada durante 2012, não incluindo m€ 342,1 de receitas próprias transitadas de 2011.

<sup>2</sup> No que respeita ao capítulo "07 - Venda de bens e serviços correntes", em termos de classificação económico, desceu-se ao nível do Grupo tendo presente o peso e dimensão das receitas classificadas neste capítulo.

em termos da receita com origem na cedência de instalações à Fundação para a Computação Científica Nacional (FCCN), a qual deixou de ser processada, em 2014, por esta rubrica.

Numa análise mais detalhada da evolução da receita contabilizada no capítulo 07 - Venda de bens e serviços correntes, constatou-se o seguinte:

- ◆ Esta receita tem origem essencialmente na prestação de serviços relativos a estudos, pareceres e ensaios no âmbito da engenharia, os quais durante o triénio representaram entre 98,5% e 94% da receita contabilizada neste capítulo;
- ◆ A receita contabilizada neste capítulo diminuiu em 2013 m€ 1.652,6 (-15,9%). Porém de 2013 para 2014, apesar de, em termos globais, a receita própria ter diminuído 10,9%, esta receita manteve-se estável, tendo a variação sido somente de -1,8% (m€ -155,6).

Em sede do contraditório, o LNEC informou que “(...) a crise económico-financeira que atingiu o país afetou particularmente a indústria da construção (...), com um consequente impacto muito negativo na atividade do LNEC, registando-se uma acentuada diminuição dos pedidos de intervenção e, principalmente, 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 que colocou sérias dificuldades ao nível da gestão de tesouraria”.

### 3.4.2 Despesa

No que respeita à despesa de 2013 e 2014, foram efetuadas correções face aos valores contantes nos MFC em função de pagamentos efetuados em 2013 e 2014 e somente contabilizados nos anos seguintes, em 2014 e 2015, como se deu conta nos pontos 3.3.1 e 3.3.2.

Durante o período 2012-2014 a despesa do LNEC apresentou um perfil crescente, tendo em 2013 aumentado, m€ 1.082,1 (4,7%) e em 2014, m€ 417,3 (1,7%).

Em termos de estrutura da despesa, destacam-se as despesas com pessoal, cujo peso variou ao longo do triénio, respetivamente, entre 67,8% (2012) e 73,4% (2014).

### Quadro 8 - Estrutura da despesa 2012-2014

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2012		2013		2014	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Correntes</b>						
01 - Despesas com pessoal	15 564,3	67,8%	17 165,1	71,4%	17 935,7	73,4%
02 - Aquisição de bens e serviços	3 739,3	16,3%	2 993,3	12,5%	2 995,0	12,3%
03 - Juros e outros encargos	38,0	0,2%	73,6	0,3%	71,4	0,3%
04 - Transferências correntes	1 931,2	8,4%	2 336,5	9,7%	2 093,8	8,6%
05 - Subsídios	17,7	0,1%	7,1	0,0%	6,3	0,0%
06 - Outras despesas correntes	909,9	4,0%	914,3	3,8%	1 072,9	4,4%
<b>Total correntes</b>	<b>22 200,4</b>	<b>96,8%</b>	<b>23 490,1</b>	<b>97,8%</b>	<b>24 175,0</b>	<b>98,9%</b>
<b>Capital</b>						
07 - Aquisição de bens de capital	745,7	3,2%	538,1	2,2%	270,4	1,1%
<b>Total capital</b>	<b>745,7</b>	<b>3,2%</b>	<b>538,1</b>	<b>2,2%</b>	<b>270,4</b>	<b>1,1%</b>
<b>Total</b>	<b>22 946,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>24 028,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>24 445,4</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Mapas de Fluxo de Caixa, com correções no que respeita aos anos de 2013 e 2014

A variação observada em alguns dos agrupamentos da despesa foi motivada pelo seguinte:

- ◆ 01 - “Despesas com o pessoal” - estas despesas apresentam 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, essencialmente, do acórdão do Tribunal Constitucional no sentido da reposição dos subsídios de férias e de Natal. Observe-se que o ano de 2012 foi atípico, em termos de despesas de pessoal, devido ao corte desses subsídios. 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%<sup>1</sup>. O aumento das despesas com pessoal foi a principal causa para o aumento global da despesa ao longo do triénio;
- ◆ 02 - “Aquisição de bens e serviços” - O decréscimo destas despesas em 2013, (m€ -745,9) deve-se às restrições orçamentais impostas;
- ◆ 03 - “Juros e outros encargos” - A despesa processada por este agrupamento diz respeito, em grande parte, a juros de mora a favor da CGA e da EDP – Serviço Universal, SA, por atrasos nos pagamentos. Em 2013, estas despesas registaram um aumento m€ 35,6 (93,7%).
- ◆ 05 - “Subsídios” – A despesa processada por este agrupamento, de valor pouco significativo, reduziu-se entre 2012 e 2014, por diminuição dos benefícios concedidos;
- ◆ 07 - “Aquisição de bens de capital” – Esta despesa apresentou um perfil decrescente durante o triénio, tendo diminuído de 2012 para 2014, m€ 475,3 (-63,7%), diminuição esta associada às restrições orçamentais desse período.

### 3.5 Situação patrimonial

O LNEC apresenta valores negativos, no fundo patrimonial, tanto em 2013 como em 2014, de m€ -665,7 e m€ -1.011,8, respetivamente. Esta situação é fruto de não se encontrarem refletidos no balanço os terrenos e imóveis<sup>2</sup> e ainda ao acumular, ao longo dos anos, de resultados de exercício

<sup>1</sup> Alteração do artigo 6.º-A do Estatuto de Aposentação (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro), pelo artigo 81.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Lei do OE/2014).

<sup>2</sup> O processo de avaliação de edifícios e terrenos não se encontra concluído, tal como se explica no ponto 3.7.

negativos que se refletem na conta 59 - “Resultados transitados”. O valor registado nessa conta passou de m€-6.261,7, em 2013, para m€-11.506,6, em 2014. No quadro seguinte apresenta-se a evolução do fundo patrimonial.

**Quadro 9 - Fundo Patrimonial 2012-2014**

(em milhares de euros)

Contas	2012	2013	2014
Fundos próprios	10 506,6	10 506,6	10 506,6
Reservas	333,9	334,3	334,3
Resultados transitados	-6 261,7	-9 726,3	-11 506,6
Resultado líquido do exercício	-3 605,8	-1 780,3	-346,1
<b>Fundo patrimonial</b>	<b>973,0</b>	<b>-665,7</b>	<b>-1 011,8</b>

Fonte: Balanços de 2012, 2013 e 2014

Durante o triénio, os resultados líquidos do exercício foram sempre negativos. Verifica-se, porém, uma evolução positiva, tendo em 2013, melhorado em 50,6% e em 2014 em 80,6%. A melhoria dos resultados encontra-se fundamentalmente associada ao aumento das transferências.

### 3.6 Disponibilidades

#### 3.6.1 Registos

A tesouraria elabora os documentos seguintes:

- ◆ Mapas de tesouraria diários que refletem todos os recebimentos e pagamentos efetuados pela SLC;
- ◆ Folhas de caixa contendo a indicação do numerário existente diariamente na tesouraria.

Verificou-se que o valor total de numerário disponível indicado na folha de caixa, emitida pela tesouraria em 31 de dezembro de 2014, de € 3.781,54, não confere com o valor inscrito no balanço de final do exercício, na conta 1.1 – Caixa, de € 8.966,19.

Também os valores refletidos nos balanços de 31 de dezembro de 2013 e de 2015, na conta 1.1 – Caixa, não conferem com os valores das folhas de caixa dessas datas, sendo as diferenças distintas, nos três exercícios.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das folhas de caixa e dos balanços no final dos três anos.

Quadro 10 - Valores em caixa no final de 2012, 2013 e 2014

(em euros)

	Folha de Caixa em 31 de dezembro (1)	Balanço em 31 de dezembro (2)	Diferença (2)-(1)
2013	1 701,55	16 645,13	14 943,58
2014	3 781,54	8 966,19	5 184,65
2015	4 557,80	10 203,18	5 645,38

Fonte: Folhas de caixa e balanços

Os serviços da Divisão de Gestão Financeira não esclareceram a situação.

### 3.6.2 Fundos de manei

O LNEC elaborou um “Regulamento interno sobre os procedimentos para a execução de despesas por conta de fundos de manei”<sup>1</sup>, o qual contém disposições detalhadas a propósito da constituição, reconstituição e liquidação dos fundos, das despesas a realizar por esses fundos e dos respetivos documentos de despesa.

O despacho do Vogal do CD de constituição de fundos de manei para 2014, tal como nos anos anteriores, especifica relativamente aos diversos fundos constituídos e distribuídos pelas várias unidades do LNEC o respetivo “Valor Mensal do Fundo Atribuído”<sup>2</sup>. Em 2014, foi afeto €10.150, distribuídos por 11 fundos de manei das várias unidades do LNEC. Os valores mensais de cada fundo variaram entre €325 (fundos de manei do CD e da Direção de Serviços Financeiros e Patrimoniais) e €3.000 (fundo de manei da Direção de Serviços de Recursos Humanos e Logística).

O artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92 dispõe que os fundos de manei são constituídos para a realização de despesas de pequeno montante. O Regulamento interno do LNEC sobre os fundos de manei vem estabelecer o montante de €300,00 como valor limite de uma despesa a realizar pelos fundos e especifica o seguinte:

*- “a utilização dos fundos de manei deve ser sempre encarada como uma situação excepcional e para aquisições de baixo valor para as quais não possa ser seguida a tramitação normal relativa à aquisição de bens e serviços (...).”*

Relativamente à reconstituição dos fundos de manei, o procedimento do LNEC tem sido distinto do que se encontra previsto no artigo 32.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que dispõe que “os responsáveis (...) procederão à sua reconstituição de acordo com as respetivas necessidades”. Assim, a reconstituição do valor do fundo deverá ser realizada através da entrega ao responsável do valor

<sup>1</sup> Em aplicação desde o início de 2009.

<sup>2</sup> Igualmente em 2015 e 2016 os respetivos despachos do CD quanto à constituição de fundos de manei fixam um “valor mensal do fundo atribuído”. Por exemplo, em 2014, encontrava-se atribuído ao fundo da Direção de Serviços de Recursos Humanos e Logística o valor mensal de €3.000,00. Este valor foi entregue ao fundo todos os meses independentemente do valor das despesas realizadas.

equivalente ao valor das despesas entretanto realizadas<sup>1</sup>. No entanto, o procedimento do LNEC tem sido o de os responsáveis dos fundos receberem um valor fixo mensal independente do volume de despesas realizadas.

Para a realização de testes de conformidade selecionaram-se as 23 despesas suportadas pelo fundo de maneo do Departamento de Materiais, realizadas em junho de 2014, no valor total de € 745,03. Este fundo de maneo tem uma dotação mensal fixa de € 900,00. Verificaram-se as seguintes situações:

- a) Aquisição de passe social em transportes públicos, de modo regular e sem indicação do beneficiário, não tendo essa despesa carácter excecional e urgente;
- b) Despesas de estacionamento de viatura, sem identificação do beneficiário e ou da viatura e da deslocação;
- c) Aquisição de serviços de táxi, sem identificação do beneficiário e da deslocação.

Sobre esta matéria, o LNEC, no exercício do contraditório refere que o *“Regulamento interno sobre os procedimentos para a execução de despesas por conta de fundos de maneo será aditado para incluir e garantir o cumprimento das recomendações”*.

### 3.6.3 Unidade de tesouraria

Em 2014 o LNEC era titular e movimentou 7 contas bancárias, 5 no IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública e 2 no Millennium BCP. Verificou-se ainda a existência de depósitos em contas na CGD. Trata-se de depósitos de caução/garantia efetuados por fornecedores de empreitadas levadas a cabo pelo LNEC.

Em 2014, o saldo médio das contas no Millennium BCP foi de € 10.292,13 e o valor total de depósitos obrigatórios na CGD no final do exercício era de € 4.467,44, conforme quadro seguinte:

**Quadro 11 - Contas na banca comercial em 2014**

(em euros)

LNEC Contas bancárias fora do IGCP em 2014	Saldo bancário em 31-dez-2014	Saldo médio no ano de 2014
Millennium BCP 345334	1 932,99	7 688,27
Millennium BCP 363669	2 724,60	2 603,87
<b>Total</b>	<b>4 657,59</b>	<b>10 292,13</b>
CGD – 5 Depósitos obrigatórios com os números: 37745050 / 36374050 / 97441050 / 36366050 / 37753050	4 467,44	

Fonte: Extratos bancários semanais Millennium de 2014 e Certidão emitida pela CGD reportada a 31-dez-2014.

O Regime de Tesouraria do Estado (RTE) impõe que os serviços e fundos autónomos detenham a totalidade das suas disponibilidades em contas abertas no IGCP, por forma a ser otimizada a gestão global dos recursos públicos.

Também a Lei do Orçamento do Estado para 2014 relativamente ao RTE preceitua no artigo 123.º, n.º 1, que: *“(...) toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos (...) é efetuada por recurso*

<sup>1</sup> Também o Regulamento Interno dos Fundos do LNEC dispõe que todos os meses sejam apresentados os documentos das despesas realizadas para efeitos de reconstituição de cada fundo.



*aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, I.P., salvo disposição legal em contrário ou nas situações como tal reconhecidas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças, em casos excecionais e devidamente fundamentados, após parecer prévio do IGCP, E.P.E.”.*

Em 2013 e 2014 o LNEC não formulou qualquer pedido de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Assim, conclui-se que em 2014 o Laboratório não cumpriu o RTE, aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho (artigo 2.º, n.º 2).

Em 31 de agosto de 2015, o LNEC apresentou um pedido de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria junto do IGCP, alegando os seguintes motivos para a utilização das duas contas no Millennium BCP:

*“Pagamentos de adiantamentos para deslocações (...);  
Pagamentos de fundos de maneiio às Unidades Departamentais (...);  
Pagamentos de subsídios de estadia em numerário a estagiários dos PALOP (...);  
Pagamentos de despesas associadas a cartão de débito, como a Via Verde, e de crédito através de MBNET (compra de software, livros estrangeiros e consumíveis, através da internet);  
Recebimentos por parte de 5 entidades (...) apesar de já terem sido informados de que o deverão fazer através da conta do LNEC no IGCP; e  
Garantias bancárias como caução:*

- para os contratos de aquisição de serviços com Organismos Públicos na qualidade de entidade adjudicante (...);*
- para a obtenção de uma licença de posse de equipamento com fonte radioativa (...).”*

O IGCP emitiu parecer negativo em 14 de setembro de 2015, por entender que não tinham sido apresentados pelo LNEC motivos que justificassem a emissão da dispensa, devendo o Laboratório recorrer aos serviços bancários disponibilizados pela Agência.

No mesmo parecer, o IGCP menciona o cartão IGCP *charge card*, nas suas versões base e *plus*, como meio de pagamento e instrumento para obtenção de numerário, e relativamente a garantias refere o seguinte:

- ◆ O IGCP não presta garantias bancárias;
- ◆ Nalguns casos as garantias bancárias podem ser substituídas por depósitos de caução, e o IGCP disponibiliza dois tipos desses depósitos:
  - ◇ De valores de terceiros a favor dos organismos públicos;
  - ◇ De valores dos organismos públicos a favor de terceiros (incluindo tribunais).

A Secretária de Estado do Tesouro concordou com o parecer do IGCP, conforme despacho de 22 de setembro de 2015.

Entretanto, o LNEC passou a efetuar um conjunto de movimentos, anteriormente realizados através das contas no Millennium, por contas e cartões do IGCP, ficando por ultrapassar as situações em que são exigidas garantias bancárias.

Em 20 de junho de 2016, o LNEC formulou novo pedido de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria para os anos de 2016 e de 2017. Nesse pedido o LNEC informou manter



apenas uma conta bancária no Millennium<sup>1</sup>, destinada a assegurar os fluxos inerentes a garantias bancárias, vigentes ou a celebrar, que não podem ser substituídas por depósitos de caução, e estimava para 2016 um movimento total a crédito de € 2.500 e igual valor a débito. O LNEC solicitava ainda autorização para a manutenção da conta no Millennium nos anos de 2016 e 2017.

O IGCP emitiu parecer em 6 de julho de 2016, no sentido de o LNEC poder recorrer à banca comercial para efeitos de prestação de garantias bancárias, que não possam ser substituídas por depósitos caucionados, tendo o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças concordado com o parecer do IGCP e autorizado o LNEC nesse sentido, por despacho de 14 de julho de 2016.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o LNEC referiu que a situação de 2014 relatada foi ultrapassada em 2016, tendo a tutela autorizado a existência de uma conta na banca comercial. Acrescenta ainda que “em 2018 foram encerradas as contas do LNEC na CGD e resolvida a situação dos depósitos de garantia nelas existentes”.

### 3.6.4 Reconciliações bancárias e valores de depósitos em balanço

A fiabilidade das reconciliações bancárias em 31 de dezembro de 2014, integrantes da prestação de contas de 2014, é colocada em causa pelas situações seguintes:

- a) Os pagamentos efetuados que se encontravam por contabilizar em 31 de dezembro de 2014, por as respetivas datas de pagamento terem sido alteradas, no valor total de € 1 127 794,50, geraram “excedentes de disponibilidades” que seriam “anulados” nas reconciliações bancárias de final de exercício.

Assim, a reconciliação bancária relativa à conta n.º 1313 do IGCP revela em valores debitados pelo banco e não registados na contabilidade, a adicionar ao saldo bancário, com a nota de “contabilizados depois de 2014-12-31”, o valor total de € 1.092.017,37. Este valor é inferior ao valor total de pagamentos realizados e por contabilizar em € 35.777,13;

- b) O valor total dos depósitos evidenciado no balanço, em 31 de dezembro de 2014, não coincide com o valor total dos saldos contabilísticos constante das reconciliações bancárias dessa data. Os depósitos no balanço e nas reconciliações são de € 1.271.421,78 e de € 1.264.425,96, respetivamente. Verifica-se assim uma diferença de € 6.995,82. Também em relação ao exercício anterior, em 31 de dezembro de 2013, verifica-se uma diferença, próxima, de € 7.015,82<sup>2</sup>.

Aquelas diferenças, em parte, são explicadas pelo facto de as reconciliações bancárias e as suas sínteses não conterem os saldos das contas na CGD respeitantes a depósitos de caução/garantia. Considerando os valores certificados pela CGD relativos a depósitos caução/garantia, subsistem diferenças por explicar, no valor de € 627,20 e de € 2.528,38, respetivamente em 31/12/2013 e em 31/12/2014, como se evidencia no quadro seguinte.

---

<sup>1</sup> O LNEC solicitou o cancelamento da conta bancária n.º 345334 no Millennium BCP através de ofício enviado em 12 de abril de 2016.

<sup>2</sup> Sobre esta questão, o LNEC, no âmbito do contraditório, confirma a situação relativa a 2014, referindo, quanto a 2013, que a diferença enferma de um erro de € 20,00 na síntese de reconciliação bancária.

**Quadro 12 - Diferenças de valores entre depósitos bancários evidenciados em balanço e em reconciliações bancárias no final dos exercícios de 2013 e de 2014**

(euros)

Depósitos	31-dez-2013	31-dez-2014
<b>Balanço</b>		
12 - Depósitos em instituições financeiras	62 994,22	23 349,74
13 - Conta no Tesouro	969 531,62	1 248 072,04
<b>Total</b>	<b>1 032 525,84</b>	<b>1 271 421,78</b>
<b>Reconciliações bancárias</b>		
Total de saldos contabilísticos	1 025 530,02	1 264 425,96
Depósitos na CGD Depósitos caução/garantia	6 368,62	4 467,44
<b>Total</b>	<b>1 031 898,64</b>	<b>1 268 893,40</b>
<b>Diferença</b>	<b>627,20</b>	<b>2 528,38</b>

Fonte: Balanços no final de 2013 e 2014, reconciliações bancárias no final desses anos e declarações bancárias.

Os serviços da Divisão de Gestão Financeira não disponibilizaram informações que explicassem as diferenças referidas, tendo o LNEC, no exercício do contraditório, referido que em 2018 no decurso do processo de encerramento das contas bancárias na CGD *“tomou-se conhecimento que a própria CGD não conhecia com precisão os valores em questão [depósitos esporádicos efetuados por fornecedores do LNEC], apresentando inclusive, em documentos diferentes, valores diferentes”*.

### 3.7 Imobilizado - Terrenos e Edifícios

Encontrava-se ainda a decorrer o Programa de Inventariação 2009-2012, no âmbito do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI)<sup>1</sup>. A matriz geral do PGPI<sup>2</sup> revela como afetos ao Laboratório 57 imóveis, 32 parcelas de terreno e 25 edifícios. A mesma fonte revela ainda que desse universo, 5 edifícios foram avaliados em 2011, encontrando-se todos os restantes, na coluna da programação, com a indicação “a avaliar”. Foi obtida a informação de que não se encontram previstos novos processos de avaliação.

Quanto à regularização jurídica desses ativos, em termos de inscrição matricial e registo predial, a matriz geral do PGPI revela que das 32 parcelas de terreno apenas 12 se encontram regularizadas.

Em 26 de fevereiro de 2010, na sequência da aprovação do PGPI, o CD do LNEC submeteu à apreciação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) a informação n.º 4/2010/Conselho Diretivo, através da qual eram solicitadas instruções com vista à regularização matricial e registo de todas as parcelas de terreno constituintes do *campus* do Laboratório. Nessa informação era mencionado que o LNEC ocupava uma área de terreno resultante de sucessivas adições de parcelas feitas de acordo com as necessidades, existindo as seguintes situações distintas quanto à titulação da propriedade das diversas parcelas: Estado; LNEC; Município de Lisboa; e parcelas de propriedade não titulada.

<sup>1</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, publicada no DR, 1.ª série, de 24 de outubro, e pela Portaria n.º 95/2009, publicada no DR, 1.ª série, de 29 de janeiro, na sequência do disposto nos artigos 113.º, 114.º, n.º 3 e 116.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 280/2007, alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> Matriz Geral à data de 7 de julho de 2016.

A Informação em questão não teve qualquer resposta por parte do MOPTC.

O quadro seguinte indica as parcelas que constituem o campus do LNEC, respetiva propriedade e regularizações jurídicas, entretanto conseguidas.

**Quadro 13 - Parcelas de terreno do campus do LNEC, propriedade e regularização jurídica**

(em metros quadrados)

Campus do LNEC, propriedade das parcelas de terreno	Estado	LNEC	Município de Lisboa e não tituladas	Total
N.º de parcelas	17	10	5	32
Total das áreas (m2)	162 136	54 629	3 386	220 151
Distribuição percentual dos totais de áreas	73,6%	24,8%	1,5%	100,0%
N.º de parcelas com regularização jurídica	0	9	3	12
Áreas com regularização jurídica	0	52 229	1 724	53 953
Áreas com regularização jurídica em termos percentuais	0,0%	95,6%	50,9%	24,5%

Fontes: Matriz Geral PGPI e Informação n.º 4/2010/Conselho Diretivo do LNEC

Atualmente as 12 parcelas de terreno que se encontram regularizadas juridicamente representam, em área, 24,5% dos 22 hectares de área total do campus do LNEC. Relativamente às 17 parcelas de terreno propriedade do Estado, e que representam 73,6% da área total, não se verifica qualquer situação de regularização.

Atendendo a que não se verificou qualquer evolução relativamente à regularização jurídica das 17 parcelas de terreno que em 2010 foram indicadas como propriedade do Estado, questiona-se que na matriz geral, do PGPI, o campo relativo à “Propriedade” esteja preenchido com a indicação “Instituto Público (próprio)”. Aliás, nesta base de dados o LNEC atribui a propriedade de “Instituto Público (próprio)” à totalidade dos 57 imóveis.

Regista-se ainda que após a aprovação do PGPI, a tutela setorial designou o Chefe da Divisão de Recursos Patrimoniais da Secretaria Geral do MOPTC como interlocutor da informação a remeter pelas diversas entidades do ministério à Direção-Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF). Este interlocutor estabeleceu contactos com o Laboratório com alguma frequência, entre maio de 2009 e maio de 2012<sup>1</sup>, e também foi neste período que o LNEC procedeu à avaliação de cinco imóveis, prevendo então avaliar os restantes nos anos seguintes.

No âmbito do PGPI e nos termos das disposições constantes do Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, os terrenos e os imóveis que o LNEC ocupa devem ser objeto de avaliação e de regularização jurídica em termos de inscrição matricial e de registo predial, e nesse sentido o Laboratório deve reiniciar as diligências necessárias.

No exercício do contraditório, o LNEC refere que “pretende dar continuidade à avaliação dos imóveis, ainda que faseadamente, para posteriormente proceder ao seu registo predial e matricial, e assim permitir relevar nas peças contabilísticas o seu valor (...), diligências que desenvolverá durante o ano corrente”.

<sup>1</sup> Data em que saiu da SG do MOPTC.

### 3.8 Investimentos financeiros

O quadro seguinte indica os investimentos financeiros inscritos no balanço do LNEC no final de 2014:

**Quadro 14 - Investimentos financeiros em 31-dez-2014**

(euros)

Contas - Balanço em 31-dez-2014	valor
41 - Investimentos financeiros	
411 - Partes de capital	7 197,02
412 - Obrigações e títulos de participação	218 343,06
<b>Total</b>	<b>225 540,08</b>

Fonte: Balanço em 31-dez-2014

O LNEC procede anualmente à atualização dos valores dos seus ativos e reporta a informação ao Tribunal de Contas e à IGF.

Através da consulta do dossiê permanente de participadas existente na Divisão de Gestão Financeira, efetuaram-se verificações dirigidas às 2 empresas em que o LNEC detém parte do capital (conta 411 - “Partes de capital”) e às 3 entidades onde o Laboratório possui maior participação, em termos de detenção de obrigações ou títulos de participação (conta 412 - Obrigações e títulos de participação). Observaram-se as seguintes situações:

- a) O LNEC reflete na conta 411 o valor de €3.197,02 relativo ao capital que detém numa empresa, quando o Tribunal do Comércio de Lisboa declarou a insolvência desta sociedade em dezembro de 2008. Importa que o LNEC diligencie no sentido de avaliar se a participação nessa empresa deve permanecer contabilizada entre os seus ativos;
- b) A participação em entidade de Macau encontra-se refletida no balanço do LNEC pelo valor de € 79.907,66 (conta 412). Em função da nota da taxa de câmbio da pataca em 31/12/2014, o valor inscrito no balanço deveria ter sido € 82.478,48.

No âmbito do contraditório, o LNEC informou que “(i) *Irá proceder à análise da situação referida na alínea a) (...) e efetuar a respetiva correção;* (ii) *Quanto à situação referida na alínea b) (...), esta situação só ocorreu em 2014 e desde aí foi atualizada em função do valor da unidade monetária*”.

### 3.9 Dívida

#### 3.9.1 Dívida do LNEC

No balanço de 2013 e 2014, o LNEC evidencia dívidas, respetivamente, no montante de cerca de m€ 3.928,3 e m€ 5.161,4. Porém, tendo presente a existência de pagamentos efetuados em 2013 e 2014 no valor, respetivamente, de m€ 728,2 e m€ 1.127,8<sup>1</sup>, contabilizados somente no ano seguinte, isto é, em 2014 e 2015, um valor de m€ 67,0 relativo a IVA dedutível não contabilizado, em 2014, na conta “221499999 – Acréscimos”<sup>2</sup>, e ainda outras situações relativas aos anos de 2013 (m€ -79,2) e

<sup>1</sup> Situação exposta no ponto 3.3.1.

<sup>2</sup> Situação adiante exposta no ponto 3.9.1.1, alínea b).

2014 (m€-75,3) detetadas no âmbito da auditoria, a dívida do LNEC é em 2013 e 2014, respetivamente, m€ 3.120,9 e m€ 4.025,3.

Assim, o valor da dívida registado nos balanços de 2013 e 2014 encontra-se sobreavaliado, respetivamente, em m€ 807,4 (20,6%) e m€ 1.136,1 (22,0%), sintetizando-se no quadro seguinte as correções efetuadas ao valor da dívida registado nos balanços de 2013 e 2014.

**Quadro 15 - Correção ao valor da dívida constante dos balanços de 2013 e 2014**

(em milhares de euros)

Contas Balanço (1)	Valor		Pagamentos em 2013 contabilizados em 2014 (4)	Pagamentos em 2014 contabilizados em 2015 (5)	Iva dedutível não contabilizado em 2014 (6)	Outras situações		Balanço corrigido	
	2013 (2)	2014 (3)				2013 (7)	2014 (8)	2013 (9)=(2)-(4)+(7)	2014 (10)=(3)-(5)+(6)+(8)
Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo	11,2	11,2				(a) -4,8	(a) -6,7	6,4	4,5
Dívidas a terceiros - Curto prazo								0,0	0,0
221 - Fornecedores, c/c	1 375,1	1 606,5	540,5	459,0	67,0		(b) 5,8	834,6	1 220,4
219 - Adiant. de clientes, cont. e utent	83,3	83,3						83,3	83,3
2611 - Fornecedores de imobilizado, c/c	162,7	48,6	83,4	2,8				79,3	45,7
24 - Estado e outros entes públicos	1 754,3	2 388,1		617,4				1 754,3	1 770,7
262 + 263+ 267 + 268 - Outros credores	541,6	1 023,6	104,3	48,6		(c) -74,4	(c) -74,4	363,0	900,7
<b>Total</b>	<b>3 928,3</b>	<b>5 161,4</b>	<b>728,2</b>	<b>1 127,8</b>	<b>67,0</b>	<b>-79,2</b>	<b>-75,3</b>	<b>3 120,9</b>	<b>4 025,3</b>

(a) Diferencial entre o contabilizado nesta conta e o apurado na auditoria (cfr. ponto 3.9.1.5 do Relatório)

(b) Fatura de fornecedor que deu entrada em dezembro de 2014 e que não foi contabilizada nesse mesmo ano. Situação detetada no âmbito da circularização (cfr. ponto 3.9.1.2.1)

(c) Este valor resulta do somatório dos valores em dívida contabilizados, por lapso, nas contas 2621205707 – entidade Q (m€-2,7), 2688205172 - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (m€-31,5), 2688208874 – entidade X (m€-38,2) e 2688905172 - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (m€-4,8), bem como de um débito que não foi objeto de quitação contabilizado na conta 2683205438 – entidade V (m€+2,8).

A estrutura da dívida corrigida em 31 de dezembro de 2014, consta do quadro seguinte:

**Quadro 16 - Dívida do LNEC em 31 de dezembro de 2014**

(em milhares de euros)

Contas	Valor	%
Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo	4,5	0,1%
Dívidas a terceiros - Curto prazo	4 020,3	99,9%
221 - Fornecedores, c/c	1 220,4	30,3%
219 - Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	83,3	2,1%
2611 - Fornecedores de imobilizado, c/c	45,7	1,1%
24 - Estado e outros entes públicos	1 770,7	44,0%
262 + 263+ 267 + 268 - Outros credores	900,7	22,4%
<b>Total</b>	<b>4 025,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Balanço de 2014 e informação recolhida no LNEC

A dívida registada nas contas “221 – Fornecedores c/c” (m€1.220,4), “24 – Estado e outros entes públicos” (€1.770,7) e “262 + 263+ 267 + 268 - Outros credores” (m€ 900,7) representa, na sua globalidade, 96,7%.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução da dívida do LNEC ao longo do triénio.

**Quadro 17 - Evolução da dívida do LNEC no triénio 2012-2014**

(em milhares de euros)

Contas (1)	2012 (2)	2013 (3)	2014 (6)	Variação 2012-2014	
				Valor (7)=(6)-(2)	% (8)=(7)/(2)
Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo		6,4	4,5	4,5	...
221 - Fornecedores, c/c	936,5	834,6	1 220,4	283,9	30,3%
219 - Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	83,3	83,3	83,3	0,0	0,0%
2611 - Fornecedores de imobilizado, c/c	61,8	79,3	45,7	-16,1	-26,0%
24 - Estado e outros entes públicos	947,2	1754,3	1 770,7	823,5	86,9%
262 + 263+ 267 + 268 - Outros credores	107,5	363,0	900,7	793,2	737,7%
<b>Total</b>	<b>2 136,4</b>	<b>3 120,9</b>	<b>4 025,3</b>	<b>1 888,9</b>	<b>88,4%</b>

Ao longo do triénio, a dívida do LNEC apresentou uma tendência crescente, tendo passado de m€ 2.136,4, em 2012, para m€ 3.120,9, em 2013, e para m€ 4.025,3 em 2014. Tem especial relevo para esta tendência a dívida ao Estado que subiu de 2012 para 2014 m€ 823,5 (86,9%) e a inscrita no agregado “262 + 263+ 267 + 268 - Outros credores” que teve um acréscimo de m€ 793,2 (737,7%).

### 3.9.1.1 Resultados da verificação da dívida do LNEC

#### a) Cauções

A verba contabilizada como empréstimo a médio e longo prazo (m€ 11,2) diz respeito a cauções prestadas por empreiteiros relativamente a obras efetuadas a favor do LNEC, tendo-se mantido ao longo do triénio.

No que respeita aos anos de 2013 e 2014, constatou-se que o valor registado se encontra sobreavaliado face ao apurado no âmbito da auditoria<sup>1</sup>, em m€ 4,8 e m€ 6,7, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 18 - Dívida Conta “2688121 – Cauções”**

(em milhares de euros)

Contas (1)	2013			2014		
	Valor contabilizado 31/12/2013 (2)	Valor apurado 31/12/2013 (3)	Diferença (4)=(2)-(3)	Valor contabilizado 31/12/2014 (5)	Valor apurado 31/12/2014 (6)	Diferença (7)=(5)-(6)
2688121 - Cauções	11,2	6,4	4,8	11,2	4,5	6,7

Fonte: Balancetes finais de 2013 e 2014 e certidões da CGD

<sup>1</sup> Valor apurado em função da certidão da CGD. Não foi possível verificar a consistência do valor registado a 31/12/2012, por inexistência de documento certificador da CGA relativo a essa mesma data.

## b) Circularização

Foi efetuada a circularização da dívida da conta 221 – “Fornecedores, cc”, a 31/12/2014, a 5 entidades, tendo sido apurada, no que respeita à dívida à entidade H, uma divergência para menos no valor de € 5.796,35 face ao valor considerado pelo LNEC. Esta divergência é explicada por não ter sido contabilizada pelo LNEC, por lapso, uma fatura nesse valor que deu entrada no final de dezembro de 2014.

## c) Subconta “Acréscimos”

A subconta “221499999 – Acréscimos” diz respeito a encargos assumidos em 2014 que não foram processados orçamentalmente. Tendo sido questionado sobre a contrapartida desta conta, o LNEC, no exercício do contraditório, nada adiantou.

O valor das dívidas que consta nesta subconta no balancete, m€ 687,7, encontra-se expurgado do IVA dedutível (m€ 67,0), sendo o valor real destas dívidas m€ 754,8, conforme se sintetiza no quadro seguinte:

Quadro 19 - Conta “Acréscimos” e valor das faturas

(em milhares de euros)

Contas (1)	Valor contabilizado 31/12/2014 (2)	Valor das faturas com IVA (3)	Diferença (4)=(3)-(2)
221499999 – Acréscimos	687,7	754,8	67,0

Fonte: Balancete de 2014 e faturas subjacentes à conta 221499999 – Acréscimos

Esta conta agrega dívidas a 19 entidades, sendo que cinco delas representam 95,2% do valor total, designadamente:

- ◆ Entidade H – m€ 312,5 (41,4%) – fornecimento de eletricidade dos meses de setembro a dezembro e juros de mora;
- ◆ ATLNEC - m€ 188,7 (25,0%) – essencialmente, encargos decorrentes dos protocolos celebrados entre o LNEC e ATLNEC relativos à gestão do infantário, da sala de atividades e do apoio médico. Estas despesas dizem respeito aos meses de julho a dezembro de 2014;
- ◆ Entidade E – m€ 98,8 (13,1%) – relativo a serviços de limpeza dos meses de setembro a dezembro;
- ◆ Entidade F - m€ 96,3 (12,8%) – serviços de segurança dos meses de setembro a dezembro;
- ◆ Entidade G - m€ 22,4 (3,0%).

Trata-se de um fenómeno de suborçamentação de despesas de funcionamento, essencialmente, de carácter regular.

No exercício do contraditório, o LNEC referiu que a suborçamentação em questão “teve carácter pontual e foi consequência do elevado valor de despesa transitada do ano anterior (alguma inclusive já paga no ano anterior) que teria de ser registada, necessariamente, de alguma forma, na contabilidade”. No entanto, apesar de questionado sobre a contrapartida dessa conta, nada adianta.



#### d) Outros

Para além da indevida inclusão na dívida de 2013 e de 2014 das entidades analisadas, de valores já pagos e da não contabilização do valor do IVA dedutível na conta “221 – Fornecedores c/c” no que respeita à dívida contabilizada na subconta “221499999 – Acréscimos”, observou-se o seguinte:

- ◆ A dívida apurada, a 31/12/2014, à entidade H, no valor de m€ 388,0, diz respeito ao fornecimento de eletricidade nos meses de agosto a dezembro e ainda a juros de mora por atraso nos pagamentos. Importa referir que do valor em dívida a esta entidade m€ 297,4 (76,6%) é dívida vencida. Observa-se que caso não tivessem sido efetuados os pagamentos à entidade H em 2014, somente contabilizados em 2015 (m€ 193,6), a dívida a esta entidade ascenderia a m€ 581,7, correspondendo a 8 meses de despesas de eletricidade.
- ◆ Relativamente às demais dívidas analisadas, respeitantes a fornecedores, duas estavam integralmente vencidas, variando as restantes entre 54,1% e 65,4%.
- ◆ A dívida à Caixa Geral de Aposentações tem origem em contribuições da entidade patronal e em quotizações dos subscritores, no valor, respetivamente, de m€ 892,8 e m€ 418,4 e dizia respeito a obrigações relativas aos últimos quatro meses do ano, sendo 75,3% dívida vencida.
- ◆ Os atrasos nos pagamentos à entidade H e à CGA têm dado origem ao pagamento de juros de mora, conforme referido no ponto 3.4.2.
- ◆ O valor em dívida registado na conta 2621205707 - entidade Q, em 2014, no valor de m€ 2,7, resulta de erros de contabilização, devendo o saldo desta conta ser nulo.
- ◆ O valor (m€ 2,2) contabilizado na conta 2641999999, conforme informação recolhida, diz respeito a regularizações, não tendo sido possível apurar o âmbito e origem dessas regularizações.
- ◆ A dívida contabilizada na conta 2688208874 - entidade X, no valor de m€ 38,2 tem origem em erros de registo, devendo o saldo ser nulo;
- ◆ Os saldos das contas 2688905172 (m€ 31,5) e 2688205172 (m€ 4,8), respeitantes ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil têm subjacente erros de lançamentos que resultaram em dívidas do LNEC ao próprio LNEC. Estas contas deverão ser objeto de regularização.
- ◆ A dívida registada na conta “2683205438 – entidade V”, tem origem num empréstimo concedido ao LNEC pelo seu Presidente, para fazer face a dificuldades de tesouraria que impediam o pagamento atempado dos compromissos do LNEC, em particular, salários dos funcionários. Durante 2014, com esse propósito foram efetuadas várias transferências pelo Presidente do Conselho Diretivo para a conta do LNEC. Assim:
  - ◇ € 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.
- ◆ O saldo da conta “2683205438 - entidade V”, em 31 de dezembro de 2014, no valor de m€ 157,2, resulta do valor não ressarcido em 31 de dezembro de 2014 (m€ 160), e de um débito no valor de € 2.821,80 com origem num saldo do fundo de maneiço atribuído ao Presidente do LNEC, em 2012. No entanto, apesar desse fundo de maneiço ter sido regularizado, não foi, por lapso, efetuada a quitação desse valor, sendo por isso o saldo real desta conta de m€ 160.



Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o LNEC referiu que a correção do saldo credor da conta 2621205707 carece de um trabalho exigente de levantamento dos lançamentos feitos erradamente e que, dada a escassez de recursos humanos, não está ainda finalizado. Informou, ainda:

- (i) O saldo da conta 2641999999 referido já foi objeto de regularização;
- (ii) O saldo da conta 2688208874 identificado foi regularizado;
- (iii) O saldo credor da conta 2688205172, no valor de € 31.512,21, foi regularizado;
- (iv) O saldo credor da conta 2688905172, de € 4,803,22, foi regularizado.

### 3.9.2 Dívida ao LNEC

O valor da dívida ao LNEC, contabilizada no balanço de 2014, é de aproximadamente m€ 4.944,0, conforme se sintetiza no quadro seguinte:

**Quadro 20 - Dívida ao LNEC em 31 de dezembro de 2014**  
(em milhares de euros)

Contas	valor	%
<b>21 - Clientes, contribuintes e utentes</b>		
211 - Clientes, c/c	1 666,4	33,7%
218 - Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	2 512,8	50,8%
<b>Subtotal</b>	<b>4 179,2</b>	<b>84,5%</b>
24 - Estado e outros entes públicos	0,1	0,0%
262+263+267+268 - Outros devedores	764,7	15,5%
<b>Total</b>	<b>4 944,00</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Balanço de 2014

A dívida registada na conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes”, cujo valor é de m€ 4.179,2, tem um peso muito significativo na estrutura da dívida, representando 84,5%. Desta dívida m€ 1.666,4 encontram-se contabilizados na conta 211 “Clientes, c/c” e m€ 2.512,8 na conta 218 - “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”, correspondendo, respetivamente a 33,7% e a 50,8% do total da dívida ao LNEC.

Em termos da estrutura da dívida ao LNEC, salienta-se ainda a dívida contabilizada em 268 – “Devedores diversos”, no montante de m€ 574,9 e que representa 11,6% do total.

No seu conjunto, a dívida registada nas contas 21 – “Clientes, contribuintes e utentes” e 268 - “Devedores diversos” representa 96,1% da dívida ao LNEC.

O valor em dívida contabilizada na conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes” tem origem, essencialmente, em serviços prestados pelo LNEC no âmbito da sua atividade, designadamente, estudos, pareceres e ensaios.

No quadro que se segue sintetiza-se a evolução da dívida ao LNEC, ao longo do triénio 2012-2014, registadas nas contas 211 “Clientes, c/c”, 218 - “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”.

**Quadro 21 - Evolução da dívida ao LNEC no triénio 2012-2014**

(em milhares de euros)

Contas (1)	2012 (2)	2013 (3)	2014 (6)	Variação 2012 2014	
				Valor (7)=(6)-(2)	% (8)=(7)/(2)
<b>21 - Clientes, contribuintes e utentes</b>					
211 - Clientes, c/c	1 499,2	1 332,9	1 666,4	167,3	11,2%
218 - Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	2 241,4	2 283,8	2 512,8	271,4	12,1%
<b>Subtotal</b>	<b>3 740,5</b>	<b>3 616,7</b>	<b>4 179,2</b>	<b>438,7</b>	<b>11,7%</b>
24 - Estado e outros entes públicos			0,1	0,1	
262+263+267+268 - Outros devedores	238,2	399,2	764,7	526,5	221,0%
<b>Total</b>	<b>3 978,8</b>	<b>4 015,9</b>	<b>4 944,0</b>	<b>965,2</b>	<b>24,3%</b>

Fonte: Balancos de 2012, 2013 e 2014

O valor da dívida ao LNEC entre 2012 e 2013 manteve-se estável, tendo subido em 2014. O valor da dívida em 2014, face a 2012, teve um acréscimo de m€ 965,2 (24,3%). Na origem deste acréscimo esteve, essencialmente, a dívida registada na conta “21 – Clientes, contribuintes e utentes” e no agregado de contas “262+263+267+268 - Outros devedores”.

No âmbito do contraditório, o LNEC referiu que *“para um organismo em que o autofinanciamento representa cerca de metade das suas receitas (...) e estas resultam da sua atividade de prestador de serviços num setor em profunda crise, a ausência sucessiva de autorização para a contratação de serviços jurídicos para efeitos de realização de cobranças coercivas é altamente prejudicial e contraproducente e contribuiu de forma significativa para a penosa situação financeira”*.

### 3.9.2.1 Resultados da verificação da dívida ao LNEC

#### 3.9.2.1.1 Circularização

Foi efetuada a circularização da dívida da conta 21 – “Clientes”, a 31/12/2014, a 5 entidades, não tendo uma dessas entidades respondido. No âmbito desta circularização foram apuradas divergências relativamente à dívida da entidade EDP – Gestão da Produção de Energia, SA.

Contatou-se um diferencial para mais de € 64.368,55 no valor contabilizado pelo LNEC como dívida desta entidade, relativo a 9 faturas<sup>1</sup> que a EDP não reconhece como dívida e que o LNEC reclama.

Na sua resposta, no exercício do contraditório, o LNEC, relativamente à divergência da dívida da EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, referiu que *“(...) destas nove faturas, três foram cobradas em 2015 no valor de 13.234,80 euros, e três faturas foram anuladas no valor de 19.409,40 euros, permanecendo as restantes três em dívida”*.

<sup>1</sup> Faturas n.ºs 1999/04064 (€ 490,22), 2004/01355 (€ 1.834,13), 2010/01525 (€ 29.400,00), 2012/01824 (€ 18.450,00), 1676/2013 (€ 319,80), 1096/2014 (€ 3.075,00), 2480/2014 (€ 319,80), 2629/2014 (€ 639,60) e 2829/2014 (€ 9.840,00).

### 3.9.2.1.2 Dívida contabilizada na conta “211 – Clientes, c/c”

No quadro seguinte discriminam-se as 5 maiores dívidas, que se encontravam contabilizadas em 31 de dezembro de 2014 na conta 211 – “Clientes, c/c”:

**Quadro 22 - Amostra da dívida contabilizada na conta “211 – Clientes, c/c”**

(em milhares de euros)

Entidades	2014
AB	304,5
AC	106,3
AD	93,8
AE	86,7
AF	81,9
<b>Total</b>	<b>673,1</b>

Fonte: Balancete final de 2014

No âmbito da análise a estas dívidas destaca-se o seguinte:

- ◆ As dívidas associadas a estas entidades dizem respeito a faturação de 2014 com origem em ensaios e estudos realizados pelo LNEC;
- ◆ Destas 5 entidades, destaca-se a EDP, que em termos de faturação é o maior cliente do LNEC. Em 2014 foi responsável por cerca de m€1.480,0 da faturação do Laboratório.

Com o objetivo de apurar a natureza dos saldos credores registados na conta 211 - “Clientes, c/c”, no valor de m€187,3, foram analisados os quatro saldos credores de maior valor, totalizando m€126,9, os quais não registaram qualquer alteração de valor durante o triénio 2012-2014.

Da análise efetuada, constatou-se que os mesmos têm origem em créditos registados no seguimento do recebimento de valores respeitantes a faturas que não foram registadas a débito aquando da sua emissão.

A existência destes saldos credores, distorce o valor da dívida ao LNEC contabilizado na conta 211 – “Clientes, c/c”. Partindo do pressuposto que a situação relativa aos restantes saldos credores registados nesta conta, no valor de m€60,4, é similar à dos saldos credores objeto de análise, a dívida ao LNEC contabilizada na conta 211 - “Clientes, c/c” encontra-se subavaliada no montante desses saldos credores.

Assim, o valor da dívida ao LNEC contabilizada nesta conta será de m€1.853,7 em vez de m€1.666,4, conforme se sintetiza no quadro seguinte.

**Quadro 23 - Correção ao valor da conta 211 – “Clientes, c/c”**

(em milhares de euros)

Valor registado na conta “211 - Clientes c/c”	Valor dos saldos credores registados na conta “211 - Clientes, c/c”	Valor com saldos credores regularizados
(1)	(2)	(3) = (1) + (2)
1 666,4	187,3	1 853,7

### 3.9.2.1.3 Dívida ao LNEC de cobrança duvidosa

O critério para a transferência das dívidas contabilizadas na conta 211 – “Clientes c/c” para a conta 218 – “Clientes, contribuintes e utente de cobrança duvidosa” utilizado pelo LNEC é de apresentarem no final do ano uma mora superior a 180 dias. O elevado valor contabilizado nesta conta reflete a dificuldade na cobrança da dívida. No final de 2014, a dívida contabilizada nesta conta representava 60,1% do total da dívida registada na conta 21 – “Clientes, contribuintes e utentes”.

As dívidas contabilizadas na conta 218 – “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” no Balanço de 2014 dizem respeito a 490 entidades. Dada a dimensão do universo agruparam-se essas entidades e dívida associada, por intervalos, em função do montante em dívida. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura dos devedores em função da dimensão da dívida:

**Quadro 24 - Conta 218 - Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” em 2014**

(em milhares de euros)

Intervalos em função do valor da dívida contabilizada		Entidades		Valor em dívida	Distribuição em função do montante
Limite inferior	Limite superior	Número	%		
100	160	4	0,8%	533,5	21,2%
50	100	7	1,4%	464,8	18,5%
30	50	12	2,4%	420,6	16,7%
10	30	25	5,1%	415,2	16,5%
5	10	43	8,8%	302,3	12,0%
0	5	399	81,4%	376,6	15,0%
Total		490	100,0%	2 512,9	100,0%

Da análise do quadro anterior constata-se que apesar das 490 entidades com dívidas ao LNEC, contabilizadas no ativo do Balanço em 218 – “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”, as 11 entidades com dívidas de valor superior a € 50.000 são responsáveis por 39,7% (m€ 998,3) e as 37 entidades com valores em dívida entre € 10.000 e € 50.000, isto é 7,6% do universo das entidades, são responsáveis por 33,3% da dívida contabilizada nesta conta. Assim, 73,0% do valor em dívida registado nesta conta encontra-se associado a 48 entidades (9,8%).

No quadro seguinte sintetiza-se a evolução, ao longo do período 2012-2014, das 11 entidades com dívida superior a € 50.000, que se encontravam contabilizadas em 31 de dezembro de 2014 na conta 218 – “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” e que constituíram a amostra:

**Quadro 25 - Evolução da dívida (conta 218) no triénio 2012-2014 dos principais devedores**

(em milhares de euros)

Entidades	2012	2013	2014	Varição 2012 2014
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)
AJ	196,5	151,8	151,8	-44,7
AL	113,5	113,5	137,5	24,0
AM	20,3	124,8	123,0	102,7
AN			121,2	121,2
AO	75,6	89,1	90,2	14,6
AP		28,5	82,5	82,5
AQ	51,6	51,6	63,4	11,7
AR	40,0	60,3	60,3	20,3
AS	60,1	60,1	60,1	0,0
AT	54,5	54,5	54,5	0,0
AU	53,8	53,8	53,8	0,0
<b>Total</b>	<b>666,0</b>	<b>788,1</b>	<b>998,3</b>	<b>332,3</b>

Fonte: Balançetes finais de 2013, 2014 e 2015

Conforme se evidencia no quadro anterior, com exceção da dívida associada à entidade AJ, não houve diminuição da dívida destas entidades durante o período 2012-2014, apresentando as dívidas das restantes entidades, ao longo do triénio, um perfil crescente ou constante.

No quadro que se segue sintetiza-se em termos globais a antiguidade desta dívida.

**Quadro 26 - Resumo global da antiguidade da dívida a 31 de dezembro de 2014**

(em milhares de euros)

Anos - Antiguidade da dívida	Valor	Estrutura
1999 - 2008	296,3	29,7%
2009	12,2	1,2%
2010	103,4	10,4%
2011	224,8	22,5%
2012	83,0	8,4%
2013	192,3	19,3%
2014	86,3	8,6%
<b>Total</b>	<b>998,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Faturas

Em termos de antiguidade da dívida das 11 entidades, constatou-se que do valor em dívida, m€ 296,3 (29,7%) remontam ao período de 1999 a 2008, m€ 340,4 (34,1%) ao período 2009-2011 e o restante m€ 361,6 (36,2%) ao período de 2012 a 2014, isto é, m€ 636,7 (63,8%) respeita a dívida com mais de 3 anos de antiguidade.

Esta situação denota dificuldade e ineficiência na cobrança destas dívidas, cuja origem poderá decorrer da qualidade da mesma, em virtude de se terem verificado várias situações de não reconhecimento da dívida por parte dos devedores, e do facto de algumas entidades devedores se encontrarem insolventes ou extintas.

### 3.10 Resultado das verificações de processos de receita e despesa

#### 3.10.1 Receitas

Em resultado das análises e dos testes realizados observou-se que os processos se encontravam devidamente instruídos, não se verificando procedimentos irregulares na sua cobrança, e que as operações que lhe estiveram subjacentes foram legais e regulares.

Refira-se que as verificações efetuadas pela equipa de auditoria foram realizadas, em grande parte, através de consultas do sistema informático, sendo utilizados os módulos de faturação, financeiro e documental do *software* instalado em 2013.

A faturação do LNEC é emitida, normalmente, com prazo de pagamento de 35 dias. Em diversas prestações de serviços analisadas foram acordados outros prazos, superiores àquele. Independentemente do prazo de pagamento fixado na faturação, verificou-se que cerca de 78% das faturas foram cobradas após a data de vencimento, apurando-se ainda que em 15% das situações a cobrança ocorreu a mais de 90 dias após a data de vencimento.

#### 3.10.2 Despesas

Nos processos de despesa a informação disponível no sistema informático relativa aos pagamentos não contém indicação da verificação da situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento, nos termos do disposto no artigo 31.º-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, aditado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

No âmbito do contraditório, o LNEC informou que passará a proceder “*ao registo, no sistema informático, da verificação da situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento*”.

### 3.11 Transferências para a Associação de Trabalhadores do LNEC

No decurso da auditoria, detetaram-se várias transferências para a Associação dos Trabalhadores do LNEC (ATLNEC)<sup>1</sup>, no âmbito de diversos protocolos celebrados com aquela Associação, como se evidencia no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> A ATLNEC é uma associação sem fins lucrativos. Tem personalidade jurídica e gestão própria e é dotada de autonomia administrativa e financeira.

**Quadro 27 - Protocolos com a ATLNEC e transferências autorizadas e efetuadas**

(em euros)

Protocolos	Transferências autorizadas em 2014	Transferências efetuadas em 2014
Gestão do Infantário	275 230,80	232 948,25
Gestão da Sala de Atividades	32 779,60	30 056,43
Gestão do Apoio Médico	a) 52 684,00	b) 56 293,74
Medicina do Trabalho	13 860,00	13 860,00
<b>Total</b>	<b>374 554,40</b>	<b>333 158,42</b>

Fonte: LNEC.

a) Despesa autorizada com encargos fixos do posto médico existente no campus do LNEC.

b) Total dos pagamentos efetuados à ATLNEC, os quais englobam os encargos fixos e as despesas com atos médicos realizados (componente variável).

Parte dos pagamentos efetuados em 2014, no âmbito dos Protocolos de Gestão do Infantário e de Gestão da Sala de Atividades, respeitam a despesas autorizadas no ano anterior.

A Sala de Atividades destina-se a ocupar os tempos livres extraescolares dos filhos ou descendentes equiparados dos trabalhadores do LNEC, que frequentem o ensino obrigatório.

A “Medicina do Trabalho” é distinta dos serviços de Apoio Médico, recebendo a ATLNEC mensalmente o montante necessário para suportar a despesa com a contratação de um médico com a especialidade em medicina do trabalho.

O valor indicado no quadro anterior relativamente ao Protocolo da Gestão do Apoio Médico e respeitante às transferências autorizadas, de € 52.684,00, constitui a despesa com profissionais de saúde e apoio administrativo no posto médico existente no campus do LNEC, ou seja, trata-se da assunção dos encargos fixos e que são orçamentados anualmente.

No âmbito do mesmo Protocolo, há ainda uma componente variável respeitante ao pagamento de atos médicos. Estes pagamentos, com periodicidade mensal, resultam de informações submetidas à apreciação do CD, conforme é relatado no ponto 3.11.3.

Assim, no quadro atrás referido, na coluna das transferências efetuadas, o valor de €56.293,74 corresponde ao somatório das despesas pagas no ano de 2014 englobando as duas vertentes, variável e fixa, realçando-se que o LNEC tem pagamentos em atraso relativamente às despesas autorizadas.

A transferência para a ATLNEC dos encargos relativos ao funcionamento do Infantário, sala de atividades, serviços médicos e medicina do trabalho constitui uma forma de subtração às regras da contratação pública a que o LNEC está obrigado, mas não a Associação dos seus trabalhadores.

Trata-se de pagamentos que consubstanciam benefícios concedidos aos trabalhadores e bolseiros do LNEC, e respetivo agregado Familiar, a maior parte deles sem previsão legal, como se desenvolve nos pontos seguintes.

### 3.11.1 Regime da ação social complementar

O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, regula o regime da ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado. O artigo 2.º, n.º 3, do mesmo diploma, estabelece que *“O regime de 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”*.

Pelo artigo 8.º do referido diploma *“Os equipamentos sociais relativos à educação pré-escolar, creches, residências do ensino superior e postos e centros de saúde deixam de integrar o âmbito da ação social complementar”* e pelo n.º 2 do artigo 9.º, cessaram as seguintes prestações:

- a) *Comparticipação em despesas de saúde;*
- b) *Subsídio de funeral;*
- c) *Subsídio materno-paterno infantil;*
- d) *Subsídio de nascimento”*.

Note-se que a cessação da *“comparticipação em despesas de saúde”* está em linha com a disposição da Lei do Orçamento de 2007 (artigo 156.º), que fez cessar, a partir de 01/01/2007, *“quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde”*.

Relativamente à ação social complementar no âmbito da educação pré-escolar e creches, o Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho, aditou o artigo 8.º-A ao Decreto-Lei n.º 122/2007, o qual dispõe: *“(…) 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”*.

Foi na sequência do Decreto-Lei n.º 146/2008, e para efeitos do disposto no referido artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2007, aditado por esse diploma, que os Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, pelo Despacho n.º 29204/2008, de 3 de novembro de 2008<sup>1</sup>, autorizaram o LNEC *“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 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 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”*<sup>2</sup>.

O referido Despacho, no seu segundo ponto, dispôs ainda que *“Até à sua passagem para a rede pública de educação pré-escolar ou para a rede solidária, o LNEC, I.P. continua a assegurar a gestão dos seus equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche”*.

Em relação aos beneficiários o citado Despacho remete para o estabelecido no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, englobando:

- ◆ Os beneficiários titulares:
  - ◇ Os trabalhadores que se vinculem, por período superior a seis meses, a serviços da administração direta e indireta do Estado, independentemente da natureza do vínculo;

<sup>1</sup> Publicado em DR, 2.ª série, de 13 de novembro

<sup>2</sup> Ponto 1 do Despacho n.º 29204/2008.



- ◇ Os aposentados dos serviços referidos na alínea anterior;
- ◇ O pessoal em situação de mobilidade especial.
- ◆ Os beneficiários familiares ou equiparados, os membros do agregado familiar dos beneficiários titulares<sup>1</sup>.

### 3.11.2 Infantário

A 6 de fevereiro de 2009, entre o LNEC e a ATLNEC foi celebrado o Protocolo sobre a Gestão do Infantário e em 2 de dezembro desse ano o CD aprovou o Regulamento do Infantário. Com o Protocolo ficou o estabelecido o seguinte:

- ◆ O LNEC assegura a gestão do infantário, nomeadamente escolhe os programas educativos, contrata as aquisições de bens e serviços e procede à apreciação final de candidatos à oferta de emprego (cláusula 1.<sup>a</sup>, n.º 2 e n.º 4)<sup>2</sup>;
- ◆ A ATLNEC contrata o pessoal docente e de apoio à docência necessário para o adequado funcionamento do infantário e recebe mensalmente do LNEC um montante necessário para suportar as contratações. Esse montante é atualizado anualmente (cláusula 1.<sup>a</sup>, n.º 1 e n.º 3, e cláusula 2.<sup>a</sup>).

O infantário do LNEC está integrado e é gerido pelo Sector de Ação Social Complementar (SASC) da Direção de Serviços de Recursos Humanos e Logística (DSRHL) do LNEC. Parte do seu pessoal encontra-se no mapa de pessoal do LNEC e o restante é contratado pela ATLNEC, muito embora este tenha merecido a aprovação do LNEC aquando do ingresso e a respetiva despesa seja suportada indiretamente pelo Laboratório.

Quanto aos pagamentos do LNEC à ATLNEC, o referido Protocolo integrava em anexo um mapa para o ano de 2009, contendo valores para encargos administrativos e para encargos com 10 auxiliares de educação e 1 cozinheira, que totalizavam € 158.350,00.

No Regulamento do Infantário encontram-se previstos lugares para uma educadora coordenadora<sup>3</sup>, 8 educadoras, 13 auxiliares de educação, 1 cozinheira, 2 auxiliares de cozinha e 2 funcionários de serviços gerais.

Os montantes transferidos pelo LNEC para a ATLNEC anualmente no âmbito do Protocolo sobre a Gestão do Infantário, calculados em função das despesas com pessoal contratado pela ATLNEC, com apoio administrativo e outras, têm registado sucessivos aumentos. As propostas de atualização dos montantes a transferir encontram-se suportadas em listagens de despesas a realizar e são dirigidas ao CD pela ATLNEC.

---

<sup>1</sup> Constituem o agregado familiar (n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/2007): a) O cônjuge, ou a pessoa que viva em união de facto, respetivos descendentes ou equiparados suscetíveis de poderem usufruir de prestações sociais, nos termos da legislação em vigor sobre segurança social; b) Os ascendentes a cargo do beneficiário que não concorram para a economia comum com rendimentos próprios mensais iguais ou superiores a 60% do indexante dos apoios sociais ou, correspondentes ao respetivo montante, tratando-se de um casal; 4 - Os membros do agregado familiar de beneficiário titular falecido mantêm a qualidade de beneficiários familiares, enquanto se mantiverem as condições fixadas pelo diploma para a respetiva inscrição.

<sup>2</sup> As situações de contencioso do infantário são geridas pelo LNEC.

<sup>3</sup> A coordenação pedagógica compete a uma educadora nomeada pelo CD do LNEC.

Embora os valores transferidos tenham por base previsões de despesas, as quais podem não se vir a verificar, não é exigido à ATLNEC a prestação periódica de contas.

Verifica-se um aumento de 74% no montante previsto para a ATLNEC entre 2009 e 2014. Os aumentos resultam em grande medida do aumento de pessoal contratado pela ATLNEC, compensado pela saída de pessoal que integrava o mapa de pessoal do LNEC (por aposentação e outros motivos).

As mensalidades fixadas pelo CD e suportadas pelos funcionários e bolseiros do LNEC, bem como pelos restantes utentes, e pagas ao LNEC, foram as seguintes, nos últimos anos letivos:

**Quadro 28 - Infantário - Mensalidades pela frequência de cada criança**

(em euros)

Comparticipações mensais	2013/2014	2014/2015	2016/2017
Funcionários e bolseiros do LNEC	120,00	125,00	130,00
Outros utentes (ponto II, 1.3 do Regulamento)	210,00	225,00	240,00

Fonte: Deliberações do CD: Comunicações do CD n.º 8/2013, de 8 de abril, n.º 7/2014, de 24 de março e 17/2016, de 13 de abril.

As mensalidades a pagar pelos funcionários e bolseiros do LNEC são descontadas na folha de vencimento/pagamento de bolsa do mês seguinte. Para os restantes utentes que não recebem vencimento ou bolsa do LNEC ocorre a emissão de faturas mensais relativas à mensalidade do mês anterior e com um prazo de pagamento de 35 dias (prazo “normal” constante do sistema informático e que é assumido, por defeito).

Assim, as mensalidades do infantário são cobradas, em regra, entre o mês seguinte (funcionários e bolseiros do LNEC) e os dois meses seguintes (outros utentes).

Os procedimentos devem ser revistos de forma a que o pagamento das mensalidades seja uniformizado e seja efetuado no mês da prestação do serviço.

O Regulamento do Infantário estabeleceu a seguinte ordem de prioridades quanto à admissão de crianças<sup>1</sup>:

- ◆ Filho de funcionário do LNEC; filho de bolseiro do LNEC (ponto II, 1.2 do Regulamento);
- ◆ Outros utentes, “*Em caso de vaga e se venha a mostrar conveniente, numa perspetiva de gestão de recursos (...)*” podem ainda ter acesso: Neto de funcionário no ativo ou aposentado do LNEC; filho de funcionário da ATLNEC; filho de bolseiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) se a instituição de acolhimento for o LNEC; filho de bolseiros de projetos que permaneçam mais de um ano no LNEC (ponto II, 1.3 do Regulamento).

O infantário tem sido frequentado por filhos de funcionários e bolseiros do LNEC e por crianças pertencentes ao grupo acima denominado “outros utentes”.

Nos anos de 2013 a 2016 não ficou em lista de espera nenhum filho de funcionário ou bolseiro do LNEC, conforme informação obtida junto da DSRHL.

<sup>1</sup> No Regulamento aprovado previa-se para o infantário uma estrutura com 8 salas e uma capacidade total de 125 crianças. O número de crianças que frequentou o infantário do LNEC nos anos letivos de 2014/15 e de 2015/2016 foi de 116 e 121 crianças, respetivamente.

O Decreto-Lei n.º 122/2007 define de forma taxativa os beneficiários da ação social complementar, não existindo fundamentação legal para o LNEC financiar a frequência deste por filhos de funcionários da ATLNEC, bolsheiros da FCT, bolsheiros de projeto, e netos de funcionários no ativo ou de funcionários aposentados, quando essas crianças não integram os agregados familiares desses funcionários.

Por outro lado, o ponto 2 do Despacho n.º 29204/2008 dispõe que *“Até à sua passagem para a rede pública de educação pré-escolar ou para a rede solidária, o LNEC, I.P., continua a assegurar a gestão dos seus equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche”*.

Embora o Despacho apontasse para uma situação transitória, passados que estão nove anos, o infantário ainda é mantido pelo LNEC.

Enquanto se mantiver esta situação, o LNEC terá de apurar os encargos totais suportados com o funcionamento do infantário e o custo médio por criança, bem como reponderar o valor das mensalidades por não haver suporte legal para o Laboratório fixar o seu valor muito abaixo dos preços de mercado, designadamente em relação a pessoas que não são beneficiárias da ação social complementar, nos termos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 122/2007.

Nas alegações apresentadas, no exercício do contraditório, foi referido pelo LNEC, e de modo idêntico pelos responsáveis individuais:

- ◆ *“O protocolo é renovado anualmente, considerando o número e a idade das crianças inscritas e o mapa de pessoal do LNEC aprovado para esse ano. O encargo financeiro destes protocolos anuais corresponde ao valor das contratações dos recursos humanos necessários, apresentando a ATLNEC justificação da despesa do protocolo do ano anterior nas reuniões preparatórias do protocolo seguinte para eventuais acertos de contas”*. Foi ainda invocado que *“por ser o LNEC a registar e monitorizar a assiduidade desses recursos humanos, não corresponde à realidade a afirmação (...)”* de que não é exigido à ATLNEC a prestação periódica de contas.
- ◆ A partir de setembro 2016, foram alterados os procedimentos para que a cobrança da mensalidade correspondesse ao mês da efetiva prestação do serviço. Este novo procedimento tem vindo a ser aplicado aos novos ingressos, informando o Laboratório que procurará resolver totalmente a situação no próximo ano letivo (2019/2020).
- ◆ Relativamente às crianças que não têm direito a frequentar o Infantário de acordo com o Regulamento, o LNEC invocou que os mesmos são admitidos numa *“perspetiva de diminuir os encargos financeiros e melhorar a gestão deste equipamento de ação social, não estando incluído no regime da ação social complementar”*, sendo as mensalidades destes diferentes – *“(…) no ano letivo de 2017/2018 foram estabelecidas as mensalidades, respetivamente, de € 135,00 para os filhos de trabalhadores e de bolsheiros do LNEC, e de € 255,00 para os restantes utentes”*. Entende, assim, o Laboratório que não existe qualquer financiamento, uma vez que a mensalidade paga neste caso *“(…) ultrapassa o dispêndio do LNEC com cada uma dessas crianças”*. Argumentou ainda que *“(…) a mensalidade é anualmente determinada considerando os preços praticados em estabelecimentos de ensino semelhantes nas áreas de residência dos trabalhadores do LNEC”*.

Relativamente à prestação de contas pela ATLNEC, os atos mencionados – reunião, registo e monitorização – não consubstanciam nenhuma prestação de contas sobre a utilização das verbas que lhe são transferidas pelo LNEC.

Quanto ao referido sobre o preço das mensalidades, não se entende a referência aos preços praticados na área de residência dos trabalhadores do LNEC, que não será sempre a mesma,

respeitando a observação a utentes que não são trabalhadores do LNEC. De qualquer modo, o LNEC não apresenta evidência de que a mensalidade paga pelas crianças sem direito à frequência do Infantário seja superior aos custos incorridos. Os valores praticados pelo LNEC – € 210 em 2013/2014 e € 225 no ano letivo seguinte – são inferiores aos da comparticipação financeira da Segurança Social fixada para esses anos (€ 245,16 e € 247,61, respetivamente), acrescendo a este apoio o valor pago pelas famílias, consoante o seu rendimento<sup>1</sup>. Assim, reforça-se que o LNEC deve fixar o valor da mensalidade tendo em conta os custos correspondentes.

### 3.11.3 Serviço de apoio médico

Em 28 de junho de 2010, o CD deliberou “(...) manter um conjunto de valências de acção social complementar, já existentes desde 1966”<sup>2</sup>, com fundamento de que “esta estrutura sempre se revelou de fundamental importância, para o Laboratório e para os seus trabalhadores, dado que tem permitido uma melhor conciliação da sua vida profissional e familiar, também com efeitos positivos na redução do absentismo laboral”.

Nessa sua deliberação, o CD refere ainda o compromisso anteriormente assumido pelo LNEC com a Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) “(...) visando assegurar “a prestação de cuidados de saúde, no âmbito da promoção e vigilância da saúde, prevenção, tratamento e recuperação da doença aos funcionários e agentes do LNEC”.

Contudo, o compromisso assumido pelo LNEC consubstancia-se no acordo ADSE-LNEC, celebrado em 4/11/2005, nos termos do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro. Trata-se do acordo prévio que todos os serviços autónomos tinham de celebrar com a ADSE para possibilitar a inscrição dos seus funcionários como beneficiários da ADSE.

A existência do acordo ADSE-LNEC é um facto lateral à existência dos serviços de apoio médico pelo LNEC, não estando aí previsto qualquer convenção entre a ADSE e os serviços de apoio médico do LNEC.

Aliás, desde 2011, os serviços prestados, até então reembolsados pelo LNEC, passaram a sê-lo pela ADSE.

Em junho de 2010<sup>3</sup> foi celebrado o Protocolo sobre a Gestão do Apoio Médico entre o LNEC e a ATLNEC, tendo ficado estabelecido, designadamente, o seguinte:

- ◆ Os beneficiários do serviço de apoio médico são (cláusula 2.ª):
  - ◇ Trabalhadores no ativo e aposentados do LNEC e seus agregados familiares;
  - ◇ Bolseiros a realizar formação no LNEC e seus agregados familiares;
  - ◇ Pessoal ao serviço da ATLNEC e seus agregados familiares.

---

<sup>1</sup> Cfr. Protocolo de Cooperação 2013-2014 e Adenda de 2014. Relativamente aos anos seguintes, a situação mantém-se, sendo os valores praticados pelo LNEC sempre inferiores aos fixados pela Segurança Social, a título de comparticipação financeira às IPSS.

<sup>2</sup> Artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 43825, de 27 de julho de 1961, e Regulamento aprovado pela Portaria n.º 22072, de 17 de junho de 1966.

<sup>3</sup> O Protocolo não se encontra datado, tendo o seu Anexo I a data pouco legível de 25 ou 26 de junho.

- ◆ A ATLNEC recebe mensalmente do LNEC um montante para a adequada prossecução do Protocolo, o qual é constituído por (cláusula 3.<sup>a</sup>, n.º 1):

- ◇ Componentes variáveis

- a. *“Valor das consultas realizadas aos beneficiários do acordo entre a ADSE e o LNEC”*

A partir de 2011, quando as comparticipações do regime livre passaram a ser pagas aos beneficiários diretamente pela ADSE, o LNEC deixou de suportar qualquer encargo direto.

De facto, atualmente os beneficiários da ADSE, funcionários no ativo ou aposentados ou familiares destes, que recorrem aos serviços de apoio médico do LNEC, que não são convencionados com a ADSE, vão ressarcir-se diretamente junto da ADSE de parte da despesa realizada de acordo com a tabela do regime livre da ADSE.

- b. *“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”*

Os agregados familiares de funcionários no ativo ou aposentados ou de bolseiros que não beneficiem de outro sistema de saúde pagam aos serviços de apoio médico a diferença entre os valores constantes da tabela estipulada para os serviços e os valores que receberiam da ADSE caso fossem beneficiários deste sistema. Ou seja, pelo mesmo ato médico, o familiar do agregado do funcionário que não é beneficiário da ADSE paga o mesmo valor que o beneficiário da ADSE suporta, após a comparticipação, mas nesta situação a diferença é suportada pelo orçamento do LNEC. Ou seja, o LNEC substitui-se à ADSE na comparticipação destas despesas, em relação aos familiares que a ADSE considera não serem beneficiários e, portanto, não financia.

- c. *“Valor das consultas aos bolseiros LNEC e LNEC/FCT”*

Os bolseiros que não beneficiem de outro sistema de saúde pagam aos serviços de apoio médico a diferença entre os valores constantes da tabela estipulada para os serviços e os valores que receberiam da ADSE caso fossem beneficiários deste sistema. Igualmente, nestas situações é o orçamento do LNEC que suporta essa despesa, substituindo-se à ADSE, em relação a pessoas que não são beneficiários, mas também que não contribuem para esse sistema com 3,5% do vencimento.

Trata-se de encargos assumidos pelo LNEC sem qualquer suporte legal.

- ◇ Componente fixa

- d. *“Valor acordado para suporte de encargos com a contratação do pessoal auxiliar de ação médica e de apoio administrativo”*

Todos os anos são orçamentadas despesas com profissionais de saúde e de apoio administrativo que o orçamento do LNEC suporta. O Protocolo integrava em anexo uma estrutura de custos para o ano de 2010, de encargos com pessoal<sup>1</sup> e encargos administrativos, no valor total de €25.331,00 a suportar pelo orçamento do LNEC, valor que tem sido atualizado. Para 2014 a despesa autorizada ascendeu a €52.684,00, igualmente sem suporte legal.

---

<sup>1</sup> Uma assistente dentária e uma auxiliar de ação médica.

O universo dos beneficiários que obtêm contribuição direta do orçamento do LNEC é mais restrito que o universo de beneficiários dos Serviços de Apoio Médico do LNEC. Com efeito, os trabalhadores da ATLNEC e os seus familiares embora integrem o universo dos beneficiários dos Serviços de Apoio Médico não auferem qualquer contribuição direta do orçamento do LNEC na obtenção de cuidados de saúde junto daqueles serviços.

Em síntese, a verba mensal que o LNEC transfere para a ATLNEC integra:

- ◆ Benefícios a bolseiros, familiares de funcionários e familiares de bolseiros que não beneficiam de outro sistema de segurança na saúde, além do sistema de segurança social portuguesa. Os valores são idênticos às participações que estes receberiam da ADSE se fossem beneficiários desse sistema. Estas participações constituem despesa do LNEC, a qual é mensalmente sujeita à avaliação e despacho autorizador do CD.
- ◆ 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. Esta despesa beneficia de uma forma indireta e por igual todos os beneficiários ou utentes dos serviços de apoio médico. O quadro seguinte reflete essas despesas orçamentadas e autorizadas.

**Quadro 29 - Componente fixa da despesa com os serviços de apoio médico, entre 2010 e 2016**

(em euros)

Despesa anual autorizada para encargos de estrutura dos Serviços de Apoio Médico (contratação de pessoal auxiliar de ação médica e de apoio administrativo)						
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25 331,00	30 560,00	50 422,00	52 686,00	52 684,00	53 712,00	52 630,00

Fontes: Protocolo sobre a Gestão do Apoio Médico LNEC - ATLNEC, de junho de 2010, Despachos do Presidente do LNEC de 12/04/2011, 13/07/2012, 02/09/2013, 16/06/2014, 22/06/2015 e 08/03/2016.

O quadro seguinte reflete as despesas pagas pelo LNEC à ATLNEC no âmbito do Protocolo de Gestão dos Serviços de Apoio Médico, entre 2010 e 30 de setembro de 2016<sup>1</sup>. Trata-se dos valores totais pagos, integrando abonos diretos respeitantes a participações de cuidados médicos e valores respeitantes a encargos de estrutura com os Serviços de Apoio Médico, ou seja, a soma das componentes variável e fixa atrás mencionadas. Estas despesas totalizaram € 373.560,70.

**Quadro 30 - Pagamentos do LNEC à ATLNEC no âmbito do Protocolo sobre Gestão do Apoio Médico**

(em euros)

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	<b>373 560,70</b>

Fontes: Despachos do Presidente do LNEC de 12/04/2011, 13/07/2012, 02/09/2013, 16/06/2014, 22/06/2015 e 08/03/2016 referentes às transferências destinadas a suportar encargos de estrutura ("componente fixa"). Informações e despachos mensais do CD, de julho de 2010 a setembro de 2016, a autorizar transferências respeitantes a atos médicos ("componente variável").

<sup>1</sup> Data de encerramento do trabalho de campo.



O disposto no n.º 1, na alínea g) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, limita o apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários da ação social complementar de acordo com as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos a serem definidos por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, excluindo as prestações cobertas pelos regimes gerais de proteção social e as participações em despesas de saúde.

Acresce que de acordo com o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de dezembro<sup>1</sup>, cessaram “com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde”. Também pelo n.º 2 do artigo 9.º Decreto-Lei n.º 122/2007, cessaram as prestações relativas à *participação em despesas de saúde*.

Também o artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2007, aditado pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, apenas contempla a ação social complementar desenvolvida pelos institutos públicos no âmbito da educação pré-escolar e creches.

Atento o exposto observa-se que a Deliberação do CD a aprovar a celebração do Protocolo sobre a Gestão do Apoio Médico e este Protocolo não têm fundamento legal, não tendo, assim, o facto gerador da obrigação de despesa respeitado as normas legais aplicáveis, nos termos dos artigos 42.º, n.º 6, al. a), da LEO<sup>2</sup> e 22.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho, consubstanciando situações de pagamentos ilegais, suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória para os respetivos responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto<sup>3</sup>.

Uma das responsáveis individuais, no âmbito do contraditório, veio referir que não integrava o Conselho Diretivo que celebrou o Protocolo em questão. No entanto, essa responsável é membro do Conselho Diretivo do LNEC desde 17 de agosto de 2010, tendo este órgão ilegalmente autorizado a despesa anual para encargos de estrutura e os referidos pagamentos.

#### 3.11.4 Cuidados de saúde obtidos fora do campus do LNEC

Os cuidados de saúde suportados pelo orçamento do LNEC não se circunscrevem aos protocolos celebrados com a ATLNEC. Observou-se que o LNEC financiou cuidados de saúde prestados fora do campus, substituindo-se à ADSE no pagamento de participações desses cuidados de saúde relativas a familiares de funcionários, bolseiros e familiares de bolseiros, não beneficiários da ADSE.

Os funcionários do LNEC e seus familiares, os bolseiros e seus familiares, na obtenção de cuidados de saúde recorrem naturalmente a serviços no exterior do Laboratório. Nesta situação, os beneficiários da ADSE vão ressarcir-se junto deste sistema das participações a que têm direito. Já em relação aos familiares de funcionários, os bolseiros<sup>4</sup> e seus familiares<sup>5</sup>, que não sejam beneficiários da ADSE e de qualquer outro sistema de segurança na saúde além do sistema de segurança social, as suas despesas com cuidados de saúde são apresentadas ao LNEC a fim de as mesmas serem participadas. Os documentos de despesa são remetidos e processados pela

<sup>1</sup> Orçamento do Estado para 2007.

<sup>2</sup> Na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

<sup>3</sup> Cfr. Quadro 33 do Anexo I.

<sup>4</sup> Que auferem bolsas pagas pelo LNEC ou pela FCT.

<sup>5</sup> Cônjuges e descendentes dos bolseiros, nos termos do ponto 2.1, alínea f) do regulamento “Regras de Funcionamento das Obras Sociais e Culturais”.

DSRHL e as participações são diretamente pagas aos interessados, sendo, quando for o caso, adicionadas nos respetivos recibos de remunerações.

Não foi facultada deliberação do CD que estabelecesse e autorizasse o processamento e pagamento das participações referidas.

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.

Os pagamentos destas participações com cuidados de saúde adquiridos fora do campus do LNEC não têm fundamento legal, tendo sido violadas as normas legais anteriormente referidas, sendo estas situações suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória para os respetivos responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Relativamente à matéria atrás exposta nos pontos 3.11.3 e 3.11.4, no âmbito do contraditório, o LNEC e os responsáveis individuais referiram que não acompanham o entendimento perfilhado com base, fundamentalmente, no seguinte:

*A sucessão de leis no tempo, invocando que o artigo 156.º do Orçamento do Estado para 2007 “(...) fez cessar os múltiplos sistemas existentes para que fosse implementado um novo regime geral da ação social, que permitisse a existência de regimes próprios, quando justificados, onde se enquadram as medidas desenvolvidas pelo LNEC, autorizadas por diploma posterior a essa norma e ao da própria ação social complementar geral.*

*Também o artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/2007, não tem o alcance que lhe é atribuído no Relato, isto é (...), proibir as participações em despesas de saúde. Sob pena de (...) violação do artigo 9.º do Código Civil (...), o que resulta deste normativo não é a proibição da participação em despesas de saúde, mas antes a cessação da vigência do regulamento anterior que regulava esta matéria - precisamente no mesmo sentido (...) da criação de um novo regime de ação social complementar, centralizado”.*

Face ao regime legal explanado nos pontos 3.11.3 e 3.11.4, a argumentação apresentada no exercício do contraditório não colhe, resultando claramente do disposto no artigo 156.º da Lei do OE que cessaram os financiamentos públicos de sistemas particulares de cuidados de saúde, e do artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 122/2007 que os regulamentos relativos à participação em despesas de saúde também cessaram a sua vigência, sendo o regime das prestações da ação social complementar definido em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública (cfr. artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 122/2007), sendo esta interpretação da lei conforme com o disposto no artigo 9.º do Código Civil.

Refira-se ainda que a alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, invocada pelo LNEC e que prevê o “apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários”, diz respeito aos encargos com a medicina do trabalho, que o LNEC também incorreu (cfr. Quadro 27) e que não foram objeto de qualquer reparo.



### 3.12 Cedência de espaços

No âmbito da análise da cedência de espaços, foi solicitada a relação das fundações, associações e outras entidades a quem foram cedidas instalações no LNEC, entre 2014 e 2016, com indicação das contrapartidas, pecuniárias ou outras, auferidas pelo Laboratório, e cópias dos contratos ou protocolos celebrados com essas entidades.

Por comunicação de 27 de setembro de 2016, o CD descreveu as cedências de espaços, para além das que se destinam a atividades associativas dos seus funcionários, da seguinte forma:

1. Cedência regular de salas a diversas entidades, cobrando valores conforme tabela de preços fixada<sup>1</sup>. Em algumas cedências, os valores cobrados são reduzidos quando se verifica a geração de receita ou a participação gratuita dos funcionários do LNEC.

O Laboratório juntou uma relação de 178 cedências de espaços efetuadas entre o início de 2014 e julho de 2016. Relativamente à duração, verifica-se que 85% dos casos respeitam a cedências por um dia ou parte do dia e 12% por períodos de 2 a 5 dias. As restantes 5 situações variaram entre os 7 e os 74 dias.

O documento apresentado pelo CD não especificava os valores das contrapartidas pecuniárias obtidas com estas cedências de instalações.

2. Cedência de espaços a diversas entidades de carácter técnico ou científico a título precário, isto é, podendo deixar de existir a qualquer momento se o LNEC assim o entender e, em alguns casos, os espaços são utilizados simultaneamente pelo LNEC. Estas cedências baseiam-se nos seguintes critérios:

- a) As entidades “(...) têm como objetivo a promoção do conhecimento nos domínios de intervenção do LNEC, e em que os investigadores do LNEC têm intervenção muito ativa, nomeadamente através da participação nos seus órgãos sociais;
- b) A cedência destes espaços permite uma interação mais próxima com estas entidades e desta forma uma coordenação de ações com vista aos objetivos comuns, o que potencia um melhor cumprimento da missão do LNEC;
- c) (...) permite uma maior visibilidade do LNEC (...), dando um contributo fundamental para o aumento e diversificação dos seus clientes, ao mesmo tempo que permite ao LNEC assegurar uma capacidade muito significativa de geração de receitas próprias através da realização de estudos de investigação científica e de desenvolvimento tecnológico (cerca de 50% da receita do LNEC e atingindo valores anuais superiores a 10 milhões de Euros)”;
- d) Diretamente, esta ação conduz à redução de despesa que resultaria do custo da participação dos investigadores do LNEC nas reuniões dos órgãos sociais dessas entidades fora do campus do LNEC e, ainda, ao não pagamento da quota de sócio. Quando não existe intervenção dos investigadores do LNEC nos órgãos sociais destas entidades estas pagam ao LNEC uma contrapartida financeira”.

O Laboratório juntou uma lista de 19 entidades externas a quem cedeu instalações e indicou que auferiu renda de duas dessas entidades, conforme quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> A tabela de preços pode ser consultada em: <http://www.lnec.pt/pt/centro-de-congressos/condicoes>.

### Quadro 31 - Cedência de espaços

Relação de entidades externas	
ADURBEM - Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção	
AEPSA - Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente	Renda
AIPCN/PIANC - Delegação Portuguesa da Associação Internacional de Navegação	
APAET - Associação Portuguesa de Análise Experimental de Tensões	
APEE - Associação Portuguesa de Engenharia de Estruturas	
APESB - Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental	
APMTAC - Associação Portuguesa de Mecânica Teórica, Aplicada e Computacional	
APRH - Associação Portuguesa de Recursos Hídricos	
FCT Pólo FCCN - Fundação para a Computação Científica Nacional	Renda
FUNDCIC - Fundo para o Desenvolvimento das Ciências da Construção	
GPBE - Grupo Português de Betão Estrutural	
IT - Instituto do Território <sup>(*)</sup>	
PPA - Parceria Portuguesa para a Água	
PTPC - Plataforma Tecnológica Portuguesa da Construção	
SIMR - Sociedade Internacional de Mecânica das Rochas	
SPA - Sociedade Portuguesa de Acústica	
SPES - Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica	
SPG - Sociedade Portuguesa da Geotecnia	
SPM - Sociedade Portuguesa de Metrologia	

(\*) A situação relativa ao IT - Instituto do Território foi analisada no Relatório de Auditoria n.º 12/17 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas.  
 Fonte: Ofício do CD do LNEC, de 27 de setembro de 2016.

De acordo com a tabela de preços de “aluguer” das salas do LNEC, o valor diário mais baixo é de € 400, não tendo sido facultados pelo Laboratório elementos que demonstrem que as cedências de espaços se encontram devidamente valorizadas, nos termos legais. Ou seja, se o LNEC cede graciosamente espaço a entidades privadas, esse facto consubstancia uma subvenção pública, nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares).

O LNEC ao não apurar o valor da cedência dos bens do património público, bem como os demais custos incorridos com as entidades mencionadas no quadro anterior, não zela pelo cumprimento da obrigação de publicitação e de reporte de informação dos benefícios em causa. Com efeito, o LNEC deve apurar o valor das cedências de espaços para verificar se excede o equivalente a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida<sup>1</sup>, estando nesse caso obrigado a proceder à sua publicitação e reporte, nos termos da Lei n.º 64/2013.

No exercício do contraditório, foi apresentada argumentação na linha do atrás exposto, tendo sido referido, no essencial, o seguinte:

- ◆ Nos casos em apreciação, em geral, as salas têm cerca de 15m<sup>2</sup>, para reuniões de trabalho com o envolvimento direto dos trabalhadores do LNEC, não existindo paralelismo com o arrendamento que faz de algumas salas para iniciativas pontuais, pois aí o LNEC limita-se a cobrar um preço pelo uso da sala, sem qualquer intervenção sobre o que se passa nessas iniciativas, referindo-se o custo de € 400/dia às salas do Centro de Congressos, com capacidade para 400 pessoas ou mais, incluindo a cedência, designadamente, de projetor, ecrã e serviços de assistência técnica.

<sup>1</sup> Cfr. artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, 3.º e 4.º, da Lei n.º 64/2013

- ◆ A estabelecer-se qualquer analogia das salas em questão, a mesma deve ser feita com contratos de arrendamento celebrados pelo Laboratório, com entidades diversas, para uma utilização duradoura, tendo o LNEC apresentado um exemplo em que o valor do m<sup>2</sup> é de cerca de €15, com base no qual apresenta um quadro com valores de rendas mensais para as diversas entidades constantes do quadro anterior, sendo o valor mais elevado de €470, pelo que *“O resultado desse cálculo fica assim abaixo do valor mínimo previsto no artigo 3.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto”*.

Relativamente ao referido pelo LNEC, mesmo que se aceite que o valor das rendas em questão não excede o equivalente a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida, o Laboratório não demonstrou o apuramento dos custos totais incorridos com as entidades em causa, mantendo-se o dever de apurar esse montante para verificar da obrigação de proceder à sua publicitação e reporte, nos termos da Lei n.º 64/2013. No Relatório de Auditoria n.º 12/17 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi já indicada esta irregularidade, embora apenas relativamente à cedência de espaços ao IT - Instituto do Território.

### 3.13 Conta de gerência

#### 3.13.1 Demonstração numérica

Não é possível apresentar uma demonstração numérica da gerência de 2014 em virtude de não terem sido esclarecidas as seguintes diferenças:

- a) O saldo para a gerência seguinte do mapa de fluxos de caixa de 2013 apenas coincide com o saldo da gerência anterior do mapa de 2014 no que respeita ao valor total. Nas várias componentes não se verifica identidade de montantes, conforme ponto 3.3.5.1;
- b) O valor total de numerário disponível indicado na folha de caixa, emitida pela tesouraria em 31 de dezembro de 2014, de €3.781,54, não confere com o valor inscrito no balanço de final do exercício, na conta 11 - Caixa, de €8.966,19, conforme ponto 3.6.1;
- c) O valor dos depósitos evidenciado no balanço do LNEC (contas 12 e 13), em 31 de dezembro de 2014 (€1.271.421,78), não coincide com o valor total dos saldos contabilísticos constante das reconciliações bancárias dessa data (€1.264.425,96). Considerando os valores certificados pela CGD relativos a depósitos caução/garantia, não evidenciados nas reconciliações bancárias €4.467,44, subsiste a diferença por explicar de €2.528,38, conforme ponto 3.6.4.

#### 3.13.2 Juízo

Na medida das análises efetuadas, é possível concluir que:

- a) A análise do sistema de controlo interno das operações de receita e de despesa, das demonstrações financeiras finais e de outros documentos de prestação de contas da gerência de 2014, de acordo com os métodos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, incluindo a verificação, por amostragem, da evidência comprovativa dos valores e informações constantes da prestação de contas, constitui uma base aceitável para a formulação de um juízo.

- b) O sistema de controlo interno do LNEC apresenta-se como regular, evidenciando riscos para a consistência e integridade da execução orçamental e do relato financeiro, nos domínios dos procedimentos de acompanhamento e controlo da atividade e, em especial, das práticas contabilísticas adotadas.
- c) Foram evidenciadas desconformidades que afetam as demonstrações financeiras do LNEC, no período em causa, designadamente:
- i) O LNEC utilizou disponibilidades por identificar e classificadas como extraorçamentais, para proceder a pagamentos sem dotação orçamental disponível (cfr. ponto 3.3.1).
  - ii) A fim de reportar a execução orçamental sem evidenciar dotações orçamentais disponíveis negativas, o LNEC alterou as datas de alguns pagamentos na aplicação do sistema informático que suporta as suas contabilidades orçamental e patrimonial (cfr. ponto 3.3.1).
  - iii) Em virtude dessa prática, nenhuma das peças finais contabilísticas, mapas de execução orçamental da despesa, mapas de fluxos de caixa, balanços e demonstrações de resultados da gerência de 2014 são verdadeiros:
    - ◆ O saldo inicial da gerência de 2014 está sobrevalorizado, pelo menos, em € 728.140 (cfr. ponto 3.3.2);
    - ◆ O valor contabilizado de despesas pagas em 2014 foi de € 24.045.772,50, inferior ao apurado (€ 24.445.426,97), sendo a diferença de € 399.654,47 (cfr. ponto 3.3.2);
    - ◆ O saldo final de 2014 de € 1.280.387,97 não é o real, tendo sido apurado com base na informação disponível um saldo de € 152.593,47 (cfr. ponto 3.3.2);
    - ◆ As contas patrimoniais de disponibilidades não apresentam saldos verdadeiros no final do exercício de 2014. Considerando apenas as listagens de pagamentos efetuados em 2013 e em 2014 que só vieram a ser contabilizados nos exercícios seguintes, observa-se que as disponibilidades encontram-se sobrevalorizadas em m€ 1.127,8 (cfr. ponto 3.3.3).
  - iv) A dívida a terceiros encontra-se sobreavaliada em m€ 1.136,1 (22%) face ao valor registado no balanço (cfr. ponto 3.9.1). Esta divergência resulta de:
    - ◆ Pagamentos efetuados a fornecedores em 2014 e contabilizados somente em 2015, no valor de m€ 1.127,8 (cfr. pontos 3.3.1 e 3.9.1);
    - ◆ O valor de m€ 6,7 indevidamente contabilizado como dívida de médio e longo prazo (cfr. ponto 3.9.1.1, a));
    - ◆ Uma fatura entrada em dezembro de 2014, no valor de m€ 5,8, contabilizada somente no ano seguinte (cfr. ponto 3.9.1.1, b));
    - ◆ O valor de m€ 67,0 relativo a IVA dedutível não contabilizado (cfr. ponto 3.9.1.1, c));
    - ◆ O valor de m€ 74,4 correspondente a cinco dívidas contabilizadas com erro (cfr. ponto 3.9.1.1, d)).
  - v) A dívida de terceiros contabilizada na conta 211 - “Clientes, c/c” encontra-se subavaliada em m€ 187,3 (cfr. ponto 3.9.2.1.2).
  - vi) O balanço de final de exercício do LNEC não evidencia terrenos e edifícios no ativo (cfr. ponto 3.7).

- d) Não foram observados regras e princípios orçamentais e contabilísticos, normas legais relativas ao cálculo dos fundos disponíveis, cujos montantes se encontram evidenciados nas alíneas anteriores, à ação social complementar, com pagamentos sem suporte legal no valor de, pelo menos, €88.953,72, e à gestão de património (cfr. pontos 3.3.4, 3.3.5.3, 3.11.3, 3.11.4 e 3.12).

As operações subjacentes às contas foram afetadas, de forma materialmente relevante e generalizada, por ilegalidades e irregularidades decorrentes do não cumprimento dos regimes legais referidos na alínea d).

Nesta medida, considerando as distorções referidas, e a circunstância de afetarem de forma generalizada as demonstrações financeiras e a execução orçamental da entidade, as quais não dão uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira do LNEC e dos fluxos de caixa relativos ao exercício, emite-se sobre as mesmas um juízo desfavorável, no sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

#### 4 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

#### 5 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório contendo o Juízo de auditoria;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.2 do Relatório;
- c) Não relevar a responsabilidade pelas eventuais infrações financeiras de natureza sancionatória que vão identificadas, atendendo a que não é evidente que tenham sido praticadas a título de mera negligência e que numa das situações havia sido formulada recomendação sobre a matéria;
- d) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- e) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - i) Ministro das Finanças;
  - ii) Ministro do Planeamento e das Infraestruturas;
  - iii) Laboratório Nacional de Engenharia Civil;
  - iv) Aos responsáveis individuais.

- f) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- g) Publicar o Relatório, sem o Anexo I, na página da Internet do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- h) Fixar os emolumentos em €17.164,00, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>1</sup> e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, a pagar pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Lisboa, em 29 de novembro de 2018.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,

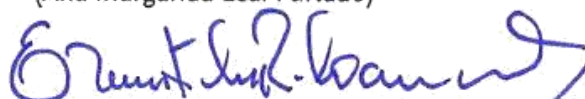


(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Ana Margarida Leal Furtado)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente,

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



(Maria Manuela Basílio Luís)

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

## ANEXO I      EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

As irregularidades apontadas no Relatório, suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira, sintetizam-se nos quadros seguintes:

**Quadro 32 - Princípios orçamentais e regras legais de cabimentação e assunção de compromissos**

(...)





Quadro 33 - Despesas no âmbito de serviços de saúde

(...)



## ANEXO II    RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Quadro 34 - Relação dos membros do Conselho Diretivo do LNEC  
desde 1 de jan. a 31 de dez. de 2014

Nome	Situação
CARLOS ALBERTO DE BRITO PINA	Presidente
MARIA ALZIRA BARATA ANTUNES SANTOS	Vogal
MARIA DE LURDES BAPTISTA DA COSTA ANTUNES	Vogal

## ANEXO III – RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
20368	16/07/2018	ENT.: 5322/2018 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria financeira ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P.

*Exmo. Sr. Dir. G. do T. de C.,*  
Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a seguinte informação, no âmbito das recomendações apresentadas aos Ministros das Finanças e do Planeamento e das Infraestruturas:

**1.ª Recomendação: “Diligenciar no sentido de o orçamento do LNEC ser dotado das verbas necessárias ao exercício das suas atribuições”.**

No ano de 2014, período de referência no relato de auditoria, o plafond atribuído à entidade foi de 11,19 M€, tendo obtido um reforço de 0,9 M€. Nos anos seguintes, de 2015 a 2018, o plafond atingiu, em média, 11,5 M€. De notar que, não foi recebido qualquer pedido de reforço orçamental por parte do LNEC.

De salientar ainda que, com o objetivo de se aferir sobre as verbas adequadas ao exercício das atribuições do LNEC, está a decorrer uma auditoria à sua situação orçamental, no quadro dos recorrentes reforços orçamentais concretizados nos últimos anos.

**2.ª Recomendação - “Definir o destino dos equipamentos sociais da educação pré-escolar e de creche do LNEC.”**

Face ao exposto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, efetivamente, os equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche deixaram de integrar o



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

âmbito da ação social complementar. Todavia, o Decreto-Lei n.º 146/2008 de 29 de julho veio introduzir a possibilidade de serem desenvolvidas iniciativas de ação social complementar relativas a educação pré-escolar e creches, desde que obtida autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela.

Ao abrigo deste diploma, as tutelas do LNEC emitiram o despacho n.º 29204/2008 de 13 de novembro, por via do qual autorizaram a entidade a "... desenvolver iniciativas no domínio da ação social complementar ..." sendo que, neste âmbito, e de acordo com o n.º 2 do mesmo despacho, foi determinado que "Até à sua passagem para a rede pública de educação pré-escolar ou para a rede solidária, o LNEC, I.P. continua a assegurar a gestão dos seus equipamentos sociais de educação pré-escolar e de creche."

Não foi até à presente data, definido o destino dos referidos equipamentos. No entanto, serão tomadas providências no sentido de aferir do fundamento para se manter a sua gestão a cargo do LNEC, em alternativa à sua integração na rede nacional de estabelecimentos de educação e/ou da rede solidária.

Com os melhores cumprimentos, *much esteem & due consid.*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: SEO

TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 14855/2018  
2018/9/7



Exmo Senhor  
Diretor-Geral  
Tribunal de Contas  
Av. da Republica, 65  
1050-159 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc.º 13/2016		0102/3205/01023205	

Assunto: Auditoria Financeira ao LNEC, IP - Gerência de 2014.

*Sauha Diretor - Geral*

No âmbito da Auditoria Financeira da Gerência de 2014 efetuada ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P., junto envio o contraditório ao respetivo Relato.

Com os melhores cumprimentos, *e cordiais*

O Conselho Diretivo

Carlos Pina  
Presidente do LNEC

Anexo: o mencionado



LABORATÓRIO NACIONAL  
DE ENGENHARIA CIVIL

## TRIBUNAL DE CONTAS

### PROCESSO N.º 13/2016 - AUDIT

*“Relatório de Auditoria Financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil  
- Gerência de 2014”*

EXMO. SENHOR JUIZ CONSELHEIRO

DO TRIBUNAL DE CONTAS:

**LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL, I.P.**, notificado do relato da Auditoria Financeira ao LNEC – Gerência de 2014, deste Tribunal de Contas, datado de 18 de julho de 2018, e para se pronunciar sobre o mesmo nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dizer o seguinte:

#### I. PREÂMBULO

O Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (de ora em diante “LNEC”) é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, considerado como Laboratório do Estado nos termos do Decreto-Lei n.º 125/99, de 20 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 91/2005, de 3 de junho, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, sendo, por conseguinte, uma instituição inserida no setor público da investigação que se dedica à investigação científica, à inovação e ao desenvolvimento tecnológico.

Desde 2010, as fortes restrições financeiras resultantes da crise económico-financeira que o país atravessou causaram sérias dificuldades operacionais ao LNEC, decorrentes de um insuficiente grau de flexibilidade com que o LNEC se defronta como instituição pública de investigação, que necessita de angariar um apreciável montante de receitas próprias (48,1% do total da receita em 2012, cfr. ponto 3.4.1 do Relato do Tribunal de Contas a que se responde).



Importa referir que o Orçamento do Estado apenas assegura parte das despesas relativas a remunerações certas e permanentes, sendo o seu complemento e todas as restantes despesas do LNEC asseguradas por autofinanciamento. Este autofinanciamento tem duas origens principais: *i)* prestação de serviços de consultoria no domínio da Engenharia Civil; e, *ii)* projetos de investigação e inovação, cofinanciados por agências de financiamento nacionais e europeias, com regras muito próprias de gestão.

Como se sabe, a crise económico-financeira que atingiu o país afetou particularmente a indústria da construção (com uma redução média anual de cerca de 15% de 2012 a 2014, cfr. dados do INE), com um consequente impacto muito negativo na atividade do LNEC, registando-se uma acentuada diminuição dos pedidos de intervenção e, principalmente, 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 que colocou sérias dificuldades ao nível da gestão de tesouraria.

Por outro lado, a capacidade de realização dos projetos de investigação plurianuais foi fortemente afetada pelo insuficiente grau de flexibilidade na gestão financeira, com orçamentos anuais sujeitos a fortes cativações e que, para além disso, obrigam à devolução de saldos resultantes de financiamento específico para os projetos (adiantamentos e verbas recebidas nos finais do mês de dezembro), impedindo a sua utilização no ano em que se realiza a despesa.

A isto acresce ainda a morosidade na resposta por parte da tutela aos pedidos de transferência de saldos - ou mesmo a total ausência de resposta.

O Orçamento de Estado para 2014 (de ora em diante “**OE2014**”) não foi exceção à prática dos anos anteriores, e não contemplou os aumentos de despesa resultantes, quer da variação das remunerações decorrentes da alteração à política remuneratória na sequência do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014 (publicado em *Diário da República* n.º 121, I Série, de 26.06.2014), quer da subida das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações de 20 para 23,5%.

Estes aumentos de despesa com pessoal, associados à dificuldade de aumento das receitas próprias, fortemente condicionada pela redução de recursos humanos com a impossibilidade de novas contratações, pela crise do setor da construção e pelas restrições à despesa impostas pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (de ora em diante “**LCPA**”), que passou a exigir pagamentos a fornecedores com um prazo máximo de 90 dias, quando as receitas do LNEC necessárias para esses pagamentos eram efetivadas num prazo médio superior a 180 dias, contribuíram significativamente para a difícil situação financeira registada durante a gerência de 2014.

Do *supra* exposto, é fácil concluir que o modelo de gestão do LNEC e, em particular, as sucessivas restrições orçamentais, constituíram um forte obstáculo ao desempenho adequado deste



{2/33}

instituto, gerando grandes dificuldades no cumprimento dos compromissos assumidos com os seus clientes e entidades financiadoras, nacionais e internacionais. Estes obstáculos são obviamente contraproducentes para as finanças públicas numa instituição como o LNEC, já que se refletem obviamente na capacidade de geração de receita própria, aumentando, assim, a dependência das transferências do OE para pagamento das despesas relativas a remunerações certas e permanentes.

Convém referir ainda que esta política de gestão tem também contribuído para a degradação constante dos meios disponíveis no LNEC, conduzindo a uma acentuada dificuldade na renovação dos recursos humanos – registando-se uma contínua redução do número de trabalhadores e de bolseiros ao longo dos anos, associada a um contínuo aumento da idade média dos trabalhadores -, à degradação das instalações por falta de investimentos em manutenção e na renovação de equipamentos, à manutenção de condições de trabalho deficientes, entre outros. Condições que se têm tentado combater com o recurso a uma sólida ação social complementar, nos termos da lei aplicável, com o inerente efeito aliciante.

Por último, há ainda que salientar que a lei aplicável não permite ao LNEC contratar serviços sem previamente obter autorização da tutela. Assim, anualmente o LNEC tem que requerer autorização para contratar serviços jurídicos e essa autorização nunca chega em tempo útil, não tendo mesmo sido concedida em 2017. Tal circunstancialismo conduziu a que, durante o ano de 2017 e durante largos meses dos anos anteriores, o LNEC não tenha beneficiado de qualquer apoio jurídico - com as inerentes consequências no cumprimento de normas legais.

Feito o enquadramento factual – determinante para a ocorrência dos factos descritos no Relato a que se responde – e que não se pode deixar de ter em conta na análise dos mesmos, cumpre analisar em detalhe cada uma das imputações que aqui são assacadas à gerência de 2014 do LNEC.

## **II. Comentários ao Relato**

### **3.2 Controlo interno**

As falhas apontadas nesta secção – em particular nas secções 3.2.1 Ambiente de controlo; 3.2.2 Gestão de Tesouraria e 3.2.3 Administração financeira, patrimonial e documental - devem-se sobretudo à saída de pessoal da Direção de Serviços Financeiros e Patrimoniais (de 35 pessoas existentes em 2012, das quais 6 eram técnicos superiores, passou-se para 24 pessoas em 2014, e apenas 3 técnicos superiores) e a dificuldades na transição de sistemas de gestão financeira e patrimonial, ocorrida em 2013.

O LNEC procurará corrigir as deficiências apontadas nesta secção do Relato em breve, elaborando manuais de procedimentos e promovendo um controlo interno mais efetivo.



[3 / 23]

Ciente da necessidade de melhorar os procedimentos de controlo interno, o LNEC tem em curso vários projetos cofinanciados que lhe permitirão desenvolver novos instrumentos de gestão e de monitorização financeira, baseados no seu sistema de gestão financeira e patrimonial. O LNEC tem ainda em curso um projeto que visa a melhoria da qualidade na gestão operacional, que passa por uma autoavaliação baseada na metodologia CAF (isto é, “*Common Assesement Framework*”) na Administração Pública, seguida da implementação das melhorias identificadas durante o processo de autoavaliação.

Estas duas ferramentas contribuirão para ajudar o LNEC a “*implementar o sistema de informação de registo dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, assegurando a prestação de informação fidedigna e consistente*”, acolhendo assim a recomendação do Tribunal de Contas.

### 3.3 Execução e controlo orçamental

Como resulta do que ficou dito no Preâmbulo da presente pronúncia, a situação financeira do LNEC degradou-se bastante nos últimos anos em resultado da diminuição significativa das suas receitas.

Como resulta, de forma clara, do Quadro seguinte, entre 2010 e 2014 o financiamento do OE (mesmo tendo em conta os reforços ocorridos ao longo do ano, em geral, apenas no final de cada ano) diminuiu cerca de 28%. Por seu lado, a componente de receitas próprias decresceu cerca de 12%. O resultado final foi um decréscimo de 20% nas receitas totais do LNEC, entre 2010 e 2014.

Quadro 1 - *Evolução das receitas e despesas entre 2010 e 2014 (em Euros)*

	Receita					
	OE			Própria		
	Atividades		Projetos	Prestação de serviços	MEC, UE e IAPMEI	Total
	Inicial	Reforço				
2010	14 187 730	300 000	2 261 477	11 885 488	1 740 426	30 375 121
2011	12 616 091	650 000	2 617 365	11 873 674	2 434 546	30 191 676
2012	7 913 469	350 000	1 591 656	11 307 469	2 345 129	23 507 723
2013	8 404 139	1 050 000	1 650 381	10 159 091	2 774 999	24 038 610
2014	9 310 199	1 129 755	1 645 251	8 751 661	3 275 787 <sup>1</sup>	24 112 653

De entre as receitas próprias do LNEC, a principal parcela é a resultante de faturação por serviços prestados. Como resulta do Quadro seguinte, o seu valor decresceu 25% entre 2010 e 2014, em resultado do forte declínio da atividade do setor da construção neste período (de 45%).

<sup>1</sup> Inclui 1 350 000 de financiamento no subsetor (INCI, IP; IMT, IP e INAC, IP).

[4/20]

Refira-se que este decréscimo tem origens exclusivamente externas ao LNEC, não podendo ser atribuído a qualquer falta de proatividade do LNEC na angariação de novos trabalhos - como é atestado pelo crescimento recente destas receitas na atual conjuntura mais favorável.

Quadro 2 - *Evolução da faturação do LNEC (valores em Euros, sem IVA)*

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Faturação	11 787 841	12 901 695	11 507 424	10 214 801	10 686 403	9 662 580

Num orçamento fortemente condicionado pelas despesas de pessoal, que representam cerca de 80% das despesas totais, é muito difícil ao LNEC integrar reduções de receita desta ordem de grandeza, atendendo à política de gestão de recursos humanos que é obrigado a praticar.

Por outro lado, a crise na indústria da construção, principal cliente do LNEC, refletiu-se não só no volume de negócio, como resulta do Quadro acima, mas também no atraso dos pagamentos, ultrapassando em muito as datas de vencimento. Algumas destas faturas estão ainda em dívida.

Estes atrasos, associados à imprevisão de pagamentos dos pedidos de pagamentos de projetos cofinanciados com fundos nacionais ou europeus, são mais um fator de incerteza na cobrança da receita do LNEC, tornando muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis.

Salienta-se que, contrariamente ao referido no Relato a que se responde, todos os pagamentos que foram efetuados respeitaram a regular tramitação orçamental de despesa, ou seja, com registo de cabimento, compromisso, processamento e pagamento. Assim, não foram realizados pagamentos sem cabimento na correspondente dotação orçamental.

Contudo, no que respeita à realização de 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. No caso das transições de ano, estas situações estão cabimentadas, comprometidas e processadas quer no ano em que o processo se iniciou, quer no ano em que foram as despesas pagas, tendo o pagamento sido registado apenas no último destes anos.

A receita utilizada nos pagamentos consistiu em disponibilidades bancárias significativas cuja proveniência, não foi possível identificar na íntegra, apesar do trabalho minucioso que foi efetuado nesse sentido. Passados quase seis anos sobre a entrada em funcionamento do novo sistema de gestão financeira e patrimonial, existe uma forte convicção de que houve uma falha grave no processo de importação dos

  
[8/23]



dados do sistema anterior, que, à data da transição, estava completamente obsoleto. Até agora, também não se conseguiu apurar o valor real do que deveria ter sido o saldo inicial de arranque da implementação da contabilidade patrimonial.

Com a solicitação da aplicação dos saldos orçamentais em despesa, o LNEC tentou pelas vias possíveis, embora sem êxito, aumentar a receita inscrita em orçamento disponível para minimizar as irregularidades no seu funcionamento, garantindo a assunção de compromissos com os seus clientes e a angariação de receitas com a prestação de serviços. Por exemplo, o pedido de utilização do saldo da gerência de 2012 foi objeto de despacho favorável do Sr. Secretário de Estado adjunto do Orçamento apenas a 20 de dezembro de 2013, remetendo a resolução orçamental do pedido do LNEC para a sua Tutela. Ora, atendendo à proximidade do fim do ano, esta decisão não teve qualquer efeito prático nas gerências dos anos de 2013 e 2014.

Quanto ao regime legal respeitante aos compromissos e pagamentos em atraso, o LNEC sempre calculou os fundos disponíveis e respeitou o seu limite (com exceção de uma única vez que desencadeou questões por parte da IGF, entretanto respondidas, e que se deveu a um lapso de cálculo prontamente identificado e corrigido). No entanto, tal como referido anteriormente, devido à natureza das suas receitas e ao contexto exterior, a estimativa mensal de cobrança no período em análise e, conseqüentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis, sempre se revestiu de grande dificuldade.

No que respeita aos fundos disponíveis, a informação mensal obrigatória foi sempre prestada de forma consistente, ainda que com uma receita própria estimada com grande incerteza. Salienta-se, contudo, que a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês era sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas, por força da aplicação do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

Ao invés do que é afirmado no 8.º parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato, o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos/contas a pagar (o ERP considera indistintamente como passivos as contas a pagar) e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo, em absoluto, o disposto nos artigos 5.º, n.º1 da LCPA e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

No último parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato mais uma vez é referido que o LNEC procedeu à assunção de compromissos sem existência de dotação orçamental disponível, quando na realidade todos os compromissos e pagamentos foram registados orçamentalmente nas respetivas dotações orçamentais.



[3/23]



Importa referir que a alteração das datas de pagamento, ao permitir afetar disponibilidades existentes (que se admitia poderem vir a ser reconhecidas orçamentalmente) no pagamento de despesa registada orçamentalmente, só foi efetuada com o intuito de impedir a redução irreversível da capacidade de execução de despesa necessária à atividade do LNEC, induzindo inevitavelmente maiores necessidades de receita provenientes do OE e, assim, prejudicando significativamente o erário público.

Importa referir também que se visou garantir pagamentos críticos para o regular funcionamento do instituto, tais como encargos com a Caixa Geral de Aposentações, eletricidade, gás e telecomunicações e evitando dessa forma a cobrança de juros de mora que só agravariam a despesa a pagar.

Resulta, deste modo, afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde, não tendo o LNEC em momento algum assumido o pagamento de compromissos sem a respetiva dotação orçamental disponível, antes tendo alocado dotações orçamentais conhecidas e determinadas a despesas anteriores, de forma a evitar prejuízos financeiros maiores, de forma absolutamente transparente – tal como, aliás, resulta do Relato a que se responde, no qual os Senhores Auditores reconhecem o registo informático de todos os movimentos.

### **3.4 Evolução da receita e despesa no triénio 2012 – 2014**

#### **3.4.1 Receita**

No que concerne à receita do LNEC, a análise dos valores dos “reforços” não se deve cingir apenas às variações nas dotações do orçamento de receita, devendo também ser tidas em consideração as cativações impostas na despesa. Assim, teremos por ano económico:

- 2012 – A dotação inicial de receita na FF 311 foi, de facto, reforçada com € 6.000, na FF 311, e com € 350.000, na FF 540. No entanto, as cativações impostas à despesa implicaram que a utilização efetiva de FF 311 se cifrasse no montante de € 7.913.469, na FF 311, e € 350.000 na FF 540, não tendo sido possível utilizar a totalidade da dotação disponível, pelo que não existiu nenhum reforço, mas sim a reposição parcial do orçamento inicialmente atribuído. Desta forma, independentemente do montante da receita quer inicial quer ajustada, a FF 311 foi, na realidade, e € 7.913.469, reforçada posteriormente com financiamento no subsetor Estado (FF 540) com € 350.000;
- 2013 – A dotação inicial de receita na FF 311 foi, de facto, reforçada com € 650.000 na FF 311 e com € 400.000, na FF 540. No entanto, as cativações impostas na utilização da FF 311, quer na receita com o valor de € 220.968, quer na despesa no valor de € 213.606, implicaram que a utilização efetiva de FF 311 se cifrasse no montante de € 9.054.139, na FF 311, e € 400.000, na



FF 540. Assim, em relação ao orçamento inicial e no cômputo das FF 311 e 540, o reforço efetivo foi de € 615.425;

- 2014 - O valor constante do Relato está correto.

### **3.6 Disponibilidades**

#### **3.6.2 Fundos de Maneio**

No que concerne aos Fundos de Maneio, o “Regulamento interno sobre os procedimentos para a execução de despesas por conta de fundos de maneio” será aditado para incluir e garantir o cumprimento das recomendações contidas no Relato.

#### **3.6.3 Unidade de tesouraria**

A situação apontada na secção em análise, relativa ao respeito pelo princípio da unidade de tesouraria, previsto no Regime de Tesouraria do Estado e na Lei do Orçamento de Estado para 2014, foi resolvida em 2016 e 2017. Em 2018 e 2019 foi também autorizada pela Tutela a existência de uma conta na banca comercial. Por outro lado, já em 2018 foram encerradas as contas do LNEC na CGD e resolvida a situação dos depósitos de garantia nelas existentes.

#### **3.6.4 Reconciliações bancárias e valores de depósitos em balanço**

A diferença entre o valor total dos depósitos constante no balanço de 2014 e o valor equivalente dos saldos contabilísticos nas reconciliações bancárias, de € 6.995,83, deve-se ao facto de não terem sido consideradas na reconciliação bancária as contas de depósito caução/garantia da CGD.

Já relativamente ao exercício de 2013, a diferença de € 7.015,82 só se verifica se se tomarem os valores constantes da síntese de reconciliação bancária que enfermam de um erro no montante de € 20,00. Se tidos em conta os valores constantes dos relatórios de reconciliação, a diferença assume o valor de € 6.995,82.

As diferenças para os valores certificados pela CGD decorrem de tal certificação não ter sido obtida a tempo da apresentação das contas de gerência de 2013 e 2014. De notar que estas não são contas bancárias ordinárias, mas depósitos efetuados por fornecedores do LNEC e só movimentáveis excecionalmente.



{8/35}



Como foi referido anteriormente, em 2018 procedeu-se ao encerramento das contas bancárias na CGD e devolução às entidades e transferência para o LNEC dos valores dos depósitos garantia, bem como entrega dos juros auferidos ao Estado. Durante este processo, em função da documentação recebida da CGD, tomou-se conhecimento que a própria CGD não conhecia com precisão os valores em questão, apresentando inclusive, em documentos diferentes, valores diferentes.

### **3.7 Imobilizado – Terrenos e Edifícios**

O LNEC solicitou à Tutela orientações com vista à regularização matricial e registo de todos as parcelas de terreno constituintes do seu campus, as quais não foram obtidas, conforme resulta do Relato.

O LNEC pretende dar continuidade à avaliação dos imóveis, ainda que faseadamente, para posteriormente proceder ao seu registo predial e matricial, e assim permitir relevar nas peças contabilísticas o seu valor, dando dessa forma integral cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto – diligências que desenvolverá durante o ano corrente.

### **3.8 Investimentos Financeiros**

No que concerne aos investimentos financeiros, e em particular às duas situações identificadas nas alíneas a) e b) do capítulo 3.8 do Relato, o LNEC informa que:

- (i) Irá proceder à análise da situação referida na alínea a) – referência ao capital que detém numa empresa relativamente à qual o Tribunal do Comércio de Lisboa declarou a insolvência em dezembro de 2008 - e efetuar a respetiva correção;
- (ii) Quanto à situação referida na alínea b) – participação em entidade de Macau que se encontra refletida no balanço do LNEC pelo valor de € 79.907,66 quando, em função da nota da taxa de câmbio da pataca em 31.12.2014, o valor inscrito no balanço deveria ter sido de € 82.478,48 – esta situação só ocorreu em 2014 e desde aí foi atualizada em função do valor da unidade monetária e a sua correção será tida em conta no fecho das contas de 2018.



[9/28]



### 3.9. Dívida

#### 3.9.1 Dívida do LNEC

##### 3.9.1.1 Resultados da verificação da dívida do LNEC

###### c) Subconta “Acréscimos”

O fenómeno de suborçamentação referido teve carácter pontual e foi consequência do elevado valor de despesa transitada do ano anterior (alguma inclusive já paga no ano anterior) que teria de ser registada, necessariamente, de alguma forma, na contabilidade.

Mesmo nesta situação pontual, reitera-se que estas despesas, no momento do pagamento, seguiram previamente a tramitação prevista de cabimento, compromisso e processamento.

###### d) Outros

O saldo credor da conta 2621205707 no final de 2014, de € 2.680,09, tem correspondência parcial com o saldo devedor de € 4.599,41 na conta 2623205707. Contudo, a correção carece de um trabalho exigente de levantamento dos lançamentos feitos erradamente e que, dada a escassez de recursos humanos, não está ainda finalizado. Contudo, informa-se que:

- (i) O saldo da conta 2641999999 referido já foi objeto de regularização;
- (ii) O saldo da conta 2688208874 identificado foi regularizado;
- (iii) O saldo credor da conta 2688205172, no valor de € 31.512,21, foi regularizado;
- (iv) O saldo credor da conta 2688905172, de € 4,803,22, foi regularizado.

#### 3.9.2 Dívida ao LNEC

No que respeita à secção “Dívida ao LNEC”, há que deixar claro, como já referido acima, que para um organismo em que o autofinanciamento representa cerca de metade das suas receitas, como é o caso do LNEC, e estas resultam da sua atividade de prestador de serviços num setor em profunda crise, a ausência sucessiva de autorização para a contratação de serviços jurídicos para efeitos de realização de cobranças coercivas é altamente prejudicial e contraproducente e contribuiu de forma significativa para a penosa situação financeira em análise no Relato.

De facto, e na sequência do referido no Preâmbulo da presente resposta relativamente à necessidade de autorização da tutela para a contratação de serviços jurídicos nos termos da lei aplicável – e à frequente demora, ou mesmo ausência da correspondente resposta -, certo é que a ausência ou a pontualidade do apoio jurídico se refletiu fortemente na recuperação de dívida, dado que só advogados



[10/23]

podem propor ações judiciais, execuções e injunções. Por outro lado, a prática demonstra também que as cartas de cobrança enviadas por advogados transmitem ao devedor um maior peso no sentido de saldar a dívida – recursos esses com os quais o LNEC não tem podido contar.

Particularmente, é apontada no ponto “3.9.2.1.1 Circularização” uma divergência entre a resposta da “EDP – Gestão da Produção de Energia, SA” e o valor contabilizado pelo LNEC, no montante de 64 368,55 euros relativa a nove faturas que a entidade não reconhecia como dívida. Contudo, neste momento, destas nove faturas, três foram cobradas em 2015 no valor de 13 234,80 euros, e três faturas foram anuladas no valor de 19 409,40 euros, permanecendo as restantes três em dívida.

### **3.10 Resultado das verificações de processos de receita e despesa**

#### **3.10.2 Despesas**

O LNEC informa que, a partir desta data, procederá ao registo, no sistema informático, da verificação da situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento, nos termos do disposto no artigo 31.º-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

### **3.11 Transferências para a Associação de Trabalhadores do LNEC**

#### **3.11.1 Regime de ação social complementar**

Conforme resulta do relatório de auditoria do Tribunal de Contas a que se responde, o regime jurídico da ação social complementar dos trabalhadores da administração direta e indireta do Estado - onde se incluem os trabalhadores do LNEC - resulta do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho.

Dispõe o n.º 1 do artigo 2.º desse diploma que “a ação social complementar integra o conjunto de prestações complementares de proteção social da administração direta e indireta do Estado, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza”.

Já o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que “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;



(11/23)

- d) Apoio socioeconómico em situações gravosas e urgentes;
- e) Apoio a atividades de animação sociocultural;
- f) Apoio a atividades de ocupação de tempos livres;
- g) Apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários”.

Há ainda que trazer à colação o Despacho n.º 29204/2008, de 3 de novembro de 2008, dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que determina, em concretização dos diplomas acima referidos, que “*Fica o Laboratório nacional de Engenharia Civil, I.P., 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 múltiplas, nomeadamente apoiar o funcionamento dos 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 (...)*”.

Feito o devido enquadramento jurídico, vejamos a aplicação à realidade do LNEC.

### 3.11.2 Infantário

A ação social complementar do LNEC abrange o funcionamento do equipamento social creche/jardim de infância destinado aos filhos dos trabalhadores e demais beneficiários previstos no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/2007 de 27 de abril.

Tal ação social complementar encontra previsão e enquadramento legal no artigo 8.º-A desse diploma, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho, que dispõe que “*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 de igualdade de género e o combate às discriminações múltiplas*” e no n.º 1 do Despacho n.º 29204/2008 de 3 de novembro, dos ministérios do Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, acima citado.

Foi partindo deste enquadramento legal que, a 6 de fevereiro de 2009, foi celebrado o Protocolo sobre a Gestão do Infantário entre o LNEC e a Associação dos Trabalhadores do LNEC (de ora em diante “ATLNEC”).



{ 12 / 20 }

De facto, para assegurar o cumprimento das condições de instalação e funcionamento deste tipo de equipamentos sociais, previstos no Despacho Normativo n.º 99/89 e, atualmente, na Portaria n.º 262/2011 de 31 de agosto, nomeadamente nos respetivos artigos 7.º (capacidade e organização) e 10.º (pessoal), o LNEC, por não ter no seu mapa de pessoal postos de trabalho suficientes, elaborou um protocolo com a ATLNEC, de forma a que fosse assegurado por esta associação a contratação dos recursos humanos necessários e indispensáveis ao funcionamento do infantário de acordo com as condições estabelecidas na Portaria.

É entendimento do LNEC que as transferências realizadas ao abrigo deste Protocolo se enquadram no regime de contratação excluída disposta n.º 2 do Artigo 5.º, com a seguinte justificação:

- a) A relação entre a ATLNEC e o LNEC assenta na partilha de interesses e na prossecução de objetivos comuns no que respeita à ação social complementar do LNEC;
- b) Toda a atividade da ATLNEC é exercida em benefício do LNEC, no seu Campus, e é integralmente dirigida aos colaboradores no ativo e aos aposentados do LNEC;
- c) O LNEC estabelece os objetivos a atingir e as atividades a desenvolver pela ATLNEC na área da Ação Social Complementar, controlando a sua execução, bem como, os meios e recursos utilizados através dos seus próprios serviços;
- d) O processo de seleção dos colaboradores da ATLNEC a exercerem funções no domínio da Ação Social Complementar, é efetuado pelo próprio LNEC.

Este protocolo é renovado anualmente, considerando o número e a idade das crianças inscritas e o mapa de pessoal do LNEC aprovado para esse ano.

O encargo financeiro destes protocolos anuais corresponde ao valor das contratações dos recursos humanos necessários, apresentando a ATLNEC justificação da despesa do protocolo do ano anterior nas reuniões preparatórias do protocolo seguinte para eventuais acertos de contas.

Por esta razão, e por ser o LNEC a registar e monitorizar a assiduidade desses recursos humanos, não corresponde à realidade a afirmação constante do Relato de que *“Embora os valores transferidos tenham por base previsões de despesa, as quais podem não se vir a verificar, não é exigido à ATLNEC a prestação periódica de contas”* (cfr. pág. 48 do Relato).

No Relato a que se responde, e por referência ao Infantário, é ainda levantada a questão do mês de pagamento das respetivas mensalidades. Recomenda-se, designadamente, que *“os procedimentos devem ser revistos de forma a que o pagamento das mensalidades seja uniformizado e seja efetuado no mês da prestação do serviço”* (cfr. pág. 48 do Relato).

Ora, até final do ano letivo de 2015/2016 a cobrança da mensalidade era realizada em mês posterior ao da prestação do serviço.



[13/23]



Contudo, a partir de setembro 2016, os procedimentos foram alterados, com a revisão do sistema informático de apoio à ação social complementar, para que a cobrança da mensalidade correspondesse ao mês da efetiva prestação do serviço. No entanto, e atendendo ao facto de o infantário ser pago durante 12 meses, este novo procedimento tem vindo a ser aplicado aos novos ingressos de forma a que não haja sobreposição de 2 pagamentos num mesmo mês, prevendo-se inicialmente que a totalidade das faturas fosse emitida no mês a que correspondem já no início do ano letivo de 2019/2020.

Nesta data, apenas as faturas relativas a 40 crianças são emitidas no mês seguinte ao da prestação do serviço.

Assim, conclui-se que já está a ser concretizada esta recomendação da auditoria, mas procurar-se-á que esta situação seja totalmente resolvida já no próximo ano letivo, não obstante as dificuldades de aplicação acima descritas.

É ainda suscitada no Relato a questão das crianças admitidas no Infantário do LNEC, concluindo-se, afinal, que “o Decreto-lei n.º 122/2007 define de forma taxativa os beneficiários da ação social complementar, não existindo fundamentação legal para o LNEC financiar a frequência deste por filhos de funcionários da ATLNEC, bolsiros da FCT [Fundação para a Ciência e Tecnologia], bolsiros de projeto, e netos de funcionários no ativo ou de funcionários aposentados, quando essas crianças não integram os agregados familiares desses funcionários” (cfr. página 49 do Relato).

De acordo com o ponto II, 1.2 do Regulamento do Infantário, aprovado pelo Conselho Diretivo do LNEC a 2 de dezembro de 2009, têm direito a frequentá-lo os filhos dos trabalhadores e dos bolsiros do LNEC, nos precisos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 122/2007.

No entanto, anualmente, se após o período de inscrição destes beneficiários existirem vagas por preencher, numa perspetiva de gestão de recursos, é analisada a possibilidade de admissão de netos de trabalhadores, filhos de funcionários da ATLNEC, filhos de bolsiros da FCT com acolhimento no LNEC e filhos de bolsiros de projetos que permaneçam mais de 1 ano no LNEC.

As mensalidades que correspondem a estas 2 categorias de utentes é, contudo, diferente. A título de exemplo, no ano letivo de 2017/2018 foram estabelecidas as mensalidades, respetivamente, de € 135,00 para os filhos de trabalhadores e de bolsiros do LNEC, e de € 255,00 para os restantes utentes.

É também considerado no relato da auditoria não existir fundamentação legal para o financiamento da frequência da segunda categoria de utentes. Considera-se, no entanto, não haver qualquer financiamento.

Na realidade, se a mensalidade paga pelos pais das crianças com direito à frequência (trabalhadores e bolsiros LNEC), apesar dos sucessivos aumentos anuais, se situa abaixo do custo/criança, assegurando o LNEC o diferencial com base nas disposições conjugadas dos artigos 2.º do Decreto-Lei nº 122/2007 e 1.º



[14/23]

n.º 1 do Despacho nº 29204/2009, a mensalidade paga pelos utentes inseridos na segunda categoria ultrapassa o dispêndio do LNEC com cada uma dessas crianças, que é assim coberto pelos pais das crianças.

De facto, ao admitir anualmente a sua frequência, o LNEC pretende rentabilizar os recursos humanos e materiais que obrigatoriamente teria de despende com as crianças com direito à frequência. O acréscimo de despesa realizado pelas restantes crianças é o custo das suas refeições, única despesa que não seria realizada se estas crianças não fossem admitidas. Constatou-se, no entanto que a mensalidade que tem vindo a ser determinada para estes utentes é cerca do dobro do custo das suas refeições.

Ora, do *supra* exposto, resulta afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde: o segundo grupo de utentes são admitidos na perspetiva de diminuir os encargos financeiros e melhorar a gestão deste equipamento de ação social, não estando incluído no regime da ação social complementar enquadrada pelo Decreto-Lei n.º 122/2007.

Por último, refere-se no Relato que “o LNEC terá que apurar os encargos totais suportados com o funcionamento do infantário e o custo médio por criança, bem como reponderar o valor das mensalidades por não haver suporte legal para o Laboratório fixar o seu valor muito abaixo dos preços de mercado, designadamente em relação a pessoas que não são beneficiárias da ação social complementar, nos termos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 122/2007” (cfr. página 49 do Relato).

Ora, a mensalidade é anualmente determinada considerando os preços praticados em estabelecimentos de ensino semelhantes nas áreas de residência dos trabalhadores do LNEC. Na consulta feita ao mercado para a determinação da mensalidade da segunda categoria de utentes do infantário/creche para o ano letivo de 2018/2019 obtiveram-se preços entre €150,00 e € 320,00 (incluindo aulas de música e ginástica), pelo que a mensalidade € 255,00 fixada para o ano letivo de 2017/2018 estava perfeitamente dentro deste intervalo.

Sendo certo que as atividades extracurriculares no LNEC são pagas à parte pelos pais das crianças, não se considera as mensalidades praticadas abaixo do preço do mercado, resultando afastado o entendimento contido no Relato a que se responde.

### **3.11.3 Serviço de apoio médico; 3.11.4 Cuidados de saúde obtidos fora do campus do LNEC**

Desde a criação do LNEC, e atendendo ao tipo de atividade desenvolvida pelos seus trabalhadores, que comporta elevado grau de risco – conforme, aliás, se reconhece no preâmbulo do Despacho n.º 29204/2008 dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e



(18/08)

Comunicações -, foi considerada essencial a existência de um serviço de apoio médico. Efetivamente, a intervenção imediata em caso de acidente de trabalho nas instalações do *campus* é um evidente fator minimizador das consequências desses acidentes.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º122/2007 e a criação do sistema de ação social complementar, considerando os benefícios para a instituição, as estruturas já existentes e a própria atividade desenvolvida, o LNEC optou, respeitando os princípios e o elenco de beneficiários aí apresentados, por manter e desenvolver as áreas de intervenção previstas nas diversas alíneas do artigo 2.º, n.º2 desse diploma nas suas instalações, em vez de optar por financiar externamente os Serviços Sociais da Administração Pública. Designadamente, a alínea g) desse n.º 2, que prevê que “a ação social complementar é desenvolvida nas seguintes áreas:

(...)

g) *Apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários”.*

Tal opção da instituição teve por base legal, não só este Decreto-Lei mas também o Despacho nº 29204/2008, que, após um preâmbulo explicativo – no qual se refere claramente que “a prossecução de tais atribuições implica riscos, designadamente ao nível da atividade da experimentação laboratorial, os quais devem ser devidamente acautelados, em especial no que concerne à segurança do pessoal envolvido no manuseamento de equipamentos e maquinarias, assim como de produtos de diversa índole, necessários à realização de ensaios experimentais, que envolvem perigosidade para a saúde e segurança dos trabalhadores do LNEC” - 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 e à promoção das condições da igualdade de género e ao combate às discriminações múltiplas (...)”.

Para o apoio à prossecução das atividades desenvolvidas pelo serviço de apoio médico, o LNEC estabeleceu um protocolo com a ATLNEC que, à semelhança do estabelecido para o funcionamento do infantário, assegura os recursos humanos ao apoio aos cuidados de saúde e comparticipa no valor das consultas aos bolseiros LNEC e aos familiares integrados no agregado familiar dos trabalhadores que não beneficiem de outro sistema de saúde além da segurança social.

Pelo exposto, apresentados os diplomas que suportam esta vertente da ação social do LNEC, não se acompanha o entendimento expresso no Relato da auditoria no que respeita à alegada ausência de suporte legal da Deliberação do Conselho Diretivo do LNEC a aprovar a celebração do Protocolo acima referido e do próprio Protocolo – tendo ambos claro fundamento na lei aplicável.

No que concerne às comparticipações nos cuidados de saúde, refere-se no Relato que as mesmas, quer dentro quer fora do *campus* do LNEC, não têm fundamento legal.

[16/23]

Contudo, mais uma vez não se acompanha tal entendimento.

É que há que ter presente que o artigo 156.º do OE2007, trazido à colação no Relato, fez cessar, a partir de 1 de janeiro de 2007, os financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, existentes à data da sua entrada em vigor.

Ora, em 27 de abril desse ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007 que aprova e regula um novo regime jurídico da ação social complementar, reunindo e uniformizando serviços sociais que, sem justificação, se encontravam dispersos.

Posteriormente, em 13 de novembro de 2008, foi publicado o Despacho n.º 29204/2008, que autoriza o LNEC a *“desenvolver iniciativas de 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 múltiplas (...)”*.

Ora, tendo presente esta sucessão de leis no tempo, a conclusão que se impõe é unívoca: aquele artigo 156.º fez cessar os múltiplos sistemas existentes para que fosse implementado um novo regime geral da ação social, que permitisse a existência de regimes próprios, quando justificados, onde se enquadram as medidas desenvolvidas pelo LNEC, autorizadas por diploma posterior a essa norma e ao da própria ação social complementar geral.

Também o artigo 9.º, n.º 2 desse Decreto-Lei n.º 122/2007, não tem o alcance que lhe é atribuído no Relato, isto é, de alegadamente proibir as comparticipações em despesas de saúde. Há que atentar na letra da lei, sob pena de gritante violação do artigo 9.º do Código Civil, e o que este normativo dispõe é que, veja-se, *“Até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, mantêm-se em vigor os atuais regulamentos, com exceção dos relativos às prestações enunciadas nas alíneas seguintes, os quais cessam, a sua vigência com a entrada em vigor do presente Decreto-Lei:*

a) *Comparticipação em despesas de saúde; (...)”*.

Ou seja, o que resulta deste normativo não é a proibição da comparticipação em despesas de saúde, mas antes a cessação da vigência do regulamento anterior que regulava esta matéria – precisamente no mesmo sentido acima indicado, da criação de um novo regime de ação social complementar, centralizado.

Aliás, se outra fosse a intenção do legislador, nunca o mesmo teria previsto na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma o *“apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários”* ou aprovado o Despacho n.º 20204/2008. Ou, tão simples quanto isto, teria expressamente estabelecido o fim das comparticipações em despesas de saúde, o que não fez.



[17/23]



A redação constante do n.º 1 do Despacho n.º 29204/2008 não limita a ação social complementar do LNEC a medidas exclusivamente relacionadas ao funcionamento do infantário. A autorização permite o desenvolvimento de iniciativas com as finalidades acima descritas, nomeadamente o apoio àquele equipamento. Não foi intenção das entidades autorizadoras limitar as iniciativas da instituição ao funcionamento do infantário. Este equipamento social é nomeado dado a importância que adquire no âmbito da ação social desenvolvida pelo LNEC, mas não abarca toda essa ação. São autorizadas medidas integradoras do regime de ação social complementar tais como as descritas no n.º 2 do artigo 2.º do DL 122/2007, nomeadamente as da alínea g) – ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde.

Pelo exposto, não se acompanha o entendimento constante no Relato da auditoria no que concerne à falta de suporte legal para a comparticipação de despesas de saúde tanto dentro como fora do *campus*.

O LNEC considera o pagamento dos cuidados de saúde aos beneficiários acima descritos (bolseiros LNEC e LNEC/FCT e familiares integrados no agregado familiar dos trabalhadores que não beneficiem de outro sistema de saúde além da segurança social), na mesma medida do pagamento realizado pela ADSE, como integrando uma prestação de ação social complementar prevista no Decreto-Lei n.º122/2007, relativa ao apoio no desenvolvimento de ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários e enquadrada nas iniciativas destinadas à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, nos termos do Despacho n.º 29204/2008.

### 3.12 Cedência de espaços

No *campus* do LNEC estão instaladas várias associações de direito privado e outras entidades de carácter técnico-científico, que têm como objetivo a promoção do conhecimento nos domínios de intervenção do LNEC, nas quais os investigadores do LNEC têm intervenção ativa, nomeadamente através da participação nos seus órgãos sociais.

O facto de essa colaboração poder ocorrer dentro do *campus* do LNEC traz ganhos evidentes, não só relativos ao tempo e dinheiro poupados com deslocações ao exterior por esses trabalhadores, mas principalmente pela promoção do trabalho em rede, essencial nos dias de hoje, como se sabe, para a realização de trabalhos de investigação no topo do conhecimento. Se se quiser mensurar a dimensão financeira da utilidade desta colaboração, basta referir que o LNEC obtém, anualmente, de receita de projetos de investigação em que participam membros destas instituições sempre mais de € 500.000,00.

No Relato questiona-se aquilo a que se chama “cedência de espaços” e afirma-se que o LNEC, quando questionado sobre o assunto, não especificou os valores das contrapartidas pecuniárias obtidas.

[18/23]

Deve referir-se, contudo, que o LNEC nunca foi questionado sobre o valor daqueles espaços, mas sim sobre a atribuição de subvenções públicas o que, pelas razões expostas, não se considera existir, existindo sim benefícios financeiros para o erário público.

Assim, no Relato equipara-se inapropriadamente a ocupação de espaços por parte destas entidades ao "arrendamento de salas" pelo LNEC para a realização de eventos de curta duração.

Nos casos em apreciação, estamos perante uma ocupação, em geral, de uma sala de cerca de 15 m<sup>2</sup> de área, para reuniões de trabalho com o envolvimento direto dos trabalhadores do LNEC.

Não existe, no entanto, qualquer paralelismo com o arrendamento que o LNEC faz de algumas salas para este tipo de iniciativas pontuais, pois aí o LNEC limita-se a cobrar um preço pelo uso da sala, sem qualquer intervenção sobre o que se passa nessas iniciativas.

Com efeito, o custo de € 400,00/dia refere-se às salas do Centro de Congressos, que são cedidas ao dia, e que têm capacidades diversas (geralmente para 40 pessoas ou mais) e cuja cedência inclui, no mínimo, projetor, ecrã e serviços de assistência técnica à realização das reuniões científicas e técnicas a que estas se destinam.

Os outros espaços referidos no Relato não correspondem a qualquer cedência/arrendamento, pois não tem essas características das salas do Centro de Congressos, desde logo em termos de meios técnicos disponibilizados de capacidade de uso e de serviços prestados.

A querer estabelecer-se qualquer analogia, a mesma deve ser feita com outros contratos de arrendamento celebrados entre o LNEC e entidades diversas para uma utilização mais "duradoura".

Por exemplo, veja-se o "Contrato De Arrendamento Para Fins Não Habitacionais Com Prazo Certo" celebrado entre o LNEC e a AEPSA - Associação de Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente, no qual se estabelece, na respetiva Cláusula Sétima, que a renda mensal é de € 487,80, acrescido de IVA para dois gabinetes que totalizam 33 m<sup>2</sup> – arredondando, cerca de 15,00 €/m<sup>2</sup> + IVA.

Isto é, os valores a pagar mensalmente por cada uma destas Associações, que ocupam áreas inferiores à ocupada pela AEPSA, seriam os indicados no quadro seguinte. E a este valor, o LNEC deveria ainda descontar a quota de membro da Associação.

  
[10/23]

ENTIDADE	Edifício	Salas	Área ocupada (m <sup>2</sup> )	Eventual renda mensal (€)
ADURBEM – Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção	Arantes e Oliveira	330	12,30	185
AIPCN-PIANC – Delegação Portuguesa da Associação Internacional de Navegação	Manuel Rocha	12-R1,13-R1	31,30	470
APAET – Associação Portuguesa de Análise Experimental de Tensões	Calouste Gulbenkian	20B2 (c)	10,60	159
APEE – Associação Portuguesa de Engenharia de Estruturas	Arantes e Oliveira	244-B	9,30	140
APESB – Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental	Engenharia Sanitária	16-N1	20,00	300
APMTAC – Associação Portuguesa de Mecânica Teórica, Aplicada e Computacional	Calouste Gulbenkian	20B2 (c)	10,60	159
APRH- Associação Portuguesa de Recursos Hídricos	Fernando Abecasis	66H1, 68H1	27,20	408
FUNDCIC – Fundação para o Desenvolvimento das Ciências da Construção	Manuel Rocha	6S1, 9S1	29,85	448
GPBE – Grupo Português de Betão Estrutural	Arantes e Oliveira	229	11,55	173
IT – Instituto do Território	Manuel Rocha	14S2	20,5	310
PPA – Parceria Portuguesa para a Água	Instalações	3C2, 4C2	30,20	453
PTPC – Plataforma Tecnológica Portuguesa de Construção	Instalações	25C2	15,15	227
SPG – Sociedade Portuguesa de Geotecnia	Calouste Gulbenkian	9E1	20,90	314

[30/23]

SIMR – Sociedade Internacional de Mecânica das Rochas	Calouste Gulbenkian	68E2, 69E2	28,15	422
SPA – Sociedade Portuguesa de Acústica	Arantes e Oliveira	106	7,70	116
SPES – Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica	s/ ocup.de espaço	-----	-----	
SPM – Sociedade Portuguesa de Metrologia	s/ ocup.de espaço	-----	-----	

O resultado desse cálculo fica assim abaixo do valor mínimo previsto no artigo 3.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, não podendo acusar-se o LNEC de não zelar pelo cumprimento de obrigação de publicitação e de reporte de informação.

Sendo certo que em momento algum o LNEC, enquanto instituto público, concedeu subvenções públicas a entidades privadas, razão pela qual, não se coloca sequer a aplicação do disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Lisboa, em 6 de setembro de 2018

O Conselho Diretivo



Carlos Pina  
Presidente do LNEC



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 13/2016 - AUDIT

*“Auditoria financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil –  
Gerência de 2014”*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS:**

**CARLOS ALBERTO DE BRITO PINA**, Presidente do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”), notificado do Relato de auditoria financeira deste Tribunal de Contas, de 13 de julho de 2018, para se pronunciar sobre o mesmo nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dar por reproduzido, para todos os efeitos legais, o constante da resposta apresentada pelo LNEC no âmbito deste processo, incluindo o respetivo preâmbulo, e pronunciar-se especificamente quanto aos pontos 3.3.1, 3.3.4, 3.3.5.3, 3.11, 3.11.1, 3.11.3, 3.11.4 e 3.12.

#### **I – NOTA PRÉVIA**

O Conselho Diretivo a que o Exponente presidiu em 2014 encontrava-se em gestão corrente desde 2012 por força da publicação de uma nova Lei Orgânica do LNEC (Decreto-Lei n.º 157/2012). Foram abertos concursos para o preenchimento dos cargos de Presidente e dos dois vogais pela CRESAP, em 2013, não tendo, no entanto, sido nomeado qualquer membro do Conselho Diretivo na sequência destes concursos. Deve ser salientado que a vogal Dr.ª Maria Alzira Barata Antunes Santos não concorreu a nenhum dos concursos.

Do Conselho Diretivo que celebrou o Protocolo entre o LNEC e a ATLNEC sobre a Gestão do Infantário referido no ponto 3.11.2 do Relato não faziam parte as vogais Dr.ª Maria Alzira Barata Antunes Santos e Eng.ª Maria de Lurdes Baptista da Costa Antunes.

Do Conselho Diretivo que celebrou o Protocolo entre o LNEC e a ATLNEC sobre a Gestão do Apoio Médico referido no ponto 3.11.3 do Relato não fazia parte a vogal Eng.ª Maria de Lurdes Baptista da Costa Antunes.



## II – COMENTÁRIOS AO RELATO

### *3.3 Execução e controlo orçamental*

#### *Considerações gerais*

Como resulta do exposto no Preâmbulo da resposta apresentada pelo LNEC, a situação financeira deste Instituto degradou-se significativamente entre 2010 e 2014, em resultado da redução em cerca de 28% do financiamento do OE, da redução em cerca de 12% das suas receitas próprias, devido à crise da indústria da construção e, ainda, por se terem verificado nesse período acréscimos das despesas com pessoal.

Acresce que o agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da indústria da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados tornaram muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, conseqüentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis.

No período a que se refere o Relato, o LNEC dispunha de disponibilidades bancárias significativas cuja proveniência não tinha sido possível identificar, provavelmente devido a uma falha no processo de importação de dados do sistema anteriormente utilizado.

Neste contexto, foi por diversas vezes solicitada a aplicação dos saldos orçamentais em despesa, para minimizar as irregularidades no seu funcionamento, cumprir os seus compromissos com fornecedores e clientes e evitar a perda de receitas com a prestação de serviços. No entanto, estes pedidos não tiveram sucesso, porque as respostas foram tardias ou simplesmente inexistentes.

#### *3.3.1 – Pagamentos sem dotação orçamental*

Contrariamente ao referido no Relato a que se responde, todas as despesas realizadas respeitaram a regular tramitação orçamental de despesa, ou seja, com registo de cabimento, compromisso, processamento e pagamento. Assim, não foram realizados pagamentos sem cabimento na correspondente dotação orçamental.

Contudo, no que respeita à realização de 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.

Importa referir que a alteração das datas de pagamento, ao permitir afetar disponibilidades existentes (que se admitia poderem vir a ser reconhecidas orçamentalmente) ao pagamento de despesa registada orçamentalmente, só foi efetuada com o intuito de garantir pagamentos críticos para o regular funcionamento do instituto, evitar a cobrança de juros e impedir a redução irreversível da capacidade de execução de despesa necessária à prestação de serviços pelo LNEC, induzindo inevitavelmente maiores necessidades de receita provenientes do OE e, assim, prejudicando significativamente o erário público.

#### *3.3.4 – Violação de princípios orçamentais contabilísticos*

Conforme referido no ponto anterior, o registo no sistema informático da data realização de alguns pagamentos não correspondeu, de facto, à data do fluxo monetário do banco para a entidade, tendo-se, no entanto, respeitado sempre a tramitação orçamental de despesa.

No caso das transições de ano, estas situações estão cabimentadas, comprometidas e processadas quer no ano em que o processo se iniciou, quer no ano em que foram as despesas pagas, tendo o pagamento sido registado apenas no último destes anos.

#### *3.3.5.3 – Assunção de compromissos em 2014*

Quanto ao regime legal respeitante aos compromissos e pagamentos em atraso, o LNEC sempre calculou os fundos disponíveis e respeitou o seu limite (com exceção de uma única vez que desencadeou questões por parte da IGF, entretanto respondidas, e que se deveu a um lapso de cálculo prontamente identificado e corrigido). No entanto, tal como referido anteriormente, devido à natureza das suas receitas e ao contexto exterior, a estimativa mensal de cobrança no período em análise e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis, sempre se revestiu de grande dificuldade.

No que respeita aos fundos disponíveis, a informação mensal obrigatória foi sempre prestada de forma consistente, ainda que com uma receita própria estimada com grande incerteza. Salienta-se, contudo, que a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês era sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas, por força da aplicação do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

Por outro lado, ao invés do que é afirmado no 8.º parágrafo desta secção do Relato, o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo, em absoluto, o disposto nos artigos 5.º, n.º1 da LCPA e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Finalmente, no último parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato mais uma vez é referido que o LNEC procedeu à assunção de compromissos sem existência de dotação orçamental disponível, quando na realidade todos os pagamentos foram registados nas respetivas dotações orçamentais e tiveram correta execução orçamental.

Do exposto nos parágrafos anteriores resulta afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde, não tendo o LNEC em momento algum assumido o pagamento de compromissos sem a respetiva dotação orçamental disponível, antes tendo alocado dotações orçamentais conhecidas e determinadas a despesas anteriores, de forma a evitar prejuízos financeiros maiores, de forma absolutamente transparente – tal como, aliás, resulta do Relato a que se responde, no qual os Senhores Auditores reconhecem o registo informático de todos os movimentos.

### **3.11 – Transferências para ATLNEC; 3.11.1 – Regime da ação social complementar**

Conforme referido na resposta apresentada pelo LNEC ao Relato de Auditoria, este Laboratório foi autorizado, através do Despacho n.º 29204/2008, de 3 de novembro de 2008, dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, “(...) 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 múltiplas, nomeadamente apoiar o funcionamento dos 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 (...)” em concretização do disposto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º122/2007 e a criação do sistema de ação social complementar, considerando os benefícios para a instituição, as estruturas já existentes e a



própria atividade desenvolvida, o LNEC optou, respeitando os princípios e o elenco de beneficiários aí apresentados, por manter e desenvolver as áreas de intervenção previstas nas diversas alíneas do artigo 2.º, n.º2 desse diploma nas suas instalações, em vez de optar por financiar externamente os SSAP.

Os Protocolos celebrados em 2009 / 2010 entre o LNEC e a Associação dos Trabalhadores do LNEC têm como objeto a continuidade das referidas áreas de ação social complementar. É entendimento do LNEC que as referidas transferências se enquadram no regime de contratação excluída disposta n.º 2 do Artigo 5.º, com a seguinte justificação:

- a) A relação entre a ATLNEC e o LNEC assenta na partilha de interesses e na prossecução de objetivos comuns no que respeita à ação social complementar do LNEC;
- b) Toda a atividade da ATLNEC é exercida em benefício do LNEC, no seu Campus, e é integralmente dirigida aos colaboradores no ativo e aos aposentados do LNEC;
- c) O LNEC estabelece os objetivos a atingir e as atividades a desenvolver pela ATLNEC na área da Ação Social Complementar, controlando a sua execução, bem como, os meios e recursos utilizados através dos seus próprios serviços;
- d) O processo de seleção dos colaboradores da ATLNEC a exercerem funções no domínio da Ação Social Complementar, é efetuado pelo próprio LNEC.

### *3.11.3 – Serviço de apoio médico; 3.11.4 – Cuidados de saúde fora do campus do LNEC*

No que concerne às comparticipações nos cuidados de saúde, refere-se no Relato que as mesmas, quer dentro quer fora do campus do LNEC, não têm fundamento legal. Contudo, não se acompanha tal entendimento.

É que há que ter presente que o artigo 156.º do OE2007, trazido à colação no Relato, fez cessar, a partir de 1 de janeiro de 2007, os financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, existentes à data da sua entrada em vigor.

Ora, em 27 de abril desse ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007 que aprova e regula um novo regime jurídico da ação social complementar, reunindo e uniformizando serviços sociais que, sem justificação, se encontravam dispersos

Posteriormente, em 13 de novembro de 2008, foi publicado o Despacho n.º 29204/2008, que autoriza o LNEC a “desenvolver iniciativas de 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 múltiplas (...)

Ora, tendo presente esta sucessão de leis no tempo, a conclusão que se impõe é unívoca: aquele artigo 156.º fez cessar os múltiplos sistemas existentes para que fosse implementado um novo regime geral da ação social, que permitisse a existência de regimes próprios, quando justificados, onde se enquadram as medidas desenvolvidas pelo LNEC, autorizadas por diploma posterior a essa norma e ao da própria ação social complementar geral.

Também o artigo 9.º, n.º 2 desse Decreto-Lei n.º 122/2007, não tem o alcance que lhe é atribuído no Relato, isto é, de alegadamente proibir as comparticipações em despesas de saúde. Há que atentar na letra da lei, sob pena de gritante violação do artigo 9.º do Código Civil, e o que este normativo dispõe é que, veja-se, “Até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, mantêm-se em vigor os actuais regulamentos, com exceção dos relativos às prestações enunciadas nas alíneas seguintes, os quais cessam, a sua vigência com a entrada em vigor do presente Decreto-Lei:

- a) Comparticipação em despesas de saúde; (...)

Ou seja, o que resulta deste normativo não é a proibição da comparticipação em despesas de saúde, mas antes a cessação da vigência do regulamento anterior que regulava esta matéria – precisamente no mesmo sentido acima indicado, da criação de um novo regime de ação social complementar, centralizado.

Aliás, se outra fosse a intenção do legislador, nunca o mesmo teria previsto na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma o “apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários” ou aprovado o Despacho n.º 20204/2008. Ou, tão simples quanto isto, teria expressamente estabelecido o fim das comparticipações em despesas de saúde, o que não fez.

Acresce que a redação constante do n.º 1 do Despacho n.º 29204/2008 não limita a ação social complementar do LNEC a medidas exclusivamente relacionadas com o funcionamento do infantário.

O LNEC considera o pagamento dos cuidados de saúde aos beneficiários acima descritos (bolseiros LNEC e familiares integrados no agregado familiar dos trabalhadores que não beneficiem de outro sistema de saúde além da segurança social), na mesma medida do pagamento realizado pela ADSE, como integrando uma prestação de ação social complementar prevista no Decreto-Lei n.º122/2007, relativa ao apoio no desenvolvimento de ações de

prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários e enquadrada nas iniciativas destinadas à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, nos termos do Despacho nº 29204/2008.

Pelo exposto, não se acompanha o entendimento constante no Relato da auditoria no que concerne à falta de suporte legal para a comparticipação de despesas de saúde tanto dentro como fora do campus.

### **3.12 – Cedência de espaços**

No *campus* do LNEC estão instaladas várias associações de direito privado e outras entidades de carácter técnico-científico, que têm como objetivo a promoção do conhecimento nos domínios de intervenção do LNEC, nas quais os investigadores do LNEC têm intervenção ativa, o que traz inúmeros ganhos à Instituição, conforme descrito na pronúncia apresentada pelo LNEC ao Relato.

No Relato afirma-se que “o LNEC, ao não apurar os valores da cedência de bens do património público (...)” a estas entidades “não zela pelo cumprimento da obrigação de publicitação e de reporte de informação dos benefícios em causa (...) nos termos da Lei Nº 64/2013”.

Na pronúncia do LNEC demonstra-se cabalmente, atendendo às áreas ocupadas e aos preços de mercado de aluguer de espaços, que os valores a pagar mensalmente por cada uma destas Associações ficam abaixo do valor mínimo previsto no artigo 3.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, não podendo acusar-se o LNEC de não zelar pelo cumprimento de obrigação de publicitação e de reporte de informação.

## **III – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS**

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Conselho Diretivo do LNEC e, em concreto, à Exponente, esta considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que a Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, Responsabilidade

Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo; e, (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando o autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando o autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Em face do supra exposto no caso em apreço, nunca se poderá dizer que a Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada à Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas à Exponente a título de negligência;
- b) não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a Exponente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, o Exponente crê ter demonstrado que a sua atuação foi sempre motivada pela defesa do interesse público e do LNEC e que as alegadas irregularidades foram fortemente condicionadas por diversos fatores conjunturais que extravasavam os seus poderes de que se destacam a degradação da situação financeira do LNEC, a política de recursos humanos e os constrangimentos impostos pelas diferentes Leis de Execução Orçamental e pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, bem como a resposta tardia da Tutela aos pedidos de dispensa do cumprimento da Lei do Equilíbrio Orçamental. Esta atuação não é, pois, suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e g), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 6 de setembro de 2018

Carlos Alberto de Brito Pires



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 13/2016 - AUDIT

“Auditoria financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil –  
Gerência de 2014”

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14859/2018  
2018/9/7



EXCELENTÍSSIMO SENHOR

JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS:

**MARIA ALZIRA BARATA ANTUNES DOS SANTOS**, Vogal do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”), notificada do Relato de auditoria financeira deste Tribunal de Contas, ref. n.º 20520/2018, para se pronunciar sobre o mesmo nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dar por reproduzido, para todos os efeitos legais, o constante da resposta apresentada pelo LNEC no âmbito deste processo, incluindo o respetivo preâmbulo, e pronunciar-se especificamente quanto aos pontos 3.3.1, 3.3.4, 3.3.5.3, 3.11, 3.11.1, 3.11.3, 3.11.4 e 3.12.

## I – COMENTÁRIOS AO RELATO

### 3.3 Execução e controlo orçamental

#### *Considerações gerais*

Como resulta do exposto no Preâmbulo da resposta apresentada pelo LNEC, a situação financeira deste Instituto degradou-se significativamente entre 2010 e 2014, em resultado da redução em cerca de 28% do financiamento do OE, da redução em cerca de 12% das suas receitas próprias, devido à crise da indústria da construção e, ainda, por se terem verificado nesse período acréscimos das despesas com pessoal.

Acresce que o agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da indústria da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados tornaram muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis.

No período a que se refere o Relato, o LNEC dispunha de disponibilidades bancárias significativas (quase um milhão de Euros) cuja proveniência não tinha sido possível identificar, provavelmente devido a uma falha no processo de importação de dados do sistema anteriormente utilizado.

Neste contexto, foi por diversas vezes solicitada a aplicação dos saldos orçamentais em despesa, para minimizar as irregularidades no seu funcionamento, cumprir os seus compromissos com fornecedores e clientes e evitar a perda de receitas com a prestação de serviços. No entanto, estes pedidos não tiveram sucesso, porque as respostas foram tardias ou simplesmente inexistentes.

### *3.3.1 – Pagamentos sem dotação orçamental*

Contrariamente ao referido no Relato a que se responde, todas as despesas realizadas respeitaram a regular tramitação orçamental de despesa, ou seja, com registo de cabimento, compromisso, processamento e pagamento. Assim, não foram realizados pagamentos sem cabimento na correspondente dotação orçamental.

Contudo, no que respeita à realização de 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.

Importa referir que a alteração das datas de pagamento, ao permitir afetar disponibilidades existentes (que se admitia poderem vir a ser reconhecidas orçamentalmente) ao pagamento de despesa registada orçamentalmente, só foi efetuada com o intuito de garantir pagamentos críticos para o regular funcionamento do instituto, evitar a cobrança de juros e impedir a redução irreversível da capacidade de execução de despesa necessária à prestação de serviços pelo LNEC, induzindo inevitavelmente maiores necessidades de receita provenientes do OE e, assim, prejudicando significativamente o erário público..

### *3.3.4 – Violação de princípios orçamentais contabilísticos*

Conforme referido no ponto anterior, o registo no sistema informático da data realização de alguns pagamentos não correspondeu, de facto, à data do fluxo monetário do banco para a entidade, tendo –se, no entanto, respeitado sempre a tramitação orçamental de despesa.

No caso das transições de ano, estas situações estão cabimentadas, comprometidas e processadas quer no ano em que o processo se iniciou, quer no ano em que foram as despesas pagas, tendo o pagamento sido registado apenas no último destes anos.

### *3.3.5.3 – Assunção de compromissos em 2014*

Quanto ao regime legal respeitante aos compromissos e pagamentos em atraso, o LNEC sempre calculou os fundos disponíveis e respeitou o seu limite (com exceção de uma única vez que desencadeou questões por parte da IGF, entretanto respondidas, e que se deveu a um lapso de cálculo prontamente identificado e corrigido). No entanto, tal como referido anteriormente, devido à natureza das suas receitas e ao



contexto exterior, a estimativa mensal de cobrança no período em análise e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis, sempre se revestiu de grande dificuldade.

No que respeita aos fundos disponíveis, a informação mensal obrigatória foi sempre prestada de forma consistente, ainda que com uma receita própria estimada com grande incerteza. Salienta-se, contudo, que a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês era sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas, por força da aplicação do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

Por outro lado, ao invés do que é afirmado no 8.º parágrafo desta secção do Relato, o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a apagar e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo, em absoluto, o disposto nos artigos 5.º, n.º1 da LCPA e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Finalmente, no último parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato mais uma vez é referido que o LNEC procedeu à assunção de compromissos sem existência de dotação orçamental disponível, quando na realidade todos os compromissos e pagamentos foram registados orçamentalmente nas respetivas dotações orçamentais.

Do exposto nos parágrafos anteriores resulta afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde, não tendo o LNEC em momento algum assumido o pagamento de compromissos sem a respetiva dotação orçamental disponível, antes tendo alocado dotações orçamentais conhecidas e determinadas a despesas anteriores, de forma a evitar prejuízos financeiros maiores, de forma absolutamente transparente – tal como, aliás, resulta do Relato a que se responde, no qual os Senhores Auditores reconhecem o registo informático de todos os movimentos.

### ***3.11 – Transferências para ATLNEC; 3.11.1 – Regime da ação social complementar***

Conforme referido na resposta apresentada pelo LNEC ao Relato de Auditoria, este Laboratório foi autorizado, através do Despacho n.º 29204/2008, de 3 de novembro de 2008, dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, “(...) 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 múltiplas, nomeadamente apoiar o funcionamento dos 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 (...)" em concretização do disposto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho.*

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 122/2007 e a criação do sistema de ação social complementar, considerando os benefícios para a instituição, as estruturas já existentes e a própria atividade desenvolvida, o LNEC optou, respeitando os princípios e o elenco de beneficiários aí apresentados, por manter e desenvolver as áreas de intervenção previstas nas diversas alíneas do artigo 2.º, n.º 2 desse diploma nas suas instalações, em vez de optar por financiar externamente os Serviços Sociais da Administração Pública.

Em consequência, em 2009 / 2010, o LNEC celebrou com a ATLNEC protocolos, que têm como objeto a continuidade das referidas áreas de ação social complementar. É entendimento do LNEC que as referidas transferências se enquadram no regime de contratação excluída disposta n.º 2 do Artigo 5.º, com a seguinte justificação:

- a) A relação entre a ATLNEC e o LNEC assenta na partilha de interesses e na prossecução de objetivos comuns no que respeita à ação social complementar do LNEC;
- b) Toda a atividade da ATLNEC é exercida em benefício do LNEC, no seu Campus, e é integralmente dirigida aos colaboradores no ativo a aos aposentados do LNEC;
- c) O LNEC estabelece os objetivos a atingir e as atividades a desenvolver pela ATLNEC na área da Ação Social Complementar, controlando a sua execução, bem como, os meios e recursos utilizados através dos seus próprios serviços;
- d) O processo de seleção dos colaboradores da ATLNEC a exercerem funções no domínio da Ação Social Complementar, é efetuado pelo próprio LNEC.

### *3.11.3 – Serviço de apoio médico; 3.11.4 – Cuidados de saúde fora do campus do LNEC*

No que concerne às participações nos cuidados de saúde, refere-se no Relato que as mesmas, quer dentro quer fora do campus do LNEC, não têm fundamento legal. Contudo, não se acompanha tal entendimento.

É que há que ter presente que o artigo 156.º do OE2007, trazido à colação no Relato, fez cessar, a partir de 1 de janeiro de 2007, os financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, existentes à data da sua entrada em vigor.

Em 27 de abril desse ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007 que aprova e regula um novo regime jurídico da ação social complementar, reunindo e uniformizando serviços sociais que, sem justificação, se encontravam dispersos

Posteriormente, em 13 de novembro de 2008, foi publicado o Despacho n.º 29204/2008, que autoriza o LNEC a “desenvolver iniciativas de 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 múltiplas (...)”.

Ora, tendo presente esta sucessão de leis no tempo, a conclusão que se impõe é unívoca: aquele artigo 156.º fez cessar os múltiplos sistemas existentes para que fosse implementado um novo regime geral da ação social, que permitisse a existência de regimes próprios, quando justificados, onde se enquadram as medidas desenvolvidas pelo LNEC, autorizadas por diploma posterior a essa norma e ao da própria ação social complementar geral.

Também o artigo 9.º, n.º 2 desse Decreto-Lei n.º 122/2007, não tem o alcance que lhe é atribuído no Relato, isto é, de alegadamente proibir as comparticipações em despesas de saúde. Há que atentar na letra da lei, sob pena de gritante violação do artigo 9.º do Código Civil, e o que este normativo dispõe é que, veja-se, “Até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, mantêm-se em vigor os atuais regulamentos, com exceção dos relativos às prestações enunciadas nas alíneas seguintes, os quais cessam, a sua vigência com a entrada em vigor do presente Decreto-Lei:

- a) Comparticipação em despesas de saúde; (...)”.

Ou seja, o que resulta deste normativo não é a proibição da comparticipação em despesas de saúde, mas antes a cessação da vigência do regulamento anterior que regulava esta matéria – precisamente no mesmo sentido acima indicado, da criação de um novo regime de ação social complementar, centralizado.

Aliás, se outra fosse a intenção do legislador, nunca o mesmo teria previsto na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma o “apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários” ou aprovado o Despacho n.º 20204/2008. Ou, tão simples quanto isto, teria expressamente estabelecido o fim das comparticipações em despesas de saúde, o que não fez.

Acréscita que a redação constante do n.º 1 do Despacho n.º 29204/2008 não limita a ação social complementar do LNEC a medidas exclusivamente relacionadas com o funcionamento do infantário.

O LNEC considera o pagamento dos cuidados de saúde aos beneficiários acima descritos (bolseiros LNEC e familiares integrados no agregado familiar dos trabalhadores que não beneficiem de outro sistema de saúde além da segurança social), na mesma medida do pagamento realizado pela ADSE, como integrando uma prestação de ação social complementar prevista no Decreto-Lei n.º122/2007, relativa ao apoio no desenvolvimento de ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários e enquadrada nas iniciativas destinadas à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, nos termos do Despacho n.º 29204/2008.

Pelo exposto, não se acompanha o entendimento constante no Relato da auditoria no que concerne à falta de suporte legal para a comparticipação de despesas de saúde tanto dentro como fora do campus.

### **3.12 – Cedência de espaços**

No *campus* do LNEC estão instaladas várias associações de direito privado e outras entidades de caráter técnico-científico, que têm como objetivo a promoção do conhecimento nos domínios de intervenção do LNEC, nas quais os investigadores do LNEC têm intervenção ativa, o que traz inúmeros ganhos à Instituição, conforme descrito na pronúncia apresentada pelo LNEC ao Relato.

No Relato afirma-se que “o LNEC, ao não apurar os valores da cedência de bens do património público (...)” a estas entidades “não zela pelo cumprimento da obrigação de publicitação e de reporte de informação dos benefícios em causa (...) nos termos da Lei Nº 64/2013”.

Na resposta do LNEC demonstra-se cabalmente, atendendo às áreas ocupadas e aos preços de mercado de aluguer de espaços, que os valores a pagar mensalmente por cada uma destas Associações ficam abaixo do valor mínimo previsto no artigo 3.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, não podendo acusar-se o LNEC de não zelar pelo cumprimento de obrigação de publicitação e de reporte de informação.

## II – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Conselho Diretivo do LNEC e, em concreto, à Exponente, esta considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que a Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária*, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo; e, (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando o autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando o autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.



Em face do supra exposto no caso em apreço, nunca se poderá dizer que a Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

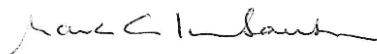
Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada à Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas à Exponente a título de negligência;
- b) não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção das apontadas irregularidades do procedimento adotado;
- c) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a Exponente pela prática das apontadas irregularidades.

Em face do que antecede, a Exponente crê ter demonstrado que a sua atuação foi sempre motivada pela defesa do interesse público e do LNEC e que as alegadas irregularidades foram fortemente condicionadas por diversos fatores conjunturais que extravasavam os seus poderes, de que se destacam a degradação da situação financeira do LNEC, a política de recursos humanos e os constrangimentos impostos pelas diferentes Leis de Execução Orçamental e pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, bem como a resposta tardia da Tutela aos pedidos de dispensa do cumprimento da Lei do Equilíbrio Orçamental. Esta atuação não é, pois, suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e g), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 6 de setembro de 2018

A EXPONENTE



Maria Alzira Santos

Maria de Lurdes Baptista da Costa Antunes  
LNEC, Av do Brasil, 101  
1700-066 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14858/2018  
2018/9/7



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Assunto: PROCESSO N.º 13/2016 - AUDIT**

**“Auditoria financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil – Gerência de 2014”**

**MARIA DE LURDES BAPTISTA DA COSTA ANTUNES**, Vogal do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”), notificada do Relato de auditoria financeira deste Tribunal de Contas, de 13 de julho de 2018, para se pronunciar sobre o mesmo nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dar por reproduzido, para todos os efeitos legais, o constante da resposta apresentada pelo LNEC no âmbito deste processo, incluindo o respetivo preâmbulo, e pronunciar-se especificamente quanto aos pontos 3.3.1, 3.3.4, 3.3.5.3, 3.11, 3.11.1, 3.11.3, 3.11.4 e 3.12.

**I – COMENTÁRIOS AO RELATO**

**3.3 Execução e controlo orçamental**

*Considerações gerais*

Como resulta do exposto no Preâmbulo da resposta apresentada pelo LNEC, a situação financeira deste Instituto degradou-se significativamente entre 2010 e 2014, em resultado da redução em cerca de 28% do financiamento do OE, da redução em cerca de 12% das suas receitas próprias, devido à crise da indústria da construção e, ainda, por se terem verificado nesse período acréscimos das despesas com pessoal.

Acresce que o agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da indústria da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados tornaram muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis.



No período a que se refere o Relato, o LNEC dispunha de disponibilidades bancárias cuja proveniência não tinha sido possível identificar, provavelmente devido a uma falha no processo de importação de dados do sistema anteriormente utilizado.

Neste contexto, foi por diversas vezes solicitada a aplicação dos saldos orçamentais em despesa, para minimizar as irregularidades no seu funcionamento, cumprir os seus compromissos com fornecedores e clientes e evitar a perda de receitas com a prestação de serviços. No entanto, estes pedidos não tiveram sucesso, porque as respostas foram tardias ou simplesmente inexistentes.

### *3.3.1 – Pagamentos sem dotação orçamental*

Contrariamente ao referido no Relato a que se responde, todas as despesas realizadas respeitaram a regular tramitação orçamental de despesa, ou seja, com registo de cabimento, compromisso, processamento e pagamento. Assim, não foram realizados pagamentos sem cabimento na correspondente dotação orçamental.

Contudo, no que respeita à realização de 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.

Importa referir que a alteração das datas de pagamento, ao permitir afetar disponibilidades existentes (que se admitia poderem vir a ser reconhecidas orçamentalmente) ao pagamento de despesa registada orçamentalmente, só foi efetuada com o intuito de garantir pagamentos críticos para o regular funcionamento do instituto, evitar a cobrança de juros e impedir a redução irreversível da capacidade de execução de despesa necessária à prestação de serviços pelo LNEC, induzindo inevitavelmente maiores necessidades de receita provenientes do OE.

### *3.3.4 – Violação de princípios orçamentais contabilísticos*

Conforme referido no ponto anterior, o registo no sistema informático da data realização de alguns pagamentos não correspondeu, de facto, à data do fluxo monetário do banco para a entidade, tendo-se respeitado sempre a tramitação orçamental de despesa.

No caso das transições de ano, estas situações estão cabimentadas, comprometidas e processadas quer no ano em que o processo se iniciou, quer no ano em que foram as despesas pagas, tendo o pagamento sido registado apenas no último destes anos.

### 3.3.5.3 – Assunção de compromissos em 2014

Quanto ao regime legal respeitante aos compromissos e pagamentos em atraso, o LNEC sempre calculou os fundos disponíveis e respeitou o seu limite (com exceção de uma única vez que desencadeou questões por parte da IGF, entretanto respondidas, e que se deveu a um lapso de cálculo prontamente identificado e corrigido). No entanto, tal como referido anteriormente, devido à natureza das suas receitas e ao contexto exterior, a estimativa mensal de cobrança no período em análise e, conseqüentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis, sempre se revestiu de grande dificuldade.

No que respeita aos fundos disponíveis, a informação mensal obrigatória foi sempre prestada de forma consistente, ainda que com uma receita própria estimada com grande incerteza. Salienta-se, contudo, que a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês era sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas, por força da aplicação do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

Por outro lado, ao invés do que é afirmado no 8.º parágrafo desta secção do Relato, o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo, em absoluto, o disposto nos artigos 5.º, n.º1 da LCPA e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Finalmente, no último parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato mais uma vez é referido que o LNEC procedeu à assunção de compromissos sem existência de dotação orçamental disponível, quando na realidade todos os compromissos e pagamentos foram registados orçamentalmente nas respetivas dotações orçamentais.

Do exposto nos parágrafos anteriores resulta afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde, não tendo o LNEC em momento algum assumido o pagamento de compromissos sem a respetiva dotação orçamental disponível, antes tendo alocado dotações orçamentais conhecidas e determinadas a despesas anteriores, de forma a evitar prejuízos financeiros maiores, de forma absolutamente transparente – tal como, aliás, resulta do Relato a

que se responde, no qual os Senhores Auditores reconhecem o registo informático de todos os movimentos.

### **3.11 – Transferências para ATLNEC; 3.11.1 – Regime da ação social complementar**

Conforme referido na resposta apresentada pelo LNEC ao Relato de Auditoria, este Laboratório foi autorizado, através do Despacho n.º 29204/2008, de 3 de novembro de 2008, dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, “(...) 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 múltiplas, nomeadamente apoiar o funcionamento dos 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 (...)” em concretização do disposto no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de abril, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de julho.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 122/2007 e a criação do sistema de ação social complementar, considerando os benefícios para a instituição, as estruturas já existentes e a própria atividade desenvolvida, o LNEC optou, respeitando os princípios e o elenco de beneficiários aí apresentados, por manter e desenvolver as áreas de intervenção previstas nas diversas alíneas do artigo 2.º, n.º 2 desse diploma nas suas instalações, em vez de optar por financiar externamente os SSAP.

Os Protocolos celebrados em 2009 / 2010 entre o LNEC e a Associação dos Trabalhadores do LNEC têm como objeto a continuidade das referidas áreas de ação social complementar. É entendimento do LNEC que as referidas transferências se enquadram no regime de contratação excluída disposta n.º 2 do Artigo 5.º, com a seguinte justificação:

- a) A relação entre a ATLNEC e o LNEC assenta na partilha de interesses e na prossecução de objetivos comuns no que respeita à ação social complementar do LNEC;
- b) Toda a atividade da ATLNEC é exercida em benefício do LNEC, no seu Campus, e é integralmente dirigida aos colaboradores no ativo a aos aposentados do LNEC;
- c) O LNEC estabelece os objetivos a atingir e as atividades a desenvolver pela ATLNEC na área da Ação Social Complementar, controlando a sua execução, bem como, os meios e recursos utilizados através dos seus próprios serviços;

- d) O processo de seleção dos colaboradores da ATLNEC a exercerem funções no domínio da Ação Social Complementar, é efetuado pelo próprio LNEC.

Salienta-se que os referidos Protocolos foram celebrados em datas anteriores à assunção de funções de Vogal do Conselho Diretivo por parte da signatária.

*3.11.3 – Serviço de apoio médico; 3.11.4 – Cuidados de saúde fora do campus do LNEC*

No que concerne às participações nos cuidados de saúde, refere-se no Relato que as mesmas, quer dentro quer fora do campus do LNEC, não têm fundamento legal. Contudo, não se acompanha tal entendimento.

É que há que ter presente que o artigo 156.º do OE2007, trazido à colação no Relato, fez cessar, a partir de 1 de janeiro de 2007, os financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, existentes à data da sua entrada em vigor.

Ora, em 27 de abril desse ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007 que aprova e regula um novo regime jurídico da ação social complementar, reunindo e uniformizando serviços sociais que, sem justificação, se encontravam dispersos

Posteriormente, em 13 de novembro de 2008, foi publicado o Despacho n.º 29204/2008, que autoriza o LNEC a “desenvolver iniciativas de 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 múltiplas (...)”.

Ora, tendo presente esta sucessão de leis no tempo, a conclusão que se impõe é unívoca: aquele artigo 156.º fez cessar os múltiplos sistemas existentes para que fosse implementado um novo regime geral da ação social, que permitisse a existência de regimes próprios, quando justificados, onde se enquadram as medidas desenvolvidas pelo LNEC, autorizadas por diploma posterior a essa norma e ao da própria ação social complementar geral.

Também o artigo 9.º, n.º 2 desse Decreto-Lei n.º 122/2007, não tem o alcance que lhe é atribuído no Relato, isto é, de alegadamente proibir as participações em despesas de saúde. Há que atentar na letra da lei, sob pena de gritante violação do artigo 9.º do Código Civil, e o que este normativo dispõe é que, veja-se, “Até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, mantêm-se em vigor os atuais regulamentos, com exceção dos relativos às prestações enunciadas



nas alíneas seguintes, os quais cessam, a sua vigência com a entrada em vigor do presente Decreto-Lei:

- a) Comparticipação em despesas de saúde; (...)."

Ou seja, o que resulta deste normativo não é a proibição da comparticipação em despesas de saúde, mas antes a cessação da vigência do regulamento anterior que regulava esta matéria – precisamente no mesmo sentido acima indicado, da criação de um novo regime de ação social complementar, centralizado.

Aliás, se outra fosse a intenção do legislador, nunca o mesmo teria previsto na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma o “apoio a ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários” ou aprovado o Despacho n.º 20204/2008. Ou, tão simples quanto isto, teria expressamente estabelecido o fim das comparticipações em despesas de saúde, o que não fez.

Acresce que a redação constante do n.º 1 do Despacho n.º 29204/2008 não limita a ação social complementar do LNEC a medidas exclusivamente relacionadas com o funcionamento do infantário.

O LNEC considera o pagamento dos cuidados de saúde aos beneficiários acima descritos (bolseiros LNEC e familiares integrados no agregado familiar dos trabalhadores que não beneficiem de outro sistema de saúde além da segurança social), na mesma medida do pagamento realizado pela ADSE, como integrando uma prestação de ação social complementar prevista no Decreto-Lei n.º 122/2007, relativa ao apoio no desenvolvimento de ações de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários e enquadrada nas iniciativas destinadas à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, nos termos do Despacho n.º 29204/2008.

Pelo exposto, não se acompanha o entendimento constante no Relato da auditoria no que concerne à falta de suporte legal para a comparticipação de despesas de saúde tanto dentro como fora do campus.

### **3.12 – Cedência de espaços**

No *campus* do LNEC estão instaladas várias associações de direito privado e outras entidades de carácter técnico-científico, que têm como objetivo a promoção do conhecimento nos domínios de intervenção do LNEC, nas quais os investigadores do LNEC têm intervenção ativa, o que traz inúmeros ganhos à Instituição, conforme descrito na pronúncia apresentada pelo LNEC ao Relato.

No Relato afirma-se que “o LNEC, ao não apurar os valores da cedência de bens do património público (...)” a estas entidades “não zela pelo cumprimento da obrigação de publicitação e de reporte de informação dos benefícios em causa (...) nos termos da Lei Nº 64/2013”.

Na pronúncia do LNEC demonstra-se cabalmente, atendendo às áreas ocupadas e aos preços de mercado de aluguer de espaços, que os valores a pagar mensalmente por cada uma destas Associações ficam abaixo do valor mínimo previsto no artigo 3.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, não podendo acusar-se o LNEC de não zelar pelo cumprimento de obrigação de publicitação e de reporte de informação.

## II – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Conselho Diretivo do LNEC e, em concreto, à Exponente, esta considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que a Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo; e, (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando o autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando o autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Em face do supra exposto no caso em apreço, nunca se poderá dizer que a Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada à Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas à Exponente a título de negligência;
- b) não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a Exponente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, a Exponente crê ter demonstrado que a sua atuação foi sempre motivada pela defesa do interesse público e do LNEC e que as alegadas irregularidades foram fortemente condicionadas por diversos fatores conjunturais que extravasavam os seus poderes de que se destacam a degradação da situação financeira do LNEC, a política de recursos humanos e os constrangimentos impostos pelas diferentes Leis de Execução Orçamental e pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, bem como a resposta tardia da Tutela aos pedidos de dispensa do cumprimento da Lei do Equilíbrio Orçamental. Esta atuação não é, pois, suscetível



de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e g), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Com os melhores cumprimentos,



Maria de Lurdes Baptista da Costa Antunes

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 13/2016 - AUDIT

“Auditoria financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil –  
Gerência de 2014”

TRIBUNAL DE CONTAS

14861/2018  
2018/9/7



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS:**

**José António da Cruz Paiva e Costa**, Diretor dos Serviços Financeiros e Patrimoniais do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”), notificado do Relato de auditoria financeira deste Tribunal de Contas, de 13 de julho de 2018, para se pronunciar sobre o mesmo nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dar por reproduzido, para todos os efeitos legais, o constante da resposta apresentada pelo LNEC no âmbito deste processo, incluindo o respetivo preâmbulo, e pronunciar-se especificamente quanto aos pontos 3.3.1, 3.3.4, e 3.3.5.3.,

## **I – COMENTÁRIOS AO RELATO**

### **3.3 Execução e controlo orçamental**

#### *Considerações gerais*

Como resulta do exposto no Preâmbulo da resposta apresentada pelo LNEC, a situação financeira deste Instituto degradou-se significativamente entre 2010 e 2014, em resultado da redução em cerca de 28% do financiamento do OE, da redução em cerca de 12% das suas receitas próprias, devido à crise da indústria da construção e, ainda, por se terem verificado nesse período acréscimos das despesas com pessoal.

Acresce que o agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da indústria da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados tornaram muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis.

No período a que se refere o Relato, o LNEC dispunha de disponibilidades bancárias, cuja proveniência em parte não tinha sido possível identificar, provavelmente devido a uma falha no processo de importação de dados do sistema anteriormente utilizado.

Neste contexto, foi por diversas vezes solicitada a aplicação dos saldos orçamentais em despesa, para minimizar as irregularidades no seu funcionamento, cumprir os seus compromissos com fornecedores e clientes e evitar a perda de receitas com a prestação de serviços. No entanto, estes pedidos não tiveram sucesso, porque as respostas foram tardias ou simplesmente inexistentes.

### *3.3.1 – Pagamentos sem dotação orçamental*

Contrariamente ao referido no Relato a que se responde, todas as despesas realizada respeitaram a regular tramitação orçamental de despesa, ou seja, com registo de cabimento, compromisso, processamento e pagamento. Assim, não foram realizados pagamentos sem cabimento na correspondente dotação orçamental.

Contudo, no que respeita à realização de 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.

Importa referir que a alteração das datas de pagamento, ao permitir afetar disponibilidades existentes (que se admitia poderem vir a ser reconhecidas orçamentalmente) ao pagamento de despesa registada orçamentalmente, só foi efetuada com o intuito de garantir pagamentos críticos para o regular funcionamento do instituto, evitar a cobrança de juros e impedir a redução irreversível da capacidade de execução de despesa necessária à prestação de serviços pelo LNEC, induzindo inevitavelmente maiores necessidades de receita provenientes do OE.

### *3.3.4 – Violação de princípios orçamentais contabilísticos*

Conforme referido no ponto anterior, o registo no sistema informático da data realização de alguns pagamentos não correspondeu, de facto, à data do fluxo monetário do banco para a entidade, tendo –se respeitado sempre a tramitação orçamental de despesa.

No caso das transições de ano, estas situações estão cabimentadas, comprometidas e processadas quer no ano em que o processo se iniciou, quer no ano em que foram as despesas pagas, tendo o pagamento sido registado apenas no último destes anos.

### 3.3.5.3 – Assunção de compromissos em 2014

Quanto ao regime legal respeitante aos compromissos e pagamentos em atraso, o LNEC sempre calculou os fundos disponíveis e respeitou o seu limite (com exceção de uma única vez que desencadeou questões por parte da IGF, entretanto respondidas, e que se deveu a um lapso de cálculo prontamente identificado e corrigido). No entanto, tal como referido anteriormente, devido à natureza das suas receitas e ao contexto exterior, a estimativa mensal de cobrança no período em análise e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis, sempre se revestiu de grande dificuldade.

No que respeita aos fundos disponíveis, a informação mensal obrigatória foi sempre prestada de forma consistente, ainda que com uma receita própria estimada com grande incerteza. Salienta-se, contudo, que a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês era sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas, por força da aplicação do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

Por outro lado, ao invés do que é afirmado no 8.º parágrafo desta secção do Relato, o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo, em absoluto, o disposto nos artigos 5.º, n.º 1 da LCPA e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Finalmente, no último parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato mais uma vez é referido que o LNEC procedeu à assunção e pagamento de compromissos sem existência de dotação orçamental disponível, quando na realidade todos os pagamentos foram registados nas respetivas dotações orçamentais e tiveram correta execução orçamental.

Do exposto nos parágrafos anteriores resulta afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde, não tendo o LNEC em momento algum assumido o pagamento de compromissos sem a respetiva dotação orçamental disponível, antes tendo alocado dotações orçamentais conhecidas e determinadas a despesas anteriores, de forma a evitar prejuízos financeiros maiores, de forma absolutamente transparente – tal como, aliás, resulta do Relato a que se responde, no qual os Senhores Auditores reconhecem o registo informático de todos os movimentos.

## II – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Exponente, este considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que o Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo; e, (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando o autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando o autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.



Em face do supra exposto no caso em apreço, nunca se poderá dizer que o Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

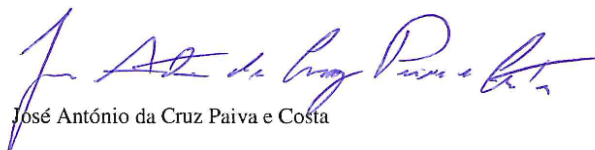
No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada ao Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas ao Exponente a título de negligência;
- b) não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram o Exponente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, o Exponente crê ter demonstrado que a sua atuação foi sempre motivada pela defesa do interesse público e do LNEC e que as alegadas irregularidades foram fortemente condicionadas por diversos fatores conjunturais que extravasavam os seus poderes de que se destacam a degradação da situação financeira do LNEC, a política de recursos humanos e os constrangimentos impostos pelas diferentes Leis de Execução Orçamental e pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, bem como a resposta tardia da Tutela aos pedidos de dispensa do cumprimento da Lei do Equilíbrio Orçamental. Esta atuação não é, pois, suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e g), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 6 de setembro de 2018

  
José António da Cruz Paiva e Costa





TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 13/2016 - AUDIT

*“Auditoria financeira ao LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil –  
Gerência de 2014”*

EXCELENTÍSSIMO SENHOR

JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS:

**JOÃO CRISÓSTOMO PEDROSA MOITAL LEAL**, Chefe da Divisão de Gestão Financeira do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”), notificado do Relato de auditoria financeira deste Tribunal de Contas, de 13 de julho de 2018, para se pronunciar sobre o mesmo nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dar por reproduzido, para todos os efeitos legais, o constante da resposta apresentada pelo LNEC no âmbito deste processo, incluindo o respetivo preâmbulo, e pronunciar-se especificamente quanto aos pontos 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.5.3.

## I – COMENTÁRIOS AO RELATO

### *3.3 Execução e controlo orçamental*

#### *Considerações gerais*

Como resulta do exposto no Preâmbulo da resposta apresentada pelo LNEC, a situação financeira deste Instituto degradou-se significativamente entre 2010 e 2014, em resultado da redução em cerca de 28% do financiamento do OE, da redução em cerca de 12% das suas receitas próprias, devido à crise da indústria da construção e, ainda, por se terem verificado nesse período acréscimos das despesas com pessoal.

Acresce que o agravamento dos atrasos nos pagamentos dos clientes do LNEC associados à crise da indústria da construção e à imprevisibilidade das datas de transferências de verbas correspondentes a projetos de investigação cofinanciados tornaram muito difícil a estimativa mensal de cobrança e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis.

### 3.3.5.3 – Assunção de compromissos em 2014

Quanto ao regime legal respeitante aos compromissos e pagamentos em atraso, o LNEC sempre calculou os fundos disponíveis e respeitou o seu limite (com exceção de uma única vez que desencadeou questões por parte da IGF, entretanto respondidas, e que se deveu a um lapso de cálculo prontamente identificado e corrigido). No entanto, tal como referido anteriormente, devido à natureza das suas receitas e ao contexto exterior, a estimativa mensal de cobrança no período em análise e, consequentemente, a previsão mensal de fundos disponíveis, sempre se revestiu de grande dificuldade.

No que respeita aos fundos disponíveis, a informação mensal obrigatória foi sempre prestada de forma consistente, ainda que com uma receita própria estimada com grande incerteza. Saliante-se, contudo, que a previsão de receitas efetivas próprias em cada mês era sempre reduzida, no mês seguinte, do valor apurado em excesso entre as previsões de receitas efetuadas nos meses anteriores e as receitas efetivamente cobradas, por força da aplicação do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

Por outro lado, ao invés do que é afirmado no 8.º parágrafo desta secção do Relato, o LNEC sempre dispôs de registos informáticos permanentemente atualizados que o habilitam, em qualquer altura, a conhecer o montante dos fundos disponíveis, compromissos, passivos/contas a pagar (o ERP em uso não permite distinguir entre passivos e contas a pagar) e pagamentos em atraso especificados pela data de vencimento, cumprindo o disposto nos artigos 5.º, n.º1 da LCPA e 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Finalmente, no último parágrafo do ponto 3.3.5.3 do Relato mais uma vez é referido que o LNEC procedeu à assunção e pagamento de compromissos sem existência de dotação orçamental disponível, quando na realidade todos pagamentos foram registados nas respetivas dotações orçamentais e tiveram correta execução orçamental.

Do exposto nos parágrafos anteriores resulta afastado o entendimento do Tribunal de Contas expresso no Relato a que se responde, não tendo o LNEC em momento algum assumido o pagamento de compromissos sem a respetiva dotação orçamental disponível, antes tendo alocado dotações orçamentais conhecidas e determinadas a despesas anteriores, de forma a evitar prejuízos financeiros maiores, de forma absolutamente transparente – tal como, aliás, resulta do Relato a

que se responde, no qual os Senhores Auditores reconhecem o registo informático de todos os movimentos.

## II – EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Exponente, este considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que o Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária*, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo; e, (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando o autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando o autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto

que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Em face do supra exposto no caso em apreço, nunca se poderá dizer que o Expoente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada ao Expoente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas ao Expoente a título de negligência;
- b) não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram o Expoente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, o Expoente crê ter demonstrado que a sua atuação foi sempre motivada pela defesa do interesse público e do LNEC e que as alegadas irregularidades foram fortemente condicionadas por diversos fatores conjunturais que extravasavam os seus poderes de que se destacam a degradação da situação financeira do LNEC, a política de recursos humanos e os constrangimentos impostos pelas diferentes Leis de Execução Orçamental e pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, bem como a resposta tardia da Tutela aos pedidos de dispensa do cumprimento da Lei do Equilíbrio Orçamental. Esta atuação não é, pois, suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e g), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 6 de setembro de 2018

