

INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE, I.P.

Exercício de 2018

RELATÓRIO VIC N.º 10/2025

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





Índice

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Enquadramento da ação.....	3
1.2. Caracterização da entidade	3
2. CONTRADITÓRIO.....	4
3. EXAME DA CONTA	6
3.1. Procedimentos de verificação.....	6
3.2. Prestação de contas e Instrução.....	7
3.3. Demonstração numérica	7
3.4. Comparação com a Conta Geral do Estado.....	7
3.5. Bases para a decisão	8
3.5.1. Divergências nos documentos de prestação de contas.....	9
3.5.2. Unidade de Tesouraria do Estado.....	11
3.5.3. Movimentos nas contas bancárias	14
3.6. Certificação Legal de Contas /Relatório do Fiscal Único	24
3.7. Conclusões	26
4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS	27
5. RECOMENDAÇÕES	28
6. EMOLUMENTOS	28
7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	28
8. DECISÃO	29
ANEXO I - Responsáveis do IPDJ, I. P.	30
ANEXO II - Conta de emolumentos.....	30
ANEXO III - Ficha técnica	30
ANEXO IV - Organização do processo.....	30
ANEXO V - Diferenças nos AFT entre os BA, Q 5.1 e 5.2 e Anexo às Demonstrações Financeiras.....	31
ANEXO VI - Diferenças nos AI entre os BA, Q 3.1 e 3.2 e Anexo às Demonstrações Financeiras.....	31
ANEXO VII - Movimentos em trânsito de anos anteriores pendentes nas Reconciliações Bancárias....	32
ANEXO VIII - Reservas e ênfases constantes da CLC	32
ANEXO IX - Quadro de eventuais infrações financeiras.....	34
ANEXO X – Exercício do contraditório.....	35



Lista de siglas

Sigla	Descrição
AI	Ativos Intangíveis
AFT	Ativos Fixos Tangíveis
BA	Balancete Analítico
BPP	Banco Popular Portugal
CD	Conselho Diretivo
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CLC	Certificação Legal de Contas
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DDORC	Demonstração de Desempenho Orçamental
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IPDJ	Instituto Português do Desporto e da Juventude, Instituto Público
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OT	Operações de Tesouraria
PJRIC	Pedido de Justificação de Remessa Intempestiva de Conta
RB	Reconciliações Bancárias
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRB	Síntese de Reconciliação Bancária
TC	Tribunal de Contas
TSC	Transferências e Subsídios Concedidos

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC) foi realizada uma verificação interna à conta do **Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. (IPDJ)**, relativa ao exercício de 01/01 a 31/12/2018, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal¹.
2. O exame das contas foi efetuado tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto², doravante designada como LOPTC e no n.º 2 do art.º 128.º do Regulamento do TC³.
3. O presente relato integra os resultados dos procedimentos de verificação interna de contas, os quais constituem a base para a decisão pela 2.^a Secção do TC.
4. Os procedimentos de verificação incidiram sobre os documentos de prestação de contas que incluem, entre outros:
 - a) O Balanço (que evidencia um ativo total de 144.720.172,39€ e um património líquido de 133.261.016,85€) e a Demonstração de Resultados (que evidencia um resultado líquido de 6.106.789,82€);
 - b) A Demonstração de Desempenho Orçamental - DDORC (que traduz uma execução orçamental de recebimentos de 114.992.051,74€⁴ e de pagamentos, no valor de 85.404.136,69€ e um saldo final de 29.587.915,05€).

1.2. Caracterização da entidade

5. A criação do Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P., através do Decreto-Lei (DL) n.º 98/2011, de 21 de setembro⁵, materializa uma fusão entre as entidades das áreas do desporto e da juventude integradas na administração indireta do Estado, na dissolução da Mobilidade Juvenil, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada (MOVIJOVEM), e na extinção da Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação (FDTI).
6. O IPDJ é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio e tem por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em

¹ Cfr. **Anexo I**.

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e ainda alterada pelas Leis n.º 42/2016, de 28 de dezembro, n.º 2/2020, de 31 de março, n.º 27-A/2020 de 24 de julho, n.º 12/2022, de 27 de junho, e n.º 56/2023, de 6 de outubro.

³ Publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, alterado e republicado pela Resolução n.º 3/2023, publicada no Diário da República, 2.^a série, n.º 5, de 8 de janeiro de 2024.

⁴ Incluindo um saldo inicial de 20.210.325,51€.

⁵ Alterado e republicado pelo DL n.º 132/2014, de 3 de setembro.

estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais.

7. De acordo com o artigo n.º 5.º DL n.º 98/2011, de 21 de setembro, na sua redação atual, são órgãos do Instituto: o Conselho Diretivo (CD), o Fiscal Único e o Conselho Consultivo.
8. Os estatutos do IPDJ, através dos quais foi estabelecida a organização interna dos serviços, foram aprovados através da Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro⁶, ao abrigo do artigo 12.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual.

2. CONTRADITÓRIO

9. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do art.º 13.º e n.º 3 do art.º 87.º da LOPTC, foram notificados os membros do CD que exerceram funções em 2018, identificados no quadro seguinte, e os do atual CD para, querendo, se pronunciarem sobre o relato da Verificação Interna de Contas relativo ao exercício de 2018:

Nome	Período de responsabilidade	Cargo	Notificação AR	Resposta
Augusto Fontes Baganha	01/01 a 03/09/2018	Presidente	12/02/2025	14/03/2025 ^(a)
Lídia Maria G. R. Praça	01/01 a 03/09/2018	Vogal	12/02/2025	14/03/2025 ^(a)
Vitor Manuel Batista Pataco	01/01 a 31/12/2018	Vice-Presidente/ Presidente	16/01/2025	13/02/2025 ^(a)
Sónia Alexandra Lopes	04/09 a 31/12/2018	Vice-Presidente	08/01/2025	05/02/2025 ^(a)
Sílvia Isabel Vermelho	01/10 a 31/12/2018	Vogal	21/01/2025	18/02/2025 ^(a)
Carlos Manuel A. Pereira	01/01 a 31/12/2018	Vogal	09/01/2025	06/02/2025 ^(a)
Atual CD ⁷			08/01/2025	23/01/2025

^(a) Foi solicitada e autorizada uma prorrogação do prazo concedido para efeitos de contraditório

10. O princípio do contraditório foi exercido pelos responsáveis indicados no mapa supra, cujas alegações constam, na íntegra, no Anexo X e foram tidas em consideração, quando pertinentes, no texto do relatório em letra em formato itálico e de cor diferenciada⁸.
11. Os responsáveis Augusto Fontes Baganha e Lídia Maria Praça exerceram o direito de contraditório individualmente, apesar de as alegações apresentadas serem, na sua generalidade, iguais.
12. Os responsáveis Vitor Manuel Batista Pataco, Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes, Sílvia Isabel de Sousa Vermelho e Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira, conferiram poderes forenses a advogados, através de procurações, tendo exercido o direito do contraditório de forma individualizada, mas apresentando alegações de conteúdo idêntico.

⁶ Alterado pelas Portarias n.º 231/2015, de 6 de agosto, e n.º 27/2024, de 30 de janeiro.

⁷ De mencionar que o atual CD integra a vogal Lídia Maria Garcia Rodrigues Praça que exerceu funções neste órgão no ano de 2019.

⁸ Apesar de 4 dos responsáveis se terem pronunciado apenas sobre as eventuais infrações financeiras, as alegações foram consideradas nos pontos onde a matéria foi abordada.



13. Estes quatro responsáveis alegaram que *“[o] Anexo I ao Relato da Verificação Interna à Conta apresenta um erro evidente e que condiciona toda a apreciação da matéria objeto dos presentes autos no que à responsabilidade sancionatória (...) diz respeito.”*, uma vez que referia que os responsáveis citados assumiram funções no período de 01/01 a 31/12/2018, quando *“(...) tal informação não corresponde à verdade”*, dado que estes só foram designados como membros do *“(...) Conselho Diretivo do IPDJ no dia 04/09/2018 (Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro (...))”*.
14. Efetivamente, o mencionado despacho procede à nomeação dos quatro membros do CD. No entanto, os responsáveis Vitor Pataco e Carlos Pereira integravam o CD do IPDJ, como Vice-presidente⁹ e Vogal¹⁰, respetivamente, sendo que este órgão foi dissolvido com efeitos a 04/09/2018, através do Despacho n.º 8703/2018, de 12 de setembro¹¹. Assim, conclui-se que, ao contrário do alegado, os responsáveis Vitor Pataco e Carlos Pereira exerceram funções no CD durante todo o ano de 2018, não podendo, por isso, considerar que não têm responsabilidade sobre os factos relatados e relativos ao período de 01/01 a 03/09/2018.
15. Por outro lado, cumpre esclarecer que a informação incluída no Anexo I constante do relato submetido a contraditório foi obtida através dos documentos de prestação de contas de 2018¹², submetidos em 31/05/2019, data em que exerciam funções no CD do IPDJ os quatro membros do CD nomeados através do Despacho n.º 8705/2018.
16. Não obstante, em resultado destas alegações e porque se concluiu que a informação não estava completa, foi obtida a identificação dos membros do CD de 2018 em falta¹³, procedeu-se à respetiva notificação e corrigiu-se o Anexo I deste relatório em conformidade.
17. A Vogal do CD em funções no período de 01/01 a 03/09/2018, Lídia Praça, alegou que *“(...) ao longo do seu mandato (...) não exerceu quaisquer competências de direção ou superintendência em relação às matérias estritamente financeiras e orçamentais de que trata o Relato”*, sublinhando que *“(...) atento o seu objetivo grau de complexidade e de eminente especialização técnica – sempre confiou no trabalho levado a cabo pelos respetivos serviços técnicos do IPDJ e nas propostas de decisão apresentadas pelos (...) colegas do Conselho Diretivo que mais directamente superintendiam essas matérias, pressuposto essencial para o sentido da votação da interessada quando esses temas eram objecto de deliberação no seio do Conselho Diretivo.”*

⁹ O responsável Vitor Pataco exerceu funções de Vice-Presidente no IPDJ entre 01/01/2016 e 11/06/2018, tendo sido nomeado definitivamente, com efeitos a 12/06/2018, cfr. Despachos n.º 8188/2016, de 23 de junho e n.º 6510/2018, de 3 de julho.

¹⁰ O vogal Carlos Pereira já vinha exercendo o cargo para o qual foi nomeado em 26/05/2015 (através do Despacho n.º 5772/2015, de 1 de junho)

¹¹ A dissolução do órgão determinou também a cessação do mandato de todos os seus membros.

¹² Informação constante na Relação Nominal de responsáveis, que foi preenchida e submetida pela entidade no âmbito da prestação de contas de 2019.

¹³ Neste seguimento, foi oficiado o atual CD do IPDJ, solicitando-se o envio da “Relação nominal de responsáveis” com a indicação de todos os responsáveis que exerceram funções no ano de 2018.

18. O Presidente do CD em funções no período de 01/01 a 03/09/2018, António Baganha, alegou em sentido idêntico, mencionando que sempre confiou nos serviços técnicos do IPDJ e que *“(...) ao ter tomado conhecimento da resposta em sede de contraditório pelo IPDJ, aceita integralmente as explicações e fundamentos aduzidos na pronúncia apresentada pelo IPDJ no âmbito deste processo. Neste particular, cumpre informar, que (...) não foi notificado em sede de esclarecimentos pelo IPDJ sobre a documentação da Conta de Gerência, solicitada por esse Tribunal em 2021.”*
19. As alegações proferidas pelos responsáveis que exerceram o princípio do contraditório não acrescentam esclarecimentos, justificações ou documentação que levem a alterar as observações e as conclusões formuladas no presente relatório, exceto no que se refere à identificação dos responsáveis que exerceram funções no CD e do período exato em que tal ocorreu.

3. EXAME DA CONTA

3.1. Procedimentos de verificação

20. Os trabalhos de verificação interna da conta incidiram, essencialmente, sobre os seguintes aspetos:
 - a) Análise e conferência da Demonstração de Desempenho Orçamental, para demonstração numérica das operações realizadas que integram os recebimentos e pagamentos do exercício, com evidência dos saldos de abertura e encerramento, para efeitos do determinado no art.º 53.º da LOPTC;
 - b) Análise da informação financeira e outra prestada ao abrigo da Instrução n.º 1/2019 - PG, de 6 de março, no sentido de apreciar se existem evidências de que as contas estão completas, verdadeiras, atuais, objetivas, com informação consistente e, conseqüentemente, permitem a adequada compreensão da posição financeira e dos resultados obtidos;
 - c) Verificação sobre a adequação das políticas contabilísticas adotadas, bem como a sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da sua aplicação.
21. Os trabalhos de verificação realizados proporcionaram a recolha de evidências suficientes e apropriadas à expressão da conclusão formulada no presente relato, pelo que, nesta medida, constituem uma base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela 2.ª Secção do TC sobre a homologação da verificação interna de contas, conforme previsto no n.º 3 do art.º 53.º da LOPTC.



3.2. Prestação de contas e Instrução

22. As demonstrações orçamentais e financeiras e os documentos de prestação de contas foram preparados de acordo com o referencial contabilístico aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), na sua redação atual.

3.3. Demonstração numérica

23. Pelo exame da DDORC apurou-se que o resultado do exercício de 2018, do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P., é o que consta da seguinte demonstração numérica:

		<i>Unidade: Euros</i>
Débito		
Saldo de abertura	22.049.042,30€	
Devolução do saldo de oper. orçamentais	-585.028,26€	
Entradas	<u>94.956.095,54€</u>	116.420.109,58€
Crédito		
Saídas	85.580.389,14€	
Saldo de encerramento	<u>30.839.720,44€</u>	116.420.109,58€

3.4. Comparação com a Conta Geral do Estado

24. Foi identificada uma divergência de -46.837,90€, na receita, entre os valores registados na DDORC (114.992.051,74€) e os valores apresentados na Conta Geral do Estado (CGE) de 2018, designadamente no Mapa 31 - "Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos", que apresenta um total de receitas orçamentais de 115.038.889,64€, discriminada por capítulos. Em resposta, o IPDJ esclareceu que "(...) após a submissão da Execução Orçamental de 2018 da conta de gerência, foram realizadas correções que não foram refletidas no mapa da Conta Geral do Estado de 2018, nas rubricas 070103, 070107 e 070201. (...) [O] montante a reportar na Execução Orçamental de 2018 da conta de Gerência, é de 114.992.051,74€ (...) conforme apurado no mapa DDORC, estando o mesmo correto".
25. Embora tenham sido solicitados os comprovativos das correções efetuadas que originaram a diferença mencionada, o IPDJ não respondeu de forma cabal¹⁴.
26. De referir, ainda, que se constata a conformidade dos valores da despesa paga líquida entre a DDORC e a CGE de 2018 que, no Mapa 31, evidencia um total de despesas orçamentais de 85.404.136,69€, discriminadas por agrupamento.

¹⁴ Na resposta o Instituto informa que "(...) o mapa DDORC não foi totalmente parametrizado, sendo que a FF441 não constava nas linhas do mapa apesar de constar no total da coluna "UE" (...)", que "(...) foi posteriormente parametrizada como sendo do tipo "EU" para que os valores aparecessem nas linhas" e adicionou uns prints de tabelas com a informação dos pagamentos e recebimentos que não constavam na DDORC. Relativamente aos recebimentos, o IPDJ refere que estes estavam "[e]m falta no mapa DDORC (...) no valor de 170.474,56€ (...)", apesar deste montante não coincidir com a diferença apurada e também o mapa DDORC não foi alterado, embora o IPDJ tenha referido que "(...) irá ser submetido novo ficheiro DDORC (...) com as devidas retificações",

27. Em **sede de contraditório**, o atual CD justificou que a diferença supramencionada resultou:
- da anulação de 7 movimentos nas rubricas 070107 e 070201 (46.960,00€), decorrentes de cheques anulados por ter expirado a validade, após o fecho do reporte no SIGO (em maio de 2019), pelo que *“[a] receita transitou em aberto para 2019 para aí serem reconhecidos. A DDORC, por sua vez, já refletia as correções adequadas a partir do momento em que a anulação foi registada em 2019.”*
 - de um erro identificado no reporte no SIGO, na rubrica 070103 (122,10€), sendo que *“O valor registado na DDORC está correto e refletia adequadamente o montante constante no balancete orçamental da aplicação contabilística (...)”*.
28. Não obstante os esclarecimentos apresentados permitirem conhecer os movimentos que originaram a diferença identificada, as observações não se alteram.

3.5. Bases para a decisão

29. Da análise aos documentos de prestação de contas verifica-se que, na generalidade, os requisitos da Instrução do Tribunal foram respeitados, sendo, no entanto, de evidenciar as situações analisadas nos parágrafos que se seguem.
30. Salienta-se o facto de 2018 ser o primeiro ano de apresentação de contas com base na Instrução n.º 1/2019-PG, em consequência da aplicação do SNC-AP, pelo que se constatou a falta de alguns documentos¹⁵, designadamente:
- Certificação Legal de Contas (CLC) relativa à conta de 2017¹⁶;
 - Certidões bancárias relativas às contas discriminadas na Síntese de Reconciliações Bancárias (SRB), nomeadamente, as do Millennium BCP, Banco Popular Portugal (BPP), Caixa Geral de Depósitos (CGD) e Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP (contas n.ºs 2112 e 7361)¹⁷;
 - Reconciliações bancárias (RB) do mês de dezembro, do BPP, da CGD e IGCP (contas n.ºs 2112 e 7361), com a discriminação individual, respetivas datas e natureza dos movimentos em trânsito¹⁸;
 - Orçamento de 2018, conforme previsto no ponto 1.4 do grupo IV da Instrução¹⁸.

¹⁵ Para a completa análise da conta foram solicitados e disponibilizados os comprovativos da entrega, ao Estado, do saldo de operações orçamentais.

¹⁶ Este documento foi solicitado para efeitos de análise comparativa no biénio 2017-2018, uma vez que não constava da conta de 2017, tendo o mesmo sido enviado posteriormente.

¹⁷ Não foram enviados todos os documentos relativos às contas bancárias constantes da SRB. Esta matéria encontra-se desenvolvida adiante, em ponto próprio.

¹⁸ Estes documentos foram posteriormente enviados.

3.5.1. Divergências nos documentos de prestação de contas

31. **Da comparação entre a DDORC e o mapa das Transferências e subsídios concedidos (TSC)**, foram identificadas diferenças, na despesa corrente e de capital, de -40.728,26€ e de -546,00€, respetivamente, dado que na DDORC estavam evidenciados 60.543.997,44€ e 1.668.385,31€ e, no mapa TSC, 60.584.725,70€ e de 1.668.931,31. Apesar de o IPDJ ter efetuado alterações ao mapa das TSC, as divergências não foram ultrapassadas uma vez que foi mantido na coluna “despesa paga” o valor ílquido da despesa quando deveria ter sido considerado o valor líquido. Contudo, não se justifica o desenvolvimento de diligências adicionais uma vez que, a partir de 2019, foram implementadas, na plataforma eletrónica de prestação de contas, regras de validação que impedem a entrega das contas com este tipo de divergências.
32. No que concerne aos **Ativos Fixos Tangíveis (AFT) e Ativos Intangíveis (AI)**, verificou-se que o preenchimento dos formulários¹⁹ constantes da conta apresentam valores diferentes dos Balancetes Analíticos (BA) do mês 13 e 14, bem como do Anexo às demonstrações financeiras, conforme consta dos anexos V e VI.
33. Ainda sobre os AFT é mencionado no anexo às demonstrações financeiras que o ano 2018 foi o ano de transição para o novo normativo contabilístico (SNC-AP), iniciando-se assim a utilização do Classificador Complementar 2 para todos os bens do AFT, o que originou alguns ajustes e transferências entre contas. De notar que, tratando-se do 1.º ano de aplicação do SNC-AP, os ajustes/reclassificações deveriam constar do mapa “Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP”, criado para o efeito, verificando-se que tal não sucedeu, tendo o IPDJ apresentado à data de 01/01/2018, um saldo de AFT de montante igual ao registado em 31/12/2017.
- A ausência desta informação impossibilita a identificação e compreensão dos ajustes efetuados bem como a comparação das demonstrações financeiras com as notas constantes do anexo às mesmas.
34. Os BA do mês 13 e 14 não apresentavam nas contas de operações de tesouraria (OT), o saldo inicial de 1.253.688,53€, conforme apresentado na DDORC, tendo o Instituto procedido à correção e envio de novos BA 13 e 14. Contudo, a alteração foi revertida para o BA 14 na última alteração efetuada à conta, pelo que BA 14 apresenta um saldo inicial nulo nas contas de OT, sendo diferente do evidenciado no BA 13 e na DDORC.

¹⁹ Q5.1 - “AFT - variação das depreciações e perdas por imparidades acumuladas”, Q5.2 - “AFT - quantia escriturada e variações no período”, Q3.1 - “AI - variação das amortizações e perdas por imparidades” e Q3.2 - “AI - quantia escriturada e variações no período”.



35. Em sede de contraditório, o atual CD alegou, relativamente aos AFT e AI, que “[a]tendendo ao universo de ativos do IPDJ, IP e a escassez de recursos humanos, o IPDJ, IP viu-se obrigado a recorrer a uma empresa externa para efetivação do levantamento dos bens. O IPDJ, IP apresenta saldos iniciais na contabilidade em ativos, no entanto, só em 2018 com a mudança para o novo referencial contabilístico SNC-AP e após o levantamento mencionado foi registado na aplicação contabilística o cadastro dos bens. A divergência apontada refere-se sobretudo à reclassificação de ativos intangíveis, por adoção do SNC-AP e ao valor contabilizado em Curso”, da qual resultou a seguinte observação pelo Fiscal Único: “Decorrente da transição do normativo contabilístico POCP para o SNC-AP e da aplicação do Classificador Complementar 2 no cálculo[sic] das depreciações/amortizações, em 2018 foi realizado um conjunto de movimentos de ajustamentos (...) e reclassificações (...), os quais apresentamos no quadro seguinte e que tiveram um impacto de € 41 354 e € 52 828 (...):”

Designação	Variações Ativo Bruto 2018/2017	Variações Amortizações Acumuladas 2018/2017	Aquisições 2018	Amortizações Exercício 2018	Diferença Ativo Bruto	Diferença Amortizações Acumuladas
Edifícios e Outras Construções	895 243	3 323 478	895 243	3 295 341	0	28 136
Equipamento Básico	-7 365 380	-7 328 903	925 115	287 452	-8 290 496	-7 616 355
Equipamento Transporte	0	58 193	0	35 134	0	23 060
Ferramentas e Utensílios	-10 666	-8 555	0	0	-10 666	-8 555
Equipamento Administrativo	2 284 226	2 461 948	279 090	153 344	2 005 146	2 308 604
Outros AFT	1 182 774	1 128 350	4 980	84 859	1 177 794	1 043 490
Ativos Intangíveis	5 065 395	4 612 942	0	349 969	5 065 395	4 262 974
Total	2 051 591	-4 247 453	2 104 419	-4 706 099	(52 828)	-41 354

36. Foi ainda anexado um (novo) mapa “Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP”, evidenciando o desconhecimento de 802.421,09€ de AFT que foram reconhecidos como AI. Este mapa, diferente do remetido em sede da prestação de contas de 2018, não justifica as divergências identificadas no relato, pelo que se conclui que estas alterações e os esclarecimentos prestados no âmbito do contraditório não alteram as conclusões da presente verificação interna de contas.
37. Quanto à divergência relativa às OT, o atual CD justificou que, devido “[...] aos inúmeros constrangimentos vividos aquando da submissão dos BA na correção da CG2018, observou-se que o BA reportado não refletia os saldos iniciais de OT”, tendo sido apresentado um print do BA14 com os saldos iniciais de OT corrigidos. Apesar de esta correção não ter sido efetuada na plataforma eletrónica de prestação de contas, aceitou-se relevar esta situação por se considerar que a sua omissão não altera o resultado da conta.



3.5.2. Unidade de Tesouraria do Estado

38. O IPDJ, I.P. detém contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado contrariando o princípio da Unidade de Tesouraria²⁰. O Instituto justificou que “[a]tenta a atividade do IPDJ, verifica-se que o mesmo necessita de serviços bancários que no entender do IPDJ, justificavam a dispensa do Princípio da Unidade de Tesouraria, designadamente a necessidade de beneficiar de serviços de débitos diretos na vertente credora (SDD)”, pelo que “(...) o IPDJ solicitou, em 05/07/2016, junto do IGCP, a dispensa do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado (conforme requerimento que se junta (...)), cujo pedido foi deferido.

Contudo, a implicação que o encerramento de contas tem na atividade do IPDJ, apresenta desafios que impedem que o tema seja tratado com a celeridade desejável, em especial tendo em conta que o IPDJ não pode permanecer sem dispositivos que impeçam o pagamento por parte dos seus utentes das taxas cobradas pela utilização dos serviços. (...) [N]a presente data²¹ a quase totalidade das contas abertas fora do IPDJ encontram-se encerradas conforme quadro infra:

Banco	Conta/lban	Situação	Afetação
CGD	0257010594230	Encerrada	
CGD	0257011600630	Encerrada	
CGD	0257006985730	Encerrada	
CGD	0391006775330	Encerrada	
CGD	0391011424730	Encerrada	
CGD	0391009965530	Encerrada	
CGD	0391006798230	Encerrada	
CGD	03501370000581293075		Ativa Sede
CGD	03502350000022203005		Ativa drlvtjejo - Fmanei
CGD	03502970006919993034		Ativa dralentejo - Fmanei
CGD	03503030000297483023		Ativa dralgarve - Fmanei
CGD	03503970002641753087		Ativa cdnj - Fmanei
CGD	03507460001195403065		Ativa drcentro - Fmanei
CGD	03520780000813003071		Ativa drnorte - Fmanei
Millennium	033000045272069115	Encerrada	
Millennium	033000045227283229	Encerrada	
Millennium	033000045272748115	Encerrada	
Millennium	03300004524177834305		Ativa Dispensa Unidade de Tesouraria - CDNJ
Millennium	03300004527274811505		Ativa ATM - CMD Lisboa
BP/Santander	01800032821793302054	Encerrada	

As contas ativas (...) tem a seguinte finalidade:

1. MBCP 748503, encontra-se dispensada do Princípio da Unidade de Tesouraria (...)
2. MBCP 778343 - utilização de um TPA no Centro de Medicina Desportiva de Lisboa. O IPDJ já efetuou diversos pedidos junto do IGCP para que este terminal seja substituído. Até ao

²⁰ Cfr. estabelecido no art.º 54.º da Lei n.º 151/2015, na sua redação atual, no art.º 135.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro e no art.º 104.º do DL n.º 33/2018, de 15 de maio, para o ano 2018.

²¹ Em resposta ao n/º ofício com ref.ª DGTC n.º 36314/2021, de 30/09, efetuada em 03/11/2021 com v/ ref.ª n.º OE_SC_DRF_0031/2021.



momento o IGCP não procedeu à referida substituição. Assim que a mesma ocorra a presente conta será encerrada.

3. CGD - Procedeu-se ao pedido de dispensa do Princípio da Unidade de Tesouraria, para as referidas contas (...) que foi indeferido pelo IGCP (...). O IPDJ tem como objetivo afetar à conta do IGCP as contas de fundo de maneiio sediadas na CGD. Esta situação reveste de alguma complexidade dado a dispersão geográfica, número de unidades orgânicas deste Instituto e também, o facto do IGCP não disponibilizar cartões de débito, mas sim de crédito.”

39. Não obstante a resposta do IPDJ e as dificuldades manifestadas para o encerramento imediato das contas ativas na banca comercial, há que atender que o IGCP indeferiu²² o pedido de dispensa da unidade de tesouraria, pelo que o IPDJ deveria ter recorrido a procedimentos alternativos e, com a brevidade possível, proceder ao encerramento destas contas, o que não se verificou.
40. Em complemento, foi consultada a última conta prestada ao TC (exercício de 2023), verificando-se que no mapa SRB continuam a contemplar as contas que o IPDJ refere estarem encerradas, como se visualiza no quadro seguinte:

Banco	Conta/Iban	Situação
CGD	0257010594230	Encerrada
CGD	0257011600630	Encerrada
CGD	0257006985730	Encerrada
CGD	0391006798230	Encerrada
Millennium	033000045272069115	Encerrada
Millennium	03300004527283229	Encerrada
Millennium	033000045272748115	Encerrada
BP/Santander	01800032821793302054	Encerrada

41. De notar que, o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria previsto nos art.º 54.º da LEO²³, em vigor à data, no art.º 135.º da Lei do Orçamento de Estado²⁴ para 2018 e no art.º 104.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO)²⁵, consubstancia eventual infração financeira de natureza sancionatória, prevista na alínea d) do n.º 1 do art.º 65 da LOPTC, sendo responsáveis os membros que integravam o Conselho Diretivo do Instituto em 2018, órgão ao qual compete a gestão da atividade do IPDJ.
42. Em **sede de contraditório**, os responsáveis Vitor Pataco, Sónia Lopes, Sílvia Vermelho e Carlos Pereira alegaram que *“(…) as contas bancárias em violação do Princípio da Unidade*

²² Com a exceção da conta do Millennium BCP n.º 03300004524177834305, conforme documentação obtida em resposta e referente ao pedido de exceção da Unidade de Tesouraria do Estado para 2019-2020, através da qual o IGCP menciona que *“(…) à semelhança do proferido para o biénio de 2017-2018, seja no sentido de excecionar do cumprimento da UTE, para os anos de 2019 e 2020, somente os valores movimentados através da vertente credora dos débitos diretos, os quais devem ser quinzenalmente transferidos para contas do IPDJ no IGCP”*. De notar que a resposta do IPDJ transcrita no ponto anterior apresenta um lapso na identificação da conta bancária dispensada da UTE.

²³ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

²⁴ Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

²⁵ DL n.º 33/2018, de 15 de maio.



de Tesouraria do Estado já existiam antes (...)”, pelo que “(...) no primeiro minuto do (...) mandato a violação já tinha ocorrido sem que (...) pudesse[m] ter feito nada para o evitar.” Referem ainda que as contas bancárias existentes na banca comercial em 2018, derivam do *“(...) processo de fusão que, apesar de ter decorrido alguns anos antes, gerou desconhecimento sobre a situação completa que resultava dos Institutos fundidos”,* sendo que *“(...) algumas das contas bancárias estavam afetas a esses serviços desconcentrados não sendo do conhecimento (...) [destes responsáveis], quando tom[aram] posse, a existência das mesmas. (...) Apesar de não ter sido imediato, foi o respetivo encerramento sendo operado paulatinamente, com a brevidade possível.”*

Mais alegam que nenhuma destas contas foi aberta por este CD, tratando-se de contas antigas, algumas de data anterior à fusão, que não era do conhecimento do CD, e *“(...) quando alertados para a sua existência, instruíram os serviços competentes no sentido de procederem ao respetivo encerramento”,* e *“(...) apesar de em 2020 não ter sido encerrada nenhuma conta – devido à Covid-19 (...), em 2021 rapidamente se retomou o ritmo, tendo sido encerradas 7 contas(...)”* sendo que, em julho de 2024, o IPDJ *“(...) não dispunha de nenhuma conta na Banca Comercial, além da conta do Millenium BCP que se encontra dispensada do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado.”*

43. Também a Vogal Lídia Praça e o atual CD alegaram que, à data do contraditório, *“(...) o IPDJ, IP não dispõe de contas na Banca Comercial, com exceção de uma conta no Millennium que obteve dispensa da Unidade de Tesouraria”,* tendo sido remetido o mapa do Banco de Portugal que confirma o alegado.
44. Quanto às alegações proferidas pelos responsáveis Vitor Pataco e Carlos Pereira, sempre se dirá que, enquanto membros do CD desde 2016 e 2015, respetivamente, poderiam, ao contrário do alegado, ter diligenciado no sentido de evitar o incumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado em 2018.
45. Em relação às demais alegações e documentos apresentados, que apontam para que, atualmente, o IPDJ observa o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, não alteram as conclusões formuladas, uma vez que o encerramento de 18 contas bancárias existentes na banca comercial ocorreu entre 2019 e 2023.
46. Ainda assim, considerando as alegações apresentadas e que as mesmas apontam para o cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, suscita-se a possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, prevista no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, desde que estejam reunidos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) desta norma. Ora, a este respeito sublinha-se que:

- a) Quanto ao requisito da alínea a) do n.º 9, embora fosse exigível aos responsáveis o cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, foram desenvolvidos nos anos seguintes procedimentos com vista a ultrapassar a situação;
- b) Quanto aos requisitos das alíneas b) e c) do n.º 9, não foram identificadas recomendações anteriores tendentes à correção dos procedimentos adotados.
47. Deste modo, sendo esta a primeira vez que o Tribunal se pronuncia sobre a matéria e que as situações relatadas resultam de uma atuação negligente dos responsáveis, estão reunidos os pressupostos da relevância da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

3.5.3. Movimentos nas contas bancárias

48. A Síntese das Reconciliações Bancárias (SRB) evidencia a existência de 48 contas bancárias, não tendo sido remetidas nem certidões/extratos bancários que comprovassem o saldo bancário à data de 31/12/2018, nem as Reconciliações Bancárias (RB) reportadas ao fim do exercício, relativamente às seguintes contas:

Caixa Geral de Depósitos		
▪ N.º 391006798230	▪ N.º 0257001059423093	▪ N.º 0852014086193098
▪ N.º 01230069901733058	▪ N.º 0257001094923056	▪ N.º 090609118843046
▪ N.º 014705630253020	▪ N.º 0257001160063018	▪ N.º 207800813003071
▪ N.º 0171016873913085	▪ N.º 039005383083093	▪ N.º 01370000581293075 (*)
▪ N.º 017405545623025	▪ N.º 039100678183050	▪ N.º 029706919993034 (*)
▪ N.º 002350022203005	▪ N.º 039106810503086	▪ N.º 03970002641753087 (*)
▪ N.º 025700277203065	▪ N.º 064205215603090	▪ N.º 0303009297483023 (*)
▪ N.º 025700698573005	▪ N.º 072700472923003	
▪ N.º 02570085135049	▪ N.º 074601195403065	
Banco Popular Portugal SA (Santander)		
▪ N.º 0060-000312 (*)		

(*) Encontra-se em falta apenas a RB.

Fonte: Síntese de Reconciliações Bancárias disponível no GDOC

49. No âmbito das diligências instrutórias desenvolvidas, foi disponibilizado um documento da CGD evidenciando o encerramento, em 2019, de 3 contas bancárias: n.º 0391006775330, n.º 0391011424730 e n.º 0391009965530. Contudo, estas contas não foram consideradas na SRB, ou seja, não é possível concluir sobre a eventual existência de saldos nas mesmas e sobre o eventual impacto nas contas prestadas a este Tribunal.
50. A falta de certidões bancárias impede a confirmação do saldo em depósito na instituição bancária, sendo que, para as 21 contas bancárias da CGD supracitadas, a SRB apresenta saldos nulos em todas as colunas (saldo certificado pela instituição, operações em trânsito e saldo contabilístico).
51. Acresce que existem diferenças entre:
- a) Os montantes em trânsito registados nas reconciliações bancárias e os constantes da síntese das reconciliações bancárias:



Banco	Número da conta	SRB				RB		DIFERENÇA ENTRE SRB E RB	
		Saldo certificado pela instituição	Operações em trânsito		Saldo contabilístico	Operações em trânsito		a adicionar	a subtrair
			a adicionar	a subtrair		a adicionar	a subtrair		
IGCP	01120014407	15 739 621,61 €	57 015,18 €	9 804 952,62 €	5 991 684,17 €	37 239,15 €	9 785 176,59 €	19 776,03 €	19 776,03 €
IGCP	6843	347 769,45 €	3 839,39 €	18 871,74 €	332 737,10 €	1 670,90 €	16 703,25 €	2 168,49 €	2 168,49 €
IGCP	6778	399 452,58 €	34 619,19 €	264 344,25 €	169 727,52 €	5 959,19 €	264 344,25 €	28 660,00 €	0,00 €
IGCP	6775	88 191,75 €	490,00 €	47 048,32 €	41 633,43 €	490,00 €	47 048,32 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	6844	137 320,49 €	49 184,72 €	169 603,05 €	16 902,16 €	0,00 €	120 418,33 €	49 184,72 €	49 184,72 €
IGCP	6774	791 719,17 €	1 249,66 €	2 896,51 €	790 072,32 €	1 249,66 €	2 896,51 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	1120013377	324 623,91 €	13 181,88 €	0,00 €	337 805,79 €	13 181,88 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	112001211285	39 811,44 €	12 649,02 €	8 138,86 €	44 321,60 €	12 649,02 €	8 138,86 €	0,00 €	0,00 €

b) Entre as reconciliações bancárias remetidas nos termos do modelo 11 da Instrução n.º 1/2019-PG e as remetidas com indicação do detalhe individual das operações em trânsito (data, descrição e valor), em relação às contas do IGCP n.º 01120014407; 6843, 6778, 6775, 6844, 1120013377 e 112001211285.

52. É ainda de mencionar que, existem três contas bancárias no Banco Millennium BCP e uma no IGCP que evidenciam saldo contabilístico negativo, no montante de 260.670,41€, como se resume:

Banco	N.º da conta	Saldo contabilístico
Banco Comercial Português SA (Millennium)	778343	-244 653,43 €
Banco Comercial Português SA (Millennium)	748115	-2 284,93 €
Banco Comercial Português SA (Millennium)	783229	-8 397,10 €
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público IP	1120012313	-5 334,95 €
Total		-260 670,41 €

53. Estas divergências não permitem concluir com segurança sobre a fiabilidade do saldo para a gestão seguinte e reflete a existência de falta de controlo interno nesta matéria, da qual resultam saldos contabilísticos negativos os quais, dada a natureza do ativo e por serem contranatura deveriam ser prontamente identificados, analisados e corrigidos ou, no mínimo, justificados.
54. Em relação à falta da certidão da conta bancária n.º 7361 do IGCP, conta identificada em documentos remetidos no âmbito da prestação de contas, o IPDJ refere que esta conta “(...) não faz parte das contas ativas no IGCP do IPDJ”, não tendo sido considerada na versão final da Síntese das Reconciliações Bancárias. A situação não foi esclarecida pelo IPDJ sendo de acrescentar que, na conta de 2023, a SRB evidencia esta conta e com um saldo em bancos negativo de 4.378,48€.
55. Acresce que as RB das contas bancárias constantes do quadro infra evidenciam, em “outras operações a subtrair” e em “outras operações a adicionar”, um total de 697.104,17€ e de 2.117,83€, respetivamente, utilizando descrições genéricas. Estes montantes respeitam a movimentos transitados de anos anteriores, sem desagregação do valor global, o que impossibilita a análise dos valores individuais, a sua natureza e a data de ocorrência:



Banco	N.º conta bancária	Natureza da operação	Valor
Outras operações a subtrair			
BCP	45241778343	saldo contabilístico 2015	156.366,13€
		saldo contabilístico 2016	113.446,12€
	45272748115	Dif saldo contabilidade 2016	275,00€
		Dif saldo contabilidade 2017	110,00€
	45272783229	Dif saldo 2015	8.449,45€
	45272748503	Saldo I (contabilidade) 2017	13.721,63€
IGCP	078101120000000677519	saldos iniciais em aberto	40.269,72€
	078101120000000677810	Saldos iniciais em aberto	250.900,46€
	078101120000000684406	Saldos iniciais em aberto	37.604,64€
	078101120000000690711	Saldos iniciais em aberto	12.490,00€
	078101120112001211285	Saldos iniciais em aberto	10.583,79€
	078101120112001231364	Saldos iniciais em aberto	6.177,39€
	078101120112001337773	Saldos iniciais em aberto	13.027,88€
	078101120000000684309	Saldos iniciais em aberto	12.156,34€
	078101120112001440787	Saldos iniciais em aberto	21.525,62€
Total			697.104,17€
Outras operações a adicionar			
BCP	45272748503	Diferença de saldo 2016	868,17€
IGCP	078101120000000677422	Saldos iniciais em aberto	1.249,66€
Total			2.117,83€

Fonte: RB disponíveis no GDOC

56. Relativamente a esta questão, o IPDJ refere que os saldos respeitam “(...) à diferença registada no início de cada um dos anos em apreço entre o saldo contabilístico (...) e o correspondente saldo considerado no extrato da instituição financeira (...)”, tendo ainda acrescentado que “na sequência da fusão (...) [f]ace à insuficiência de técnicos (...) não foi possível realizar um conjunto de tarefas onde se incluem as reconciliações bancárias. Estas foram realizadas de forma parcial durante os primeiros anos de funcionamento do IPDJ. Entre 2015 e 2018 foi possível fazer algumas reconciliações bancárias e desde 2019 que as contas bancárias já são reconciliadas, havendo, no entanto, diversos movimentos em aberto o que justifica, em parte, as divergências apuradas. (...) desde 2018 as incoerências entre os saldos bancários e os saldos certificados pela instituição não têm aumentado, ainda que a sua resolução definitiva apenas poderá ocorrer em consequência do trabalho de resolução definitiva de todas as contingências resultantes da fusão e com pleno conhecimento de quem sobre si exerce superintendência e tutela (...). (...) [É] intenção do Conselho Diretivo do IPDJ apresentar à Tutela uma proposta de regularização contabilística destes saldos que permita a resolução definitiva deste tema”.
57. Neste âmbito, procedeu-se à consulta das RB dos anos 2019 a 2023 constantes da prestação de contas, tendo-se verificado que:
- os valores²⁶ relativos a “Dif. Saldo”, considerados nas RB das contas do Millennium BCP n.ºs 45272748115 e 45272783229 foram totalmente regularizados em 2019;
 - nas contas do IGCP n.ºs 078101120000000677810, 078101120000000684406, 078101120000000684309 e 078101120112001231364, os “saldos iniciais em aberto” sofreram uma ligeira redução, em consequência das regularizações efetuadas nos anos 2019, 2022 e 2023, mantendo-se por regularizar, à data de 31/12/2023,

²⁶ 275,00€ + 110,00€ + 8.449,45€.

relativamente às “operações a subtrair” e às “operações a adicionar”, os montantes de 545.738,09€ e de 2.117,83€, respetivamente (cfr. **anexo VII**).

Embora o IPDJ tenha efetuado algumas regularizações relativamente a estes saldos, a situação não foi, ainda ultrapassada, pelo que o Instituto deve prosseguir os trabalhos de identificação e regularização dos saldos/movimentos de datas anteriores a 2018, bem como, outros movimentos para os quais não haja fundamento válido para a sua permanência em reconciliação.

58. Estas situações originaram que, na Certificação Legal de Contas, constassem reservas e ênfases, dado que as mesmas configuram limitações à análise da conta.
59. Relativamente aos valores em aberto na contabilidade as RB²⁷ apresentam descrições genéricas, de dois tipos: 1) indicação de um n.º de “Doc” para cada movimento e, 2) “SNC-AP RE” e “SNC-AP DEP” ou “SNC-AP PG” acrescido de um número de “Doc”, o que dificulta a compreensão destas operações. Nas RB das contas elencadas no quadro infra foram identificadas as seguintes situações:

Banco	N.º conta bancária	Natureza da operação	Valor
Operações a subtrair			
BCP	45272748115	Recebimentos em aberto no banco	3.645,92€
	45272783229	DEP NUM/CHQS (banco)	154,00€
IGCP	078101120000000677422	Recebimentos em aberto no banco	2.896,51€
	078101120000000677519	Transferências em aberto (banco)	6.526,00€
	078101120000000677810	TR e cobrança de multibanco (banco)	13.443,79
	078101120000000684309	Recebimentos TR + de cheque banco	5.831,23€
	078101120000000684406	Recebimentos em aberto (banco)	131.998,41€
	078101120112001211285	Regularizações a crédito (banco)	2.776,70€
	078101120000000842225	TRF 5251 (banco)	18.369,00€
	078101120112001440787	TR em aberto no banco (crédito)	19.776,03€
Total			205.417,59€
Operações a adicionar			
BCP	45272748503	Pagamentos em aberto (banco)	846,83€
	45272783229	Pagamentos em aberto (banco)	500,00€
IGCP	078101120000000677325	Regularizações a débito (banco)	35,06€
	078101120000000684309	Pagamentos em aberto (banco)	2.168,49€
	078101120000000842225	Regularizações a débito (banco)	22,00€
	078101120112001211285	Pagamentos em aberto Unicre (banco)	2.065,23€
	078101120112001440787	TR Fich em aberto a débito (banco)	13.171,00€
Subtotal			18.808,61€
IGCP	078101120112001337773	Recebimentos em aberto contabilidade	154,00€
Subtotal			154,00€
Total			18.962,61€

Fonte: RB disponíveis no GDOC

60. O saldo contabilístico apresentado na RB da conta do IGCP n.º 078101120000000677810, de 141.067,52€ é diferente do saldo do BA e da SRB (169.727,52€), apurando-se uma diferença de 28.660,00€, coincidente com o valor relativo a “SNC-AP DEP” em aberto na contabilidade, o que denota o incorreto registo na contabilidade desta quantia.

²⁷ Para a elaboração das RB, o IPDJ utilizou o modelo 11 sugerido pelo TC na Instrução n.º 1/2019 – PG, mas evidenciando registos por montantes globais e sem qualquer desagregação de valores, data e natureza das operações, porém, foram posteriormente remetidas novas RB utilizando um modelo diferente do inicial. Da análise efetuada, verificou-se a existência de algumas classificações e montantes diferentes das RB iniciais, pelo que se considerou esta última versão.

61. Na RB da conta do Millennium BCP n.º 45272783229, o total de 154,00€²⁸ relativo a depósitos em trânsito no banco correspondem com os “recebimentos em aberto na contabilidade”, quanto ao número, valor e datas²⁹, apresentados na RB da conta do IGCP n.º 078101120112001337773, o que indicia tratar-se dos mesmos movimentos, ainda que registados na contabilidade em conta diferente. Consultadas as RB de 2023, destas contas bancárias, verificou-se que esta situação se mantém para a conta do IGCP, não tendo sido possível confirmar a conta do BCP.
62. Constatou-se a existência de movimentos nas RB, em “outras operações a subtrair” no total de 205.417,59€, referentes a recebimentos em aberto no banco, provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito ocorridos ao longo do ano de 2018, excetuando-se o valor de 3.645,92€ (relativo a 2016 e 2017), que não foram objeto de registo contabilístico. Este procedimento tem-se mantido inalterado nos anos seguintes (2019 a 2023), conforme RB submetidas nas respetivas prestações de contas ao TC.
63. Sobre esta matéria o IPDJ justificou que:
- as “regularizações a crédito”, no valor de 2.776,70€ “(...) diz respeito aos movimentos escriturados a crédito pelo IGCP sem que até ao momento tenha sido possível obter a sua origem para que dessa forma se possam escriturar na contabilidade na contabilidade patrimonial do Instituto”;
 - relativamente à “TR 5251” de 18.369,00€, recebida no banco “(...) não foi possível apurar a sua origem. Durante o exercício de 2019 foi possível identificar a origem deste crédito (...) tendo dessa forma, ficado regularizado o movimento correspondente à citada transferência TR 5251”, contudo através da consulta à RB do ano 2019 e seguintes, verificou-se que esta regularização só se efetivou em 2021;
 - os recebimentos em aberto respeitam a “(...) movimentos escriturados pela entidade bancária que ainda não se encontram escriturados na contabilidade do Instituto no período (...)”.

Não obstante a justificação apresentada pelo IPDJ, esta revelou-se insuficiente, pelo que se desconhecem os motivos que impedem o seu registo contabilístico e que motivam a sua permanência nas reconciliações. De referir que a falta de registo destas verbas, no total de 205.417,59€, evidencia a existência de receita não contabilizada em incumprimento dos princípios orçamentais da unidade e universalidade³⁰ e da anualidade³¹ estabelecidos na LEO, bem como, as regras definidas nas Normas de Contabilidade Pública.

²⁸ Corresponde a 2 depósitos de 77,00€ cada, datados de 06/07/2018 e 25/07/2018.

²⁹ Referente a 2 depósitos de 77,00€ cada, de 10/07/2018 e de 30/07/2018.

³⁰ Art.º 9º, n.º 1 da LEO – “O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que compõem o subsector da administração central (...)”.

³¹ Art.º 14, n.º 1 da LEO – “O Orçamento do Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas são anuais.”

Ainda que possam surgir algumas dificuldades na identificação das transações, o Instituto deve proceder ao registo da totalidade dos influxos e efluxos de caixa, mesmo que não representem operações de execução orçamental, a reclassificar posteriormente, aquando da identificação dos montantes.

64. À semelhança do referido no parágrafo anterior, também os pagamentos em aberto no banco, no total de 18.808,61€, não foram objeto de registo na contabilidade. Sobre estes movimentos, o IPDJ referiu que os pagamentos em aberto respeitam a “(...) *movimentos escriturados pela entidade bancária que ainda não se encontram escriturados na contabilidade do Instituto no período (...)*”.
65. As situações relatadas nos parágrafos anteriores:
- a) Resultam de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno nos termos do artigo 9.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual;
 - b) Indiciam o incumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEO em vigor à data dos factos da unidade e da universalidade³², da anualidade³³ e da especificação³⁴ previstos, respetivamente, no n.º 1 do artigo 9.º, artigo 14.º, n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental, na sua redação atual³⁵ (receita cobrada e não contabilizada, no valor global de 205.417,59€); e
 - c) Indiciam o incumprimento do princípio da execução orçamental da receita, contemplado nos n.ºs 3 e 4 do art.º 42.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto³⁶, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que a republicou³⁷; e
- consubstanciam eventuais infrações financeiras de natureza sancionatória, previstas nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo responsáveis os membros do Conselho Diretivo em funções em 2018.
66. Em **sede de contraditório**, os responsáveis e o atual CD apresentaram alegações sobre as diversas situações relatadas, como se indica nos seguintes pontos.

³² “O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que compõem o subsector da administração central e do subsector da segurança social”.

³³ De acordo com o qual o orçamento das entidades que integram o setor das administrações públicas é anual.

³⁴ “As receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento”.

³⁵ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprova e publica em anexo a Lei de Enquadramento Orçamental, alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto e Lei n.º 10-B/2022 de 28 de abril.

³⁶ Aplicável ao caso em apreço por força do n.º 2 do art.º 8 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, de acordo com o qual os art.ºs 3.º e 20.º a 76.º desta lei só entrariam em vigor três anos após a sua publicação, ou seja, 12/09/2018. Este prazo seria depois fixado em 01/04/2020, por força da Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, que alterou a Lei n.º 151/2015.

³⁷ De acordo com o qual “3. Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente: a) Tenha sido objeto de correta inscrição orçamental; b) Esteja adequadamente classificada. 4 - A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental.”

67. **Quanto à falta de certidões e de reconciliações bancárias e à existência de contas bancárias não refletidas na síntese das reconciliações bancárias (parágrafos 48 a 50)**, o atual CD alegou que todas as contas são provenientes dos organismos que antecederam o IPDJ, e que diligenciou *“(...) junto da Banca Comercial, no sentido do apuramento da lista de responsáveis para a sua regularização e posterior encerramento, confrontando-se com situações que obstaculizaram o processo administrativo.”* Estão em causa sobretudo *“(...) contas de fundo maneio sediadas nos serviços desconcentrados (...)”* que atualmente se encontram encerradas.

Analisado o mapa do Banco de Portugal disponibilizado em anexo às alegações, constatou-se que das 21 contas da CGD apresentadas na SRB, 12 foram encerradas em 2016 (motivo pelo qual não deveriam constar no mapa SRB do ano em apreço), 2 em 2018, 4 em 2019, 5 em 2021 e 1 em 2023.

As alegações apresentadas evidenciam que houve uma redução no número de contas bancárias, mas não afastam as observações e conclusões da verificação interna.

68. **Quanto às diferenças identificadas nas reconciliações bancárias e entre estas e a síntese das reconciliações bancárias (parágrafo 51)**, alegou o atual CD que *“(...) a informação constante do Modelo 11 que suportou a análise por parte do Tribunal de Contas não se encontrava atualizada e, por isso, (...)”* apresentava as divergências identificadas, tendo anexado um *print* de um quadro com a informação *“(...) agora incluída no Modelo 11 atualizado (...)”* na sequência da qual *“(...) verifica-se que essas diferenças são inexistentes (...)”*.

Importa previamente esclarecer que o quadro em causa é o referido no ponto 51.a), elaborado pela equipa técnica que analisou a conta e tendo por base a informação remetida pelo IPDJ em sede de prestação de contas e em resposta aos ofícios de diligências instrutórias remetidos³⁸. No âmbito das alegações este quadro foi utilizado pelo IPDJ para corrigir os valores das operações em trânsito (a adicionar e a subtrair) das colunas relativas às RB, que passou a apresentar os mesmos valores refletidos na SRB. Porém, não foram remetidas novas RB (Modelo 11) justificativas das alterações apresentadas, nem outros documentos de suporte que permitissem confirmar a correção da informação. De referir, ainda, que os *prints* de RB apresentados apenas exibem o saldo bancário e o saldo contabilístico, não havendo qualquer referência ou discriminação dos valores referentes às operações em trânsito inseridas no quadro, pelo que não se pode considerar a divergência ultrapassada, mantendo-se as observações formuladas.

69. **Quanto à existência de saldos contabilísticos negativos em bancos (parágrafos 52 a 54)**, alegou o atual CD que *“(...) são referentes na sua generalidade aos exercícios de 2015 e 2016”*,

³⁸ Ofícios n.º 36314/2021, de 30 de setembro e n.º 6750/2022, de 4 de março.



sendo “(...) que os mesmos se encontram sedimentados desde 2018 pois os seus valores são praticamente idênticos aos apurados na reconciliação de contas relativas ao exercício de 2023 (...)”. Também a Vogal Lídia Praça alega no mesmo sentido, acrescentando que “(...) resultam diretamente do período de fusão.”

As alegações proferidas não contestam e não levam à alteração das observações e conclusões da verificação interna.

70. Quanto às operações a subtrair e a adicionar evidenciadas nas reconciliações bancárias com descrições genéricas e não discriminadas (parágrafos 55 a 57), o atual CD justificou que o quadro apresentado no parágrafo 55 tem identificada “(...) a natureza da operação como sendo relativas a operações referentes a saldos de 2015, 2016 e 2017, muito por força das contingências inerentes à fusão (...)”, realçando a dificuldade da sua regularização e “(...) que esses valores foram sendo sempre rastreados e avaliados em cada um dos exercícios/conta de gerência subsequente, sendo que se pode constatar que os mesmos, apesar de terem sofrido algumas regularizações, tiveram impacto reduzido na variação registada, o que permite concluir que os saldos se encontram relacionados com movimentos derivados da referida fusão, e não de lacunas ao nível do controlo interno relacionado com o processo de reconciliações bancárias, conforme se pode constatar da leitura do quadro seguinte:”

Banco	Nº conta bancária	Natureza da operação	Valor	Saldos em 31/12/2023	Diferença
Outras operações a subtrair					
BCP	45241778343	Saldo contabilístico 2015	156 366,13 €		
		Saldo contabilístico 2016	113 446,12 €	269 812,25 €	0,00 €
	45272748115	Dif saldo contabilístico 2016	275,00 €		
		Dif saldo contabilístico 2017	110,00 €	385,00 €	0,00 €
	45272783229	Dif saldo 2015	8 449,45 €	0,00 €	-8 449,45 €
45272748503	Saldo I (contabilidade) 2017	13 721,63 €	12 874,80 €	-846,83 €	
IGCP	07810112000000677519	Saldos iniciais em aberto	40 269,72 €	46 515,72 €	6 246,00 €
	07810112000000677810	Saldos iniciais em aberto	250 900,46 €	146 040,76 €	-104 859,70 €
	07810112000000684406	Saldos iniciais em aberto	37 604,64 €	118 659,09 €	81 054,45 €
	07810112000000690711	Saldos iniciais em aberto	12 490,00 €	12 490,00 €	0,00 €
	078101120112001211285	Saldos iniciais em aberto	10 583,79 €	7 807,09 €	-2 776,70 €
	078101120112001231364	Saldos iniciais em aberto	6 177,39 €	6 177,39 €	0,00 €
	078101120112001337773	Saldos iniciais em aberto	13 027,88 €	13 181,88 €	154,00 €
	07810112000000684309	Saldos iniciais em aberto	12 156,34 €	4 712,27 €	-7 444,07 €
	078101120112001440787	Saldos iniciais em aberto	21 525,62 €	7 338,15 €	-14 187,47 €
	Total	697 104,17 €	645 994,40 €	-51 109,77 €	
Outras operações a adicionar					
BCP	45272748503	Diferença de saldo 2016	868,17 €	868,17 €	0,00 €
IGCP	07810112000000677422	Saldos iniciais em aberto	1 249,66 €	814,22 €	-435,44 €
	Total	2 117,83 €	1 682,39 €	-435,44 €	

O quadro apresentado pelo IPDJ tem uma estrutura idêntica à do constante no Anexo VII do relato da VIC, o qual pretendeu dar conta da evolução da situação, recorrendo-se, para tal, à informação disponível na conta de 2023 remetida pelo IPDJ. Contudo, o quadro supra, remetido pelo IPDJ, apresenta um saldo por regularizar à data de 31/12/2023, superior em 100.256,31€ face ao saldo apurado no âmbito da verificação interna (cfr. Anexo VII), denotando a existência de informação diferente, entre as RB de 2019 a 2023 constantes da prestação de contas e as que serviram de base à elaboração do quadro pelo IPDJ.



Apesar das justificações apresentadas, as observações e conclusões formuladas não se alteram, uma vez que a existência destes saldos e dos saldos negativos, referidos no parágrafo 52, eram do conhecimento do CD em funções em 2018, os quais, durante todo o processo, não apresentaram evidências das diligências ou procedimentos efetuados que visassem ultrapassar tais incoerências, tendo o atual CD à data do exercício do contraditório dado início ao processo junto da Tutela para a regularização destes montantes³⁹.

71. **Sobre a divergência entre o saldo da RB e do Balancete/SRB (parágrafo 60)**, o atual CD esclarece que *“[a] divergência de 28.660,00 euros refere-se a depósitos identificados aquando do fecho da conta de 2018, tendo passado em trânsito na RB nesse ano e foram regularizados no exercício seguinte”*.
72. **Quanto às operações incorretamente registados (parágrafo 61)**, o atual CD do IPDJ reconhece o incorreto registo contabilístico e acresce que *“(...) os movimentos em aberto na contabilidade foram registados como operações de tesouraria, perante a dificuldade na sua identificação até à presente data.”*
73. **Sobre o montante de 205.417,59€ evidenciado nas RB como “outras operações a subtrair” (parágrafos 62 e 63)**, o atual CD, a Vogal Lídia Praça e o Presidente António Baganha referem que a situação decorreu da dificuldade na identificação e reconciliação dos movimentos, tendo o atual CD acrescentado que *“(...) o IPDJ tem incidido sobre estas temáticas, por forma a monitorizar e minimizar os valores em aberto, como se pode observar um decréscimo nas contas mencionadas no quadro (...):*

		Operações a subtrair		Operações a adicionar	
		31/12/2018	30/09/2024	31/12/2018	30/09/2024
Banco Comercial	748503			846,83	0,00
Banco Comercial	748115	3 645,92	0,00		0,00
Banco Comercial	783229	154,00	0,00	500,00	0,00
IGCP	6773			35,06	0,00
IGCP	6774	2 896,51	2 063,88		
IGCP	6775	6 526,00	6 526,00		
IGCP	6778	13 443,79	13 443,79		
IGCP	6843	5 831,23	4 042,58	2 168,49	2 168,49
IGCP	6844	131 998,41	120 623,21		
IGCP	078101120112001211285	2 776,70	2 776,70	2 065,23	2 065,23
IGCP	842225	18 369,00	0,00	22,00	22,00
IGCP	1440787	19 776,03	18 976,03	13 171,00	0,00
		205 417,59	168 452,19	18 806,61	4 255,72

74. **Quanto ao facto de as situações relatadas serem passíveis de constituir eventual infração financeira de natureza sancionatória (parágrafo 65)** (por não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno, pelo incumprimento dos princípios orçamentais da unidade e da universalidade, da anualidade e da especificação e pelo incumprimento do princípio da execução orçamental da receita), os responsáveis Vitor Pataco, Sónia Lopes, Sílvia Vermelho e Carlos Pereira alegaram que no momento da assunção das funções, o

³⁹ Cfr. carta do IPDJ, anexada ao contraditório exercido pela Vogal Lídia Praça. Contudo, não foi remetido o comprovativo do envio por email para a Tutela.



tempo foi insuficiente para se inteirarem de toda a situação do Instituto, devido à sua dimensão nacional significativa, e que no exercício das suas funções competia-lhes “(...) *orientar e gerir a atividade da instituição, mas já não desempenhar funções técnicas diretas na execução da contabilidade, no registo das receitas ou sequer na implementação de um sistema de controlo interno, cabendo essas tarefas à Divisão de Recursos Financeiros, unidade técnica especializada responsável pelo correto cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais.*”

Assim, confiaram “(...) *legitimamente na competência dos serviços técnicos responsáveis pelo registo e contabilização das receitas e nas informações que por estes lhe eram transmitidas a respeito da execução orçamental e contabilística da instituição, não tendo qualquer intervenção direta na mesma*”, acrescentando que “(...) *sempre foi garantido pelos serviços internos que os princípios de execução orçamental estavam devidamente assegurados, e que os procedimentos contabilísticos eram conformes às normas em vigor.*”

Pelo que “[c]onfiando na Divisão de Recursos Financeiros ou do Fiscal Único, se algum ato adicional fosse exigido quanto ao registo contabilístico das receitas objeto de análise (...), tal responsabilidade não recaía sobre si [e restantes responsáveis do CD], mas sim sobre a referida unidade orgânica, que detinha a competência técnica para assegurar o cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais, afastando, assim quaisquer indícios de culpa (...)”.

Estes membros do CD alegaram, ainda, que o sistema de controlo interno é “(...) *reforçado através da adoção e implementação de um Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (...)*”, destacando que “(...) *durante o mandato do Conselho Diretivo em questão, o exercício de revisão (...), donde constam como riscos identificados no âmbito do PPR, designadamente, as questões relacionadas com a arrecadação de receita, e que se foram mantendo ao longo das monitorizações precisamente por não terem sido eliminados na sua totalidade*”.

Adicionalmente, referiram “(...) *em 2019 (...) foram ainda adotados fluxogramas de circuito de despesa e receita, incluindo a aquisição de máquinas de troco automático, automatizando o manuseio de dinheiro nos pontos de recolha de receita, uma vez mais demonstrando o empenho na adoção de medidas de controlo interno que reforçam as já decorrentes da lei.*”

E que, para além do “(...) *cenário marcado pela instabilidade ao nível do pessoal e pela desorganização financeira derivada das graves limitações decorrentes da fusão, só a presença de um sólido sistema de controlo interno poderia viabilizar os resultados obtidos, sendo estes, por essa mesma razão, reveladores não só da sua existência como da sua eficácia.*”

Atendendo às alegações proferidas pelos responsáveis que integraram o CD constituído a partir de 04/09/2018, de acordo com as quais o tempo foi insuficiente para se inteirarem de

toda a situação do Instituto, cumpre reiterar que os responsáveis Vito Pataco e Carlos Pereira eram membros do CD deste 2016 e 2015, respetivamente, pelo que já exerciam funções de direção em anos anteriores ao ano em causa e, em 2018, exerceram funções durante todo o ano. Desta forma, não se poderão acolher as alegações proferidas nesta matéria.

Acresce que se mantém a conclusão sobre a ausência de controlo interno pois, ainda que algumas das situações relatadas sejam originárias em anos anteriores, o registo de contas bancárias já encerradas, a ausência de certidões ou extratos bancários comprovativos dos saldos em depósito, a apresentação de SRB com valores diferentes mas sem documentos justificativos, a ausência de esclarecimentos sobre a conta bancária n.º 7361 do IGCP e a apresentação de dados a 31/12/2023 divergentes dos constantes da conta submetida a este Tribunal evidenciam falhas de controlo interno que devem ser ultrapassadas.

Assim, não obstante as alegações proferidas, e ainda que o atual CD do IPDJ tenha evidenciado a intenção de regularizar as situações em conjunto com a tutela, mantêm-se as observações e conclusões da verificação interna, bem como as eventuais infrações financeiras identificadas no parágrafo 65 (e Anexo IX) e as recomendações projetadas.

3.6. Certificação Legal de Contas /Relatório do Fiscal Único

75. No seu relatório, o Fiscal Único dá parecer favorável à aprovação das contas.
76. A Certificação Legal de Contas (CLC) de 2018 evidencia 6 reservas e 2 ênfases (cfr. **anexo VIII**), tendo sido emitida a seguinte opinião: *“(..), exceto quanto aos possíveis efeitos das matérias referidas na secção “Bases para opinião com Reservas”, as demonstrações financeiras anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do IPDJ em 31 de dezembro de 2018, o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.”*
77. A CLC inclui ainda as seguintes opiniões sobre:
 - a) As Demonstrações orçamentais: *“(..) estão preparadas em todos os aspetos materiais, de acordo com a NCP 26 do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”;*
 - b) O Relatório de Gestão: *“(..) é coerente com as demonstrações financeiras auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais exceto quanto ao facto de não incluir as informações de contabilidade de gestão, conforme previsto na NCP 27 (...) dado que a Entidade não procedeu ainda à implementação de um sistema de contabilidade de gestão”.*



78. Questionado o IPDJ sobre as medidas adotadas e diligências efetuadas para que as reservas e as ênfases fossem ultrapassadas, o mesmo informou⁴⁰ que “(...) a fusão supra relatada limitou-se a uma mera integração dos balancetes das entidades fundidas, sendo que a informação financeira de cada uma das entidades, utilizada para efeitos da fusão não foi sujeita a exame por revisores oficiais de contas. (...) esta integração originou constrangimentos, tendo sido encontradas inconsistências e divergências que não tinham sido devidamente abordadas aquando da fusão.
79. Assim, em 2015, o IPDJ optou por registar em “Outros devedores – a regularizar (ativo)” e “Outros credores – a regularizar (passivo)”, um conjunto de operações relacionadas com o processo de fusão e dos quais não existia informação contabilística. As alterações ocorridas em 2016 e 2017 nas rubricas de “regularizações – imobilizado corpóreo” e “regularizações – amortizações”, resultaram do levantamento do inventário por uma entidade externa e independente que levou a ajustamentos do valor inicialmente registado no processo de fusão. Após estes registos a situação manteve-se inalterada, conforme o quadro seguinte:

	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2017	31/12/2016	31/12/2015
Regularizações Caixa	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079
Regularizações Depósitos no Tesouro						83 213
Cauções de Fornecedor	33 477	33 477	33 477	33 477	33 477	
Regularizações Imobilizado Corpóreo	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	23 124 763
TOTAL DEVEDOR	29 541 498	23 279 055				
Regularizações Depósitos à Ordem + Tesouro	-940 254	-940 254	-940 254	-940 254	-940 254	-491 907
Regularizações Fornecedores	-459 626	-459 626	-459 626	-459 626	-459 626	-459 626
Regularizações Estado e Outros Entes Públicos	-334 226	-334 226	-334 226	-334 226	-334 226	-334 226
Regularizações Acréscimos e Diferimentos	-3 577 604	-3 577 604	-3 577 604	-3 577 604	-3 577 604	-3 577 604
Regularizações Amortizações Acumuladas	-1 065 465	-1 065 465	-1 065 465	-1 106 819	1 844 753	
TOTAL CREDOR	-6 377 175	-6 377 175	-6 377 176	-6 418 529	-3 466 957	-4 863 363
VALOR LIQUIDO	23 164 323	23 164 323	23 164 322	23 122 968	26 074 540	18 415 692

80. O Instituto informou ainda que, à data do fecho da conta de 2018, o atual Conselho Diretivo (CD) não reunia as condições para resolver o assunto, visto que tinham assumido funções em setembro de 2018. No entanto, o entendimento deste órgão é “(...) que a questão deve ser resolvida com pleno conhecimento e anuência de quem sobre si exerce superintendência e tutela, nos termos e para os efeitos do artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro”, apesar de não ter ainda apresentado à Tutela uma proposta de regularização contabilística destes saldos⁴¹.

⁴⁰ Cfr. resposta do IPDJ em 03/11/2021.

⁴¹ Cfr. esclarecimentos prestados pelo IPDJ em 27/04/2023, “(...) esse pedido não foi ainda remetido. De facto (...), o IPDJ comprometeu-se a “apresentar à tutela uma proposta de regularização contabilística destes saldos que permita a resolução definitiva deste tema”. Contudo, (...) a proposta de orçamento de Estado para 2022 foi chumbada (...) o que conduziu à dissolução da Assembleia da República e, consequentemente, ao agendamento de novas eleições. (...) a proposta de regularização contabilística que será apresentada à Tutela, após merecer a concordância do Fiscal Único do IPDJ e discussão prévia com as outras entidades (consultores) envolvidas, passará fundamentalmente pela anulação dos saldos (ativos de cerca de € 29,5 milhões e passivos de cerca de € 6,4 milhões), por contrapartida da diminuição líquida de cerca de € 23,1 milhões dos Resultados Transitados (rubrica do capital próprio)”.

Importa referir que até à data dos últimos esclarecimentos prestados pelo Instituto⁴¹, não houve desenvolvimentos nesta matéria, uma vez que o IPDJ referiu que “[a] questão não chegou a ser apresentada formalmente à Tutela a seguir à sua tomada de posse, tendo em conta a intensa atividade do IPDJ, bem como, a integração de novas atribuições (...)”.

81. Neste seguimento e atendendo ao período temporal decorrido desde a fusão até à atualidade, deve o IPDJ, com a brevidade possível, apresentar à Tutela a proposta de regularização dos saldos, dos quais derivam as reservas e ênfases constantes da CLC, devendo ser remetidos a este Tribunal os comprovativos da proposta de regularização enviada à Tutela e a respetiva decisão e, no caso de ser autorizada, também os comprovativos das regularizações contabilísticas efetuadas.

3.7. Conclusões

82. Da análise e conferência documental da presente conta conclui-se o seguinte:
- Existe uma divergência, de -46.837,90€, na receita, entre a DDORC e a CGE, resultante de correções contabilísticas não refletidas na CGE;
 - Apurou-se uma divergência entre os BA 13 e 14, o Anexo às demonstrações financeiras e os formulários relativos aos Ativos Fixos Tangíveis (AFT) e Ativos Intangíveis (AI);
 - Sendo 2018 o 1.º ano de aplicação do SNC-AP, os ajustes/reclassificações deveriam constar do mapa “Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP”, criado para o efeito, o que não sucedeu, impossibilitando a identificação e compreensão dos ajustes efetuados em resultado da transição, bem como a comparação das demonstrações financeiras com as notas constantes do anexo às mesmas;
 - Existem contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado, em incumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado;
 - Não foram remetidas todas as certidões/extratos bancários relativos às contas bancárias detidas pelo IPDJ, nem as reconciliações bancárias das mesmas, o que impede a confirmação do saldo em depósito nas instituições bancárias;
 - Não foram incluídas na SRB, as contas da CGD n.º 0391006775330, n.º 0391011424730 e n.º 0391009965530, que foram encerradas apenas em 2019;
 - As diferenças das operações em trânsito evidenciadas no mapa SRB e a informação constante das respetivas RB e a existência de saldos contabilísticos negativos na SRB não permitem concluir com segurança sobre a fiabilidade dos saldos e refletem a existência de falta de controlo interno nesta matéria;
 - Existem movimentos em trânsito nas RB, em “outras operações a subtrair” e em “outras operações a adicionar”, no total de 697.104,17€ e de 2.117,83€, respetivamente, provenientes de anos anteriores, os quais apresentam descrições genéricas, sem a desagregação do valor global e sem a indicação da data em que ocorreram, mantendo-se por regularizar à data de 31/12/2023, os montantes de 545.738,09€ e de 2.117,83€, respetivamente;

- i) O saldo contabilístico apresentado na RB da conta do IGCP n.º 078101120000000677810, de 141.067,52€, diverge do saldo constante do BA 13 e 14 e da SRB (169.727,52€), indiciando o incorreto registo na contabilidade;
 - j) Apurou-se o registo incorreto relativamente a movimentos bancários (depósitos/recebimentos) que foram reconhecidos na contabilidade em conta bancária diferente da devida;
 - k) Pela falta de registo, na contabilidade, dos recebimentos em aberto no banco, ocorridos em 2018 e provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito, no montante de 205.417,59€, o que evidencia a existência de receita não contabilizada em incumprimento dos princípios orçamentais da unidade e universalidade e da anualidade estabelecidos na LEO;
 - l) Pela falta de registo contabilístico dos pagamentos em aberto no banco no valor de 18.808,61€.
83. Essas situações evidenciam o incumprimento da legislação em vigor e as regras contabilísticas aplicáveis, bem como a ausência de um adequado controlo interno, nomeadamente quanto ao registo na contabilidade das receitas próprias ocorridas no exercício.

4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS

84. As irregularidades e limitações de âmbito anteriormente identificadas nas “bases para a decisão” e sistematizadas nas conclusões afetam com significado os documentos de prestação de contas sob exame, uma vez que se qualificam como relevantes, quer pela materialidade subjacente às distorções contabilísticas identificadas, quer pela respetiva natureza.
85. Assim, os documentos de prestação de contas do IPDJ, I.P. não estão em condições de ser homologados em resultado do incumprimento da legislação em vigor e das regras contabilísticas aplicáveis e a ausência de um adequado controlo interno, designadamente quanto ao registo da receita própria e à movimentação das contas bancárias.

5. RECOMENDAÇÕES

86. Considerando o exposto no presente relato, recomenda-se ao Conselho Diretivo do IPDJ a adoção de procedimentos de controlo interno e de medidas que garantam:
- a) A salvaguarda de ativos e o cumprimento da legalidade e da regularidade da execução orçamental;
 - b) A exatidão e integridade dos registos contabilísticos, bem como o registo atempado das operações no exercício a que respeitam;
 - c) O cumprimento do Princípio da unidade de tesouraria do Estado;
 - d) O cumprimento dos princípios orçamentais, designadamente quanto ao adequado registo das receitas próprias e assegurando que os registos contabilísticos são alocados ao respetivo orçamento;
 - e) A adequada prestação da conta, nomeadamente o correto preenchimento dos formulários em conformidade com a informação constante das demonstrações financeiras e orçamentais;
 - f) A implementação de mecanismos de controlo interno designadamente no âmbito da elaboração de reconciliações bancárias e da análise oportuna e tempestiva dos itens em trânsito e/ou não conciliados.

6. EMOLUMENTOS

87. Os emolumentos são calculados nos termos dos n.ºs 1 e 5 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 3/B-2000, de 04 de abril, no valor de **17.164,00€**.

7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

88. Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respetivo Parecer.

8. DECISÃO

89. Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:
- a) Aprovar o presente Relatório relativo à conta de 2018;
 - b) Aprovar a recusa de homologação da conta de 2018, do IPDJ, IP, com as recomendações formuladas no ponto 5;
 - c) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória dos membros do CD do IPDJ que não deram cumprimento ao princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, nos termos do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC;
 - d) Remeter o presente Relatório aos responsáveis notificados em sede de contraditório;
 - e) Remeter este Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e no n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;
 - f) Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à respetiva divulgação via internet, sem o anexo IX, conforme previsto no n.º 4 do artigo 9.º da LOPTC;
 - g) Fixar os emolumentos a pagar no montante de 17.164,00€.

Tribunal de Contas, em 27 de março de 2025.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria da Luz Carmesim Pedroso de Faria)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(José Fernandes Farinha Tavares)

(Mário António Mendes Serrano)



ANEXO I - Responsáveis do IPDJ, I. P.⁴²

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Augusto Fontes Baganha	Presidente	01/01 a 03/09/2018
Vitor Manuel Batista Pataco	Vice-Presidente	01/01 a 03/09/2018
	Presidente	04/09 a 31/12/2018
Lídia Maria Garcia Rodrigues Praça	Vogal	01/01 a 03/09/2018
Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes	Vice-Presidente	04/09 a 31/12/2018
Sílvia Isabel de Sousa Vermelho	Vogal	01/10 a 31/12/2018
Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira	Vogal	01/01 a 31/12/2018

Fonte: Lista de responsáveis enviada pelo IPDJ, I.P. em resposta ao n/ ofício n.º 6004/2025, de 13 de fevereiro.

ANEXO II - Conta de emolumentos

ARTIGO 9.º n.º	INCIDÊNCIA	EMOLUMENTOS
	INSTITUTO PORTUGUÊS DO DESPORTO E DA JUVENTUDE, I.P.	
	Receita Própria Cobrada	77 647 564,72
	A deduzir:	
	Encargos de Cobrança	
	Transferências Correntes	629 717,65
	Transferências de Capital	
	Empréstimos	
	Reembolsos e Reposições	244 429,92
		874 147,57
1	1,0% s/	76 773 417,15
5	limite máximo	17 164,00
	Total de emolumentos. (Euros)	17 164,00

ANEXO III - Ficha técnica

Auditor-Coordenador	Ana Teresa Santos
Auditor-Chefe	Regina Nunes
Técnico	Cristina Silva (até 04/03/2022)
Técnico	Sandra Reis

ANEXO IV - Organização do processo

Volume	Documentos que integra	Fls. a fls.
I	Relato; Conta de Gerência de 2018	1 a 352
II	Contraditório; Anteprojeto de relatório; Projeto de relatório	353 a 532

⁴² A informação constante deste mapa foi corrigida na sequência do exercício do contraditório, tal como relatado no parágrafo 15 e 16.



ANEXO V - Diferenças nos AFT entre os BA, Q 5.1 e 5.2 e Anexo às Demonstrações Financeiras

Ativos Fixos Tangíveis	Q5.1 - AFT - variação das depreciações e perdas por imparidades acumuladas	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.	Q5.1 - AFT - variação das depreciações e perdas por imparidades acumuladas	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.	Q5.2 - AFT - quantia escriturada e variações no período	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.	Q5.2 - AFT - quantia escriturada e variações no período	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.
	Quantia bruta - início do período			Depreciações acumuladas - início do período			Adições (a)			Depreciações do período (b)		
Terrenos e rec. naturais	14 180 321,79	14 180 321,79	14 180 321,79	-	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	-
Edif. e outras construções	70 123 070,11	70 121 230,51	70 121 230,51	24 905 801,50	24 877 665,14	24 877 665,14	893 403,07	895 242,67	867 517,37	3 295 341,14	3 323 477,50	3 295 341,14
Equip. básico	5 253 390,09	13 385 988,56	13 396 654,46	4 240 889,19	11 857 244,15	11 865 799,43	763 379,21	-7 365 380,43	925 115,40	288 185,83	-7 328 169,13	288 185,83
Equip. Transporte	745 575,74	745 575,74	745 575,74	675 306,26	652 246,66	652 246,66	0,00	0,00	0,00	35 133,84	58 193,44	35 133,84
Equip. administrativo	3 653 946,83	1 450 065,42	1 450 065,42	3 280 376,33	971 771,91	971 771,91	80 344,67	2 284 226,08	279 080,45	153 343,74	2 461 948,16	153 343,74
Outros	1 602 468,44	566 772,24	556 106,34	1 349 883,51	314 948,41	306 393,13	134 281,32	1 172 107,88	4 980,00	84 911,24	1 119 846,34	84 911,24
Outros ativos tangíveis em curso	0,00	61 802,58	61 802,58	-	-	-	61 802,58	0,00	0,00	-	-	-
Total	95 558 773,00	100 511 756,84	100 511 756,84	34 452 256,79	38 673 876,27	38 673 876,27	1 933 210,85	-3 013 803,80	2 076 693,22	3 856 915,79	-364 703,69	3 856 915,79

(a) - As aquisições do BA foram obtidas pela diferença entre o saldo final e o saldo inicial.

(b) - O apuramento das depreciações do período do BA foi obtido pela diferença entre o saldo final e o saldo inicial.

ANEXO VI - Diferenças nos AI entre os BA, Q 3.1 e 3.2 e Anexo às Demonstrações Financeiras

Ativos Intangíveis	Q3.1 - AI - variação das depreciações e perdas por imparidades acumuladas	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.	Q3.1 - AI - variação das depreciações e perdas por imparidades acumuladas	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.	Q3.2 - AI - quantia escriturada e variações no período	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.	Q3.2 - AI - quantia escriturada e variações no período	BA 13 e 14 (classe 4)	Anexo às demonst. financ.
	Quantia bruta - início do período			Depreciações acumuladas - início do período			Adições (a)			Depreciações do período (b)		
Programas de computador	4.889.644,63	0,00	0,00	4.262.973,69	0,00	0,00	175.750,15	5.065.394,78	0,00	349.968,79	4.612.942,48	349.968,79
Total	4.889.644,63	0,00	0,00	4.262.973,60	0,00	0,00	175.750,15	5.065.394,78	0,00	349.968,79	4.612.942,48	349.968,79

(a) - As aquisições do BA foram obtidas pela diferença entre o saldo final e o saldo inicial.

(b) - O apuramento das depreciações do período do BA foi obtido pela diferença entre o saldo final e o saldo inicial.



ANEXO VII - Movimentos em trânsito de anos anteriores pendentes nas Reconciliações Bancárias

Banco	N.º conta bancária	Natureza da operação	Saldo em 31/12/2018	Regularizações 2019-2023	Saldo em 31/12/2023
Outras operações a subtrair					
BCP	45241778343	saldo contabilístico 2015	156.366,13€	-	156.366,13€
		saldo contabilístico 2016	113.446,12€	-	113.446,12€
	45272748115	Dif saldo contabilidade 2016	275,00€	275,00€	-
		Dif saldo contabilidade 2017	110,00€	110,00€	-
	45272783229	Dif saldo 2015	8.449,45€	8.449,45€	-
45272748503	Saldo I (contabilidade) 2017	13.721,63€	-	13.721,63€	
IGCP	078101120000000677519	saldos iniciais em aberto	40.269,72€	-	40.269,72€
	078101120000000677810	Saldos iniciais em aberto	250.900,46€	112.344,30	138.556,16€
	078101120000000684406	Saldos iniciais em aberto	37.604,64€	17.545,00	20.059,64€
	078101120000000690711	Saldos iniciais em aberto	12.490,00€	-	12.490,00€
	078101120112001211285	Saldos iniciais em aberto	10.583,79€	-	10.583,79€
	078101120112001231364	Saldos iniciais em aberto	6.177,39€	1.684,88€	4.492,51€
	078101120112001337773	Saldos iniciais em aberto	13.027,88€	-	13.027,88€
	078101120000000684309	Saldos iniciais em aberto	12.156,34€	10.957,45€	1.198,89€
078101120112001440787	Saldos iniciais em aberto	21.525,62€	-	21.525,62€	
Total			697.104,17€	151.366,08€	545.738,09€
Outras operações a adicionar					
BCP	45272748503	Diferença de saldo 2016	868,17€	-	868,17€
IGCP	078101120000000677422	Saldos iniciais em aberto	1.249,66€	-	1.249,66€
Total			2.117,83€	0,00€	2.117,83€

Fonte: RB disponíveis no GDOC (anos 2018 a 2023)

ANEXO VIII - Reservas e ênfases constantes da CLC

Reservas

“1. A fusão do IDP e IPJ foi dada como concluída a 18 de maio de 2012, com a publicação em Diário da República, 2.ª série – N.º 109 de 5 de junho de 2012, através da Deliberação (extrato) n.º 765/2012, tendo sido, no entanto, a data 5 de abril de 2012 apontada como o dia em que o IPDJ entrou em atividade. Neste contexto, as últimas Contas de Gerência do IDP e IPJ, reportadas a 4 de abril de 2012, não foram objeto de revisão legal das contas. Não existe evidência de que as demonstrações financeiras de 2011 do IPDJ tenham sido sujeitas a revisão legal das contas. A revisão legal das contas de 2011 do IDP, exercício que pela alteração ocorrida no Conselho Diretivo teve duas contas de gerência, resultou numa escusa de opinião. Estas situações configuram limitações ao âmbito e profundidade do nosso exame relativamente aos saldos de abertura reportados à constituição e início das atividades do IPDJ).

2. A rubrica de Outros Devedores em 31 de dezembro de 2018, integra 29 51 498 euros, correspondentes a um conjunto de ajustamentos e regularizações, na generalidade relacionados com o processo de fusão dos anteriores Instituto do Desporto de Portuga (IDP) e Instituto Português da Juventude (IPJ), que determinaram a segregação e reclassificação de saldos relacionados essencialmente com as seguintes rubricas, não existindo ainda informações que permitam concluir definitivamente quanto à elegibilidade destes saldos e quanto à forma da sua regularização: saldos de Caixa no valor total de 71 079 euros; cauções de fornecedores de 33 477 euros; e ativos fixos tangíveis (imobilizado) de 29 436 942 euros. A rubrica de Outros Credores em 31 de dezembro de 2018, integra um conjunto de ajustamentos e regularizações de 6 377 176 euros, relacionados também com o referido processo de fusão do IDP e IPJ, para os quais não existem ainda informações que permitam concluir definitivamente quanto à exigibilidade destes saldos e quanto à forma da sua regularização; saldos de Depósitos em Instituições Financeiras e no Tesouro no valor total de 940 254 euros; saldos de Fornecedores de 459 626

euros; impostos e contribuições de 334 226 euros; Acréscimos e diferimentos de 3 577 604 euros; e amortizações acumuladas de 1 065 465 euros. Estes saldos ativos e passivos, transitaram fundamentalmente do anterior IDP. Estas situações consubstanciam limitações ao âmbito e profundidade do nosso exame.

3. Os Ativos Fixos Tangíveis, que em 31 de dezembro de 2018 evidenciam um valor líquido de 59 188 780 euros – que representa cerca de 41% do ativo líquido total nessa data – integram um conjunto de bens imóveis detidos pelo IPDJ, no valor líquido contabilístico de 56 995 652 euros, para os quais não se encontram disponíveis avaliações atualizadas, que permitam conhecer o respetivo justo-valor e avaliar da necessidade de eventuais ajustamentos, nomeadamente de imparidade. Esta situação consubstancia uma limitação ao âmbito e profundidade do nosso exame.

4. Relativamente às contas correntes com terceiros de Clientes e Fornecedores, salientamos que os Clientes conta corrente ascendem, em 31 de dezembro de 2018, a 2 676 523 euros que correspondem fundamentalmente a créditos detidos sobre federações e associações desportivas, relativamente aos quais, as respostas obtidas ao nosso pedido de confirmação de saldos permitem identificar divergências não reconciliadas de cerca de 585 000 euros, o que considerando que não fomos habilitados com a resposta da generalidade das entidades selecionadas, determinou que não tenha sido possível efetuar procedimentos alternativos para concluir acerca da natureza e recuperabilidade destes saldos. Por outro lado, alguns destes saldos evidenciam uma antiguidade significativa, para os quais não foram contabilizados quaisquer ajustamentos para fazer face ao risco de incobrabilidade. Conforme divulgado na nota 8.2 do Anexo às demonstrações financeiras, decorrem diligências com as principais entidades tendo em vista a recuperação destes créditos, sendo convicção do Conselho Diretivo que esses créditos serão substancialmente recuperáveis no âmbito dessas diligências, pelo que não foram contabilizadas quaisquer perdas por imparidade. Por outro lado, no âmbito do processo de confirmação de saldos e outras informações de Fornecedores, cuja conta corrente em 31 de dezembro ascende a cerca de 5 800 euros, foram identificadas divergências não reconciliadas de cerca de 15 000 euros, o que, considerando que não fomos habilitados com a resposta da generalidade das entidades selecionadas, determinou que não tenha sido possível efetuar procedimentos alternativos para concluir sobre a objetividade e plenitude das responsabilidades evidenciadas a 31 de dezembro de 2018. Estas situações consubstanciam limitações ao âmbito e profundidade do nosso exame.

5. No âmbito do procedimento de confirmação externa de saldos e outras informações, não fomos habilitados com a resposta das entidades bancárias Caixa Geral de Depósitos e Santander Totta (Banco Popular), nem com os respetivos extratos bancários com referência a 31 de dezembro de 2018, sendo que os saldos contabilísticos daquelas entidades bancárias ascendem a cerca de 1 900 euros (diversas contas bancárias) e 10 000 euros (uma conta bancária), respetivamente, àquela data. Esta situação consubstancia uma limitação ao âmbito e profundidade do nosso exame.

6. Relativamente à nossa análise de eventos subsequentes, não obstante a disponibilização das atas do Conselho Diretivo de 2019, a receita de 2019 ainda não se encontra totalmente integrada na contabilidade, não estando assim reunidas as condições necessárias para concluirmos a análise de eventos subsequentes que pudessem ter impacto nas demonstrações financeiras a 31 de dezembro de 2018. Esta situação que configura uma limitação de âmbito do nosso exame.”

Ênfases

“Conforme divulgado na nota 1.2 do Anexo às demonstrações financeiras, o IPDJ apresentou pela primeira vez as demonstrações financeiras e orçamentais de acordo com o novo normativo contabilístico em vigor, Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro. Em consequência, os saldos comparativos do balanço relativos a 2017, aprovados ainda no anterior sistema contabilístico Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), foi objeto de reconciliação para o SNC-AP, resultando num ajustamento líquido do ativo e no passivo de 1 144 560 euros (redução).

Conforme divulgado na Nota 7 do Anexo às demonstrações financeiras, tendo por base a informação preparada e disponibilizada pelos Serviços Jurídicos do IPDJ relativa aos Processos judiciais em curso (documentação que carece ainda de formalização), respetivas probabilidades de sucesso e responsabilidades estimadas para o IPDJ, as Provisões para Riscos e Encargos foram reduzidas em 2018 em 860 520 euros, ascendendo a 31 de dezembro de 2018 a 2 051 757 euros, para fazer face ao risco envolvido em processos que envolvem um valor total de 15 708 169 euros. A salientar que, por uma questão de prudência, nos casos em que os Serviços Jurídicos do IPDJ considerava difícil a determinação da probabilidade de decisão favorável, foi contabilizada uma provisão de 50% do valor da ação.”

ANEXO IX - Quadro de eventuais infrações financeiras

Parágrafo	Descrição do facto	Normas violadas	Montante	Responsáveis	Responsabilidade	
					Sancionatória	Reintegratória
48 a 61; 65 a); 74	Falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno	Artigo 9.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro	-	Conselho Diretivo	Alíneas d) e n) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	
62 a 64; 65 b) a 65 c); 74	Falta de registo contabilístico de receita, no valor global de 205.417,59€, em violação do princípio orçamental da unidade e universalidade e da anualidade	Artigo 9.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual; artigos 9.º e 14.º, n.º 1 do artigo 17.º, e n.º 1 e 2 do artigo 52.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro na sua redação atual (Princípios Orçamentais); n.ºs 3 e 4 do art.º 42.º, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que a republicou (Regras de Execução Orçamental)	205.417,59€	Conselho Diretivo	Alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	



ANEXO X – Exercício do contraditório

Alegações do atual CD em funções



22-01-2025

TRIBUNAL DE CONTAS

E 612/2025
2025/1/23



Exmo/a. Senhor/a
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050 - 189 Lisboa 1050 - 189 Lisboa

Registado c/aviso de Receção

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
Proc. nº 5069/2018 DAIII.1(AD.CENTRAL)	7/1/2025	OE_SC_DRHFP_0001/2025	21/01/2025

ASSUNTO: Exercício de Contraditório - Notificação do Relato de Verificação Interna à Conta do IPDJ, IP, relativa a 2018

Somos pelo presente a acusar a receção do V/ofício de referências acima identificadas e para o qual apresentamos em sede de contraditório e nos termos do artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, os seguintes comentários:

Pensamos ser de justiça assinalar que as evidências apresentadas ao longo destes esclarecimentos, permitem admitir que, em complemento do mencionado na página 6 do Relato da Verificação Interna em apreço, o Instituto não só respeitou a generalidade dos requisitos da Instrução do Tribunal, como ao longo destes últimos sete anos implementou medidas de monitorização e acompanhamento da atividade desenvolvida (em 2023 mais de 75 milhões de euros de vendas e prestação de serviços), que permitem afirmar ser o seu sistema de controlo interno apto a assegurar, entre outras volências, uma utilização eficiente e eficaz dos ativos e recursos – balanço em 31 de dezembro de 2023 que evidencia um total de 121 373 229 euros e um total de fundos próprios de 107 713 692€ -, e respeito pelas disposições legais, normativas e regulamentares aplicáveis, incluindo, entre outras, as normas e usos profissionais e deontológicos, as regras internas e estatutárias, as orientações dos órgãos sociais e as recomendações das entidades de supervisão.

Realça-se que esta evolução, ocorrida ao longo dos referidos sete anos, em matéria de prestação de contas, fruto do trabalho realizado pelo Instituto, tem sido reconhecida pelo Fiscal único, conforme é demonstrado com a diminuição do número de reservas assinaladas nas correspondentes Certificações Legais de Contas, na posse dos serviços do Tribunal, as quais passaram de 9 em 2016 para 2 no último exercício de 2023 – sendo que uma se refere às limitações provenientes do processo de fusão do IDP e IPJ.

Perante esta realidade e tendo presente todos os esclarecimentos apresentados, evidências transmitidas, imaterialidade da receita (205.417,59€) e despesa (18.808,61€), não contabilizada no exercício de 2018, bem como a evolução contínua de melhorias registadas e reconhecidas por parte

Página 1 de 16



do Fiscal único, se considera ser de toda a justiça a reversão da opinião refletida na página 19 do Relato em apreço, de que “os documentos de prestação de contas do Instituto não estão em condições de ser homologados em resultado do incumprimento da legislação em vigor e das regras contabilísticas aplicáveis e a ausência de um adequado controlo interno, designadamente quanto ao registo da receita própria e à movimentação das contas bancárias.

Procederemos, de seguida, à resposta a cada uma das alíneas plasmadas nas páginas 17 e 18 do Relato, no seu ponto 27 das Conclusões:

- a) **Existe uma divergência, de -46.837,90euros, na receita, entre a DDORC e a CGE, resultante de correções contabilísticas não refletidas na CGE;**

A divergência apontada de -46.837,90 euros entre a DDORC e a Conta Geral do Estado (CGE), resulta de correções contabilísticas realizadas após o reporte no SIGO da Conta de Gerência de 2018 (CGE), nas rubricas 070103, 070107 e 070201. Abaixo detalhamos as correções e os elementos que fundamentam a divergência:

Unidade:Euro				
FF	Rubricas	BAL SIGO (CGE)	BAL SIAG	Diferenças
513 - Receitas Próprias	07.01.03	61 607,14	61 729,24	-122,10
513 - Receitas Próprias	07.01.07	223 572,16	203 897,16	19 675,00
513 - Receitas Próprias	07.01.99	282 820,00	282 820,00	0,00
513 - Receitas Próprias	07.02.01	426 632,86	399 347,86	27 285,00
513 - Receitas Próprias	07.02.04	121 368,54	121 368,54	0,00
513 - Receitas Próprias	07.02.05	108 578,10	108 578,10	0,00
513 - Receitas Próprias	07.02.08	278 343,32	278 343,32	0,00
513 - Receitas Próprias	07.02.99	2 005,64	2 005,64	0,00
513 - Receitas Próprias	07.03.02	185 495,92	185 495,92	0,00
513 - Receitas Próprias	07.03.99	71 251,30	71 251,30	0,00
Total		1 761 674,98	1 714 837,08	46 837,90

1. **Rubricas 070107 e 070201 – divergência - 46.960,00€:**

- o A 14 de maio de 2019, após o fecho do reporte no SIGO, foram anulados 7 recebimentos. A anulação destes recebimentos, deve-se ao fato dos cheques terem ultrapassado a data de validade;
- o A receita transitou em aberto para 2019 para aí serem reconhecidos.
- o A DDORC, por sua vez, já refletia as correções adequadas a partir do momento em que a anulação foi registada em 2019.



Unidade: Euro

numRecebimento	codClassEconReceita	Soma - valRe
0034313	070107	1 696,00
	070201	2 418,00
0034314	070107	1 147,20
	070201	1 500,00
0034315	070107	3 901,00
	070201	6 205,00
0034316	070107	3 661,00
	070201	5 344,00
0034317	070107	2 422,80
	070201	3 936,00
0034318	070107	5 030,80
	070201	5 899,00
0034320	070107	1 816,20
	070201	1 983,00
Total Resultado		46 960,00

2. **Rubrica 070103 divergência de 122,10 euros:**

- Relativamente à rubrica 070103, identificou-se um erro de reporte no SIGO, no valor de 122,10 euros. O valor registado na DDORC está correto e refletia adequadamente o montante constante no balancete orçamental da aplicação contabilística do IPDJ, IP.

b) **Apurou-se uma divergência entre o BA13 e 14, o Anexo às demonstrações financeiras e os formulários relativos aos Ativos Fixos Tangíveis (AFT) e Ativos Intangíveis (AI);**

Atendendo ao universo de ativos do IPDJ, IP e a escassez de recursos humanos, o IPDJ, IP viu-se obrigado a recorrer a uma empresa externa para efetivação do levantamento dos bens.

O IPDJ, IP apresenta saldos iniciais na contabilidade em ativos, no entanto, só em 2018 com a mudança para o novo referencial contabilístico SNC-AP e após o levantamento mencionado foi registado na aplicação contabilística o cadastro dos bens. A divergência apontada refere-se sobretudo à reclassificação de ativos Intangíveis, por adoção do SNC-AP e ao valor contabilizado em Imobilizado em Curso.

Esta situação obteve do Fiscal Único (BDO - Binder Dijker Otte & Co) em sede de memorando no âmbito dos trabalhos da Conta de Gerência o seguinte comentário, que passamos a transcrever:



Decorrente da transição do normativo contabilístico POCP para o SNC-AP e da aplicação do Classificador Complementar 2 no cálculo das depreciações/amortizações, em 2018 foi realizado um conjunto de movimentos de ajustamentos (ver ponto III.1 anterior) e reclassificações (transferências entre subcontas), os quais apresentamos no quadro seguinte e que tiveram um impacto de € 41 354 e € 52 828, respetivamente:

Designação	Varições Ativo Bruto 2018/2017	Varições Amortizações Acumuladas 2018/2017	Aquisições 2018	Amortizações Exercício 2018	Diferença Ativo bruto	Diferença Amortizações Acumuladas
Edifícios e Outras Construções	895 243	3 321 478	895 243	3 295 341	0	28 136
Equipamento Básico	-7 365 380	-7 328 903	925 115	287 432	-8 290 496	-7 616 335
Equipamento Transporte	0	58 193	0	35 134	0	23 060
Ferramentas e Utensílios	-10 666	-8 555	0	0	-10 666	-8 555
Equipamento Administrativo	2 284 226	2 461 948	279 080	153 344	2 005 146	2 308 604
Outros APT	1 182 774	1 128 350	4 980	84 859	1 177 794	1 043 490
Ativos Intangíveis	5 065 395	-4 612 942	0	349 969	5 065 395	-4 262 974
Total	2 051 591	-4 247 453	2 104 419	-4 206 099	(2 326)	-41 354

Realça-se que a mesma evidência já se encontrava plasmada na ABDR:

Sendo um ano de transição, em que se começou a utilizar a Classificação Complementar 2 em todos os bens, bem como, o tratamento do imobilizado passou a ser efetuado dentro da plataforma que trata os dados contabilísticos, existiram alguns ajustes e transferências entre sub-contas, as quais damos conta nos quadros abaixo, e que justificam o valor das "Transferências Internas à Entidade" presentes no quadro anterior:

	Varições Ativo Bruto 2018/2017	Aquisições 2018	Diferenças
Terreno e Recursos Naturais	0,00		0,00
Edifícios e Outras Construções	895 242,87	887 517,37	27 725,30
Equipamento Básico	-7 365 380,43	925 113,40	-8 290 493,83
Equipamento Transporte	0,00	0,00	0,00
Ferramentas e Utensílios	-10 665,90	0,00	-10 665,90
Equipamento Administrativo	2 284 226,08	279 080,48	2 005 145,63
Outros APT	1 182 773,78	4 980,00	1 177 793,78
Imobilizações em Curso	0,00		0,00
Ativos Intangíveis	5 065 394,78	0,00	5 065 394,78
Total	2 051 590,98	2 076 698,22	-25 102,24

	Varições Amortiz Acum 2018/2017	Amortizações Exercício 2018	Diferenças
Terreno e Recursos Naturais	0,00	0,00	0,00
Edifícios e Outras Construções	-3 328 477,60	3 298 841,14	28 136,36
Equipamento Básico	-7 328 903,09	287 461,87	-7 616 354,96
Equipamento Transporte	58 193,44	35 133,84	23 059,60
Ferramentas e Utensílios	-8 555,28	0,00	-8 555,28
Equipamento Administrativo	2 461 948,16	153 843,74	2 308 604,42
Outros APT	1 118 194,47	84 859,37	1 034 935,10
Imobilizações em Curso	0,00	0,00	0,00
Ativos Intangíveis	-4 612 342,48	349 969,75	-4 262 973,65
Total	-4 238 897,68	-4 206 098,75	32 798,93



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I.P.

- c) Sendo 2018 o 1º ano de aplicação do SNC-AP, os ajustes/reclassificações deveriam constar do mapa “Reconciliação para o Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP”, criado para o efeito, o que não sucedeu, impossibilitando a identificação e compreensão dos ajustes efetuados em resultado da transição, bem como a comparação das demonstrações financeiras com as notas constantes do anexo às mesmas;

Os principais ajustamentos mencionados na alínea b) relativos à mudança de referencial contabilístico ocorreram ao nível das sub-contas de AFT. Contudo, existiu de facto uma reclassificação entre AFT e AI, tendo os Softwares, aplicações e plataformas informáticas que estavam no anterior normativo contabilizados em “imobilizado Corpóreo – Software”, passaram a figurar em “Ativos Intangíveis”.

Nesta conformidade, foi objeto de retificação o “Balanço de Abertura – Aplicação pela 1ª vez do SNC” atualizado. – ANEXO I

- d) Em relação às OT, o BA 14 está incoerente com o BA 13 e a DDORC uma vez que não evidencia o saldo inicial no montante de 1.253.688,53€;

Atendendo aos inúmeros constrangimentos vividos aquando da submissão dos BA na correção da CG2018, observou-se que o BA reportado não refletia os saldos iniciais de OT. Nesta decorrência, apresentamos o BA 14 onde se encontra vertida a operação:



BALANCETE ANALÍTICO DA GERAL - PARCIAL

SNC-AP APOS APURAMENTOS

EXERCÍCIO
2018

CONTABILIZADA	ENTIDADE PARCERA	SALDO INICIAL		MOVIMENTOS PERÍODO		MOVIMENTOS ACUMULADOS		SALDO FINAL	
		DEBITO	CREDITO	DEBITO	CREDITO	DEBITO	CREDITO	DEBITO	CREDITO
07	Operações de Tesouraria	0,00	0,00	2 896 116,68	2 896 116,68	4 720 879,73	4 720 879,73	0,00	0,00
07.1	Recebimentos por operações de tesouraria	1 253 688,53	0,00	1 251 865,39	1 428 957,84	2 481 642,83	1 428 957,84	1 251 865,39	0,00
07.1.8	Outras receitas de operações de tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	179 487,35	1 779,60	179 647,75	0,00
		1 253 688,53	0,00	1 251 865,39	1 428 957,84	2 505 495,92	1 428 957,84	1 077 436,88	0,00
	102123964	0,00	0,00	0,00	0,00	727,36	0,00	727,36	0,00
07.2	Pagamentos por operações de tesouraria	0,00	0,00	176 252,45	0,00	304 899,73	304 899,73	0,00	0,00
07.2.8	Outras despesas de oper. tesouraria	0,00	0,00	176 252,45	0,00	304 899,73	304 899,73	0,00	0,00
07.0	Contas Balcas	0,00	1 253 688,53	1 428 957,84	1 428 957,84	1 754 837,17	2 585 342,55	0,00	1 251 865,39
07.0.1	Atribuições por operações de tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00	1 779,60	176 427,35	0,00	170 441,75
		0,00	1 253 688,53	1 428 957,84	1 251 865,39	1 428 957,84	2 585 495,92	0,00	1 077 436,88
	102123964	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	727,36	0,00	727,36
07.92	Pagamentos por operações de tesouraria	0,00	0,00	0,00	176 252,45	304 899,73	304 899,73	0,00	0,00
		1 253 688,53	1 253 688,53	2 896 116,68	2 896 116,68	4 720 879,73	4 720 879,73	0,00	0,00



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I.P.

- e) **Existem contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado, em incumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado;**

Na presente data o IPDJ, IP não dispõe de contas na Banca Comercial, com exceção de uma conta no Millennium que obteve dispensa da Unidade de Tesouraria.

Por forma a evidenciar, este cumprimento juntamos o mapa do Banco de Portugal – **ANEXO II**, com a discriminação das contas sediadas na Banca Comercial do IPDJ, IP, onde se observa as respetivas datas de encerramento.

- f) **Não foram remetidas todas as certidões/extratos bancários relativos às contas bancárias detidas pelo IPDJ, nem as reconciliações bancárias das mesmas, o que impede a confirmação do saldo em depósito nas instituições bancárias;**
- g) **Não foram incluídas na SRB as contas da CGD nº 0391006775330, 0391011424730 e 03911009965530, que foram encerradas em 2019;**

Todas as contas mencionadas referem-se a contas sediadas na Banca Comercial provenientes dos ex-organismos IPJ, IP e IDP, IP.

O IPDJ, IP diligenciou esforços junto da Banca Comercial, no sentido do apuramento da lista de responsáveis para a sua regularização e posterior encerramento, confrontando-se com situações que obstaculizaram o processo administrativo.

Das contas assinaladas no ponto 28 do relato e em falta a RB, cumpre-nos informar que se trata essencialmente de contas de fundo maneio sediadas nos serviços desconcentrados, já encerradas e de acordo com o articulado Decreto Lei nº155/92 de 28 de julho, no seu artigo 32º, são objeto de liquidação (Fundo Maneio) até à data anualmente fixada pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental.

Realça-se que na presente data, estas contas estão encerradas, conforme evidenciado na alínea e).

Por forma a evidenciar, este cumprimento juntamos o mapa do Banco de Portugal – **ANEXO II**, com a discriminação das contas sediadas na Banca Comercial do IPDJ, IP, onde se observa as respetivas datas de encerramento, bem como, os extratos das contas mencionadas na alínea g) – **ANEXO III**.

- h) **As diferenças das operações em trânsito evidenciadas no mapa SRB e a informação constante das respetivas RB e a existência de saldos contabilísticos negativos na SRB não permitem concluir com segurança sobre a fiabilidade dos saldos e refletem a existência de falta de controlo interno nesta matéria.**



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE I.P.

Importa clarificar que a informação constante do Modelo 11 que suportou a análise por parte do Tribunal de Contas não se encontrava atualizado e, por isso, apresentando diferenças nas operações em trânsito evidenciadas no mapa SRB e a informação constante das respetivas Reconciliações Bancárias, conforme quadro que se volta a recordar e que consta da alínea a) do ponto 30:

Banco	Número da conta	SRB			RB		DIFERENÇA ENTRE SRB E RB		
		Saldo certificado pela Instituição	Operações em trânsito		Saldo contabilístico	Operações em trânsito		a adicionar	a subtrair
			a adicionar	a subtrair		a adicionar	a subtrair		
IGCP	01120014407 87	15 739 621,61 €	5 7 015,18 €	9 804 862,62 €	5 991 684,17 €	37 239,16 €	9 785 176,59 €	19 776,03 €	19 776,03 €
IGCP	6843	347 269,46 €	3 839,39 €	18 871,74 €	332 737,10 €	1 670,90 €	16 793,25 €	2 168,49 €	2 168,49 €
IGCP	6776	399 452,58 €	34 619,19 €	264 344,25 €	169 727,52 €	6 959,19 €	294 344,25 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	6775	68 191,75 €	490,00 €	47 048,32 €	41 633,43 €	490,00 €	47 048,32 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	6844	137 320,40 €	49 184,72 €	369 603,05 €	16 902,16 €	0,00 €	120 418,33 €	49 184,72 €	49 184,72 €
IGCP	6774	791 719,17 €	1 249,66 €	2 896,51 €	790 072,32 €	1 249,66 €	2 896,51 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	01120013377	324 623,91 €	13 181,88 €	0,00 €	337 805,79 €	13 181,88 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
IGCP	0112001211285	39 811,44 €	12 649,02 €	8 138,86 €	44 321,60 €	12 649,02 €	8 138,86 €	0,00 €	0,00 €

No entanto, ao considerar a informação agora incluída no Modelo 11 atualizado, que se junta em anexo, verifica-se que essas diferenças são inexistentes, como se pode confirmar no quadro seguinte:

Banco	Número da conta	SRB			Saldo	Saldo contabilístico	RB		DIFERENÇA ENTRE SRB E RB		
		Saldo certificado pela Instituição	Operações em trânsito				Saldo contabilístico	Operações em trânsito		a adicionar	a subtrair
			a adicionar	a subtrair				a adicionar	a subtrair		
IGCP	01120014407 87	15 739 621,61 €	5 7 015,18 €	9 804 862,62 €	5 991 684,17 €	37 239,16 €	9 785 176,59 €	19 776,03 €	19 776,03 €		
IGCP	6843	347 269,46 €	3 839,39 €	18 871,74 €	332 737,10 €	1 670,90 €	16 793,25 €	2 168,49 €	2 168,49 €		
IGCP	6776	399 452,58 €	34 619,19 €	264 344,25 €	169 727,52 €	6 959,19 €	294 344,25 €	0,00 €	0,00 €		
IGCP	6775	68 191,75 €	490,00 €	47 048,32 €	41 633,43 €	490,00 €	47 048,32 €	0,00 €	0,00 €		
IGCP	6844	137 320,40 €	49 184,72 €	369 603,05 €	16 902,16 €	0,00 €	120 418,33 €	49 184,72 €	49 184,72 €		
IGCP	6774	791 719,17 €	1 249,66 €	2 896,51 €	790 072,32 €	1 249,66 €	2 896,51 €	0,00 €	0,00 €		
IGCP	01120013377	324 623,91 €	13 181,88 €	0,00 €	337 805,79 €	13 181,88 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €		
IGCP	0112001211285	39 811,44 €	12 649,02 €	8 138,86 €	44 321,60 €	12 649,02 €	8 138,86 €	0,00 €	0,00 €		

Tendo presente os valores agora considerados no Mapa 11 da Instrução nº1/2019 -PG e sua comparação com a indicação do detalhe individual das operações em trânsito, em relação às contas do IGCP abaixo mencionadas, pode-se constatar que as diferenças anteriormente assinaladas, em fase da utilização de informação desatualizada, não se verificam, pois os valores são idênticos entre as duas bases de comparação, isto é, Mapa 11 e reconciliações bancárias com detalhe individual, conforme se observa nos quadros seguintes:



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I. P.

IPDJ

12116

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP01120014407 87							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			15 739 621,61	Sald. Cont.			5 991 884,13

IPDJ

12101

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP 0112 0000006843 09							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			347 769,45	Sald. Cont.			332 737,10

IPDJ

12108

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP-6778							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			399 452,58	Sald. Cont.			169 727,52

IPDJ

12107

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP 011200000006775 19							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			88 191,75	Sald. Cont.			41 633,43

IPDJ

12102

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP 011200000006844 06							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			137 320,49	Sald. Cont.			16 902,16

IPDJ

12119

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP 0112 00000006774 22							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			791 719,17	Sald. Cont.			790 072,32

IPDJ

12117

31/dez/18

Reconciliação Bancária -IGCP 0112 01120013377 73							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			324 623,91	Sald. Cont.			337 805,79

Página 8 de 16



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I.P.

IPDJ

12104

31/dez/18

Reconciliação Bancária - JGCP 01120012112 85							
Valores em aberto no banco				Valores em aberto na contabilidade			
Banco				Contabilidade			
Data	Doc.	Debito	Credito	Data	Doc.	Debito	Credito
Sald. Banc.			39 811,44	Sald. Cont.			44 321,60

Importa salientar, que a identificação três contas bancárias, constantes no quadro infra observado, com saldo contabilístico negativo, tem a sua origem em saldos anteriores a 2018 conforme se poderá verificar n informação que consta das reconciliações plasmadas no Modelo 11 do Tribunal de Contas:

Banco	Nº conta	Saldo contabilístico
Banco Comercial Português SA (Millennium)	778343	-244 653,43 €
Banco Comercial Português SA (Millennium)	748115	-2 284,93 €
Banco Comercial Português SA (Millennium)	783229	-8 397,10 €
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público IP	1120012313	-5 334,95 €
Total		-260 670,41 €



MODELO 11 - Reconciliações bancárias

ENTIDADE

RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Designação da entidade	IPDJ IP			
Período da	Período de relato			
Banco:	MILLENNIUM BCP	Conta nº	778343	
Rec. Banc. referente a	31/12/2018			
1. Saldo do extrato bancário a)	25 158,82 €			
5. Outras operações a subtrair				
Nº	Data	Natureza da operação	Valor	
			Parcial	Total
	01/01/2018	Dif Saldo inicial banco vs Saldo inicial Contabilidade	269 812,25	269 812,25
Total			269 812,25 €	
6. Total (valor reconciliado)	(6=1-2+3+4-5)		-244 653,43 €	
7. Saldo contabilístico			-244 653,43 €	



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I. P.



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

MODELO 11 - Reconciliações bancárias

ENTIDADE

RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Designação da entidade	IPDJ IP			
Período de relato				
Banco:	MILLENNIUM BCP	Conta nº	748115	
Rec. Banc. referente a	31/12/2018			
1. Saldo do extrato bancário a)	1 745,99 €			
5. Outras operações a subtrair				
Nº	Data	Natureza da operação	Valor	
			Parcial	Total
	01/01/2018	Dif Saldo inicial banco vs Saldo inicial Contabilidade	4 030,92	
Total			4 030,92 €	
6. Total (valor reconciliado)	(6=1-2+3+4-5)		-2 284,93 €	
7. Saldo contabilístico			-2 284,93 €	



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

MODELO 11 - Reconciliações bancárias

ENTIDADE

Período de relato: 01-01-2018 a 31-12-2018

RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Designação da entidade	IPDJ IP			
Período de relato				
Banco:	MILLENNIUM BCP	Conta nº	783229	
Rec. Banc. referente a	31/12/2018			
1. Saldo do extrato bancário a)	1 696,33 €			
4. Outras operações a adicionar				
Nº	Data	Natureza da operação	Valor	
			Parcial	Total
	12.01.2018	TRF P/ IPDJ IP	500,00	
Total			500,00 €	
5. Outras operações a subtrair				
Nº	Data	Natureza da operação	Valor	
			Parcial	Total
	01/01/2018	Dif Saldo inicial banco vs Saldo inicial Contabilidade	10 439,43	10 439,43
	06/07/2018	DEP NUM/CHQS MBCP/VIS	77,00	77,00
	25/07/2018	DEP NUM/CHQS MBCP/VIS	77,00	77,00
Total			10 593,43 €	
6. Total (valor reconciliado)	(6=1-2+3+4-5)		-8 397,10 €	



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I.P.



TRIBUNAL DE
CONTAS

MODELO 11 - Reconciliações bancárias

ENTIDADE

Período de relato: 01-01-2018 a 31-12-2018

RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Designação da entidade	IPDJ IP				
Período da	Período de relato				
Banco:	IGCP	Conta nº	01120012313.64		
Rec. Banc. referente a	31/12/2018				
1. Saldo do extrato bancário a)					842,44 €
5. Outras operações a subtrair					
Nº	Data	Natureza da operação	Valor		
			Parcial	Total	
	01/01/2018	Dif Saldo inicial banco vs Saldo inicial Contabilidade	6 177,39	6 177,39	
Total					6 177,39 €
6. Total (valor reconciliado)	(6=1-2+3+4-5)				-5 334,95 €
7. Saldo contabilístico					-5 334,95 €

Adicionalmente, salienta-se, conforme pode ser observado nos comentários à alínea i) das Conclusões do Relatório, que:

- (i) esses saldos de abertura são referentes na sua generalidade aos exercícios de 2015 e 2016;
- (ii) que os mesmos se encontram sedimentados desde 2018 pois os seus valores são praticamente idênticos aos apurados na reconciliação de contas relativas ao exercício de 2023, conforme também se demonstrará nos citados comentários à alínea i) das Conclusões.

Tendo presente, as evidências constantes dos comentários que se acabam de expor, bem como os que se irão descrever nos comentários à alínea i) do Relatório, consideramos que se torna possível concluir que as diferenças das operações em trânsito entre o Mapa 11 e a informação constante das respetivas Reconciliações Bancárias, se encontram justificadas com base na informação constante do Mapa 11 atualizado, o qual se junta em anexo. Por sua vez, a existência de saldos contabilísticos negativos identificados na SRB encontram-se, igualmente, justificados, com a sua origem em saldos de 2015, 2016 e 2017, ou seja, ao período resultante da fusão.

Neste enquadramento, registe-se ainda que todos estes saldos negativos estavam monitorizados e eram anualmente acompanhados em sede de auditoria do Fiscal Único, não sendo a sua origem motivada pela falta de controlo interno na matéria de reconciliações bancárias, pois as mesmas encontravam-se sempre efetuadas, e não tiveram qualquer evolução ao longo destes últimos seis exercícios, ou seja, entre 2018 e 2024.



- i) Existem movimentos em trânsito nas RB em outras “operações a subtrair” e em outras “operações a adicionar” no total de 697.104,17€ e de 2.117,83€, respetivamente, provenientes de anos anteriores, os quais apresentam descrições genéricas sem a desagregação do valor global e sem a indicação da data em que ocorreram, mantendo-se por regularizar à data por 31/12/2023, os montantes de 545.738,09€ e de 2.117,83€, respetivamente;

Importa recordar que os movimentos em trânsito evidenciados no Mapa SRB, e identificados pelo Tribunal, em “outras operações a subtrair” e em “outras operações a adicionar” tinham a seguinte discriminação:

Banco	Nº conta bancária	Natureza da operação	Valor
Outras operações a subtrair			
BCP	45241778343	Saldo contabilístico 2015	156 366,13 €
		Saldo contabilístico 2016	113 446,12 €
	45272748115	Dif saldo contabilístico 2016	275,00 €
		Dif saldo contabilístico 2017	110,00 €
	45272783229	Dif saldo 2015	8 449,45 €
	45272748503	Saldo I (contabilidade) 2017	13 721,63 €
IGCP	07810112000000677519	Saldos iniciais em aberto	40 269,72 €
	07810112000000677810	Saldos iniciais em aberto	250 900,46 €
	07810112000000684406	Saldos iniciais em aberto	37 604,64 €
	07810112000000690711	Saldos iniciais em aberto	12 490,00 €
	078101120112001211285	Saldos iniciais em aberto	10 583,79 €
	078101120112001231364	Saldos iniciais em aberto	6 177,39 €
	078101120112001337773	Saldos iniciais em aberto	13 027,88 €
	07810112000000684309	Saldos iniciais em aberto	12 156,34 €
	078101120112001440787	Saldos iniciais em aberto	21 525,62 €
Total			697 104,17 €
Outras operações a adicionar			
BCP	45272748503	Diferença de saldo 2016	868,17 €
IGCP	07810112000000677422	Saldos iniciais em aberto	1 249,66 €
Total			2 117,83 €

Daqui resulta, que no próprio quadro que se acaba de expor, se encontra mencionada a natureza da operação como sendo relativas a operações referentes a saldos de 2015, 2016 e 2017, muito por força das contingências inerentes à Fusão, que foram desde a primeira hora do conhecimento do Fiscal Único.



Importa de seguida realçar, demonstrando a influência dessas contingências na dificuldade de regularização desses valores em aberto, que esses valores foram sendo sempre rastreados e avaliados em cada um dos exercícios/conta de gerência subsequente, sendo que se pode constatar que os mesmos, apesar de terem sofrido algumas regularizações, tiveram impacto reduzido na variação registada, o que permite concluir que os saldos se encontram relacionados com movimentos derivados da referida fusão, e não em lacunas ao nível do controlo interno relacionado com o processo de reconciliação bancárias, conforme se pode constatar da leitura do quadro seguinte:

Banco	Nº conta bancária	Natureza da operação	Valor	Saldos em 31/12/2022	Diferença
Outras operações a subtrair					
BCP	45241778343	Saldo contabilístico 2015	156 366,13 €		
		Saldo contabilístico 2016	113 446,12 €	269 812,25 €	0,00 €
	45272748115	Dif saldo contabilístico 2016	275,00 €		
		Dif saldo contabilístico 2017	110,00 €	385,00 €	0,00 €
	45272783229	Dif saldo 2015	8 449,45 €	0,00 €	-8 449,45 €
45272748503	Saldo I (contabilidade) 2017	13 721,63 €	12 874,80 €	-846,83 €	
IGCP	07810112000000677519	Saldos iniciais em aberto	40 269,72 €	-46 515,72 €	6 246,00 €
	07810112000000677810	Saldos iniciais em aberto	250 900,46 €	146 040,76 €	-104 859,70 €
	07810112000000684406	Saldos iniciais em aberto	37 604,64 €	118 659,09 €	81 054,45 €
	07810112000000690711	Saldos iniciais em aberto	12 490,00 €	12 490,00 €	0,00 €
	078101120112001211285	Saldos iniciais em aberto	10 583,79 €	7 807,09 €	-2 776,70 €
	078101120112001231364	Saldos iniciais em aberto	6 177,39 €	6 177,39 €	0,00 €
	078101120112001337773	Saldos iniciais em aberto	13 027,88 €	13 181,86 €	154,00 €
	07810112000000684309	Saldos iniciais em aberto	12 156,34 €	4 712,27 €	-7 444,07 €
	078101120112001440787	Saldos iniciais em aberto	21 525,62 €	7 338,15 €	-14 187,47 €
		Total		697 104,17 €	645 994,40 €
Outras operações a adicionar					
BCP	45272748503	Diferença de saldo 2016	868,17 €	868,17 €	0,00 €
IGCP	07810112000000677422	Saldos iniciais em aberto	1 249,66 €	814,22 €	-435,44 €
	Total		2 117,83 €	1 682,39 €	-435,44 €

Ainda no que diz respeito, às conclusões em sede relato do Tribunal de Contas, relativas aos valores em aberto nas reconciliações bancárias por regularizar de exercícios anteriores a 2018, acresce referir que:

- Para evitar a situação com que os serviços do Instituto se depararam de as reconciliações bancárias terem evidenciado valores por regularizar inerentes a exercícios anteriores, do conhecimento do Fiscal Único, poderia ter sido adotado em alternativa - como aliás o Tribunal recomenda que fosse efetuado no penúltimo paragrafo da página 14 do Relatório em apreço -, o "registo da totalidade dos influxos e efluxos de caixa, mesmo que não representem operações de execução orçamental, reclassificando posteriormente, aquando da identificação dos montantes."
- Não obstante, decorreria de tal situação que o Instituto ao proceder dessa maneira para as outras situações de regularização anteriores a 2023, se iria debater com limitações de caráter técnico de inscrição na contabilidade, uma vez que o mesmo



obriga a identificar, os quais como é do conhecimento do Fiscal Único, não foi possível de conhecer no exercício de 2018, nem até ao presente momento.

- j) **O saldo contabilístico apresentado na RB da conta do IGCP nº 07810112000000677810 de 141.067,52€ diverge do saldo constante do BA 13 e 14 e da SRB (169.727,52€) indiciando o incorreto registo na contabilidade.**

A divergência de 28.660,00euros refere-se a depósitos identificados aquando do fecho da conta de 2018, tendo passado transito na RB nesse ano e foram regularizados no exercício seguinte.

- k) **Apurou-se o registo incorreto relativamente a movimentos bancários depósitos/recebimentos que foram reconhecidos na contabilidade em conta bancária na conta devida;**

O IPDJ reconhece, que os movimentos em aberto na contabilidade foram indevidamente registados na Banca Estatal IGCP e estão refletidos na Banca Comercial Millennium. Não obstante, os movimentos em aberto na contabilidade foram registados como operação de tesouraria, perante a dificuldade na sua identificação até à presente data.

- l) **Pela falta, de registo, na contabilidade, dos recebimentos em aberto no Banco, ocorridos em 2018 e provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito no montante de 205.417,59€, o que evidencia a existência de receita não contabilizada em incumprimento dos princípios orçamentais da unidade e universalidade e da anualidade estabelecidas na LEÖ;**

O saldo de 205.417,59euros, decorre essencialmente da dificuldade na identificação dos movimentos. Não obstante, o IPDJ tem incidido sobre estas temáticas, por forma a monitorizar e minimizar os valores em aberto, como se pode observar um decréscimo nas contas mencionadas no quadro abaixo mencionado:



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
(JUVENTUDE) P

		Operações a subtrair		Operações a adicionar	
		31/12/2018	30/09/2024	31/12/2018	30/09/2024
Banco Comercial	748503			846,83	0,00
Banco Comercial	746115	3 645,92	0,00		0,00
Banco Comercial	783229	154,00	0,00	500,00	0,00
IGCP	6773			35,06	0,00
IGCP	6774	2 896,51	2 063,88		
IGCP	6775	6 526,00	6 526,00		
IGCP	6778	13 443,79	13 443,79		
IGCP	6843	5 831,23	4 042,58	2 168,49	2 168,49
IGCP	6844	131 098,41	120 623,21		
IGCP	078101120112001211285	2 776,70	2 776,70	2 065,23	2 065,23
IGCP	842225	18 369,06	0,00	22,00	22,00
IGCP	1440767	19 776,03	18 976,03	13 171,00	0,00
		205 417,59	168 452,19	18 808,61	4 255,72

m) **Pela falta de registo contabilístico dos pagamentos em aberto, no banco no valor de 18.808,61€.**

O valor de 13.171€, tem como fundamento o fato dos ficheiros submetidos no final do exercício económico serem repartidos na Banca Estatal IGCP (debitados) por dois exercícios económicos, sendo que na contabilidade estão escriturados pelo valor total do ficheiro, como se pode evidenciar no quadro seguinte e nos extratos bancários – ANEXO IV

Pagamento em 28/12 (Banco)-Fich 886	171,00
Pagamento em 02/01 (Banco)-Fich 886	644 304,63
Pagamento em 02/01 (Banco)-Fich 886	1 656 121,08
Fich 886 - Doc 1111 - 31/12-aplicação contabilística - SIAG	2 300 596,71
Pagamento em 31/12 (Banco)-Fich 888	13 000,00
Pagamento em 03/01 (Banco)-Fich 888	1 842 670,08
Pagamento em 03/01 (Banco)-Fich 888	2 679 407,26
Fich 888- Doc 976 - 31/12- aplicação contabilística -SIAG	4 535 077,34

O IPDJ, IP reconhece as divergências apontadas nas reconciliações bancárias relativas ao exercício de 2018, não obstante realça-se que todos os valores em aberto foram devidamente identificados e estão a ser tratados com a devida diligência. Este procedimento evidencia a nossa capacidade de monitorização e resolução de tais divergências.

Salientamos que, ao longo dos últimos exercícios, o IPDJ, IP tem demonstrado melhorias significativas no tratamento das reconciliações bancárias. Pese embora, exista um conjunto de valores por regularizar, estes estão devidamente identificados e tem vindo a diminuir de forma consistente de exercício para exercício. Este progresso reflete o esforço e compromisso do IPDJ, IP com a melhoria contínua dos processos internos, através de mecanismos de monitorização regular para correção atempada de divergências e de medidas corretivas prevenindo ocorrências futuras.



Conforme resulta do indicado anteriormente o Instituto Português do Desporto e da Juventude, I. P., junta os seguintes elementos ao presente ofício:

Anexo I. – Balanço de Abertura – Aplicação pela 1ª vez do SNC

Anexo II. – Mapa do Banco de Portugal

Anexo III. – Extratos das contas sediadas na Banca Comercial

Anexo IV. – Extratos das contas sediadas na Banca Estatal

Certo de que a presente resposta será tida em conta,

Com elevada estima e consideração,

O Presidente do Conselho Diretivo do
Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P.

Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves

**APLICAÇÃO PELA 1ª VEZ DO SNC-AP (REGIME GERAL)**

RUBRICAS DE BALANÇO (1)	Valores conforme normativo anterior 31/12/2017 (2)	Reconhecimento (3)	Desreconhecimento (4)	Critério de mensuração (5)	Imparidades/ reversões (6)	Outros (7)	Retificações (8)	Reclassificações (9)	SNC-AP 01/01/2018 (10) = (2) + ... + (9)
ATIVO									
ATIVO NÃO CORRENTE									
Ativos fixos tangíveis	61 837 880,57		-802 421,09						61 035 459,48
Propriedades de investimento									0,00
Ativos intangíveis		802 421,09							802 421,09
Ativos biológicos									0,00
Investimentos financeiros	5 075 592,67								5 075 592,67
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis									0,00
Acionistas/sócios /associados									0,00
Outros ativos financeiros									0,00
Ativos por impostos diferidos									0,00
Sub total	66 913 473,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66 913 473,24
ATIVO CORRENTE									
Inventários									0,00
Ativos biológicos									0,00
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis									0,00
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis obtidos									0,00
Clientes, contribuintes e utentes	2 471 811,69								2 471 811,69
Estado e outros entes públicos	1,10							-1,10	0,00
Outras contas a receber	29 588 601,17		-1 144 459,66					20 118 484,85	48 562 626,36
Diferimentos	20 118 484,85							-20 118 484,85	0,00
Ativos financeiros detidos para negociação									0,00
Outros ativos financeiros									0,00
Ativos não correntes detidos para venda									0,00
Caixa e depósitos	22 049 042,30								22 049 042,30
Sub total	74 227 941,11	0,00	-1 144 459,66	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,10	73 083 480,35
TOTAL DO ATIVO	141 141 414,35	0,00	-1 144 459,66	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,10	139 996 953,59
PATRIMÓNIO LIQUIDO									
Património / Capital	87 513 425,49								87 513 425,49
Ações (quotas) próprias									0,00
Outros instrumentos de capital próprio									0,00
Prémios de emissão									0,00
Reservas									0,00
Resultados transitados	25 900 382,02								25 900 382,02
Excedentes de revalorização									0,00
Outras variações no património líquido	1 456 032,24								1 456 032,24
Resultado líquido do Período	14 008 890,68								14 008 890,68
Dividendos antecipados									0,00

**APLICAÇÃO PELA 1ª VEZ DO SNC-AP (REGIME GERAL)**

interesses que não controlam									0,00
TOTAL PATRIMÔNIO LÍQUIDO	128 878 730,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	128 878 730,43
PASSIVO									
PASSIVO NÃO CORRENTE									
Provisões	2 912 276,65								2 912 276,65
Financiamentos obtidos									0,00
Fornecedores de investimentos									0,00
Responsabilidades por benefícios pós-emprego									0,00
Diferimentos									0,00
Passivos por impostos diferidos									0,00
Outras contas a pagar									0,00
Sub total	2 912 276,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 912 276,65
PASSIVO CORRENTE									
Credores por transferência e subsídios não reembolsáveis concedidos									0,00
Fornecedores	12 178,72								12 178,72
Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes									0,00
Estado e outros entes públicos	241 339,86							-1,10	241 338,76
Acionistas/sócios/associados									0,00
Financiamentos obtidos									0,00
Fornecedores de investimentos									0,00
Outras contas a pagar	6 441 067,43		-1 144 459,66					1 435 474,99	6 732 082,76
Diferimentos	2 655 821,26							-1 435 474,99	1 220 346,27
Passivos financeiros detidos para negociação									0,00
Outros passivos financeiros									0,00
Sub total	9 350 407,27	0,00	-1 144 459,66	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,10	8 205 946,51
TOTAL DO PASSIVO	12 262 683,92	0,00	-1 144 459,66	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,10	11 118 223,16
TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO E PASSIVO	141 141 414,35	0,00	-1 144 459,66	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,10	139 996 953,59



Alegações da Vice-Presidente do CD em funções no período de 04/09 a 31/12/2018
Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes

RECIBO: Contraditório | Processo n.º 5069/2018 [Registo de Entrada: 1051/2025 - DAIII]



Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Para

Responder Responder a Todos Reencaminhar

qua 05/02/2025 21:40

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email :
Data/hora : 2025-02-05 18:49:46

Registo n.º : 1051/2025
Data/hora : 2025-02-05 21:40:06
Serviço : DAIII
Email : daiii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png;2025-02-05 Contraditório.pdf;2025-02-05 Contraditório.pdf;

TRIBUNAL DE CONTAS
PROCESSO n.º 5069/2018

Exmos./as. Senhores/as,

SÓNIA ALEXANDRA DA SILVA PAIXÃO DOS SANTOS BERNARDO LOPES, notificada do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao contraditório, conforme anexo que se junta, solicitando-se a V. Exas. lhe seja dado o devido seguimento.

Com os melhores cumprimentos,

Os Advogados,
Pedro Vaz Mendes | Ana Luísa Cabral



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 5069/2018

Exma. Senhora,

Auditora-coordenadora,

SÓNIA ALEXANDRA DA SILVA PAIXÃO DOS SANTOS BERNARDO LOPES (doravante abreviadamente designada "Requerente"), notificada do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P, relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao

CONTRADITÓRIO

o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:



ÍNDICE

I.	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	3
II.	DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ	4
III.	DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA.....	6
IV.	DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	7
	a) <i>Considerações Preliminares.....</i>	7
	b) <i>Do preenchimento do elemento objetivo das infrações</i>	10
	i. <i>Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado</i>	10
	ii. <i>Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação</i>	13
	• <i>Das infrações imputadas à Requerente.....</i>	13
	• <i>Da qualificação jurídica das infrações apontadas à Requerente</i>	15
	• <i>Da inexistência de qualquer infração</i>	16
	c) <i>Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações</i>	22
V.	DA MULTA A SER APLICADA	26
	a) <i>Da dispensa de aplicação de multa.....</i>	26
	b) <i>Da Atenuação Especial da Multa.....</i>	28



I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. A Requerente não pode deixar de manifestar alguma surpresa pelas infrações que lhe são imputadas no *Relato da Verificação Interna à Conta de 2018 do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P.* (doravante abreviadamente designado “IPDJ”).
2. Nestes autos, o que está em causa é o exercício económico do IPDJ de 2018.
3. No que concerne especificamente à Requerente, está em causa a circunstância de, alegadamente, ter mantido contas bancária abertas em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, não ter implementado um adequado sistema de controlo interno e não ter existido registo contabilístico de alguma receita.
4. Equacionemos – sem conceder e apenas por cautela de patrocínio –, que as referidas infrações ocorreram.
5. Ora, a Requerente tomou posse enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo em 04/09/2018.
6. Do *Relato da Verificação Interna à Conta* parece resultar que era exigível que a Requerente, no dia em que toma posse (porque se deixasse passar um dia já estaria em violação dessas regras), encerre dezenas de contas bancárias – cuja existência desconhecia –, implemente um adequado sistema de controlo interno – que muitas vezes exige a aquisição de serviços que atentas as regras de contratação pública demoram o seu tempo –, e, apesar de não deter conhecimentos técnicos contabilísticos, se imiscuisse no trabalho de quem realiza essas tarefas e alterasse o seu modo de funcionamento.
7. Salvo o devido respeito, não é razoável nem serve a justiça.
8. Quatro meses – e muito menos um dia – não é tempo suficiente para realizar esse trabalho.
9. Como pode a Requerente ser responsabilizada pelo encerramento de contas de que não conhece?
10. Como pode a Requerente ser responsabilizada pela implementação de um sistema de controlo interno quando o mesmo não existia na véspera?
11. Como pode o Requerente ser responsabilizada por decisões técnicas, de contabilidade, adotadas e validadas por quem tem competência para tal?



12. Responsabilizar a Requerente por estes três factos, nos primeiros 4 meses do seu mandato enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo, é reconhecer que ninguém pode ser gestor público porque no primeiro dia do seu mandato assume a responsabilidade por tudo quanto não foi feito no passado.
- II. DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ
13. Nos termos do disposto no artigo 53.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (doravante abreviadamente designada “LOPTC”) e no artigo 128.º, n.º 2 do Regulamento do Tribunal de Contas, e integrada no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma *Verificação Interna à Conta* do IPDJ relativa ao exercício de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018.
 14. Resultado dessa verificação, no dia 30 de dezembro de 2024, foi elaborado pelo Departamento de Auditoria III.1 o *Relato da Verificação Interna à Conta do IPDJ*, o qual concluiu que os documentos de prestação de contas apresentados não reúnem condições para ser homologados, apontando como principais motivos:
 - a. A existência de contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado (doravante abreviadamente designada “TCE”);
 - b. A falta de exatidão e integridade dos registos contabilísticos;
 - c. A falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
 15. Em suma, no *Relato da Verificação Interna* é apontada a existência de indícios de que foram violadas as seguintes obrigações:
 - a. Cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*, que decorre do artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”), do artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”) e do artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);



- b. Implementação de um adequado Sistema de controlo interno, que decorre do artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
 - c. Cumprimento das regras de execução orçamental, designadamente o *Princípio da Unidade e Universalidade*, o *Princípio da Anualidade*, o *Princípio da Especificação* e o *Princípio da Execução Orçamental da Receita*, que decorrem do artigo 9.º, n.º 1, do artigo 14.º, n.º 1, do artigo 17.º, n.º 1 e 2, e do artigo 52.º, n.º 1 e 2, todos da LEO, bem como do artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO.
16. Os factos concretamente apurados e que alegadamente consubstanciam a violação das referidas obrigações seriam suscetíveis de integrar as seguintes infrações financeiras, cuja prática é imputada aos membros que, em 2018, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ, designadamente a Requerente:
- a. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC);
 - b. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC);
 - c. Violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
17. Sucede que (pelo menos) algumas das infrações identificadas no *Relato da Verificação Interna* não se verificam.
18. Acresce que as infrações financeiras sancionatórias previstas na LOPTC pressupõem não só um comportamento (ação ou omissão) ilícito de um determinado agente, por violação e/ou inobservância de um dever de serviço (elemento objetivo), mas ainda a culpabilidade



do agente do comportamento, na modalidade de dolo ou negligência (elemento subjetivo).

19. Assim, salvo devido respeito, analisado o *Relato da Verificação Interna* e considerando a motivação subjacente às (eventuais) infrações apontadas, tal preenchimento não se verifica, sendo por demais evidente que a Requerente não praticou qualquer infração.

Mas vejamos:

III. DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA

20. O Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* apresenta um erro evidente e que condiciona toda a apreciação da matéria objeto dos presentes autos no que à responsabilidade sancionatória da Requerente diz respeito.
21. De facto, o referido *Relato* indica que a Requerente assumiu as funções de Vice-Presidente do Conselho Diretivo no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.
22. Contudo, tal informação não corresponde à verdade.
23. A Requerente foi designada Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ no dia 04/09/2018 (Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).
24. Assim, o Relato de Verificação Interna à conta pretende assacar à Requerente a responsabilidade pelo incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, pela falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e pela falta de registo contabilístico de receita.
25. Ora, isso significa que no dia 4 de setembro de 2018, ou seja, no dia em que foi designada como Vice-Presidente do Conselho Diretivo, a Requerente já tinha cometido duas das infrações que lhe tinham sido imputadas:
 - a. se as contas bancárias em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado* já existiam antes, como existiam, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que a mesma pudesse ter feito nada para o evitar;



- b. se não existia um adequado sistema de controlo interno, então, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que a mesma pudesse ter feito nada para o evitar.
26. Quanto à terceira infração, a imputação que é feita à Requerente significa que, em menos de 4 meses, a Requerente tinha de se inteirar de toda a situação de um Instituto que, como se sabe, tem uma dimensão nacional significativa, e tinha de se ter imiscuído na atividade técnica dos vários departamentos com competência nesta matéria.
27. Ou seja, na realidade, no primeiro minuto do seu mandato já se sabia que a violação iria ocorrer porque é humanamente impossível realizar o trabalho que seria exigível.
28. Em face do exposto, o erro no Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* condiciona, efetivamente, toda a imputação de infrações à Requerente.
29. Porque é distinto ter tomado posse enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo antes do ano se iniciar ou tomar posse apenas em setembro desse ano.
30. Além disso, se atentarmos na delegação (e subdelegação) de competências do Conselho Diretivo na Requerente (Deliberação n.º 1413/2018, de 31 de dezembro), verificamos que não lhe foi delegada, nem subdelegada, nenhuma competência no âmbito dos recursos financeiros.
31. Acresce que essa delegação apenas foi publicada em 31 de dezembro de 2018 (ainda que retroagindo os seus efeitos a 04/09/2018) pelo que a Requerente sempre estaria limitada no seu exercício.

IV. DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANZIONATÓRIA

a) *Considerações Preliminares*

32. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ é um instituto público, integrado na *Administração Indireta do Estado*, dotado de património próprio, personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.
33. O IPDJ resultou da fusão entre o Instituto do Desporto Português, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IDP”) e o Instituto Português da Juventude, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IPJ”), entidades às quais sucedeu, de acordo com o



artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designado “DL n.º 98/2011”), nas respetivas atribuições, competências, direitos e obrigações.

34. De um ponto de vista contabilístico, a fusão *supra* relatada limitou-se a uma mera integração dos balancetes das entidades fundidas, não tendo existido qualquer certificação legal das contas.
35. Como se compreenderá, essa integração originou constrangimentos, tendo sido encontradas inconsistências e divergências que não tinham sido devidamente abordadas aquando da fusão, e que têm impacto nas situações objeto de análise nos presentes autos.
36. O DL n.º 98/2011 procedeu então à criação do IPDJ, o qual tem por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais (cfr. artigo 4.º do diploma).
37. Nos termos do supramencionado diploma, concretamente do disposto no artigo 5.º, são órgãos do IPDJ, o Conselho Diretivo, o Fiscal Único e o Conselho Consultivo, e a respetiva organização interna dos serviços ficou estabelecida pelos respetivos Estatutos, aprovados através da Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro, alterada pelas Portarias n.º 231/2015, de 6 de agosto e n.º 27/2024, de 30 de janeiro.
38. O Conselho Consultivo, com a constituição que resulta do n.º 2, é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do IPDJ e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo (cfr. artigo 9.º, do DL n.º 98/2011).
39. Já ao Fiscal Único, estão acometidas, nos termos do artigo 8.º do DL n.º 98/2011, as competências previstas na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (doravante abreviadamente designada “LQIP”).
40. Por fim, composto por um presidente, um vice-presidente e dois vogais, e sem prejuízo das competências conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, ao Conselho Diretivo compete orientar e gerir a atividade do IPDJ.
41. No dia 4 de setembro de 2018, foram designados, em regime de substituição:



- a. Vítor Manuel Batista Pataco, para exercer o cargo de Presidente do IPDJ;
- b. A Requerente, para exercer o cargo de Vice-Presidente do IPDJ;
- c. Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ;
- d. Sílvia Isabel de Sousa Vermelho, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ – embora, quanto a esta, a designação apenas tenha produzido efeitos a partir de 1 de outubro de 2018.

(cfr. Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).

42. Portanto, apenas a partir de 4 de setembro de 2018 se considera constituído o Conselho Diretivo ao qual o *Relato da Verificação Interna* atribui eventual responsabilidade pela prática de infrações financeiras.
43. Salvo devido respeito, assumir – como se assume no *Relato da Verificação Interna* – que os membros em exercício de funções (apenas) desde 4 de setembro de 2018 têm responsabilidade pelo período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018 (incluindo por isso o período de 1 de janeiro a 3 de setembro) acarreta implicações relevantes ao nível da imputação da responsabilidade financeira.
44. Tendo o Conselho Diretivo em avaliação assumido funções, no seu conjunto, apenas em setembro de 2018, apenas a partir de 2019 assumiu responsabilidade plena pela integralidade dos exercícios.
45. Em todo o caso, ainda que se venha a considerar que a responsabilidade pelas já referidas infrações deve ser imputada à Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ desde 4 de setembro de 2018) – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a realidade é que essa responsabilidade deve ser concretamente apurada nos termos do artigo 61.º da LOPTC.
46. Sendo certo que, nos termos do artigo 21.º, da LQJP, a responsabilidade pelas infrações financeiras em causa recairia, em princípio, sobre os membros do Conselho Diretivo – a quem compete, no âmbito da gestão financeira e patrimonial, entre outras atribuições, o dever de elaborar o orçamento anual, assegurar a sua execução, arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas – é necessário, como vimos, para que haja



responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, da LOPTC, além do preenchimento do elemento objetivo, também o preenchimento do elemento subjetivo.

47. Tendo presente estas considerações, analisemos então a (in)existência de preenchimento dos pressupostos, objetivo e subjetivo, de cada uma das infrações financeiras sancionatórias imputadas à Requerente.

b) Do preenchimento do elemento objetivo das infrações

i. Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado

48. Do *Relato da Verificação Interna* resulta que a Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terá incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC) por força do incumprimento do *princípio da unidade de tesouraria do Estado*, em especial devido à existência de contas bancárias fora da TCE.
49. Em concreto, é imputada à Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ) a violação das seguintes obrigações:
- Obediência da gestão da tesouraria do Estado e das entidades que integram o subsetor da administração central ao *Princípio da Unidade de Tesouraria* (cfr. artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual – de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”);
 - Depósito, em contas na tesouraria do Estado, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, e movimentação de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P. (doravante abreviadamente designado “IGCP”) (cfr. artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”);
 - Prova do cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria* através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada



um dos três meses anteriores, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, junto do IGCP, e das instituições bancárias, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos (cfr. artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio – de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);

50. Salvo o devido respeito, não foi cometida pela Requerente nenhuma infração baseada no incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*.

Vejamos:

51. O Regime de Tesouraria do Estado foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
52. Os principais objetivos desse regime passavam pela centralização dos fundos públicos na tesouraria do Estado e respetiva otimização, surgindo assim o *Princípio da Unidade de Tesouraria*.
53. Segundo o referido *princípio*, todos os movimentos de fundos públicos deverão ser efetuados através de contas bancárias da tesouraria do Estado, a partir das quais as entidades detentoras desses fundos promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositadas as suas disponibilidades de tesouraria.
54. Mas apenas em 2007, com a publicação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, se deu a integração da tesouraria do Estado no IGCP, a qual passou a proporcionar uma visão conjunta dos ativos e passivos do Estado, a otimização dos resultados financeiros, a melhoria do controlo dos riscos de crédito e liquidez e a redução do saldo da dívida pública.
55. Por essa razão, atualmente, em resultado da conjugação do disposto no artigo 54.º, da LEO, no artigo 135.º da LOE 2018 e no artigo 104.º, do DLEO, as entidades integradas na *Administração Central do Estado* – como é o caso do IDPJ – encontram-se sujeitas, salvo dispensa autorizada nos termos do artigo 54.º, n.º 5, da LEO, a uma obrigação de



- centralização e manutenção dos dinheiros públicos na TCE, por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.
56. Ora, sendo certo que em 2018 o IPDJ detinha diversas contas bancárias na banca comercial, isso deveu-se ao processo de fusão que, apesar de ter decorrido alguns anos antes, gerou desconhecimento sobre a situação completa que resultava dos Institutos fundidos.
 57. Por outro lado, e conforme resulta do artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 98/2011, *“a nível regional funcionam serviços desconcentrados, designados por Direções Regionais do Norte, com sede no Porto, do Centro, com sede em Coimbra, de Lisboa e Vale do Tejo, com sede em Lisboa, do Alentejo, com sede em Évora, e do Algarve, com sede em Faro”*.
 58. Ora, algumas das contas bancárias estavam afetas a esses serviços desconcentrados não sendo do conhecimento da Requerente, quando tomou posse, a existência das mesmas.
 59. Acresce que, apesar de não ter sido imediato, foi o respetivo encerramento sendo operado paulatinamente, com a brevidade possível.
 60. Começando por referir que nenhuma das contas foi aberta pelo Conselho Diretivo integrado pela Requerente – tratando-se em alguns casos de contas antigas, inclusivamente anteriores à fusão, não sendo sequer do conhecimento da Requerente –, a realidade é que, quando alertados para a sua existência, instruíram de imediato os serviços competentes no sentido de procederem ao respetivo encerramento.
 61. Concluído o primeiro ano completo de mandato do Conselho Diretivo em avaliação (isto é, com a presença em permanência dos quatro membros que foram designados a 4 de setembro de 2018), já haviam sido encerradas cerca de 40% das contas comerciais por encerrar.
 62. E, apesar de em 2020 não ter sido encerrada nenhuma conta – devido à Covid-19 os serviços encontravam-se sobrecarregados com a constante adaptação às medidas de mitigação do vírus, particularmente na área do Desporto – em 2021 rapidamente se retomou o ritmo, tendo sido encerradas 7 contas.
 63. Note-se que, das 34 contas que foram encerradas, apenas 15 o foram entre 2012 e setembro de 2018, tendo as restantes 19 sido encerradas durante a vice-presidência do Conselho Diretivo pela Requerente.



64. À data em que a Requerente cessou funções enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ, este não dispunha de nenhuma conta na Banca Comercial, além da conta do *Millenium BCP* que se encontra dispensada do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado.
65. Torna-se, pois, evidente o compromisso e foco da Requerente e do Conselho Diretivo a que pertenceu, que operou rápida, diligente e eficazmente perante um problema que herdou e que adveio, essencialmente, da fusão, não sendo por isso razoável imputar à Requerente (bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.
- ii. *Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação*
- *Das infrações imputadas à Requerente*
66. Do *Relato da Verificação interna à Conta* resulta que os membros do Conselho Diretivo do IPDJ, em exercício de funções no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terão incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC) devido à falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno.
67. Por outro lado, resulta ainda do *Relato da Verificação interna à Conta* que, por falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, os referidos membros do Conselho Diretivo do IPDJ, terão incorrido em violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).



68. Em concreto, é imputada à Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ, a violação das seguintes obrigações:
- a) Implementação de um sistema de controlo interno que englobe, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável (cfr. artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
 - b) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Unidade e Universalidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que integram a administração central e do subsetor da segurança social (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da LEO);
 - c) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Anualidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas são anuais (cfr. artigo 14.º, n.º 1, da LEO);
 - d) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Especificação*, nos termos do qual as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsetores da administração central e regional e da segurança social são estruturadas em programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico, e as receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento (cfr. artigo 17.º, n.º 1 e 2, da LEO);
 - e) Cumprimento do *Princípio de Execução Orçamental de Receita*, nos termos do qual esta não pode ser liquidada ou cobrada sem que, cumulativamente, seja legal, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental – embora a liquidação e cobrança de receita possa ser efetuada para além dos valores previstos na respetiva inscrição – e esteja classificada (cfr. artigo 52.º, n.º 1 e 2, da LEO e artigo 42.º, n.º 3 e 4, da



Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO).

69. Salvo o devido respeito, não foi cometida pela Requerente nenhuma infração baseada na falta de implementação de adequado sistema de controlo, nem sequer na falta de registo contabilístico de receita, conforme veremos de seguida.
70. Antes, contudo, importa analisar uma questão quanto à caracterização jurídica das infrações identificadas pelo Tribunal de Contas.

Vejamos:

- *Da qualificação jurídica das infrações apontadas à Requerente*

71. Conforme referido, o *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ imputa à Requerente a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
72. Admitindo que tais imputações são verdadeiras – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a segunda é uma concretização da primeira infração.
73. De facto, o próprio *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ confirma que a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59 resulta “*de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno*” (parágrafos 43 e 44 do *Relato de Verificação Interna à Conta*).
74. De acordo com o artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, “*constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*”.
75. Conforme é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência nacionais, existindo uma única resolução, determinante de uma prática sucessiva de atos ilícitos, haverá lugar a um único juízo de censura penal.



76. No caso, e admitindo como boa a tese expandida no *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, existiu uma única resolução – no caso, a não implementação de um adequado sistema de controlo interno – que conduziu também à prática de um ato ilícito – no caso, a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
77. Em face do exposto, e ao contrário daquilo que é sustentado no *Relato de Verificação Interna à Conta*, a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, a terem existido – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio – consubstanciam uma única infração e não duas.
78. Também por esse motivo, a análise da ausência de procedência das referidas imputações será feita em conjunto.

- *Da inexistência de qualquer infração*

79. Conforme *Relato da Verificação Interna* (§ 41) constatou-se a existência de movimentos nas reconciliações bancárias, referentes a recebimentos em aberto no banco, provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito ocorridos ao longo do ano de 2018, no montante global de € 205.417,59, que deveriam ter sido registados na contabilidade do mesmo exercício, para serem relevados na execução orçamental do ano de 2018.
80. Mas também do *Relato da Verificação Interna* resulta que foi prestado pelo IPDJ esclarecimento a esse respeito, o qual se funda, no essencial, na impossibilidade de apuramento da origem dos referidos recebimentos, e que o mesmo não pode ser considerado suficiente para justificar a falta de registo.
81. Ora, com o devido respeito – que é muito –, não se pode classificar de insuficiente a prestação de uma informação que é verdadeira e a única possível de fornecer.
82. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ resultou de uma fusão, em 2012, que enfrentou diversas dificuldades e teve fortes implicações ao longo dos anos que a sucederam, essencialmente devido a aspetos administrativo-financeiros difíceis de ultrapassar, ou mesmo inultrapassáveis.



83. Conforme explicitado em sede própria pelo IPDJ, a referida fusão limitou-se à mera integração dos balancetes do IPJ e IDP, inexistindo evidência de que a informação financeira de cada uma dessas entidades tenha sido objeto de exame por revisor oficial de contas.
84. Ora, o próprio Instituto, além de ter empreendido todos os esforços para ultrapassar tais limitações, evidenciando uma preocupação na identificação dos movimentos – a qual foi sendo, na medida do possível, conseguida de forma faseada –, sempre foi transparente quanto a essas limitações, sempre as invocando, ao longo dos anos, através do Fiscal Único.
85. Não é razoável que ao longo dos 6 anos que decorreram desde a fusão o Tribunal de Contas não tenha levantado qualquer questão e que agora o venha fazer quanto à Requerente que efetivamente tentou, como se demonstrou, resolver os vários problemas que existiam.
86. Além de que, como já se disse, o Conselho Diretivo em avaliação apenas assumiu funções a 4 de setembro de 2018, sendo que os membros que o integraram demonstraram, ao longo de todo o seu mandato, uma preocupação ativa em resolver os problemas herdados e um compromisso contínuo em melhorar a qualidade das demonstrações financeiras.
87. A responsabilização sobre as divergências nas reconciliações bancárias relativas ao exercício de 2018 e a insegurança sobre a fiabilidade do saldo para a gerência seguinte, não pode, pois, ser imputada a um Conselho Diretivo que apenas operou em um terço do ano de 2018.
88. Mas, além da intervenção diminuta do Conselho Diretivo no exercício de 2018, a respeito das referidas divergências, merece ainda referência a rotatividade de trabalhadores e dirigentes intermédios no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, que, naturalmente, condicionou fortemente a continuidade dos trabalhos e a compatibilização com a atividade corrente.
89. Contudo, e apesar de persistirem reservas relacionadas com saldos antigos e avaliações de ativos, os avanços na regularização de créditos e na gestão de provisões refletem o esforço relevante do Conselho Diretivo em atender aos requisitos legais e de transparência.



90. Note-se que, apontando como prioridade de atuação corrigir e ultrapassar reservas anteriores, algumas herdadas já da altura da fusão ocorrida em 2012, as correções e melhorias implementadas desde o início do mandato resultaram numa redução das reservas e ênfases apontados na certificação legal de contas.
91. Se no início do mandato a certificação legal de contas apresentava 9 reservas e 4 ênfases, note-se que no seu término apenas apresentava 2 reservas, não podendo nem devendo esta evolução positiva, resultante do empenho e esforço do Conselho Diretivo na resolução dos problemas, ser ignorada.
92. Por fim, e não descurando a relevância do tema, a verdade é que, face à imensidão de movimentos e a todas as dificuldades técnicas resultantes da fusão, a falta de registo na contabilidade dos já referidos € 205.417,59 corresponde a uma ínfima parte de um problema maior que vem sendo resolvido, não fazendo sentido individualizá-la para ajuizar da prática de uma infração financeira.
93. Até porque, entre a falta de registo e a falta de acompanhamento existe uma grande diferença.
94. Apesar de a receita não se encontrar registada na contabilidade da forma como o Tribunal de Contas entende que deve estar – devido a, como vimos, impossibilidade de identificação da respetiva origem –, esteve (e está) perfeitamente identificada na documentação (reconciliações bancárias), tendo sido (e sendo) sempre, a par com todas as restantes incongruências deixadas pela fusão, monitorizada, tanto mais que se encontra em aberto nas reconciliações bancárias.
95. Portanto, os registos contabilísticos (ou, no caso, o eventual menor rigor nos mesmos), além de consubstanciarem operações estritamente técnicas – que não podem, como veremos, ser imputadas aos membros do Conselho Diretivo – não se revelam bastantes para justificar o lançamento do anátema de falta de controlo ou rigor.
96. Por outro lado, o *Relato da Verificação Interna* traz ainda à colação outro tema.
97. Partindo da enunciação de uma série de questões relativas a divergências nos documentos de prestação de contas e movimentos nas contas bancárias, o referido Relato oferece a conclusão – salvo melhor opinião, desproporcional e infundada –, de que as mesmas resultam de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno.



98. Porém, à semelhança do que já vem sendo dito, na sua generalidade, as situações elencadas resultam, isso sim, dos trabalhos da fusão que deu origem ao IPDJ, tendo este sido dotado de informação insuficiente e incongruente desde início.
99. Assumindo-se que os resultados alcançados pelo Conselho Diretivo não foram ignorados – não só por serem inquestionáveis, como pela afirmação constante do final do §36 do *Relato da Verificação Interna* –, os mesmos não podem senão ser demonstrativos da implementação de um sistema de controlo interno.
100. Mas, se dúvidas restarem quanto à implementação de um sistema de controlo interno, atente-se nas medidas adotadas pelo Conselho Diretivo ao longo do mandato, e que passamos a expor.

Vejamos:

101. Da necessidade de corrigir a fragmentação e inconsistências da contabilidade pública em Portugal – resultantes da coexistência de diferentes normativos e da falta de uma perspetiva estratégica integrada – surge o SNC-AP, que, no intuito de harmonizar e modernizar o sistema contabilístico das administrações públicas, se alinha com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e as Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS), permitindo a implementação de uma base de acréscimo no relato financeiro.
102. Além disso, promove a uniformização de procedimentos, melhora a fiabilidade da consolidação de contas e facilita a orçamentação do Estado numa lógica mais transparente e eficiente, contribuindo para uma gestão financeira pública mais rigorosa e adaptada às exigências internacionais.
103. Nesse contexto, e conforme resulta do Decreto-Lei que aprovou o SNC-AP, durante o ano de 2016 todas as entidades públicas deveriam assegurar as condições e tomar as decisões necessárias para a transição para o SNC-AP, pese embora a prestação de contas relativa ao ano de 2016 a realizar em 2017 tenha sido efetuada de acordo com os planos de contabilidade pública em vigor em 2016.



104. Ora, o IPDJ foi das primeiras entidades integradas na Administração Pública a operar a transição para o SNC-AP, em total oposição com aquilo que sucedeu com muitos outros organismos públicos – facto do qual o Tribunal de Contas tem conhecimento pessoal.
105. Mas, além disso, é importante notar a assunção de atribuições e competências das unidades orgânicas e dirigentes do IPDJ, a qual, muito naturalmente, constitui a base do sistema de controlo interno do instituto e proporciona o cumprimento dos objetivos inerentes ao SNC-AP.
106. Destaca-se a relevância das competências previstas na LQIP, designadamente no artigo 21.º, n.º 1, nas alíneas b), c) e f), e nas alíneas b), c) e d), do n.º 1, do artigo 7.º, do Estatuto do Pessoal Dirigente, mas, particularmente, as atribuições da Divisão de Recursos Financeiros, criada e prevista pelos Estatutos do IPDJ, no artigo 14.º.
107. Da referida arquitetura institucional decorre o obrigatório acompanhamento e cumprimento de um conjunto de obrigações legais pelas diferentes partes envolvidas.
108. E esse acompanhamento, não só se concretiza no âmbito dos mecanismos formais e documentadas para o efeito (de que são exemplo o SIADAP 1, as reuniões do Conselho Diretivo ou as reuniões com o Fiscal Único), mas também das práticas de trabalho diárias, que englobam reuniões e partilha de informação entre as unidades orgânicas relevantes e o Conselho Diretivo.
109. Aliás, atendendo à já realçada rotatividade no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, esse trabalho de proximidade e o sistema de controlo interno implementado pelo Conselho Diretivo foram fundamentais para permitir a continuidade dos trabalhos e colmatar as limitações dela resultantes.
110. Por outro lado, o sistema de controlo é ainda reforçado através da adoção e implementação de um Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (doravante abreviadamente designado “PPR”).
111. Apesar da obrigatoriedade de implementação decorrente do Regime Geral de Prevenção de Corrupção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, já anteriormente, na sequência da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, datada de 1 de julho de 2009, o IPDJ adotara um PPR.



112. Destaque-se, durante o mandato do Conselho Diretivo em questão, o exercício de revisão de julho de 2019, donde constam como riscos identificados no âmbito do PPR, designadamente, as questões relacionadas com a arrecadação de receita, e que se foram mantendo ao longo das monitorizações precisamente por não terem sido eliminados na sua totalidade.
113. A sua identificação, a sua aceitação e a sua monitorização contínua são demonstrativas do compromisso do Conselho Diretivo com o acompanhamento próximo e transparente das obrigações legais em matéria de controlo interno.
114. Ademais, em 2019, no primeiro ano de mandato do Conselho Diretivo, foram ainda adotados fluxogramas de circuito de despesa e receita, uma vez mais demonstrando o empenho na adoção de medidas de controlo interno que reforçam as já decorrentes da lei.
115. Por fim, note-se ainda que, com base no Plano de Atividades de 2020 e na avaliação efetuada pelo Conselho Diretivo em avaliação, foram estabelecidos como objetivos extra QUAR, com carácter evolutivo até 2024, para o Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a criação, monitorização e atualização de manuais de procedimento, designadamente no âmbito dos recursos financeiros e patrimoniais.
116. Para além da atenção com o processo, que evidencia o cumprimento dos objetivos previstos no sistema de controlo do SNC-AP, o estabelecimento de objetivos como a conferência de receita com periodicidade mensal e a redução de dívidas de clientes, permitem demonstrar que os instrumentos de gestão integram o sistema de controlo interno, sendo da sua existência também evidência – apresentando os Relatórios de Atividades informação quanto ao seu cumprimento.
117. De tudo quanto se expos resulta que, num cenário marcado pela instabilidade ao nível do pessoal e pela desorganização financeira derivada das graves limitações decorrentes da fusão, só a presença de um sólido sistema de controlo interno poderia viabilizar os resultados obtidos, sendo estes, por essa mesma razão, reveladores não só da sua existência como da sua eficácia.
118. Sendo por demais evidentes os esforços empreendidos pelo Conselho Diretivo na adoção de um sistema de controlo interno e na ultrapassagem das limitações impostas pela fusão, bem como os respetivos resultados alcançados, não é razoável imputar à Requerente



(bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.

119. Em face do exposto, resulta óbvia a inexistência de qualquer infração por parte da Requerente.

c) Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações

120. Como vimos, nos termos do artigo 61.º, n.º 1 – aplicável à responsabilidade sancionatória *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC – será de considerar como responsável pelas infrações financeiras quem desenvolveu determinada ação ou omitiu conduta que lhe era devida em função dos seus deveres funcionais e, por essa via, incorreu na previsão objetivamente tipificada como infração financeira.
121. Nos termos do artigo 21.º, da LQIP, tratando-se de infração no âmbito da gestão financeira e patrimonial, essa responsabilidade recairia nos membros que, à data da sua prática, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ.
122. Porém, tal não é suficiente para operar a imputação da referida infração aos seus agentes, sendo igualmente exigida, nos termos do disposto nos artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, seja na modalidade de dolo ou na modalidade de negligência.
123. Visando a responsabilidade financeira sancionatória acautelar a má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos, apenas aqueles que, pelas suas funções, têm obrigação legal de gerir corretamente esses recursos podem ser responsabilizados, e somente se atuarem com culpa (cf. artigos 65.º, 67.º, n.º 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC).
124. Somente com o preenchimento simultâneo dos elementos objetivo e subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira.
125. Assim, importa analisar se a Requerente, no exercício das suas funções, atuou com a diligência e prudência que seria exigível a um gestor financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, ou se, pelo contrário, agiu com culpa nos termos exigidos para configurar a infração imputada (Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3.ªS/PL, de 19/09/2019, §63).



Ora:

126. Nos termos dos Estatutos do IPDJ, está prevista uma Divisão de Recursos Financeiros, integrada no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a qual integra nas suas competências, designadamente:
- Preparar a proposta de orçamento, elaborar a conta de gerência e os relatórios de execução orçamental;
 - Assegurar a gestão financeira, bem como a contabilidade geral, analítica e de tesouraria;
 - Garantir a arrecadação da receita e o processamento e liquidação da despesa, numa ótica de legalidade e regularidade financeira;
 - Assegurar o acompanhamento da execução dos planos anuais e plurianuais numa perspetiva de gestão e controlo orçamental;
 - Assegurar a existência de adequados sistemas de controlo interno;
 - Assegurar as demais funções que lhe sejam cometidas pelo Conselho Diretivo.
- (cfr. artigo 1.º e artigo 14.º, dos Estatutos do IPDJ, aprovados pela Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro).
127. Por sua vez, nos termos do artigo 26.º, da LQJP, o fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, competindo-lhe, entre outras, acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade, bem como dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas (cfr. artigo 28.º, da LQJP).
128. Ora, não podemos deixar de notar aquilo que vem referido na Sentença n.º 16/2021 do Tribunal de Contas, de 15/07/2021, proferida no âmbito do processo n.º 5/2021-JRF/3.ª Secção, quanto à culpa na modalidade de negligência:



“Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, se decidiu no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)”.

129. Perante este quadro importa recorrer ao princípio da confiança, segundo o qual *“quem se comporta (...) de acordo com a norma de cuidado deve poder confiar que o mesmo sucederá com os outros; salvo se tiver razão concretamente fundada para pensar ou dever pensar de outro modo”*.
130. Enquanto membro do Conselho Diretivo, à Requerente competia orientar e gerir a atividade da instituição, mas já não desempenhar funções técnicas diretas na execução da contabilidade, no registo das receitas ou sequer na implementação de um sistema de controlo interno, cabendo essas tarefas à Divisão de Recursos Financeiros, unidade técnica especializada responsável pelo correto cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais.
131. Até porque não é exigível à Requerente o acompanhamento permanente de todas as questões, quando existe uma unidade orgânica com essas competências, a qual integra trabalhadores e dirigentes para o efeito.
132. No presente caso, a Requerente confiou legitimamente na competência dos serviços técnicos responsáveis pelo registo e contabilização das receitas e nas informações que por estes lhe eram transmitidas a respeito da execução orçamental e contabilística da instituição, não tendo qualquer intervenção direta na mesma.
133. Quando o Conselho Diretivo, em maio de 2019, aprovou as contas, deu por correta a informação que constava dos mapas de prestação de contas e da Certificação legal de contas, não tendo condições operacionais para averiguar se efetivamente os registos foram efetuados de forma correta.



134. À Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo) sempre foi garantido pelos serviços internos que os princípios de execução orçamental estavam devidamente assegurados, e que os procedimentos contabilísticos eram conformes às normas em vigor.
135. Não tendo motivos para desconfiar da Divisão de Recursos Financeiros ou do Fiscal Único, se algum ato adicional fosse exigido quanto ao registo contabilístico das receitas objeto de análise – o que se admite apenas por mera cautela de patrocínio e sem conceder –, tal responsabilidade não recaía sobre si, mas sim sobre a referida unidade orgânica, que detinha a competência técnica para assegurar o cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais, afastando, assim, quaisquer indícios de culpa imputáveis à Requerente.
136. A exigência de que a Requerente, por si só, questionasse um procedimento validado por técnicos especializados e pelo Fiscal Único seria desproporcionada e manifestamente excessiva, pois equivaleria a impor-lhe um dever de auditoria independente, o que excede as suas responsabilidades enquanto gestor público.
137. Além disso, sempre se dirá que a convicção da Requerente de que, ao aceitar e aprovar a execução orçamental nos termos em que o fez, estaria a atuar de acordo com a lei, nos remete para o erro sobre a ilicitude, previsto no artigo 17.º, do Código Penal (doravante abreviadamente designado “CP”).
138. Nos termos do artigo 17.º, do CP:
- “1 - Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*
- 2 - Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada”.*
139. Esclarece Teresa Beza, in Direito Penal, 2.º Volume que *“Na problemática do erro sobre a ilicitude, “o que está em causa é saber-se se, numa situação concreta, a pessoa tinha a obrigação de suspeitar que aquele acto realmente fosse ilícito ou lícito e, em consequência disso, intentar verificar se assim era ou não” (...), concretamente, informar-se (...).”*
140. O padrão de diligência exigível a um gestor público deve ser aferido de acordo com o foro profissional, tendo em consideração os deveres do cargo que ocupa, os quais têm de ser observados com a diligência de um gestor medianamente informado, criterioso, prudente e avisado.



141. No entanto, a interpretação jurídica de normas contabilísticas e orçamentais é matéria de elevada especialização técnica, pelo que não se pode exigir a um gestor público que possua o mesmo grau de conhecimento que um indivíduo especializado em direito financeiro e contabilidade pública.
142. No presente caso, a conformidade do procedimento foi validada pela Divisão de Recursos Financeiros, órgão responsável pela execução orçamental da entidade.
143. Deste modo, não se pode afirmar que a falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pela Requerente revele uma atitude de indiferença perante os deveres legais a que estava sujeito.
144. Assim, nos termos do artigo 17.º, do CP, o erro sobre a ilicitude não censurável exclui a culpa do agente, pelo que não se pode imputar à Requerente qualquer responsabilidade sancionatória.
145. Para além disso, para que o erro sobre a ilicitude fosse censurável, seria necessário demonstrar que a Requerente tinha ou deveria ter um conhecimento técnico profundo das regras orçamentais e contabilísticas aplicáveis, a um nível que excede as suas funções de gestão.
146. Em face destas circunstâncias, verifica-se que a Requerente, no caso, atuou com o cuidado exigível face às suas funções e competências, não tendo qualquer motivo para prever ou representar como possível a alegada irregularidade no registo das receitas.

V. DA MULTA A SER APLICADA

a) Da dispensa de aplicação de multa

147. Admitindo que foi cometida alguma infração pela Requerente – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, deve ser dispensada a aplicação de multa.
148. Nos termos do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.



149. A dispensa da multa não se trata de uma faculdade discricionária do Tribunal, mas sim de um poder-dever, devendo ser concedida sempre que estejam verificadas as circunstâncias que o justificam, nomeadamente:
- A inexistência de reposições financeiras a efetuar (dado objetivo);
 - A verificação de uma situação de culpa diminuta (a avaliar em concreto).
150. A jurisprudência do Tribunal de Contas tem entendido que, quanto à culpa diminuta, de que se trata de uma “quase ausência de culpa” (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19/09/2019, §6).
151. Ora, no caso em concreto verifica-se que:
- Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
 - A Requerente iniciou funções, enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo, apenas em 4 de setembro de 2018 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos (pouco menos de) 4 meses restantes do referido exercício;
 - A Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;
 - A infração imputada à Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
 - A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
 - A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta da Requerente nos diversos processos técnicos;



- g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que a Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.

152. Assim, impõe-se a dispensa da aplicação da multa ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, por se verificarem integralmente os pressupostos legais para a sua aplicação.

Sem prejuízo, e caso se venha a considerar que a conduta da Requerente não preenche os requisitos para se verificar a dispensa de aplicação de multa – o que não se aceita, nem se concebe mas apenas se equaciona por mera cautela de patrocínio –, sempre se dirá que deverá ser a multa especialmente atenuada:

b) Da Atenuação Especial da Multa

153. Nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam, por forma acentuada, a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.

154. A atenuação especial da multa aplica-se quando, analisadas as circunstâncias do caso concreto, se conclua que a censura sobre a conduta do agente deve ser significativamente atenuada, seja porque a infração financeira apresenta um grau reduzido de ilicitude, seja porque a culpa do agente é diminuta (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/2019, 3ªS/PL, de 22/10/2019, §69).

155. No caso em apreço, a infração imputada à Requerente apresenta uma ilicitude reduzida, tendo em conta, nomeadamente, que:

- a) Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);



- b) A Requerente iniciou funções, enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo, apenas em 4 de setembro de 2018 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos (pouco menos de) 4 meses restantes do referido exercício;
 - c) A Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;
 - d) A infração imputada à Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
 - e) A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
 - f) A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta da Requerente nos diversos processos técnicos;
 - g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que a Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.
156. Por outro lado, a culpa da Requerente é, no mínimo, muito reduzida, senão mesmo inexistente, pelos motivos acima expostos.
157. Para além dos fatores acima expostos, existem ainda circunstâncias que agravam a desproporcionalidade de uma eventual condenação sem atenuação especial da multa, designadamente:
- a) A Requerente sempre colaborou com as autoridades fiscalizadoras e prestou todas as informações necessárias à auditoria do Tribunal de Contas, demonstrando boa-fé e transparência na sua atuação;
 - b) Os procedimentos que foram avaliados como consubstanciando uma infração foram sendo alterados;
 - c) A Requerente apenas iniciou funções enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo em 04/09/2018;



- d) A certificação legal de contas não emitiu qualquer reserva relativamente ao registo das receitas.
158. Assim, impõe-se a aplicação da atenuação especial da mesma, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, reduzindo-se os seus limites máximos e mínimos para metade.

Nestes termos, requer-se a V.ª Exa. se digne alterar o Relato da Verificação interna à Conta do IPDJ, concluindo pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória da Requerente.

Caso assim se não entenda, o que se admite, sem conceder, por mera cautela de patrocínio,

se digne relevar a responsabilidade financeira sancionatória com a consequente dispensa de multa, nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65.º da LOPTC e do artigo 74º n.º 1 do Código Penal (aplicável *ex vi* artigo 67º da LOPTC), ou, caso assim se não entenda, com a atenuação especial da multa.

O ADVOGADO,

Pedro Vaz Mendes

Pedro Vaz Mendes
Advogado
Rua Xavier de Araújo, n.º 10, Piso 1,
Escritório 13, 1600-226 Lisboa

pedro.mendes-20292L@adv.oa.pt
Cédula Profissional n.º: 20292L



Alegações do Vogal do CD em funções em 2018

Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira

RECIBO: Contraditório | Processo n.º 5069/2018 [Registo de Entrada: 1105/2025 - DAIII]



Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Para

Responder Responder a Todos Reencaminhar

sex 07/02/2025 09:28

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email :
Data/hora : 2025-02-06 16:16:19

Registo n.º : 1105/2025
Data/hora : 2025-02-07 09:28:02
Serviço : DAIII
Email : daiii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png;2025-02-06 Contraditório.pdf;2025-02-06 Contraditório.pdf;

TRIBUNAL DE CONTAS
PROCESSO n.º 5069/2018

Exmos./as. Senhores/as,

CARLOS MANUEL DOS REIS ALVES PEREIRA, notificado do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P, relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao contraditório, conforme anexo que se junta, solicitando-se a V. Exas. lhe seja dado o devido seguimento.

Com os melhores cumprimentos,

Os Advogados,
Pedro Vaz Mendes | Ana Luísa Cabral



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 5069/2018

Exma. Senhora,

Auditora-coordenadora,

CARLOS MANUEL DOS REIS ALVES PEREIRA (doravante abreviadamente designado “Requerente”), notificado do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P, relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao

CONTRADITÓRIO

o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:



ÍNDICE

I.	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	3
II.	DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ	4
III.	DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA.....	6
IV.	DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.....	7
	a) <i>Considerações Preliminares.....</i>	7
	b) <i>Do preenchimento do elemento objetivo das infrações</i>	9
	i. <i>Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado</i>	9
	ii. <i>Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação</i>	12
	• <i>Das infrações imputadas ao Requerente.....</i>	12
	• <i>Da qualificação jurídica das infrações apontadas ao Requerente</i>	14
	• <i>Da inexistência de qualquer infração.....</i>	15
	c) <i>Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações</i>	21
V.	DA MULTA A SER APLICADA	25
	a) <i>Da dispensa de aplicação de multa.....</i>	25
	b) <i>Da Atenuação Especial da Multa.....</i>	27



I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. O Requerente não pode deixar de manifestar alguma surpresa pelas infrações que lhe são imputadas no *Relato da Verificação Interna à Conta de 2018 do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P.* (doravante abreviadamente designado “IPDJ”).
2. Nestes autos, o que está em causa é o exercício económico do IPDJ de 2018.
3. No que concerne especificamente ao Requerente, está em causa a circunstância de, alegadamente, ter mantido contas bancária abertas em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, não ter implementado um adequado sistema de controlo interno e não ter existido registo contabilístico de alguma receita.
4. Equacionemos – sem conceder e apenas por cautela de patrocínio –, que as referidas infrações ocorreram.
5. Ora, o Requerente tomou posse enquanto Vogal do Conselho Diretivo em 04/09/2018.
6. Do *Relato da Verificação Interna à Conta* parece resultar que era exigível que o Requerente, no dia em que toma posse (porque se deixasse passar um dia já estaria em violação dessas regras), encerre dezenas de contas bancárias – cuja existência desconhecia –, implemente um adequado sistema de controlo interno – que muitas vezes exige a aquisição de serviços que atentas as regras de contratação pública demoram o seu tempo –, e, apesar de não deter conhecimentos técnicos contabilísticos, se imiscuisse no trabalho de quem realiza essas tarefas e alterasse o seu modo de funcionamento.
7. Salvo o devido respeito, não é razoável nem serve a justiça.
8. Quatro meses – e muito menos um dia – não é tempo suficiente para realizar esse trabalho.
9. Como pode o Requerente ser responsabilizado pelo encerramento de contas de que não conhece?
10. Como pode o Requerente ser responsabilizado pela implementação de um sistema de controlo interno quando o mesmo não existia na véspera?
11. Como pode o Requerente ser responsabilizado por decisões técnicas, de contabilidade, adotadas e validadas por quem tem competência para tal?
12. Responsabilizar o Requerente por estes três factos, nos primeiros 4 meses do seu mandato enquanto Vogal do Conselho Diretivo, é reconhecer que ninguém pode ser



gestor público porque no primeiro dia do seu mandato assume a responsabilidade por tudo quanto não foi feito no passado.

II. DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ

13. Nos termos do disposto no artigo 53.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (doravante abreviadamente designada “LOPTC”) e no artigo 128.º, n.º 2 do Regulamento do Tribunal de Contas, e integrada no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma *Verificação Interna à Conta do IPDJ* relativa ao exercício de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018.
14. Resultado dessa verificação, no dia 30 de dezembro de 2024, foi elaborado pelo Departamento de Auditoria III.1 o *Relato da Verificação Interna à Conta do IPDJ*, o qual concluiu que os documentos de prestação de contas apresentados não reúnem condições para ser homologados, apontando como principais motivos:
 - a. A existência de contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado (doravante abreviadamente designada “TCE”);
 - b. A falta de exatidão e integridade dos registos contabilísticos;
 - c. A falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
15. Em suma, no *Relato da Verificação Interna* é apontada a existência de indícios de que foram violadas as seguintes obrigações:
 - a. Cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*, que decorre do artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”), do artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”) e do artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);
 - b. Implementação de um adequado Sistema de controlo interno, que decorre do artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);



- c. Cumprimento das regras de execução orçamental, designadamente o *Princípio da Unidade e Universalidade*, o *Princípio da Anualidade*, o *Princípio da Especificação* e o *Princípio da Execução Orçamental da Receita*, que decorrem do artigo 9.º, n.º 1, do artigo 14.º, n.º 1, do artigo 17.º, n.º 1 e 2, e do artigo 52.º, n.º 1 e 2, todos da LEO, bem como do artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO.
16. Os factos concretamente apurados e que alegadamente consubstanciam a violação das referidas obrigações seriam suscetíveis de integrar as seguintes infrações financeiras, cuja prática é imputada aos membros que, em 2018, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ, designadamente o Requerente:
 - a. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC);
 - b. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC);
 - c. Violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
17. Sucede que (pelo menos) algumas das infrações identificadas no *Relato da Verificação Interna* não se verificam.
18. Acresce que as infrações financeiras sancionatórias previstas na LOPTC pressupõem não só um comportamento (ação ou omissão) ilícito de um determinado agente, por violação e/ou inobservância de um dever de serviço (elemento objetivo), mas ainda a culpabilidade do agente do comportamento, na modalidade de dolo ou negligência (elemento subjetivo).
19. Assim, salvo devido respeito, analisado o *Relato da Verificação Interna* e considerando a motivação subjacente às (eventuais) infrações apontadas, tal preenchimento não se verifica, sendo por demais evidente que o Requerente não praticou qualquer infração.



Mas vejamos:

III. DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA

20. O Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* apresenta um erro evidente e que condiciona toda a apreciação da matéria objeto dos presentes autos no que à responsabilidade sancionatória do Requerente diz respeito.
21. De facto, o referido *Relato* indica que o Requerente assumiu as funções de Vogal do Conselho Diretivo no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.
22. Contudo, tal informação não corresponde à verdade.
23. O Requerente foi designado Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ no dia 04/09/2018 (Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).
24. Assim, o *Relato da Verificação Interna à Conta* pretende assacar ao Requerente a responsabilidade pelo incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, pela falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e pela falta de registo contabilístico de receita.
25. Ora, isso significa que no dia 4 de setembro de 2018, ou seja, no dia em que foi designado como Vogal do Conselho Diretivo, o Requerente já tinha cometido duas das infrações que lhe tinham sido imputadas:
 - a. se as contas bancárias em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado* já existiam antes, como existiam, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que o mesmo pudesse ter feito nada para o evitar;
 - b. se não existia um adequado sistema de controlo interno, então, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que o mesmo pudesse ter feito nada para o evitar.
26. Quanto à terceira infração, a imputação que é feita ao Requerente significa que, em menos de 4 meses, o Requerente tinha de se inteirar de toda a situação de um Instituto que, como se sabe, tem uma dimensão nacional significativa, e tinha de se ter imiscuído na atividade técnica dos vários departamentos com competência nesta matéria.



27. Ou seja, na realidade, no primeiro minuto do seu mandato já se sabia que a violação iria ocorrer porque é humanamente impossível realizar o trabalho que seria exigível.
28. Em face do exposto, o erro no Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* condiciona, efetivamente, toda a imputação de infrações ao Requerente.
29. Porque é distinto ter tomado posse enquanto Vogal do Conselho Diretivo antes do ano se iniciar ou tomar posse apenas em setembro desse ano.

IV. DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

a) *Considerações Preliminares*

30. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ é um instituto público, integrado na *Administração Indireta do Estado*, dotado de património próprio, personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.
31. O IPDJ resultou da fusão entre o Instituto do Desporto Português, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IDP”) e o Instituto Português da Juventude, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IPJ”), entidades às quais sucedeu, de acordo com o artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designado “DL n.º 98/2011”), nas respetivas atribuições, competências, direitos e obrigações.
32. De um ponto de vista contabilístico, a fusão *supra* relatada limitou-se a uma mera integração dos balancetes das entidades fundidas, não tendo existido qualquer certificação legal das contas.
33. Como se compreenderá, essa integração originou constrangimentos, tendo sido encontradas inconsistências e divergências que não tinham sido devidamente abordadas aquando da fusão, e que têm impacto nas situações objeto de análise nos presentes autos.
34. O DL n.º 98/2011 procedeu então à criação do IPDJ, o qual tem por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais (cfr. artigo 4.º do diploma).



35. Nos termos do supramencionado diploma, concretamente do disposto no artigo 5.º, são órgãos do IPDJ, o Conselho Diretivo, o Fiscal Único e o Conselho Consultivo, e a respetiva organização interna dos serviços ficou estabelecida pelos respetivos Estatutos, aprovados através da Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro, alterada pelas Portarias n.º 231/2015, de 6 de agosto e n.º 27/2024, de 30 de janeiro.
36. O Conselho Consultivo, com a constituição que resulta do n.º 2, é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do IPDJ e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo (cfr. artigo 9.º, do DL n.º 98/2011).
37. Já ao Fiscal Único, estão acometidas, nos termos do artigo 8.º do DL n.º 98/2011, as competências previstas na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (doravante abreviadamente designada “LQIP”).
38. Por fim, composto por um presidente, um vice-presidente e dois vogais, e sem prejuízo das competências conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, ao Conselho Diretivo compete orientar e gerir a atividade do IPDJ.
39. No dia 4 de setembro de 2018, foram designados, em regime de substituição:
 - a. Vítor Manuel Batista Pataco, para exercer o cargo de Presidente do IPDJ;
 - b. Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes, para exercer o cargo de Vice-Presidente do IPDJ;
 - c. O Requerente, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ;
 - d. Sílvia Isabel de Sousa Vermelho, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ – embora, quando a esta, a designação apenas tenha produzido efeitos a partir de 1 de outubro de 2018.

(cfr. Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).
40. Portanto, apenas a partir de 4 de setembro de 2018 se considera constituído o Conselho Diretivo ao qual o *Relato da Verificação Interna* atribui eventual responsabilidade pela prática de infrações financeiras.
41. Salvo devido respeito, assumir – como se assume no *Relato da Verificação Interna* – que os membros em exercício de funções (apenas) desde 4 de setembro de 2018 têm responsabilidade pelo período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de



2018 (incluindo por isso o período de 1 de janeiro a 3 de setembro) acarreta implicações relevantes ao nível da imputação da responsabilidade financeira.

42. Tendo o Conselho Diretivo em avaliação apenas assumido funções, no seu conjunto, apenas em setembro de 2018, apenas a partir de 2019 assumiu responsabilidade plena pela integralidade dos exercícios.
43. Em todo o caso, ainda que se venha a considerar que a responsabilidade pelas já referidas infrações deve ser imputada ao Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ desde 4 de setembro de 2018) – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a realidade é que essa responsabilidade deve ser concretamente apurada nos termos do artigo 61.º da LOPTC.
44. Sendo certo que, nos termos do artigo 21.º, da LQIP, a responsabilidade pelas infrações financeiras em causa recairia, em princípio, sobre os membros do Conselho Diretivo – a quem compete, no âmbito da gestão financeira e patrimonial, entre outras atribuições, o dever de elaborar o orçamento anual, assegurar a sua execução, arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas – é necessário, como vimos, para que haja responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, da LOPTC, além do preenchimento do elemento objetivo, também o preenchimento do elemento subjetivo.
45. Tendo presente estas considerações, analisemos então a (in)existência de preenchimento dos pressupostos, objetivo e subjetivo, de cada uma das infrações financeiras sancionatórias imputadas ao Requerente.

b) Do preenchimento do elemento objetivo das infrações

i. Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado

46. Do *Relato da Verificação Interna* resulta que o Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terá incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC) por força do incumprimento do *princípio da unidade de tesouraria do Estado*, em especial devido à existência de contas bancárias fora da TCE.
47. Em concreto, é imputada ao Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ) a violação das seguintes obrigações:



- a. Obediência da gestão da tesouraria do Estado e das entidades que integram o subsetor da administração central ao *Princípio da Unidade de Tesouraria* (cfr. artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual – de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”);
 - b. Depósito, em contas na tesouraria do Estado, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, e movimentação de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P. (doravante abreviadamente designado “IGCP”) (cfr. artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”);
 - c. Prova do cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria* através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, junto do IGCP, e das instituições bancárias, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos (cfr. artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio – de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);
48. Salvo o devido respeito, não foi cometida pelo Requerente nenhuma infração baseada no incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*.

Vejamos:

49. O Regime de Tesouraria do Estado foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
50. Os principais objetivos desse regime passavam pela centralização dos fundos públicos na tesouraria do Estado e respetiva otimização, surgindo assim o *Princípio da Unidade de Tesouraria*.



51. Segundo o referido *princípio*, todos os movimentos de fundos públicos deverão ser efetuados através de contas bancárias da tesouraria do Estado, a partir das quais as entidades detentoras desses fundos promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositadas as suas disponibilidades de tesouraria.
52. Mas apenas em 2007, com a publicação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, se deu a integração da tesouraria do Estado no IGCP, a qual passou a proporcionar uma visão conjunta dos ativos e passivos do Estado, a otimização dos resultados financeiros, a melhoria do controlo dos riscos de crédito e liquidez e a redução do saldo da dívida pública.
53. Por essa razão, atualmente, em resultado da conjugação do disposto no artigo 54.º, da LEO, no artigo 135.º da LOE 2018 e no artigo 104.º, do DLEO, as entidades integradas na *Administração Central do Estado* – como é o caso do IDPJ – encontram-se sujeitas, salvo dispensa autorizada nos termos do artigo 54.º, n.º 5, da LEO, a uma obrigação de centralização e manutenção dos dinheiros públicos na TCE, por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.
54. Ora, sendo certo que em 2018 o IPDJ detinha diversas contas bancárias na banca comercial, isso deveu-se ao processo de fusão que, apesar de ter decorrido alguns anos antes, gerou desconhecimento sobre a situação completa que resultava dos Institutos fundidos.
55. Por outro lado, e conforme resulta do artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 98/2011, “*a nível regional funcionam serviços desconcentrados, designados por Direções Regionais do Norte, com sede no Porto, do Centro, com sede em Coimbra, de Lisboa e Vale do Tejo, com sede em Lisboa, do Alentejo, com sede em Évora, e do Algarve, com sede em Faro*”.
56. Ora, algumas das contas bancárias estavam afetas a esses serviços desconcentrados não sendo do conhecimento do Requerente, quando tomou posse, a existência das mesmas.
57. Acresce que, apesar de não ter sido imediato, foi o respetivo encerramento sendo operado paulatinamente, com a brevidade possível.
58. Começando por referir que nenhuma das contas foi aberta pelo Conselho Diretivo integrado pelo Requerente – tratando-se em alguns casos de contas antigas, inclusivamente anteriores à fusão, não sendo sequer do conhecimento do Requerente –, a realidade é que, quando alertados para a sua existência, instruíram de imediato os serviços competentes no sentido de procederem ao respetivo encerramento.



59. Concluído o primeiro ano completo de mandato do Conselho Diretivo em avaliação (isto é, com a presença em permanência dos quatro membros que foram designados a 4 de setembro de 2018), já haviam sido encerradas cerca de 40% das contas comerciais por encerrar.
60. E, apesar de em 2020 não ter sido encerrada nenhuma conta – devido à Covid-19 os serviços encontravam-se sobrecarregados com a constante adaptação às medidas de mitigação do vírus, particularmente na área do Desporto – em 2021 rapidamente se retomou o ritmo, tendo sido encerradas 7 contas.
61. Note-se que, das 34 contas que foram encerradas, apenas 15 o foram entre 2012 e setembro de 2018, tendo as restantes 19 sido encerradas durante a integração do Conselho Diretivo pelo Requerente.
62. À data em que o Requerente cessou funções enquanto Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ, este não dispunha de nenhuma conta na Banca Comercial, além da conta do *Millenium BCP* que se encontra dispensada do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado.
63. Torna-se, pois, evidente o compromisso e foco do Requerente e do Conselho Diretivo a que pertenceu, que operou rápida, diligente e eficazmente perante um problema que herdou e que adveio, essencialmente, da fusão, não sendo por isso razoável imputar ao Requerente (bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.
- ii. *Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação*
- *Das infrações imputadas ao Requerente*
64. Do *Relato da Verificação interna* à Conta resulta que os membros do Conselho Diretivo do IPDJ, em exercício de funções no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terão incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam



ou gravemente dificultam a sua verificação (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC) devido à falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno.

65. Por outro lado, resulta ainda do *Relato da Verificação interna à Conta* que, por falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, os referidos membros do Conselho Diretivo do IPDJ, terão incorrido em violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
66. Em concreto, é imputada ao Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ, a violação das seguintes obrigações:
- a) Implementação de um sistema de controlo interno que englobe, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável (cfr. artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
 - b) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Unidade e Universalidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que integram a administração central e do subsetor da segurança social (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da LEO);
 - c) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Anualidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas são anuais (cfr. artigo 14.º, n.º 1, da LEO);
 - d) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Especificação*, nos termos do qual as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsetores da



administração central e regional e da segurança social são estruturadas em programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico, e as receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento (cfr. artigo 17.º, n.º 1 e 2, da LEO);

- e) Cumprimento do *Princípio de Execução Orçamental de Receita*, nos termos do qual esta não pode ser liquidada ou cobrada sem que, cumulativamente, seja legal, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental – embora a liquidação e cobrança de receita possa ser efetuada para além dos valores previstos na respetiva inscrição – e esteja classificada (cfr. artigo 52.º, n.º 1 e 2, da LEO e artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO).
67. Salvo o devido respeito, não foi cometida pelo Requerente nenhuma infração baseada na falta de implementação de adequado sistema de controlo, nem sequer na falta de registo contabilístico de receita, conforme veremos de seguida.
68. Antes, contudo, importa analisar uma questão quanto à caracterização jurídica das infrações identificadas pelo Tribunal de Contas.

Vejamos:

- *Da qualificação jurídica das infrações apontadas ao Requerente*

69. Conforme referido, o *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ imputa ao Requerente a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
70. Admitindo que tais imputações são verdadeiras – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a segunda é uma concretização da primeira infração.
71. De facto, o próprio *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ confirma que a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59 resulta “*de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno*” (parágrafos 43 e 44 do *Relato de Verificação Interna à Conta*).



72. De acordo com o artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, “constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente”.
73. Conforme é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência nacionais, existindo uma única resolução, determinante de uma prática sucessiva de atos ilícitos, haverá lugar a um único juízo de censura penal.
74. No caso, e admitindo como boa a tese expendida no *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, existiu uma única resolução – no caso, a não implementação de um adequado sistema de controlo interno – que conduziu também à prática de um ato ilícito – no caso, a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
75. Em face do exposto, e ao contrário daquilo que é sustentado no *Relato de Verificação Interna à Conta*, a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, a terem existido – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio – consubstanciam uma única infração e não duas.
76. Também por esse motivo, a análise da ausência de procedência das referidas imputações será feita em conjunto.
- *Da inexistência de qualquer infração*
77. Conforme *Relato da Verificação Interna* (§ 41) constatou-se a existência de movimentos nas reconciliações bancárias, referentes a recebimentos em aberto no banco, provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito ocorridos ao longo do ano de 2018, no montante global de € 205.417,59, que deveriam ter sido registados na contabilidade do mesmo exercício, para serem relevadas na execução orçamental do ano de 2018.
78. Mas também do *Relato da Verificação Interna* resulta que foi prestado pelo IPDJ esclarecimento a esse respeito, o qual se funda, no essencial, na impossibilidade de



apuramento da origem dos referidos recebimentos, e que o mesmo não pode ser considerado suficiente para justificar a falta de registo.

79. Ora, com o devido respeito – que é muito –, não se pode classificar de insuficiente a prestação de uma informação que é verdadeira e a única possível de fornecer.
80. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ resultou de uma fusão, em 2012, que enfrentou diversas dificuldades e teve fortes implicações ao longo dos anos que a sucederam, essencialmente devido a aspetos administrativo-financeiros difíceis de ultrapassar, ou mesmo inultrapassáveis.
81. Conforme explicitado em sede própria pelo IPDJ, a referida fusão limitou-se à mera integração dos balancetes do IPJ e IDP, inexistindo evidência de que a informação financeira de cada uma dessas entidades tenha sido objeto de exame por revisor oficial de contas.
82. Ora, o próprio Instituto, além de ter empreendido todos os esforços para ultrapassar tais limitações, evidenciando uma preocupação na identificação dos movimentos – a qual foi sendo, na medida do possível, conseguida de forma faseada –, sempre foi transparente quanto a essas limitações, sempre as invocando, ao longo dos anos, através do Fiscal Único.
83. Não é razoável que ao longo dos 6 anos que decorreram desde a fusão o Tribunal de Contas não tenha levantado qualquer questão e que agora o venha fazer quanto ao Requerente que efetivamente tentou, como se demonstrou, resolver os vários problemas que existiam.
84. Além de que, como já se disse, o Conselho Diretivo em avaliação apenas assumiu funções a 4 de setembro de 2018, sendo que os membros que o integraram demonstraram, ao longo de todo o seu mandato, uma preocupação ativa em resolver os problemas herdados e um compromisso continuo em melhorar a qualidade das demonstrações financeiras.
85. A responsabilização sobre as divergências nas reconciliações bancárias relativas ao exercício de 2018 e a insegurança sobre a fiabilidade do saldo para a gerência seguinte, não pode, pois, ser imputada a um Conselho Diretivo que apenas operou em um terço do ano de 2018.
86. Mas, além da intervenção diminuta do Conselho Diretivo no exercício de 2018, a respeito das referidas divergências, merece ainda referência a rotatividade de trabalhadores e dirigentes intermédios no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e



Patrimoniais, que, naturalmente, condicionou fortemente a continuidade dos trabalhos e a compatibilização com a atividade corrente.

87. Contudo, e apesar de persistirem reservas relacionadas com saldos antigos e avaliações de ativos, os avanços na regularização de créditos e na gestão de provisões refletem o esforço relevante do Conselho Diretivo em atender aos requisitos legais e de transparência.
88. Note-se que, apontando como prioridade de atuação corrigir e ultrapassar reservas anteriores, algumas herdadas já da altura da fusão ocorrida em 2012, as correções e melhorias implementadas desde o início do mandato resultaram numa redução das reservas e ênfases apontados na certificação legal de contas.
89. Se no início do mandato a certificação legal de contas apresentava 9 reservas e 4 ênfases, note-se que no seu término apenas apresentava 2 reservas, não podendo nem devendo esta evolução positiva, resultante do empenho e esforço do Conselho Diretivo na resolução dos problemas, ser ignorada.
90. Por fim, e não descurando a relevância do tema, a verdade é que, face à imensidão de movimentos e a todas as dificuldades técnicas resultantes da fusão, a falta de registo na contabilidade dos já referidos € 205.417,59 corresponde a uma ínfima parte de um problema maior que vem sendo resolvido, não fazendo sentido individualizá-la para ajuizar da prática de uma infração financeira.
91. Até porque, entre a falta de registo e a falta de acompanhamento existe uma grande diferença.
92. Apesar de a receita não se encontrar registada na contabilidade da forma como o Tribunal de Contas entende que deve estar – devido a, como vimos, impossibilidade de identificação da respetiva origem –, esteve (e está) perfeitamente identificada na documentação (reconciliações bancárias), tendo sido (e sendo) sempre, a par com todas as restantes incongruências deixadas pela fusão, monitorizada, tanto mais que se encontra em aberto nas reconciliações bancárias.
93. Portanto, os registos contabilísticos (ou, no caso, o eventual menor rigor nos mesmos), além de consubstanciarem operações estritamente técnicas – que não podem, como veremos, ser imputadas aos membros do Conselho Diretivo – não se revelam bastantes para justificar o lançamento do anátema de falta de controlo ou rigor.
94. Por outro lado, o *Relato da Verificação Interna* traz ainda à colação outro tema.



95. Partindo da enunciação de uma série de questões relativas a divergências nos documentos de prestação de contas e movimentos nas contas bancárias, o referido Relato oferece a conclusão – salvo melhor opinião, desproporcional e infundada –, de que as mesmas resultam de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno.
96. Porém, à semelhança do que já vem sendo dito, na sua generalidade, as situações elencadas resultam, isso sim, dos trabalhos da fusão que deu origem ao IPDJ, tendo este sido dotado de informação insuficiente e incongruente desde início.
97. Assumindo-se que os resultados alcançados pelo Conselho Diretivo não foram ignorados – não só por serem inquestionáveis, como pela afirmação constante do final do §36 do *Relato da Verificação Interna* –, os mesmos não podem senão ser demonstrativos da implementação de um sistema de controlo interno.
98. Mas, se dúvidas restarem quanto à implementação de um sistema de controlo interno, atente-se nas medidas adotadas pelo Conselho Diretivo ao longo do mandato, e que passamos a expor.

Vejamos:

99. Da necessidade de corrigir a fragmentação e inconsistências da contabilidade pública em Portugal – resultantes da coexistência de diferentes normativos e da falta de uma perspetiva estratégica integrada – surge o SNC-AP, que, no intuito de harmonizar e modernizar o sistema contabilístico das administrações públicas, se alinha com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e as Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS), permitindo a implementação de uma base de acréscimo no relato financeiro.
100. Além disso, promove a uniformização de procedimentos, melhora a fiabilidade da consolidação de contas e facilita a orçamentação do Estado numa lógica mais transparente e eficiente, contribuindo para uma gestão financeira pública mais rigorosa e adaptada às exigências internacionais.
101. Nesse contexto, e conforme resulta do Decreto-Lei que aprovou o SNC-AP, durante o ano de 2016 todas as entidades públicas deveriam assegurar as condições e tomar as decisões necessárias para a transição para o SNC-AP, pese embora a prestação de contas relativa



ao ano de 2016 a realizar em 2017 tenha sido efetuada de acordo com os planos de contabilidade pública em vigor em 2016.

102. Ora, o IPDJ foi das primeiras entidades integradas na Administração Pública a operar a transição para o SNC-AP, em total oposição com aquilo que sucedeu com muitos outros organismos públicos – facto do qual o Tribunal de Contas tem conhecimento pessoal.
103. Mas, além disso, é importante notar a assunção de atribuições e competências das unidades orgânicas e dirigentes do IPDJ, a qual, muito naturalmente, constitui a base do sistema de controlo interno do instituto e proporciona o cumprimento dos objetivos inerentes ao SNC-AP.
104. Destaca-se a relevância das competências previstas na LQIP, designadamente no artigo 21.º, n.º 1, nas alíneas b), c) e f), e nas alíneas b), c) e d), do n.º 1, do artigo 7.º, do Estatuto do Pessoal Dirigente, mas, particularmente, as atribuições da Divisão de Recursos Financeiros, criada e prevista pelos Estatutos do IPDJ, no artigo 14.º.
105. Da referida arquitetura institucional decorre o obrigatório acompanhamento e cumprimento de um conjunto de obrigações legais pelas diferentes partes envolvidas.
106. E esse acompanhamento, não só se concretiza no âmbito dos mecanismos formais e documentadas para o efeito (de que são exemplo o SIADAP 1, as reuniões do Conselho Diretivo ou as reuniões com o Fiscal Único), mas também das práticas de trabalho diárias, que englobam reuniões e partilha de informação entre as unidades orgânicas relevantes e o Conselho Diretivo.
107. Aliás, atendendo à já realçada rotatividade no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, esse trabalho de proximidade e o sistema de controlo interno implementado pelo Conselho Diretivo foram fundamentais para permitir a continuidade dos trabalhos e colmatar as limitações dela resultantes.
108. Por outro lado, o sistema de controlo é ainda reforçado através da adoção e implementação de um Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (doravante abreviadamente designado “PPR”).
109. Apesar da obrigatoriedade de implementação decorrente do Regime Geral de Prevenção de Corrupção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, já anteriormente, na sequência da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, datada de 1 de julho de 2009, o IPDJ adotara um PPR.



110. Destaque-se, durante o mandato do Conselho Diretivo em questão, o exercício de revisão de julho de 2019, donde constam como riscos identificados no âmbito do PPR, designadamente, as questões relacionadas com a arrecadação de receita, e que se foram mantendo ao longo das monitorizações precisamente por não terem sido eliminados na sua totalidade.
111. A sua identificação, a sua aceitação e a sua monitorização contínua são demonstrativas do compromisso do Conselho Diretivo com o acompanhamento próximo e transparente das obrigações legais em matéria de controlo interno.
112. Ademais, em 2019, no primeiro ano de mandato do Conselho Diretivo, foram ainda adotados fluxogramas de circuito de despesa e receita, uma vez mais demonstrando o empenho na adoção de medidas de controlo interno que reforçam as já decorrentes da lei.
113. Por fim, note-se ainda que, com base no Plano de Atividades de 2020 e na avaliação efetuada pelo Conselho Diretivo em avaliação, foram estabelecidos como objetivos extra QUAR, com carácter evolutivo até 2024, para o Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a criação, monitorização e atualização de manuais de procedimento, designadamente no âmbito dos recursos financeiros e patrimoniais.
114. Para além da atenção com o processo, que evidencia o cumprimento dos objetivos previstos no sistema de controlo do SNC-AP, o estabelecimento de objetivos como a conferência de receita com periodicidade mensal e a redução de dívidas de clientes, permitem demonstrar que os instrumentos de gestão integram o sistema de controlo interno, sendo da sua existência também evidência – apresentando os Relatórios de Atividades informação quanto ao seu cumprimento.
115. De tudo quanto se expos resulta que, num cenário marcado pela instabilidade ao nível do pessoal e pela desorganização financeira derivada das graves limitações decorrentes da fusão, só a presença de um sólido sistema de controlo interno poderia viabilizar os resultados obtidos, sendo estes, por essa mesma razão, reveladores não só da sua existência como da sua eficácia.
116. Sendo por demais evidentes os esforços empreendidos pelo Conselho Diretivo na adoção de um sistema de controlo interno e na ultrapassagem das limitações impostas pela fusão, bem como os respetivos resultados alcançados, não é razoável imputar ao Requerente



(bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.

117. Em face do exposto, resulta óbvia a inexistência de qualquer infração por parte do Requerente.

c) Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações

118. Como vimos, nos termos do artigo 61.º, n.º 1 – aplicável à responsabilidade sancionatória *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC – será de considerar como responsável pelas infrações financeiras quem desenvolveu determinada ação ou omitiu conduta que lhe era devida em função dos seus deveres funcionais e, por essa via, incorreu na previsão objetivamente tipificada como infração financeira.
119. Nos termos do artigo 21.º, da LQIP, tratando-se de infração no âmbito da gestão financeira e patrimonial, essa responsabilidade recairia nos membros que, à data da sua prática, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ.
120. Porém, tal não é suficiente para operar a imputação da referida infração aos seus agentes, sendo igualmente exigida, nos termos do disposto nos artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, seja na modalidade de dolo ou na modalidade de negligência.
121. Visando a responsabilidade financeira sancionatória acautelar a má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos, apenas aqueles que, pelas suas funções, têm obrigação legal de gerir corretamente esses recursos podem ser responsabilizados, e somente se atuarem com culpa (cf. artigos 65.º, 67.º, n.º 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC).
122. Somente com o preenchimento simultâneo dos elementos objetivo e subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira.
123. Assim, importa analisar se o Requerente, no exercício das suas funções, atuou com a diligência e prudência que seria exigível a um gestor financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, ou se, pelo contrário, agiu com culpa nos termos exigidos para configurar a infração imputada (Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3.ªS/PL, de 19/09/2019, §63).



Ora:

124. Nos termos dos Estatutos do IPDJ, está prevista uma Divisão de Recursos Financeiros, integrada no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a qual integra nas suas competências, designadamente:
- a. Preparar a proposta de orçamento, elaborar a conta de gerência e os relatórios de execução orçamental;
 - b. Assegurar a gestão financeira, bem como a contabilidade geral, analítica e de tesouraria;
 - c. Garantir a arrecadação da receita e o processamento e liquidação da despesa, numa ótica de legalidade e regularidade financeira;
 - d. Assegurar o acompanhamento da execução dos planos anuais e plurianuais numa perspetiva de gestão e controlo orçamental;
 - e. Assegurar a existência de adequados sistemas de controlo interno;
 - f. Assegurar as demais funções que lhe sejam cometidas pelo Conselho Diretivo.
(cfr. artigo 1.º e artigo 14.º, dos Estatutos do IPDJ, aprovados pela Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro).
125. Por sua vez, nos termos do artigo 26.º, da LQIP, o fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, competindo-lhe, entre outras, acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade, bem como dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas (cfr. artigo 28.º, da LQIP).
126. Ora, não podemos deixar de notar aquilo que vem referido na Sentença n.º 16/2021 do Tribunal de Contas, de 15/07/2021, proferida no âmbito do processo n.º 5/2021-JRF/3.ª Secção, quanto à culpa na modalidade de negligência:

“Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou



potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, se decidiu no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)”.

127. *Perante este quadro importa recorrer ao princípio da confiança, segundo o qual “quem se comporta (...) de acordo com a norma de cuidado deve poder confiar que o mesmo sucederá com os outros; salvo se tiver razão concretamente fundada para pensar ou dever pensar de outro modo”.*
128. Enquanto membro do Conselho Diretivo, ao Requerente competia orientar e gerir a atividade da instituição, mas já não desempenhar funções técnicas diretas na execução da contabilidade, no registo das receitas ou sequer na implementação de um sistema de controlo interno, cabendo essas tarefas à Divisão de Recursos Financeiros, unidade técnica especializada responsável pelo correto cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais.
129. Até porque não é exigível ao Requerente o acompanhamento permanente de todas as questões, quando existe uma unidade orgânica com essas competências, a qual integra trabalhadores e dirigentes para o efeito.
130. No presente caso, o Requerente confiou legitimamente na competência dos serviços técnicos responsáveis pelo registo e contabilização das receitas e nas informações que por estes lhe eram transmitidas a respeito da execução orçamental e contabilística da instituição, não tendo qualquer intervenção direta na mesma.
131. Quando o Conselho Diretivo, em maio de 2019, aprovou as contas, deu por correta a informação que constava dos mapas de prestação de contas e da Certificação legal de contas, não tendo condições operacionais para averiguar se efetivamente os registos foram efetuados de forma correta.
132. Ao Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo) sempre foi garantido pelos serviços internos que os princípios de execução orçamental estavam devidamente assegurados, e que os procedimentos contabilísticos eram conformes às normas em vigor.
133. Não tendo motivos para desconfiar da Divisão de Recursos Financeiros ou do Fiscal Único, se algum ato adicional fosse exigido quanto ao registo contabilístico das receitas objeto



- de análise – o que se admite apenas por mera cautela de patrocínio e sem conceder –, tal responsabilidade não recaía sobre si, mas sim sobre a referida unidade orgânica, que detinha a competência técnica para assegurar o cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais, afastando, assim, quaisquer indícios de culpa imputáveis ao Requerente.
134. A exigência de que o Requerente, por si só, questionasse um procedimento validado por técnicos especializados e pelo Fiscal Único seria desproporcionada e manifestamente excessiva, pois equivaleria a impor-lhe um dever de auditoria independente, o que excede as suas responsabilidades enquanto gestor público.
135. Além disso, sempre se dirá que, a convicção do Requerente de que, ao aceitar e aprovar a execução orçamental nos termos em que o fez, estaria a atuar de acordo com a lei, nos remete para o erro sobre a ilicitude, previsto no artigo 17.º, do Código Penal (doravante abreviadamente designado “CP”).
136. Nos termos do artigo 17.º, do CP:
- “1 - Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*
- 2 - Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada”.*
137. Esclarece Teresa Belez, in Direito Penal, 2.º Volume que *“Na problemática do erro sobre a ilicitude, “o que está em causa é saber-se se, numa situação concreta, a pessoa tinha a obrigação de suspeitar que aquele acto realmente fosse ilícito ou lícito e, em consequência disso, intentar verificar se assim era ou não” (...), concretamente, informar-se (...)”.*
138. O padrão de diligência exigível a um gestor público deve ser aferido de acordo com o foro profissional, tendo em consideração os deveres do cargo que ocupa, os quais têm de ser observados com a diligência de um gestor medianamente informado, criterioso, prudente e avisado.
139. No entanto, a interpretação jurídica de normas contabilísticas e orçamentais é matéria de elevada especialização técnica, pelo que não se pode exigir a um gestor público que possua o mesmo grau de conhecimento que um indivíduo especializado em direito financeiro e contabilidade pública.
140. No presente caso, a conformidade do procedimento foi validada pela Divisão de Recursos Financeiros, órgão responsável pela execução orçamental da entidade.



141. Deste modo, não se pode afirmar que a falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pelo Requerente revele uma atitude de indiferença perante os deveres legais a que estava sujeito.
142. Assim, nos termos do artigo 17.º, do CP, o erro sobre a ilicitude não censurável exclui a culpa do agente, pelo que não se pode imputar ao Requerente qualquer responsabilidade sancionatória.
143. Para além disso, para que o erro sobre a ilicitude fosse censurável, seria necessário demonstrar que o Requerente tinha ou deveria ter um conhecimento técnico profundo das regras orçamentais e contabilísticas aplicáveis, a um nível que excede as suas funções de gestão.
144. Em face destas circunstâncias, verifica-se que o Requerente, no caso, atuou com o cuidado exigível face às suas funções e competências, não tendo qualquer motivo para prever ou representar como possível a alegada irregularidade no registo das receitas.

V. **DA MULTA A SER APLICADA**

a) *Da dispensa de aplicação de multa*

145. Admitindo que foi cometida alguma infração pelo Requerente – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, deve ser dispensada a aplicação de multa.
146. Nos termos do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.
147. A dispensa da multa não se trata de uma faculdade discricionária do Tribunal, mas sim de um poder-dever, devendo ser concedida sempre que estejam verificadas as circunstâncias que o justificam, nomeadamente:
 - a) A inexistência de reposições financeiras a efetuar (dado objetivo);
 - b) A verificação de uma situação de culpa diminuta (a avaliar em concreto).
148. A jurisprudência do Tribunal de Contas tem entendido que, quanto à culpa diminuta, de que se trata de uma “quase ausência de culpa” (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19/09/2019, §6).



149. Ora, no caso em concreto verifica-se que:

- a) Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
- b) O Requerente iniciou funções, enquanto Vogal do Conselho Diretivo, apenas em 4 de setembro de 2017 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos (pouco menos de) 4 meses restantes do referido exercício;
- c) O Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;
- d) A infração imputada ao Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
- e) A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
- f) A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta do Requerente nos diversos processos técnicos;
- g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que o Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.

150. Assim, impõe-se a dispensa da aplicação da multa ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, por se verificarem integralmente os pressupostos legais para a sua aplicação.

Sem prejuízo, e caso se venha a considerar que a conduta do Requerente não preenche os requisitos para se verificar a dispensa de aplicação de multa – o que não se aceita, nem se concebe mas apenas se equaciona por mera cautela de patrocínio –, sempre se dirá que deverá ser a multa especialmente atenuada:



b) Da Atenuação Especial da Multa

151. Nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam, por forma acentuada, a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.
152. A atenuação especial da multa aplica-se quando, analisadas as circunstâncias do caso concreto, se conclua que a censura sobre a conduta do agente deve ser significativamente atenuada, seja porque a infração financeira apresenta um grau reduzido de ilicitude, seja porque a culpa do agente é diminuta (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/2019, 3ªS/PL, de 22/10/2019, §69).
153. No caso em apreço, a infração imputada ao Requerente apresenta uma ilicitude reduzida, tendo em conta, nomeadamente, que:
- a) Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
 - b) O Requerente iniciou funções, enquanto Vogal do Conselho Diretivo, apenas em 4 de setembro de 2017 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos (pouco menos de) 4 meses restantes do referido exercício;
 - c) O Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;
 - d) A infração imputada ao Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
 - e) A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;



- f) A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta do Requerente nos diversos processos técnicos;
 - g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a percepção de que o Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.
154. Por outro lado, a culpa do Requerente é, no mínimo, muito reduzida, senão mesmo inexistente, pelos motivos acima expostos.
155. Para além dos fatores acima expostos, existem ainda circunstâncias que agravam a desproporcionalidade de uma eventual condenação sem atenuação especial da multa, designadamente:
- a) O Requerente sempre colaborou com as autoridades fiscalizadoras e prestou todas as informações necessárias à auditoria do Tribunal de Contas, demonstrando boa-fé e transparência na sua atuação;
 - b) Os procedimentos que foram avaliados como consubstanciando uma infração foram sendo alterados;
 - c) O Requerente apenas iniciou funções enquanto Vogal do Conselho Diretivo em 04/09/2018;
 - d) A certificação legal de contas não emitiu qualquer reserva relativamente ao registo das receitas.
156. Assim, impõe-se a aplicação da atenuação especial da mesma, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, reduzindo-se os seus limites máximos e mínimos para metade.

Nestes termos, requer-se a V.ª Exa. se digne alterar o Relato da Verificação interna à Conta do IPDJ, concluindo pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória do Requerente.

Caso assim se não entenda, o que se admite, sem conceder, por mera cautela de patrocínio,



se digne relevar a responsabilidade financeira sancionatória com a consequente dispensa de multa, nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65.º da LOPTC e do artigo 74º n.º 1 do Código Penal (aplicável *ex vi* artigo 67º da LOPTC), ou, caso assim se não entenda, com a atenuação especial da multa.

O ADVOGADO,

Pedro Vaz Mendes

Pedro Vaz Mendes
Advogado
Rua Xavier de Araújo, n.º 10, Piso 1,
Escritório 13, 1600-226 Lisboa
pedro.mendes-20292L@adv.oa.pt
Cédula Profissional n.º: 20292L



Alegações do Vice-Presidente/Presidente do CD em funções no ano 2018

Vitor Manuel Batista Pataco

RECIBO: Contraditório | Processo n.º 5069/2018 [Registo de Entrada: 1380/2025 - DAIII]



Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Para

Responder Responder a Todos Reencaminhar

sex 14/02/2025 10:11

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email :
Data/hora : 2025-02-13 17:47:02

Registo n.º : 1380/2025
Data/hora : 2025-02-14 10:11:13
Serviço : DAIII
Email : daiii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png;2025-02-13 Contraditório.pdf;2025-02-13 Contraditório.pdf;

TRIBUNAL DE CONTAS
PROCESSO n.º 5069/2018

Exmos./as. Senhores/as,

VITOR MANUEL BATISTA PATACO, notificado do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P, relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao contraditório, conforme anexo que se junta, solicitando-se a V. Exas. lhe seja dado o devido seguimento.

Com os melhores cumprimentos,

Os Advogados,
Pedro Vaz Mendes | Ana Luísa Cabral



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 5069/2018

Exma. Senhora,

Auditora-coordenadora,

VÍTOR MANUEL BATISTA PATACO (doravante abreviadamente designado “Requerente”), notificado do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P, relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao

CONTRADITÓRIO

o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:



ÍNDICE

I.	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	3
II.	DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ	4
III.	DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA.....	6
IV.	DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.....	7
a)	<i>Considerações Preliminares.....</i>	7
b)	<i>Do preenchimento do elemento objetivo das infrações</i>	10
i.	<i>Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado</i>	10
ii.	<i>Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação</i>	13
•	<i>Das infrações imputadas ao Requerente.....</i>	13
•	<i>Da qualificação jurídica das infrações apontadas ao Requerente</i>	15
•	<i>Da inexistência de qualquer infração</i>	16
c)	<i>Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações</i>	22
V.	DA MULTA A SER APLICADA	26
a)	<i>Da dispensa de aplicação de multa.....</i>	26
b)	<i>Da Atenuação Especial da Multa.....</i>	28



I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. O Requerente não pode deixar de manifestar alguma surpresa pelas infrações que lhe são imputadas no *Relato da Verificação Interna à Conta de 2018 do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P.* (doravante abreviadamente designado “IPDJ”).
2. Nestes autos, o que está em causa é o exercício económico do IPDJ de 2018.
3. No que concerne especificamente ao Requerente, está em causa a circunstância de, alegadamente, ter mantido contas bancária abertas em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, não ter implementado um adequado sistema de controlo interno e não ter existido registo contabilístico de alguma receita.
4. Equacionemos – sem conceder e apenas por cautela de patrocínio –, que as referidas infrações ocorreram.
5. Ora, o Requerente tomou posse enquanto Presidente do Conselho Diretivo em 04/09/2018.
6. Do *Relato da Verificação Interna à Conta* parece resultar que era exigível que o Requerente, no dia em que toma posse (porque se deixasse passar um dia já estaria em violação dessas regras), encerre dezenas de contas bancárias – cuja existência desconhecia –, implemente um adequado sistema de controlo interno – que muitas vezes exige a aquisição de serviços que atentas as regras de contratação pública demoram o seu tempo –, e, apesar de não deter conhecimentos técnicos contabilísticos, se imiscuisse no trabalho de quem realiza essas tarefas e alterasse o seu modo de funcionamento.
7. Salvo o devido respeito, não é razoável nem serve a justiça.
8. Quatro meses – e muito menos um dia – não é tempo suficiente para realizar esse trabalho.
9. Como pode o Requerente ser responsabilizado pelo encerramento de contas de que não conhece?
10. Equacionando – sem nunca conceder e apenas por dever de patrocínio – que inexistia um sistema de controlo interno, como pode o Requerente ser responsabilizado pela implementação desse sistema de controlo interno quando na véspera da sua tomada de posse ele não existia?



11. Como pode o Requerente ser responsabilizado por decisões técnicas, de contabilidade, adotadas e validadas por quem tem competência para tal?
 12. Responsabilizar o Requerente por estes três factos, nos primeiros 4 meses do seu mandato enquanto Presidente do Conselho Diretivo, é reconhecer que ninguém pode ser gestor público porque no primeiro dia do seu mandato assume a responsabilidade por tudo quanto não foi feito no passado.
- II. DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ**
13. Nos termos do disposto no artigo 53.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (doravante abreviadamente designada “LOPTC”) e no artigo 128.º, n.º 2 do Regulamento do Tribunal de Contas, e integrada no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma *Verificação Interna à Conta* do IPDJ, relativa ao exercício de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018.
 14. Resultado dessa verificação, no dia 30 de dezembro de 2024, foi elaborado pelo Departamento de Auditoria III.1 o *Relato da Verificação Interna à Conta do IPDJ*, o qual concluiu que os documentos de prestação de contas apresentados não reúnem condições para ser homologados, apontando como principais motivos:
 - a. A existência de contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado (doravante abreviadamente designada “TCE”);
 - b. A falta de exatidão e integridade dos registos contabilísticos;
 - c. A falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
 15. Em suma, no *Relato da Verificação Interna* é apontada a existência de indícios de que foram violadas as seguintes obrigações:
 - a. Cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*, que decorre do artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”), do artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”) e do artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);



- b. Implementação de um adequado Sistema de controlo interno, que decorre do artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
 - c. Cumprimento das regras de execução orçamental, designadamente o *Princípio da Unidade e Universalidade*, o *Princípio da Anualidade*, o *Princípio da Especificação* e o *Princípio da Execução Orçamental da Receita*, que decorrem do artigo 9.º, n.º 1, do artigo 14.º, n.º 1, do artigo 17.º, n.º 1 e 2, e do artigo 52.º, n.º 1 e 2, todos da LEO, bem como do artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO.
16. Os factos concretamente apurados e que alegadamente consubstanciam a violação das referidas obrigações seriam suscetíveis de integrar as seguintes infrações financeiras, cuja prática é imputada aos membros que, em 2018, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ, designadamente o Requerente:
- a. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC);
 - b. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC);
 - c. Violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
17. Sucede que (pelo menos) algumas das infrações identificadas no *Relato da Verificação Interna* não se verificam.
18. Acresce que as infrações financeiras sancionatórias previstas na LOPTC pressupõem não só um comportamento (ação ou omissão) ilícito de um determinado agente, por violação e/ou inobservância de um dever de serviço (elemento objetivo), mas ainda a culpabilidade



do agente do comportamento, na modalidade de dolo ou negligência (elemento subjetivo).

19. Assim, salvo devido respeito, analisado o *Relato da Verificação Interna* e considerando a motivação subjacente às (eventuais) infrações apontadas, tal preenchimento não se verifica, sendo por demais evidente que o Requerente não praticou qualquer infração.

Mas vejamos:

III. DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA

20. O Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* apresenta um erro evidente e que condiciona toda a apreciação da matéria objeto dos presentes autos no que à responsabilidade sancionatória do Requerente diz respeito.
21. De facto, o referido *Relato* indica que o Requerente assumiu as funções de Presidente do Conselho Diretivo no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.
22. Contudo, tal informação não corresponde à verdade.
23. O Requerente foi designado Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ no dia 04/09/2018 (Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).
24. Assim, o *Relato da Verificação Interna à conta* pretende assacar ao Requerente a responsabilidade pelo incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, pela falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e pela falta de registo contabilístico de receita.
25. Ora, isso significa que no dia 4 de setembro de 2018, ou seja, no dia em que foi designado como presidente do Conselho Diretivo, o Requerente já tinha cometido duas das infrações que lhe tinham sido imputadas:
- a. se as contas bancárias em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado* já existiam antes, como existiam, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que o mesmo pudesse ter feito nada para o evitar;



- b. se não existia um adequado sistema de controlo interno, então, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que o mesmo pudesse ter feito nada para o evitar.
26. Quanto à terceira infração, a imputação que é feita ao Requerente significa que, em menos de 4 meses, o Requerente tinha de se inteirar de toda a situação de um Instituto que, como se sabe, tem uma dimensão nacional significativa, e tinha de se ter imiscuído na atividade técnica dos vários departamentos com competência nesta matéria.
27. Ou seja, na realidade, no primeiro minuto do seu mandato já se sabia que a violação iria ocorrer porque é humanamente impossível realizar o trabalho que seria exigível.
28. Em face do exposto, o erro no Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* condiciona, efetivamente, toda a imputação de infrações ao Requerente.
29. Porque é distinto ter tomado posse enquanto presidente do Conselho Diretivo antes do ano se iniciar ou tomar posse apenas em setembro desse ano.

IV. DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCCIONATÓRIA

a) *Considerações Preliminares*

30. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ é um instituto público, integrado na *Administração Indireta do Estado*, dotado de património próprio, personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.
31. O IPDJ resultou da fusão entre o Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IDP”) e o Instituto Português da Juventude, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IPJ”), entidades às quais sucedeu, de acordo com o artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designado “DL n.º 98/2011”), nas respetivas atribuições, competências, direitos e obrigações.
32. De um ponto de vista contabilístico, a fusão *supra* relatada limitou-se a uma mera integração dos balancetes das entidades fundidas, não tendo existido qualquer certificação legal das contas.
33. Como se compreenderá, essa integração originou constrangimentos, tendo sido encontradas inconsistências e divergências que não tinham sido devidamente abordadas



aquando da fusão, e que têm impacto nas situações objeto de análise nos presentes autos.

34. O DL n.º 98/2011 procedeu então à criação do IPDJ, o qual tem por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais (cfr. artigo 4.º do diploma).
35. Nos termos do supramencionado diploma, concretamente do disposto no artigo 5.º, são órgãos do IPDJ, o Conselho Diretivo, o Fiscal Único e o Conselho Consultivo, e a respetiva organização interna dos serviços ficou estabelecida pelos respetivos Estatutos, aprovados através da Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro, alterada pelas Portarias n.º 231/2015, de 6 de agosto e n.º 27/2024, de 30 de janeiro.
36. O Conselho Consultivo, com a constituição que resulta do n.º 2, é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do IPDJ e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo (cfr. artigo 9.º, do DL n.º 98/2011).
37. Já ao Fiscal Único, estão acometidas, nos termos do artigo 8.º do DL n.º 98/2011, as competências previstas na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (doravante abreviadamente designada “LQIP”).
38. Por fim, composto por um presidente, um vice-presidente e dois vogais, e sem prejuízo das competências conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, ao Conselho Diretivo compete orientar e gerir a atividade do IPDJ.
39. Note-se, naquilo que para o caso releva, que o Requerente integrou o Conselho Diretivo do IPDJ desde 2016, cessando as respetivas funções em 2024 – período em que se encontra compreendido o exercício de 2018, vindo por essa razão a si imputada a eventual prática de infrações financeiras referentes a esse exercício.
40. Porém, e embora seja certo que em determinado momento do ano de 2018, integraram o Conselho Diretivo do IPDJ o Requerente, Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes, Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira e Sílvia Isabel de Sousa Vermelho, a imputação de responsabilidades – que resulta do Anexo I ao *Relato da Verificação Interna* – aos referidos membros, decorrente do exercício de 2018 – o qual naturalmente engloba o período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018 –,



pressupõe a assunção de que a respetiva integração no Conselho Diretivo do IPDJ perdurou ao longo de todo o ano – o que não corresponde à realidade.

41. O Requerente foi designado a 27 de maio de 2016 para exercer, em regime de substituição, o cargo de Vice-Presidente do IPDJ (cfr. Despacho n.º 8188/2016, de 23 de junho, publicado em Diário da República n.º 119/2016, Série II de 2016-06-23).
42. Apenas a 18 de junho de 2018, foi o Requerente nomeado para exercer o cargo de Vice-Presidente do IPDJ (cfr. Despacho n.º 6510/2018, de 3 de julho, publicado em Diário da República n.º 126/2018, Série II de 2018-07-03).
43. No entanto, o Conselho Diretivo à data integrado pelo Requerente, veio a ser dissolvido, a 4 de setembro de 2018, tendo todos os seus membros cessado as respetivas funções (cfr. Despacho n.º 8703/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).
44. Nessa sequência, no dia 4 de setembro de 2018, foram designados, em regime de substituição:
 - a. O Requerente, para exercer o cargo de Presidente do IPDJ;
 - b. Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes, para exercer o cargo de Vice-Presidente do IPDJ;
 - c. Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ;
 - d. Sílvia Isabel de Sousa Vermelho, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ – embora, quanto a esta, a designação apenas tenha produzido efeitos a partir de 1 de outubro de 2018.

(cfr. Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).

45. Portanto, apenas a partir de 4 de setembro de 2018 se considera constituído o Conselho Diretivo ao qual o *Relato da Verificação Interna* atribui eventual responsabilidade pela prática de infrações financeiras.
46. Salvo devido respeito, assumir – como se assume no *Relato da Verificação Interna* – que os membros em exercício de funções (apenas) desde 4 de setembro de 2018 têm responsabilidade pelo período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018 (incluindo por isso o período de 1 de janeiro a 3 de setembro) acarreta implicações relevantes ao nível da imputação da responsabilidade financeira.



47. Tendo o Conselho Diretivo em avaliação apenas assumido funções, no seu conjunto, apenas em setembro de 2018, apenas a partir de 2019 assumiu responsabilidade plena pela integralidade dos exercícios.
48. Em todo o caso, ainda que se venha a considerar que a responsabilidade pelas já referidas infrações deve ser imputada ao Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ desde 4 de setembro de 2018) – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a realidade é que essa responsabilidade deve ser concretamente apurada nos termos do artigo 61.º da LOPTC.
49. Sendo certo que, nos termos do artigo 21.º, da LQJP, a responsabilidade pelas infrações financeiras em causa recairia, em princípio, sobre os membros do Conselho Diretivo – a quem compete, no âmbito da gestão financeira e patrimonial, entre outras atribuições, o dever de elaborar o orçamento anual, assegurar a sua execução, arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas – é necessário, como vimos, para que haja responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, da LOPTC, além do preenchimento do elemento objetivo, também o preenchimento do elemento subjetivo.
50. Tendo presente estas considerações, analisemos então a (in)existência de preenchimento dos pressupostos, objetivo e subjetivo, de cada uma das infrações financeiras sancionatórias imputadas ao Requerente.

b) Do preenchimento do elemento objetivo das infrações

i. Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado

51. Do *Relato da Verificação Interna* resulta que o Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terá incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC) por força do incumprimento do *princípio da unidade de tesouraria do Estado*, em especial devido à existência de contas bancárias fora da TCE.
52. Em concreto, é imputada ao Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ) a violação das seguintes obrigações:
 - a. Obediência da gestão da tesouraria do Estado e das entidades que integram o subsetor da administração central ao *Princípio da Unidade de Tesouraria* (cfr. artigo



- 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual – de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”);
- b. Depósito, em contas na tesouraria do Estado, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, e movimentação de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P. (doravante abreviadamente designado “IGCP”) (cfr. artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”);
- c. Prova do cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria* através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, junto do IGCP, e das instituições bancárias, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos (cfr. artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio – de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);
53. Salvo o devido respeito, não foi cometida pelo Requerente nenhuma infração baseada no incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*.

Vejamos:

54. O Regime de Tesouraria do Estado foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
55. Os principais objetivos desse regime passavam pela centralização dos fundos públicos na tesouraria do Estado e respetiva otimização, surgindo assim o *Princípio da Unidade de Tesouraria*.
56. Segundo o referido *princípio*, todos os movimentos de fundos públicos deverão ser efetuados através de contas bancárias da tesouraria do Estado, a partir das quais as



entidades detentoras desses fundos promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositadas as suas disponibilidades de tesouraria.

57. Mas apenas em 2007, com a publicação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, se deu a integração da tesouraria do Estado no IGCP, a qual passou a proporcionar uma visão conjunta dos ativos e passivos do Estado, a otimização dos resultados financeiros, a melhoria do controlo dos riscos de crédito e liquidez e a redução do saldo da dívida pública.
58. Por essa razão, atualmente, em resultado da conjugação do disposto no artigo 54.º, da LEO, no artigo 135.º da LOE 2018 e no artigo 104.º, do DLEO, as entidades integradas na *Administração Central do Estado* – como é o caso do IPDJ – encontram-se sujeitas, salvo dispensa autorizada nos termos do artigo 54.º, n.º 5, da LEO, a uma obrigação de centralização e manutenção dos dinheiros públicos na TCE, por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.
59. Ora, sendo certo que em 2018 o IPDJ detinha diversas contas bancárias na banca comercial, isso deveu-se ao processo de fusão que, apesar de ter decorrido alguns anos antes, gerou desconhecimento sobre a situação completa que resultava dos Institutos fundidos.
60. Por outro lado, e conforme resulta do artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 98/2011, *“a nível regional funcionam serviços desconcentrados, designados por Direções Regionais do Norte, com sede no Porto, do Centro, com sede em Coimbra, de Lisboa e Vale do Tejo, com sede em Lisboa, do Alentejo, com sede em Évora, e do Algarve, com sede em Faro”*.
61. Ora, algumas das contas bancárias estavam afetas a esses serviços desconcentrados não sendo do conhecimento do Requerente, quando tomou posse, a existência das mesmas.
62. Acresce que, apesar de não ter sido imediato, foi o respetivo encerramento sendo operado paulatinamente, com a brevidade possível.
63. Começando por referir que nenhuma das contas foi aberta pelo Conselho Diretivo integrado pelo Requerente – tratando-se em alguns casos de contas antigas, inclusivamente anteriores à fusão, não sendo sequer do conhecimento do Requerente –, a realidade é que, quando alertados para a sua existência, instruíram de imediato os serviços competentes no sentido de procederem ao respetivo encerramento.
64. Concluído o primeiro ano completo de mandato do Conselho Diretivo em avaliação (isto é, com a presença em permanência dos quatro membros que foram designados a 4 de



setembro de 2018), já haviam sido encerradas cerca de 40% das contas comerciais por encerrar.

65. E, apesar de em 2020 não ter sido encerrada nenhuma conta – devido à Covid-19 os serviços encontravam-se sobrecarregados com a constante adaptação às medidas de mitigação do vírus, particularmente na área do Desporto – em 2021 rapidamente se retomou o ritmo, tendo sido encerradas 7 contas.
66. Note-se que, das 34 contas que foram encerradas, apenas 15 o foram entre 2012 e setembro de 2018, tendo as restantes 19 sido encerradas durante a presidência do Conselho Diretivo pelo Requerente.
67. À data em que o Requerente cessou funções enquanto presidente do Conselho Diretivo do IPDJ, este não dispunha de nenhuma conta na Banca Comercial, além da conta do *Millenium BCP* que se encontra dispensada do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado.
68. Torna-se, pois, evidente o compromisso e foco do Requerente e do Conselho Diretivo a que pertenceu, que operou rápida, diligente e eficazmente perante um problema que herdou e que adveio, essencialmente, da fusão, não sendo por isso razoável imputar ao Requerente (bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.

ii. Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação

- *Das infrações imputadas ao Requerente*

69. Do *Relato da Verificação interna* à Conta resulta que os membros do Conselho Diretivo do IPDJ, em exercício de funções no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terão incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. d) e



n), da LOPTC) devido à falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno.

70. Por outro lado, resulta ainda do *Relato da Verificação interna à Conta* que, por falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, os referidos membros do Conselho Diretivo do IPDJ, terão incorrido em violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
71. Em concreto, é imputada ao Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ, a violação das seguintes obrigações:
- a) Implementação de um sistema de controlo interno que englobe, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável (cfr. artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
 - b) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Unidade e Universalidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que integram a administração central e do subsetor da segurança social (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da LEO);
 - c) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Anualidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas são anuais (cfr. artigo 14.º, n.º 1, da LEO);
 - d) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Especificação*, nos termos do qual as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsetores da administração central e regional e da segurança social são estruturadas em



programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico, e as receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento (cfr. artigo 17.º, n.º 1 e 2, da LEO);

- e) Cumprimento do *Princípio de Execução Orçamental de Receita*, nos termos do qual esta não pode ser liquidada ou cobrada sem que, cumulativamente, seja legal, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental – embora a liquidação e cobrança de receita possa ser efetuada para além dos valores previstos na respetiva inscrição – e esteja classificada (cfr. artigo 52.º, n.º 1 e 2, da LEO e artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO).
72. Salvo o devido respeito, não foi cometida pelo Requerente nenhuma infração baseada na falta de implementação de adequado sistema de controlo, nem sequer na falta de registo contabilístico de receita, conforme veremos de seguida.
73. Antes, contudo, importa analisar uma questão quanto à caracterização jurídica das infrações identificadas pelo Tribunal de Contas.

Vejamos:

- *Da qualificação jurídica das infrações apontadas ao Requerente*
74. Conforme referido, o *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ imputa ao Requerente a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
75. Admitindo que tais imputações são verdadeiras – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a segunda é uma concretização da primeira infração.
76. De facto, o próprio *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ confirma que a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59 resulta “*de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno*” (parágrafos 43 e 44 do *Relato de Verificação Interna à Conta*).



77. De acordo com o artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, “*constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogênea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*”.
78. Conforme é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência nacionais, existindo uma única resolução, determinante de uma prática sucessiva de atos ilícitos, haverá lugar a um único juízo de censura penal.
79. No caso, e admitindo como boa a tese expendida no *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, existiu uma única resolução – no caso, a não implementação de um adequado sistema de controlo interno – que conduziu também à prática de um ato ilícito – no caso, a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
80. Em face do exposto, e ao contrário daquilo que é sustentado no *Relato de Verificação Interna à Conta*, a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, a terem existido – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio – consubstanciam uma única infração e não duas.
81. Também por esse motivo, a análise da ausência de procedência das referidas imputações será feita em conjunto.

- *Da inexistência de qualquer infração*

82. Conforme *Relato da Verificação Interna* (§ 41) constatou-se a existência de movimentos nas reconciliações bancárias, referentes a recebimentos em aberto no banco, provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito ocorridos ao longo do ano de 2018, no montante global de € 205.417,59, que deveriam ter sido registados na contabilidade do mesmo exercício, para serem relevadas na execução orçamental do ano de 2018.
83. Mas também do *Relato da Verificação Interna* resulta que foi prestado pelo IPDJ esclarecimento a esse respeito, o qual se funda, no essencial, na impossibilidade de



- apuramento da origem dos referidos recebimentos, e que o mesmo não pode ser considerado suficiente para justificar a falta de registo.
84. Ora, com o devido respeito – que é muito –, não se pode classificar de insuficiente a prestação de uma informação que é verdadeira e a única possível de fornecer.
 85. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ resultou de uma fusão, em 2012, que enfrentou diversas dificuldades e teve fortes implicações ao longo dos anos que a sucederam, essencialmente devido a aspetos administrativo-financeiros difíceis de ultrapassar, ou mesmo inultrapassáveis.
 86. Conforme explicitado em sede própria pelo IPDJ, a referida fusão limitou-se à mera integração dos balancetes do IPJ e IDP, inexistindo evidência de que a informação financeira de cada uma dessas entidades tenha sido objeto de exame por revisor oficial de contas.
 87. Ora, o próprio Instituto, além de ter empreendido todos os esforços para ultrapassar tais limitações, evidenciando uma preocupação na identificação dos movimentos – a qual foi sendo, na medida do possível, conseguida de forma faseada –, sempre foi transparente quanto a essas limitações, sempre as invocando, ao longo dos anos, através do Fiscal Único.
 88. Não é razoável que ao longo dos 6 anos que decorreram desde a fusão o Tribunal de Contas não tenha levantado qualquer questão e que agora o venha fazer quanto ao Requerente que efetivamente tentou, como se demonstrou, resolver os vários problemas que existiam.
 89. Além de que, como já se disse, o Conselho Diretivo em avaliação apenas assumiu funções a 4 de setembro de 2018, sendo que os membros que o integraram demonstraram, ao longo de todo o seu mandato, uma preocupação ativa em resolver os problemas herdados e um compromisso continuo em melhorar a qualidade das demonstrações financeiras.
 90. A responsabilização sobre as divergências nas reconciliações bancárias relativas ao exercício de 2018 e a insegurança sobre a fiabilidade do saldo para a gerência seguinte, não pode, pois, ser imputada a um Conselho Diretivo que apenas operou em um terço do ano de 2018.
 91. Mas, além da intervenção diminuta do Conselho Diretivo no exercício de 2018, a respeito das referidas divergências, merece ainda referência a rotatividade de trabalhadores e dirigentes intermédios no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e

- Patrimoniais, que, naturalmente, condicionou fortemente a continuidade dos trabalhos e a compatibilização com a atividade corrente.
92. Contudo, e apesar de persistirem reservas relacionadas com saldos antigos e avaliações de ativos, os avanços na regularização de créditos e na gestão de provisões refletem o esforço relevante do Conselho Diretivo em atender aos requisitos legais e de transparência.
 93. Note-se que, apontando como prioridade de atuação corrigir e ultrapassar reservas anteriores, algumas herdadas já da altura da fusão ocorrida em 2012, as correções e melhorias implementadas desde o início do mandato resultaram numa redução das reservas e ênfases apontados na certificação legal de contas.
 94. Se no início do mandato a certificação legal de contas apresentava 9 reservas e 4 ênfases, note-se que no seu término apenas apresentava 2 reservas, não podendo nem devendo esta evolução positiva, resultante do empenho e esforço do Conselho Diretivo na resolução dos problemas, ser ignorada.
 95. Por fim, e não descurando a relevância do tema, a verdade é que, face à imensidão de movimentos e a todas as dificuldades técnicas resultantes da fusão, a falta de registo na contabilidade dos já referidos € 205.417,59 – que correspondem à soma de pequenas parcelas que no seu conjunto somam este valor o qual, salvo o devido respeito, não é materialmente relevante no cômputo geral da conta de gerência – corresponde a uma ínfima parte de um problema maior que vem sendo resolvido, não fazendo sentido individualizá-la para ajuizar da prática de uma infração financeira.
 96. Até porque, entre a falta de registo e a falta de acompanhamento existe uma grande diferença.
 97. Apesar de a receita não se encontrar registada na contabilidade da forma como o Tribunal de Contas entende que deve estar – devido a, como vimos, impossibilidade de identificação da respetiva origem –, esteve (e está) perfeitamente identificada na documentação (reconciliações bancárias), tendo sido (e sendo) sempre, a par com todas as restantes incongruências deixadas pela fusão, monitorizada, tanto mais que se encontra em aberto nas reconciliações bancárias.
 98. Portanto, os registos contabilísticos (ou, no caso, o eventual menor rigor nos mesmos), além de consubstanciarem operações estritamente técnicas – que não podem, como



veremos, ser imputadas aos membros do Conselho Diretivo – não se revelam bastantes para justificar o lançamento do anátema de falta de controlo ou rigor.

99. Por outro lado, o *Relato da Verificação Interna* traz ainda à colação outro tema.
100. Partindo da enunciação de uma série de questões relativas a divergências nos documentos de prestação de contas e movimentos nas contas bancárias, o referido Relato oferece a conclusão – salvo melhor opinião, desproporcional e infundada –, de que as mesmas resultam de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno.
101. Porém, à semelhança do que já vem sendo dito, na sua generalidade, as situações elencadas resultam, isso sim, dos trabalhos da fusão que deu origem ao IPDJ, tendo este sido dotado de informação insuficiente e incongruente desde início.
102. Assumindo-se que os resultados alcançados pelo Conselho Diretivo não foram ignorados – não só por serem inquestionáveis, como pela afirmação constante do final do §36 do *Relato da Verificação Interna* –, os mesmos não podem senão ser demonstrativos da implementação de um sistema de controlo interno.
103. Mas, se dúvidas restarem quanto à implementação de um sistema de controlo interno, atente-se nas medidas adotadas pelo Conselho Diretivo ao longo do mandato, e que passamos a expor.

Vejamos:

104. Da necessidade de corrigir a fragmentação e inconsistências da contabilidade pública em Portugal – resultantes da coexistência de diferentes normativos e da falta de uma perspetiva estratégica integrada – surge o SNC-AP, que, no intuito de harmonizar e modernizar o sistema contabilístico das administrações públicas, se alinha com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e as Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS), permitindo a implementação de uma base de acréscimo no relato financeiro.
105. Além disso, promove a uniformização de procedimentos, melhora a fiabilidade da consolidação de contas e facilita a orçamentação do Estado numa lógica mais transparente e eficiente, contribuindo para uma gestão financeira pública mais rigorosa e adaptada às exigências internacionais.



106. Nesse contexto, e conforme resulta do Decreto-Lei que aprovou o SNC-AP, durante o ano de 2016 todas as entidades públicas deveriam assegurar as condições e tomar as decisões necessárias para a transição para o SNC-AP, pese embora a prestação de contas relativa ao ano de 2016 a realizar em 2017 tenha sido efetuada de acordo com os planos de contabilidade pública em vigor em 2016.
107. Ora, o IPDJ foi das primeiras entidades integradas na Administração Pública a operar a transição para o SNC-AP, em total oposição com aquilo que sucedeu com muitos outros organismos públicos – facto do qual o Tribunal de Contas tem conhecimento pessoal.
108. Mas, além disso, é importante notar a assunção de atribuições e competências das unidades orgânicas e dirigentes do IPDJ, a qual, muito naturalmente, constitui a base do sistema de controlo interno do instituto e proporciona o cumprimento dos objetivos inerentes ao SNC-AP.
109. Destaca-se a relevância das competências previstas na LQIP, designadamente no artigo 21.º, n.º 1, nas alíneas b), c) e f), e nas alíneas b), c) e d), do n.º 1, do artigo 7.º, do Estatuto do Pessoal Dirigente, mas, particularmente, as atribuições da Divisão de Recursos Financeiros, criada e prevista pelos Estatutos do IPDJ, no artigo 14.º.
110. Da referida arquitetura institucional decorre o obrigatório acompanhamento e cumprimento de um conjunto de obrigações legais pelas diferentes partes envolvidas.
111. E esse acompanhamento, não só se concretiza no âmbito dos mecanismos formais e documentadas para o efeito (de que são exemplo o SIADAP 1, as reuniões do Conselho Diretivo ou as reuniões com o Fiscal Único), mas também das práticas de trabalho diárias, que englobam reuniões e partilha de informação entre as unidades orgânicas relevantes e o Conselho Diretivo.
112. Aliás, atendendo à já realçada rotatividade no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, esse trabalho de proximidade e o sistema de controlo interno implementado pelo Conselho Diretivo foram fundamentais para permitir a continuidade dos trabalhos e colmatar as limitações dela resultantes.
113. Por outro lado, o sistema de controlo é ainda reforçado através da adoção e implementação de um Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (doravante abreviadamente designado “PPR”).
114. Apesar da obrigatoriedade de implementação decorrente do Regime Geral de Prevenção de Corrupção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, já



anteriormente, na sequência da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, datada de 1 de julho de 2009, o IPDJ adotara um PPR.

115. Destaque-se, durante o mandato do Conselho Diretivo em questão, o exercício de revisão de julho de 2019, donde constam como riscos identificados no âmbito do PPR, designadamente, as questões relacionadas com a arrecadação de receita, e que se foram mantendo ao longo das monitorizações precisamente por não terem sido eliminados na sua totalidade.
116. A sua identificação, a sua aceitação e a sua monitorização contínua são demonstrativas do compromisso do Conselho Diretivo com o acompanhamento próximo e transparente das obrigações legais em matéria de controlo interno.
117. Ademais, em 2019, no primeiro ano de mandato do Conselho Diretivo, foram ainda adotados fluxogramas de circuito de despesa e receita, incluindo a aquisição de máquinas de troco automático, automatizando o manuseio de dinheiro nos pontos de recolha de receita, uma vez mais demonstrando o empenho na adoção de medidas de controlo interno que reforçam as já decorrentes da lei.
118. Por fim, note-se ainda que, com base no Plano de Atividades de 2020 e na avaliação efetuada pelo Conselho Diretivo em avaliação, foram estabelecidos como objetivos extra QUAR, com carácter evolutivo até 2024, para o Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a criação, monitorização e atualização de manuais de procedimento, designadamente no âmbito dos recursos financeiros e patrimoniais.
119. Para além da atenção com o processo, que evidencia o cumprimento dos objetivos previstos no sistema de controlo do SNC-AP, o estabelecimento de objetivos como a conferência de receita com periodicidade mensal e a redução de dívidas de clientes, permitem demonstrar que os instrumentos de gestão integram o sistema de controlo interno, sendo da sua existência também evidência – apresentando os Relatórios de Atividades informação quanto ao seu cumprimento.
120. De tudo quanto se expos resulta que, num cenário marcado pela instabilidade ao nível do pessoal e pela desorganização financeira derivada das graves limitações decorrentes da fusão, só a presença de um sólido sistema de controlo interno poderia viabilizar os resultados obtidos, sendo estes, por essa mesma razão, reveladores não só da sua existência como da sua eficácia.



121. Sendo por demais evidentes os esforços empreendidos pelo Conselho Diretivo na adoção de um sistema de controlo interno e na ultrapassagem das limitações impostas pela fusão, bem como os respetivos resultados alcançados, não é razoável imputar ao Requerente (bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.
122. Em face do exposto, resulta óbvia a inexistência de qualquer infração por parte do Requerente.

c) Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações

123. Como vimos, nos termos do artigo 61.º, n.º 1 – aplicável à responsabilidade sancionatória *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC – será de considerar como responsável pelas infrações financeiras quem desenvolveu determinada ação ou omitiu conduta que lhe era devida em função dos seus deveres funcionais e, por essa via, incorreu na previsão objetivamente tipificada como infração financeira.
124. Nos termos do artigo 21.º, da LQIP, tratando-se de infração no âmbito da gestão financeira e patrimonial, essa responsabilidade recairia nos membros que, à data da sua prática, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ.
125. Porém, tal não é suficiente para operar a imputação da referida infração aos seus agentes, sendo igualmente exigida, nos termos do disposto nos artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, seja na modalidade de dolo ou na modalidade de negligência.
126. Visando a responsabilidade financeira sancionatória acautelar a má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos, apenas aqueles que, pelas suas funções, têm obrigação legal de gerir corretamente esses recursos podem ser responsabilizados, e somente se atuarem com culpa (cf. artigos 65.º, 67.º, n.º 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC).
127. Somente com o preenchimento simultâneo dos elementos objetivo e subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira.
128. Assim, importa analisar se o Requerente, no exercício das suas funções, atuou com a diligência e prudência que seria exigível a um gestor financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, ou se, pelo contrário, agiu com culpa nos termos



exigidos para configurar a infração imputada (Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3.ªS/PL, de 19/09/2019, §63).

Ora:

129. Nos termos dos Estatutos do IPDJ, está prevista uma Divisão de Recursos Financeiros, integrada no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a qual integra nas suas competências, designadamente:
- Preparar a proposta de orçamento, elaborar a conta de gerência e os relatórios de execução orçamental;
 - Assegurar a gestão financeira, bem como a contabilidade geral, analítica e de tesouraria;
 - Garantir a arrecadação da receita e o processamento e liquidação da despesa, numa ótica de legalidade e regularidade financeira;
 - Assegurar o acompanhamento da execução dos planos anuais e plurianuais numa perspetiva de gestão e controlo orçamental;
 - Assegurar a existência de adequados sistemas de controlo interno;
 - Assegurar as demais funções que lhe sejam cometidas pelo Conselho Diretivo.
- (cfr. artigo 1.º e artigo 14.º, dos Estatutos do IPDJ, aprovados pela Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro).
130. Por sua vez, nos termos do artigo 26.º, da LQJP, o Fiscal Único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, competindo-lhe, entre outras, acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade, bem como dar parecer sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas (cfr. artigo 28.º, da LQJP).
131. Ora, não podemos deixar de notar aquilo que vem referido na Sentença n.º 16/2021 do Tribunal de Contas, de 15/07/2021, proferida no âmbito do processo n.º 5/2021-JRF/3.ª Secção, quanto à culpa na modalidade de negligência:



“Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, se decidiu no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)”.

132. Perante este quadro importa recorrer ao princípio da confiança, segundo o qual *“quem se comporta (...) de acordo com a norma de cuidado deve poder confiar que o mesmo sucederá com os outros; salvo se tiver razão concretamente fundada para pensar ou dever pensar de outro modo”.*
133. Enquanto membro do Conselho Diretivo, ao Requerente competia orientar e gerir a atividade da instituição, mas já não desempenhar funções técnicas diretas na execução da contabilidade, no registo das receitas ou sequer na implementação de um sistema de controlo interno, cabendo essas tarefas à Divisão de Recursos Financeiros, unidade técnica especializada responsável pelo correto cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais.
134. Até porque não é exigível ao Requerente o acompanhamento permanente de todas as questões, quando existe uma unidade orgânica com essas competências, a qual integra trabalhadores e dirigentes para o efeito.
135. No presente caso, o Requerente confiou legitimamente na competência dos serviços técnicos responsáveis pelo registo e contabilização das receitas e nas informações que por estes lhe eram transmitidas a respeito da execução orçamental e contabilística da instituição, não tendo qualquer intervenção direta na mesma.
136. Quando o Conselho Diretivo, em maio de 2019, aprovou as contas, deu por correta a informação que constava dos mapas de prestação de contas e da Certificação legal de contas, não tendo condições operacionais para averiguar se efetivamente os registos foram efetuados de forma correta.



137. Ao Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo) sempre foi garantido pelos serviços internos que os princípios de execução orçamental estavam devidamente assegurados, e que os procedimentos contabilísticos eram conformes às normas em vigor.
138. Confiando na Divisão de Recursos Financeiros ou do Fiscal Único, se algum ato adicional fosse exigido quanto ao registo contabilístico das receitas objeto de análise – o que se admite apenas por mera cautela de patrocínio e sem conceder –, tal responsabilidade não recaía sobre si, mas sim sobre a referida unidade orgânica, que detinha a competência técnica para assegurar o cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais, afastando, assim, quaisquer indícios de culpa imputáveis ao Requerente.
139. A exigência de que o Requerente, por si só, questionasse um procedimento validado por técnicos especializados e pelo Fiscal Único seria desproporcionada e manifestamente excessiva, pois equivaleria a impor-lhe um dever de auditoria independente, o que excede as suas responsabilidades enquanto gestor público.
140. Além disso, sempre se dirá que, a convicção do Requerente de que, ao aceitar e aprovar a execução orçamental nos termos em que o fez, estaria a atuar de acordo com a lei, nos remete para o erro sobre a ilicitude, previsto no artigo 17.º, do Código Penal (doravante abreviadamente designado “CP”).
141. Nos termos do artigo 17.º, do CP:
- “1 - Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*
- 2 - Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada”.*
142. Esclarece Teresa Beleza, in Direito Penal, 2.º Volume que *“Na problemática do erro sobre a ilicitude, “o que está em causa é saber-se se, numa situação concreta, a pessoa tinha a obrigação de suspeitar que aquele acto realmente fosse ilícito ou lícito e, em consequência disso, intentar verificar se assim era ou não” (...), concretamente, informar-se (...)”.*
143. O padrão de diligência exigível a um gestor público deve ser aferido de acordo com o foro profissional, tendo em consideração os deveres do cargo que ocupa, os quais têm de ser observados com a diligência de um gestor medianamente informado, criterioso, prudente e avisado.



144. No entanto, a interpretação jurídica de normas contabilísticas e orçamentais é matéria de elevada especialização técnica, pelo que não se pode exigir a um gestor público que possua o mesmo grau de conhecimento que um indivíduo especializado em direito financeiro e contabilidade pública.
145. No presente caso, a conformidade do procedimento foi validada pela Divisão de Recursos Financeiros, órgão responsável pela execução orçamental da entidade.
146. Deste modo, não se pode afirmar que a falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pelo Requerente revele uma atitude de indiferença perante os deveres legais a que estava sujeito.
147. Assim, nos termos do artigo 17.º, do CP, o erro sobre a ilicitude não censurável exclui a culpa do agente, pelo que não se pode imputar ao Requerente qualquer responsabilidade sancionatória.
148. Para além disso, para que o erro sobre a ilicitude fosse censurável, seria necessário demonstrar que o Requerente tinha ou deveria ter um conhecimento técnico profundo das regras orçamentais e contabilísticas aplicáveis, a um nível que excede as suas funções de gestão.
149. Em face destas circunstâncias, verifica-se que o Requerente, no caso, atuou com o cuidado exigível face às suas funções e competências, não tendo qualquer motivo para prever ou representar como possível a alegada irregularidade no registo das receitas.

V. DA MULTA A SER APLICADA

a) *Da dispensa de aplicação de multa*

150. Admitindo que foi cometida alguma infração pelo Requerente – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, deve ser dispensada a aplicação de multa.
151. Nos termos do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.
152. A dispensa da multa não se trata de uma faculdade discricionária do Tribunal, mas sim de um poder-dever, devendo ser concedida sempre que estejam verificadas as circunstâncias que o justificam, nomeadamente:



- a) A inexistência de reposições financeiras a efetuar (dado objetivo);
 - b) A verificação de uma situação de culpa diminuta (a avaliar em concreto).
153. A jurisprudência do Tribunal de Contas tem entendido que, quanto à culpa diminuta, de que se trata de uma *"quase ausência de culpa"* (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19/09/2019, §6).
154. Ora, no caso em concreto verifica-se que:
- a) Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
 - b) O Requerente iniciou funções, enquanto presidente do Conselho Diretivo, apenas em 4 de setembro de 2018 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos (pouco menos de) 4 meses restantes do referido exercício;
 - c) O Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;
 - d) A infração imputada ao Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma *"quase ausência de culpa"*;
 - e) A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
 - f) A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta do Requerente nos diversos processos técnicos;
 - g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que o Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.
155. Assim, impõe-se a dispensa da aplicação da multa ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, por se verificarem integralmente os pressupostos legais para a sua aplicação.



Sem prejuízo, e caso se venha a considerar que a conduta do Requerente não preenche os requisitos para se verificar a dispensa de aplicação de multa – o que não se aceita, nem se concebe mas apenas se equaciona por mera cautela de patrocínio –, sempre se dirá que deverá ser a multa especialmente atenuada:

b) Da Atenuação Especial da Multa

156. Nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam, por forma acentuada, a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.
157. A atenuação especial da multa aplica-se quando, analisadas as circunstâncias do caso concreto, se conclua que a censura sobre a conduta do agente deve ser significativamente atenuada, seja porque a infração financeira apresenta um grau reduzido de ilicitude, seja porque a culpa do agente é diminuta (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/2019, 3ªS/PL, de 22/10/2019, §69).
158. No caso em apreço, a infração imputada ao Requerente apresenta uma ilicitude reduzida, tendo em conta, nomeadamente, que:
- a) Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
 - b) O Requerente iniciou funções, enquanto presidente do Conselho Diretivo, apenas em 4 de setembro de 2018 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos (pouco menos de) 4 meses restantes do referido exercício;
 - c) O Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;



- d) A infração imputada ao Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
 - e) A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
 - f) A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta do Requerente nos diversos processos técnicos;
 - g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que o Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.
159. Por outro lado, a culpa do Requerente é, no mínimo, muito reduzida, senão mesmo inexistente, pelos motivos acima expostos.
160. Para além dos fatores acima expostos, existem ainda circunstâncias que agravam a desproporcionalidade de uma eventual condenação sem atenuação especial da multa, designadamente:
- a) O Requerente sempre colaborou com as autoridades fiscalizadoras e prestou todas as informações necessárias à auditoria do Tribunal de Contas, demonstrando boa-fé e transparência na sua atuação;
 - b) Os procedimentos que foram avaliados como consubstanciando uma infração foram sendo alterados;
 - c) O Requerente apenas iniciou funções enquanto Presidente do Conselho Diretivo em 04/09/2018;
 - d) A certificação legal de contas não emitiu qualquer reserva relativamente ao registo das receitas.
161. Assim, impõe-se a aplicação da atenuação especial da mesma, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, reduzindo-se os seus limites máximos e mínimos para metade.



Nestes termos, requer-se a V.^a Exa. se digne alterar o Relato da Verificação interna à Conta do IPDJ, concluindo pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória do Requerente.

Caso assim se não entenda, o que se admite, sem conceder, por mera cautela de patrocínio,

se digne relevar a responsabilidade financeira sancionatória com a consequente dispensa de multa, nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65.º da LOPTC e do artigo 74º n.º 1 do Código Penal (aplicável *ex vi* artigo 67º da LOPTC), ou, caso assim se não entenda, com a atenuação especial da multa.

O ADVOGADO,

Pedro Vaz Mendes
Advogado
Rua Xavier de Araújo, n.º 10, Piso 1,
Escritório 13, 1600-226 Lisboa

pedro.mendes-20292L@adv.oa.pt
Cédula Profissional n.º: 20292L



Alegações do Vogal do CD em funções no período de 01/10 a 31/12/2018

Sílvia Isabel de Sousa Vermelho

RECIBO: FW: Contraditório | Processo n.º 5069/2018 [Registo de Entrada: 1485/2025 - DAIII]



Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Para (

AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email :
Data/hora : 2025-02-18 15:22:00

Registo n.º : 1485/2025
Data/hora : 2025-02-18 16:02:23
Serviço : DAIII

Email : daiii@tcontas.pt

N. Anexos : 1

Anexos : image001.png;2025-02-18 Contraditório.pdf;2025-02-18 Contraditório.pdf;

De: /

Enviada: 18 de fevereiro de 2025 15:22

Para: Tribunal de Contas - DAIII <DAIII@tcontas.pt>; Tribunal de Contas - Geral <GERAL@tcontas.pt>

Cc: /

Assunto: Contraditório | Processo n.º 5069/2018

TRIBUNAL DE CONTAS
PROCESSO n.º 5069/2018

Exmos./as. Senhores/as,

SÍLVIA ISABEL DE SOUSA VERMELHO, notificada do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P. relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao contraditório, conforme anexo que se junta, solicitando-se a V. Exas. lhe seja dado o devido seguimento.

Com os melhores cumprimentos,

Os Advogados,
Pedro Vaz Mendes | Ana Luísa Cabral

Responder Responder a Todos Reencaminhar

ter 18/02/2025 16:02



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 5069/2018

Exma. Senhora,

Auditora-coordenadora,

SÍLVIA ISABEL DE SOUSA VERMELHO (doravante abreviadamente designada “Requerente”), notificada do Relato da Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P, relativa a 2018, vem, nos termos do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao

CONTRADITÓRIO

o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:



ÍNDICE

I.	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	3
II.	DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ	4
III.	DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA.....	6
IV.	DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.....	7
a)	<i>Considerações Preliminares.....</i>	7
b)	<i>Do preenchimento do elemento objetivo das infrações.....</i>	10
i.	<i>Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado</i>	10
ii.	<i>Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação</i>	13
•	<i>Das infrações imputadas à Requerente.....</i>	13
•	<i>Da qualificação jurídica das infrações apontadas à Requerente</i>	15
•	<i>Da inexistência de qualquer infração.....</i>	16
c)	<i>Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações</i>	21
V.	DA MULTA A SER APLICADA	25
a)	<i>Da dispensa de aplicação de multa.....</i>	25
b)	<i>Da Atenuação Especial da Multa.....</i>	27



I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. A Requerente não pode deixar de manifestar alguma surpresa pelas infrações que lhe são imputadas no *Relato da Verificação Interna à Conta de 2018 do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P.* (doravante abreviadamente designado “IPDJ”).
2. Nestes autos, o que está em causa é o exercício económico do IPDJ de 2018.
3. No que concerne especificamente à Requerente, está em causa a circunstância de, alegadamente, ter mantido contas bancária abertas em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, não ter implementado um adequado sistema de controlo interno e não ter existido registo contabilístico de alguma receita.
4. Equacionemos – sem conceder e apenas por cautela de patrocínio –, que as referidas infrações ocorreram.
5. Ora, a Requerente tomou posse enquanto Vogal do Conselho Diretivo em 01/10/2018.
6. Do *Relato da Verificação Interna à Conta* parece resultar que era exigível que a Requerente, no dia em que toma posse (porque se deixasse passar um dia já estaria em violação dessas regras), encerre dezenas de contas bancárias – cuja existência desconhecia –, implemente um adequado sistema de controlo interno – que muitas vezes exige a aquisição de serviços que atentas as regras de contratação pública demoram o seu tempo –, e, apesar de não deter conhecimentos técnicos contabilísticos, se imiscuisse no trabalho de quem realiza essas tarefas e alterasse o seu modo de funcionamento.
7. Salvo o devido respeito, não é razoável nem serve a justiça.
8. Três meses – e muito menos um dia – não é tempo suficiente para realizar esse trabalho.
9. Como pode a Requerente ser responsabilizada pelo encerramento de contas de que não conhece?
10. Equacionando – sem nunca conceder e apenas por dever de patrocínio – que inexistia um sistema de controlo interno, como pode a Requerente ser responsabilizada pela implementação desse sistema de controlo interno quando na véspera da sua tomada de posse ele não existia?
11. Como pode a Requerente ser responsabilizada por decisões técnicas, de contabilidade, adotadas e validadas por quem tem competência para tal?



12. Responsabilizar a Requerente por estes três factos, nos primeiros 3 meses do seu mandato enquanto Vogal do Conselho Diretivo, é reconhecer que ninguém pode ser gestor público porque no primeiro dia do seu mandato assume a responsabilidade por tudo quanto não foi feito no passado.
- II. DO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA DE 2018 DO IPDJ
13. Nos termos do disposto no artigo 53.º, n.º 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (doravante abreviadamente designada “LOPTC”) e no artigo 128.º, n.º 2 do Regulamento do Tribunal de Contas, e integrada no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma *Verificação Interna à Conta do IPDJ* relativa ao exercício de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018.
 14. Resultado dessa verificação, no dia 30 de dezembro de 2024, foi elaborado pelo Departamento de Auditoria III.1 o *Relato da Verificação Interna à Conta do IPDJ*, o qual concluiu que os documentos de prestação de contas apresentados não reúnem condições para ser homologados, apontando como principais motivos:
 - a. A existência de contas bancárias fora da Tesouraria Central do Estado (doravante abreviadamente designada “TCE”);
 - b. A falta de exatidão e integridade dos registos contabilísticos;
 - c. A falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
 15. Em suma, no *Relato da Verificação Interna* é apontada a existência de indícios de que foram violadas as seguintes obrigações:
 - a. Cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*, que decorre do artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”), do artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”) e do artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);
 - b. Implementação de um adequado Sistema de controlo interno, que decorre do artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual,



- que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
- c. Cumprimento das regras de execução orçamental, designadamente o *Princípio da Unidade e Universalidade*, o *Princípio da Anualidade*, o *Princípio da Especificação* e o *Princípio da Execução Orçamental da Receita*, que decorrem do artigo 9.º, n.º 1, do artigo 14.º, n.º 1, do artigo 17.º, n.º 1 e 2, e do artigo 52.º, n.º 1 e 2, todos da LEO, bem como do artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO.
16. Os factos concretamente apurados e que alegadamente consubstanciam a violação das referidas obrigações seriam suscetíveis de integrar as seguintes infrações financeiras, cuja prática é imputada aos membros que, em 2018, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ, designadamente a Requerente:
- a. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC);
- b. Violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC);
- c. Violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (cfr. artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
17. Sucede que (pelo menos) algumas das infrações identificadas no *Relato da Verificação Interna* não se verificam.
18. Acresce que as infrações financeiras sancionatórias previstas na LOPTC pressupõem não só um comportamento (ação ou omissão) ilícito de um determinado agente, por violação e/ou inobservância de um dever de serviço (elemento objetivo), mas ainda a culpabilidade do agente do comportamento, na modalidade de dolo ou negligência (elemento subjetivo).



19. Assim, salvo devido respeito, analisado o *Relato da Verificação Interna* e considerando a motivação subjacente às (eventuais) infrações apontadas, tal preenchimento não se verifica, sendo por demais evidente que a Requerente não praticou qualquer infração.

Mas vejamos:

III. DO ERRO CONSTANTE DO ANEXO I AO RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA À CONTA

20. O Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* apresenta um erro evidente e que condiciona toda a apreciação da matéria objeto dos presentes autos no que à responsabilidade sancionatória da Requerente diz respeito.
21. De facto, o referido *Relato* indica que a Requerente assumiu as funções de Vogal do Conselho Diretivo no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.
22. Contudo, tal informação não corresponde à verdade.
23. A Requerente foi designada Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ no dia 04/09/2018, tendo a respetiva designação produzido efeitos, quanto a esta, apenas a partir de 01/10/2018 (Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).
24. Assim, o *Relato da Verificação Interna à Conta* pretende assacar à Requerente a responsabilidade pelo incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*, pela falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e pela falta de registo contabilístico de receita.
25. Ora, isso significa que, tanto no dia 4 de setembro de 2018 – dia em que foi designada como Vogal do Conselho Diretivo –, como no dia 1 de outubro de 2018 – dia em que a designação produziu efeitos quanto a si –, a Requerente já tinha cometido duas das infrações que lhe tinham sido imputadas:
- a. se as contas bancárias em violação do *Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado* já existiam antes, como existiam, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que a mesma pudesse ter feito nada para o evitar;



- b. se não existia um adequado sistema de controlo interno, então, no primeiro minuto do seu mandato a violação já tinha ocorrido sem que a mesma pudesse ter feito nada para o evitar.
26. Quanto à terceira infração, a imputação que é feita à Requerente significa que, em menos de 3 meses, a Requerente tinha de se inteirar de toda a situação de um Instituto que, como se sabe, tem uma dimensão nacional significativa, e tinha de se ter imiscuído na atividade técnica dos vários departamentos com competência nesta matéria.
27. Ou seja, na realidade, no primeiro minuto do seu mandato já se sabia que a violação iria ocorrer porque é humanamente impossível realizar o trabalho que seria exigível.
28. Em face do exposto, o erro no Anexo I ao *Relato da Verificação Interna à Conta* condiciona, efetivamente, toda a imputação de infrações à Requerente.
29. Porque é distinto ter tomado posse enquanto Vogal do Conselho Diretivo antes do ano se iniciar ou tomar posse apenas em outubro desse ano.
30. Além disso, se atentarmos na delegação (e subdelegação) de competências do Conselho Diretivo na Requerente (Deliberação n.º 1416/2018, de 31 de dezembro), verificamos que não lhe foi delegada, nem subdelegada, nenhuma competência no âmbito dos recursos financeiros.
31. Acresce que essa delegação apenas foi publicada em 31 de dezembro de 2018 (ainda que retroagindo os seus efeitos a 01/10/2018) pelo que a Requerente sempre estaria limitada no seu exercício.

IV. DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANZIONATÓRIA

a) *Considerações Preliminares*

32. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ é um instituto público, integrado na *Administração Indireta do Estado*, dotado de património próprio, personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.
33. O IPDJ resultou da fusão entre o Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IDP”) e o Instituto Português da Juventude, I.P. (de ora em diante abreviadamente designado “IPJ”), entidades às quais sucedeu, de acordo com o artigo 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, na sua redação atual



(de ora em diante abreviadamente designado “DL n.º 98/2011”), nas respetivas atribuições, competências, direitos e obrigações.

34. De um ponto de vista contabilístico, a fusão *supra* relatada limitou-se a uma mera integração dos balancetes das entidades fundidas, não tendo existido qualquer certificação legal das contas.
35. Como se compreenderá, essa integração originou constrangimentos, tendo sido encontradas inconsistências e divergências que não tinham sido devidamente abordadas aquando da fusão, e que têm impacto nas situações objeto de análise nos presentes autos.
36. O DL n.º 98/2011 procedeu então à criação do IPDJ, o qual tem por missão a execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais (cfr. artigo 4.º do diploma).
37. Nos termos do supramencionado diploma, concretamente do disposto no artigo 5.º, são órgãos do IPDJ, o Conselho Diretivo, o Fiscal Único e o Conselho Consultivo, e a respetiva organização interna dos serviços ficou estabelecida pelos respetivos Estatutos, aprovados através da Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro, alterada pelas Portarias n.º 231/2015, de 6 de agosto e n.º 27/2024, de 30 de janeiro.
38. O Conselho Consultivo, com a constituição que resulta do n.º 2, é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do IPDJ e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo (cfr. artigo 9.º, do DL n.º 98/2011).
39. Já ao Fiscal Único, estão acometidas, nos termos do artigo 8.º do DL n.º 98/2011, as competências previstas na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (doravante abreviadamente designada “LQIP”).
40. Por fim, composto por um presidente, um vice-presidente e dois vogais, e sem prejuízo das competências conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, ao Conselho Diretivo compete orientar e gerir a atividade do IPDJ.
41. No dia 4 de setembro de 2018, foram designados, em regime de substituição:
 - a. Vítor Manuel Batista Pataco, para exercer o cargo de Presidente do IPDJ;



- b. Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes, para exercer o cargo de Vice-Presidente do IPDJ;
- c. Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ;
- d. A Requerente, para exercer o cargo de Vogal do IPDJ – embora, quando a esta, a designação apenas tenha produzido efeitos a partir de 1 de outubro de 2018.

(cfr. Despacho n.º 8705/2018, de 12 de setembro, publicado em Diário da República n.º 176/2018, Série II de 2018-09-12).

- 42. Portanto, apenas a partir de 4 de setembro de 2018 se considera constituído o Conselho Diretivo ao qual o *Relato da Verificação Interna* atribui eventual responsabilidade pela prática de infrações financeiras.
- 43. Salvo devido respeito, assumir – como se assume no *Relato da Verificação Interna* – que os membros em exercício de funções (apenas) desde 4 de setembro de 2018 têm responsabilidade pelo período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018 (incluindo por isso o período de 1 de janeiro a 3 de setembro) acarreta implicações relevantes ao nível da imputação da responsabilidade financeira.
- 44. Tendo o Conselho Diretivo em avaliação apenas assumido funções, no seu conjunto, apenas em setembro de 2018, apenas a partir de 2019 assumiu responsabilidade plena pela integralidade dos exercícios.
- 45. Em todo o caso, ainda que se venha a considerar que a responsabilidade pelas já referidas infrações deve ser imputada à Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ desde 4 de setembro de 2018) – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a realidade é que essa responsabilidade deve ser concretamente apurada nos termos do artigo 61.º da LOPTC.
- 46. Sendo certo que, nos termos do artigo 21.º, da LQIP, a responsabilidade pelas infrações financeiras em causa recairia, em princípio, sobre os membros do Conselho Diretivo – a quem compete, no âmbito da gestão financeira e patrimonial, entre outras atribuições, o dever de elaborar o orçamento anual, assegurar a sua execução, arrecadar e gerir as receitas e autorizar as despesas – é necessário, como vimos, para que haja responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, da LOPTC, além do preenchimento do elemento objetivo, também o preenchimento do elemento subjetivo.



47. Tendo presente estas considerações, analisemos então a (in)existência de preenchimento dos pressupostos, objetivo e subjetivo, de cada uma das infrações financeiras sancionatórias imputadas à Requerente.

b) Do preenchimento do elemento objetivo das infrações

i. Da alegada violação do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado

48. Do *Relato da Verificação Interna* resulta que a Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terá incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC) por força do incumprimento do *princípio da unidade de tesouraria do Estado*, em especial devido à existência de contas bancárias fora da TCE.
49. Em concreto, é imputada à Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo do IPDJ) a violação das seguintes obrigações:
- Obediência da gestão da tesouraria do Estado e das entidades que integram o subsetor da administração central ao *Princípio da Unidade de Tesouraria* (cfr. artigo 54.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual – de ora em diante abreviadamente designada por “LEO”);
 - Depósito, em contas na tesouraria do Estado, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, e movimentação de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P. (doravante abreviadamente designado “IGCP”) (cfr. artigo 135.º do Orçamento de Estado para 2018, aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – de ora em diante abreviadamente designada por “LOE 2018”);
 - Prova do cumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria* através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores, da totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, junto do IGCP, e das instituições bancárias, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos

rendimentos (cfr. artigo 104.º, do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio – de ora em diante abreviadamente designada por “DLEO 2018”);

50. Salvo o devido respeito, não foi cometida pela Requerente nenhuma infração baseada no incumprimento do *Princípio da Unidade de Tesouraria*.

Vejamos:

51. O Regime de Tesouraria do Estado foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
52. Os principais objetivos desse regime passavam pela centralização dos fundos públicos na tesouraria do Estado e respetiva otimização, surgindo assim o *Princípio da Unidade de Tesouraria*.
53. Segundo o referido *princípio*, todos os movimentos de fundos públicos deverão ser efetuados através de contas bancárias da tesouraria do Estado, a partir das quais as entidades detentoras desses fundos promovem as respetivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositadas as suas disponibilidades de tesouraria.
54. Mas apenas em 2007, com a publicação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, se deu a integração da tesouraria do Estado no IGCP, a qual passou a proporcionar uma visão conjunta dos ativos e passivos do Estado, a otimização dos resultados financeiros, a melhoria do controlo dos riscos de crédito e liquidez e a redução do saldo da dívida pública.
55. Por essa razão, atualmente, em resultado da conjugação do disposto no artigo 54.º, da LEO, no artigo 135.º da LOE 2018 e no artigo 104.º, do DLEO, as entidades integradas na *Administração Central do Estado* – como é o caso do IPDJ – encontram-se sujeitas, salvo dispensa autorizada nos termos do artigo 54.º, n.º 5, da LEO, a uma obrigação de centralização e manutenção dos dinheiros públicos na TCE, por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.
56. Ora, sendo certo que em 2018 o IPDJ detinha diversas contas bancárias na banca comercial, isso deveu-se ao processo de fusão que, apesar de ter decorrido alguns anos antes, gerou desconhecimento sobre a situação completa que resultava dos Institutos fundidos.



57. Por outro lado, e conforme resulta do artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 98/2011, “*a nível regional funcionam serviços desconcentrados, designados por Direções Regionais do Norte, com sede no Porto, do Centro, com sede em Coimbra, de Lisboa e Vale do Tejo, com sede em Lisboa, do Alentejo, com sede em Évora, e do Algarve, com sede em Faro*”.
58. Ora, algumas das contas bancárias estavam afetas a esses serviços desconcentrados não sendo do conhecimento da Requerente, quando tomou posse, a existência das mesmas.
59. Acresce que, apesar de não ter sido imediato, foi o respetivo encerramento sendo operado paulatinamente, com a brevidade possível.
60. Começando por referir que nenhuma das contas foi aberta pelo Conselho Diretivo integrado pela Requerente – tratando-se em alguns casos de contas antigas, inclusivamente anteriores à fusão, não sendo sequer do conhecimento da Requerente –, a realidade é que, quando alertados para a sua existência, instruíram de imediato os serviços competentes no sentido de procederem ao respetivo encerramento.
61. Concluído o primeiro ano completo de mandato do Conselho Diretivo em avaliação (isto é, com a presença em permanência dos quatro membros que foram designados a 4 de setembro de 2018), já haviam sido encerradas cerca de 40% das contas comerciais por encerrar.
62. E, apesar de em 2020 não ter sido encerrada nenhuma conta – devido à Covid-19 os serviços encontravam-se sobrecarregados com a constante adaptação às medidas de mitigação do vírus, particularmente na área do Desporto – em 2021 rapidamente se retomou o ritmo, tendo sido encerradas 7 contas.
63. Note-se que, das 34 contas que foram encerradas, apenas 15 o foram entre 2012 e setembro de 2018, tendo as restantes 19 sido encerradas durante o exercício de funções do Conselho Diretivo designado a 4 de setembro de 2018.
64. À data em que a Requerente cessou funções enquanto Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ, este não dispunha de nenhuma conta na Banca Comercial, além da conta do *Millenium BCP* que se encontra dispensada do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado.
65. Torna-se, pois, evidente o compromisso e foco da Requerente e do Conselho Diretivo a que pertenceu, que operou rápida, diligente e eficazmente perante um problema que herdou e que adveio, essencialmente, da fusão, não sendo por isso razoável imputar à



Requerente (bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.

ii. *Da alegada falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e da alegada violação dos Princípios Orçamentais da Unidade e Universalidade, da Anualidade e da Especificação*

• *Das infrações imputadas à Requerente*

66. Do *Relato da Verificação interna à Conta* resulta que os membros do Conselho Diretivo do IPDJ, em exercício de funções no período que mediou entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, terão incorrido em violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, e injustificada apresentação da prestação de contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitam ou gravemente dificultam a sua verificação (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. d) e n), da LOPTC) devido à falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno.
67. Por outro lado, resulta ainda do *Relato da Verificação interna à Conta* que, por falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, os referidos membros do Conselho Diretivo do IPDJ, terão incorrido em violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, e de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património (afrontado assim o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC).
68. Em concreto, é imputada à Requerente, enquanto membro do Conselho Diretivo do IPDJ, a violação das seguintes obrigações:
- a) Implementação de um sistema de controlo interno que englobe, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira



- fiável (cfr. artigo 9.º, do Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – de ora em diante abreviadamente designado por “SNC-AP”);
- b) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Unidade e Universalidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que integram a administração central e do subsetor da segurança social (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da LEO);
 - c) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Anualidade*, nos termos do qual o Orçamento de Estado e os orçamentos dos serviços e das entidades que integram o setor das administrações públicas são anuais (cfr. artigo 14.º, n.º 1, da LEO);
 - d) Cumprimento do *Princípio Orçamental da Especificação*, nos termos do qual as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsetores da administração central e regional e da segurança social são estruturadas em programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico, e as receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento (cfr. artigo 17.º, n.º 1 e 2, da LEO);
 - e) Cumprimento do *Princípio de Execução Orçamental de Receita*, nos termos do qual esta não pode ser liquidada ou cobrada sem que, cumulativamente, seja legal, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental – embora a liquidação e cobrança de receita possa ser efetuada para além dos valores previstos na respetiva inscrição – e esteja classificada (cfr. artigo 52.º, n.º 1 e 2, da LEO e artigo 42.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho – aplicável *ex vi* artigo 8.º, n.º 2 da LEO).
69. Salvo o devido respeito, não foi cometida pela Requerente nenhuma infração baseada na falta de implementação de adequado sistema de controlo, nem sequer na falta de registo contabilístico de receita, conforme veremos de seguida.
70. Antes, contudo, importa analisar uma questão quanto à caracterização jurídica das infrações identificadas pelo Tribunal de Contas.

Vejamos:



- *Da qualificação jurídica das infrações apontadas à Requerente*

71. Conforme referido, o *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ imputa à Requerente a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
72. Admitindo que tais imputações são verdadeiras – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, a segunda é uma concretização da primeira infração.
73. De facto, o próprio *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ confirma que a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59 resulta “*de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno*” (parágrafos 43 e 44 do *Relato de Verificação Interna à Conta*).
74. De acordo com o artigo 30.º, n.º 2, do Código Penal, “*constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*”.
75. Conforme é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência nacionais, existindo uma única resolução, determinante de uma prática sucessiva de atos ilícitos, haverá lugar a um único juízo de censura penal.
76. No caso, e admitindo como boa a tese expendida no *Relato de Verificação Interna à Conta* de 2018 do IPDJ – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, existiu uma única resolução – no caso, a não implementação de um adequado sistema de controlo interno – que conduziu também à prática de um ato ilícito – no caso, a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59.
77. Em face do exposto, e ao contrário daquilo que é sustentado no *Relato de Verificação Interna à Conta*, a falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e a falta de registo contabilístico de receita no valor global de € 205.417,59, a terem existido – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio – consubstanciam uma única infração e não duas.



78. Também por esse motivo, a análise da ausência de procedência das referidas imputações será feita em conjunto.

- *Da inexistência de qualquer infração*

79. Conforme *Relato da Verificação Interna* (§ 41) constatou-se a existência de movimentos nas reconciliações bancárias, referentes a recebimentos em aberto no banco, provenientes de transferências, depósitos e regularizações a crédito ocorridos ao longo do ano de 2018, no montante global de € 205.417,59, que deveriam ter sido registados na contabilidade do mesmo exercício, para serem relevados na execução orçamental do ano de 2018.

80. Mas também do *Relato da Verificação Interna* resulta que foi prestado pelo IPDJ esclarecimento a esse respeito, o qual se funda, no essencial, na impossibilidade de apuramento da origem dos referidos recebimentos, e que o mesmo não pode ser considerado suficiente para justificar a falta de registo.

81. Ora, com o devido respeito – que é muito –, não se pode classificar de insuficiente a prestação de uma informação que é verdadeira e a única possível de fornecer.

82. Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o IPDJ resultou de uma fusão, em 2012, que enfrentou diversas dificuldades e teve fortes implicações ao longo dos anos que a sucederam, essencialmente devido a aspetos administrativo-financeiros difíceis de ultrapassar, ou mesmo inultrapassáveis.

83. Conforme explicitado em sede própria pelo IPDJ, a referida fusão limitou-se à mera integração dos balancetes do IPJ e IDP, inexistindo evidência de que a informação financeira de cada uma dessas entidades tenha sido objeto de exame por revisor oficial de contas.

84. Ora, o próprio Instituto, além de ter empreendido todos os esforços para ultrapassar tais limitações, evidenciando uma preocupação na identificação dos movimentos – a qual foi sendo, na medida do possível, conseguida de forma faseada –, sempre foi transparente quanto a essas limitações, sempre as invocando, ao longo dos anos, através do Fiscal Único.

85. Além de que, como já se disse, o Conselho Diretivo em avaliação apenas foi designado a 4 de setembro de 2018, sendo que os membros que o integraram demonstraram, ao



longo de todo o seu mandato, uma preocupação ativa em resolver os problemas herdados e um compromisso contínuo em melhorar a qualidade das demonstrações financeiras.

86. A responsabilização sobre as divergências nas reconciliações bancárias relativas ao exercício de 2018 e a insegurança sobre a fiabilidade do saldo para a gerência seguinte, não pode, pois, ser imputada a um Conselho Diretivo que apenas operou em um terço do ano de 2018 e, em particular, à Requerente nos seus apenas três meses de exercício.
87. Mas, além da intervenção diminuta do Conselho Diretivo no exercício de 2018, a respeito das referidas divergências, merece ainda referência a rotatividade de trabalhadores e dirigentes intermédios no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, que, naturalmente, condicionou fortemente a continuidade dos trabalhos e a compatibilização com a atividade corrente.
88. Contudo, e apesar de persistirem reservas relacionadas com saldos antigos e avaliações de ativos, os avanços na regularização de créditos e na gestão de provisões refletem o esforço relevante do Conselho Diretivo em atender aos requisitos legais e de transparência.
89. Note-se que, apontando como prioridade de atuação corrigir e ultrapassar reservas anteriores, algumas herdadas já da altura da fusão ocorrida em 2012, as correções e melhorias implementadas desde o início do mandato resultaram numa redução das reservas e ênfases apontados na certificação legal de contas.
90. Se no início do mandato a certificação legal de contas apresentava 9 reservas e 4 ênfases, note-se que no seu término apenas apresentava 2 reservas, não podendo nem devendo esta evolução positiva, resultante do empenho e esforço do Conselho Diretivo na resolução dos problemas, ser ignorada.
91. Por fim, e não descurando a relevância do tema, a verdade é que, face à imensidão de movimentos e a todas as dificuldades técnicas resultantes da fusão, a falta de registo na contabilidade dos já referidos € 205.417,59 – que correspondem à soma de pequenas parcelas que no seu conjunto somam este valor o qual, salvo o devido respeito, não é materialmente relevante no cômputo geral da conta de gerência – corresponde a uma ínfima parte de um problema maior que vem sendo resolvido, não fazendo sentido individualizá-la para ajuizar da prática de uma infração financeira.
92. Até porque, entre a falta de registo e a falta de acompanhamento existe uma grande diferença.



93. Apesar de a receita não se encontrar registada na contabilidade da forma como o Tribunal de Contas entende que deve estar – devido a, como vimos, impossibilidade de identificação da respetiva origem –, esteve (e está) perfeitamente identificada na documentação (reconciliações bancárias), tendo sido (e sendo) sempre, a par com todas as restantes incongruências deixadas pela fusão, monitorizada, tanto mais que se encontra em aberto nas reconciliações bancárias.
94. Portanto, os registos contabilísticos (ou, no caso, o eventual menor rigor nos mesmos), além de consubstanciarem operações estritamente técnicas – que não podem, como veremos, ser imputadas aos membros do Conselho Diretivo – não se revelam bastantes para justificar o lançamento do anátema de falta de controlo ou rigor.
95. Por outro lado, o *Relato da Verificação Interna* traz ainda à colação outro tema.
96. Partindo da enunciação de uma série de questões relativas a divergências nos documentos de prestação de contas e movimentos nas contas bancárias, o referido Relato oferece a conclusão – salvo melhor opinião, desproporcional e infundada –, de que as mesmas resultam de não ter sido implementado um adequado sistema de controlo interno.
97. Porém, à semelhança do que já vem sendo dito, na sua generalidade, as situações elencadas resultam, isso sim, dos trabalhos da fusão que deu origem ao IPDJ, tendo este sido dotado de informação insuficiente e incongruente desde início.
98. Assumindo-se que os resultados alcançados pelo Conselho Diretivo não foram ignorados – não só por serem inquestionáveis, como pela afirmação constante do final do §36 do *Relato da Verificação Interna* –, os mesmos não podem senão ser demonstrativos da implementação de um sistema de controlo interno.
99. Mas, se dúvidas restarem quanto à implementação de um sistema de controlo interno, atente-se nas medidas adotadas pelo Conselho Diretivo ao longo do mandato, e que passamos a expor.

Vejamos:

100. Da necessidade de corrigir a fragmentação e inconsistências da contabilidade pública em Portugal – resultantes da coexistência de diferentes normativos e da falta de uma perspetiva estratégica integrada – surge o SNC-AP, que, no intuito de harmonizar e



modernizar o sistema contabilístico das administrações públicas, se alinha com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e as Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS), permitindo a implementação de uma base de acréscimo no relato financeiro.

101. Além disso, promove a uniformização de procedimentos, melhora a fiabilidade da consolidação de contas e facilita a orçamentação do Estado numa lógica mais transparente e eficiente, contribuindo para uma gestão financeira pública mais rigorosa e adaptada às exigências internacionais.
102. Nesse contexto, e conforme resulta do Decreto-Lei que aprovou o SNC-AP, durante o ano de 2016 todas as entidades públicas deveriam assegurar as condições e tomar as decisões necessárias para a transição para o SNC-AP, pese embora a prestação de contas relativa ao ano de 2016 a realizar em 2017 tenha sido efetuada de acordo com os planos de contabilidade pública em vigor em 2016.
103. Ora, o IPDJ foi das primeiras entidades integradas na Administração Pública a operar a transição para o SNC-AP, em total oposição com aquilo que sucedeu com muitos outros organismos públicos – facto do qual o Tribunal de Contas tem conhecimento pessoal.
104. Mas, além disso, é importante notar a assunção de atribuições e competências das unidades orgânicas e dirigentes do IPDJ, a qual, muito naturalmente, constitui a base do sistema de controlo interno do instituto e proporciona o cumprimento dos objetivos inerentes ao SNC-AP.
105. Destaca-se a relevância das competências previstas na LQIP, designadamente no artigo 21.º, n.º 1, nas alíneas b), c) e f), e nas alíneas b), c) e d), do n.º 1, do artigo 7.º, do Estatuto do Pessoal Dirigente, mas, particularmente, as atribuições da Divisão de Recursos Financeiros, criada e prevista pelos Estatutos do IPDJ, no artigo 14.º.
106. Da referida arquitetura institucional decorre o obrigatório acompanhamento e cumprimento de um conjunto de obrigações legais pelas diferentes partes envolvidas.
107. E esse acompanhamento, não só se concretiza no âmbito dos mecanismos formais e documentadas para o efeito (de que são exemplo o SIADAP 1, as reuniões do Conselho Diretivo ou as reuniões com o Fiscal Único), mas também das práticas de trabalho diárias, que englobam reuniões e partilha de informação entre as unidades orgânicas relevantes e o Conselho Diretivo.
108. Aliás, atendendo à já realçada rotatividade no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, esse trabalho de proximidade e o sistema de controlo interno



implementado pelo Conselho Diretivo foram fundamentais para permitir a continuidade dos trabalhos e colmatar as limitações dela resultantes.

109. Por outro lado, o sistema de controlo é ainda reforçado através da adoção e implementação de um Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (doravante abreviadamente designado “PPR”).
110. Apesar da obrigatoriedade de implementação decorrente do Regime Geral de Prevenção de Corrupção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de dezembro, já anteriormente, na sequência da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, datada de 1 de julho de 2009, o IPDJ adotara um PPR.
111. Destaque-se, durante o mandato do Conselho Diretivo em questão, o exercício de revisão de julho de 2019, donde constam como riscos identificados no âmbito do PPR, designadamente, as questões relacionadas com a arrecadação de receita, e que se foram mantendo ao longo das monitorizações precisamente por não terem sido eliminados na sua totalidade.
112. A sua identificação, a sua aceitação e a sua monitorização contínua são demonstrativas do compromisso do Conselho Diretivo com o acompanhamento próximo e transparente das obrigações legais em matéria de controlo interno.
113. Ademais, em 2019, no primeiro ano de mandato do Conselho Diretivo, foram ainda adotados fluxogramas de circuito de despesa e receita, incluindo a aquisição de máquinas de troco automático, automatizando o manuseio de dinheiro nos pontos de recolha de receita, uma vez mais demonstrando o empenho na adoção de medidas de controlo interno que reforçam as já decorrentes da lei.
114. Por fim, note-se ainda que, com base no Plano de Atividades de 2020 e na avaliação efetuada pelo Conselho Diretivo em avaliação, foram estabelecidos como objetivos extra QUAR, com carácter evolutivo até 2024, para o Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a criação, monitorização e atualização de manuais de procedimento, designadamente no âmbito dos recursos financeiros e patrimoniais.
115. Para além da atenção com o processo, que evidencia o cumprimento dos objetivos previstos no sistema de controlo do SNC-AP, o estabelecimento de objetivos como a conferência de receita com periodicidade mensal e a redução de dívidas de clientes, permitem demonstrar que os instrumentos de gestão integram o sistema de controlo



interno, sendo da sua existência também evidência – apresentando os Relatórios de Atividades informação quanto ao seu cumprimento.

116. De tudo quanto se expos resulta que, num cenário marcado pela instabilidade ao nível do pessoal e pela desorganização financeira derivada das graves limitações decorrentes da fusão, só a presença de um sólido sistema de controlo interno poderia viabilizar os resultados obtidos, sendo estes, por essa mesma razão, reveladores não só da sua existência como da sua eficácia.
117. Sendo por demais evidentes os esforços empreendidos pelo Conselho Diretivo na adoção de um sistema de controlo interno e na ultrapassagem das limitações impostas pela fusão, bem como os respetivos resultados alcançados, não é razoável imputar à Requerente (bem como aos restantes membros que integraram o referido Conselho Diretivo) responsabilidade por qualquer infração financeira a este respeito.
118. Em face do exposto, resulta óbvia a inexistência de qualquer infração por parte da Requerente.

c) Do preenchimento do elemento subjetivo das infrações

119. Como vimos, nos termos do artigo 61.º, n.º 1 – aplicável à responsabilidade sancionatória *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC – será de considerar como responsável pelas infrações financeiras quem desenvolveu determinada ação ou omitiu conduta que lhe era devida em função dos seus deveres funcionais e, por essa via, incorreu na previsão objetivamente tipificada como infração financeira.
120. Nos termos do artigo 21.º, da LQIP, tratando-se de infração no âmbito da gestão financeira e patrimonial, essa responsabilidade recairia nos membros que, à data da sua prática, integravam o Conselho Diretivo do IPDJ.
121. Porém, tal não é suficiente para operar a imputação da referida infração aos seus agentes, sendo igualmente exigida, nos termos do disposto nos artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, a culpa do agente, na realização ou omissão da ação, seja na modalidade de dolo ou na modalidade de negligência.
122. Visando a responsabilidade financeira sancionatória acautelar a má ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos, apenas aqueles que, pelas suas funções, têm obrigação



legal de gerir corretamente esses recursos podem ser responsabilizados, e somente se atuarem com culpa (cf. artigos 65.º, 67.º, n.º 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC).

123. Somente com o preenchimento simultâneo dos elementos objetivo e subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira.
124. Assim, importa analisar se a Requerente, no exercício das suas funções, atuou com a diligência e prudência que seria exigível a um gestor financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos, ou se, pelo contrário, agiu com culpa nos termos exigidos para configurar a infração imputada (Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3.ªS/PL, de 19/09/2019, §63).

Ora:

125. Nos termos dos Estatutos do IPDJ, está prevista uma Divisão de Recursos Financeiros, integrada no Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, a qual integra nas suas competências, designadamente:
- a. Preparar a proposta de orçamento, elaborar a conta de gerência e os relatórios de execução orçamental;
 - b. Assegurar a gestão financeira, bem como a contabilidade geral, analítica e de tesouraria;
 - c. Garantir a arrecadação da receita e o processamento e liquidação da despesa, numa ótica de legalidade e regularidade financeira;
 - d. Assegurar o acompanhamento da execução dos planos anuais e plurianuais numa perspectiva de gestão e controlo orçamental;
 - e. Assegurar a existência de adequados sistemas de controlo interno;
 - f. Assegurar as demais funções que lhe sejam cometidas pelo Conselho Diretivo.
- (cfr. artigo 1.º e artigo 14.º, dos Estatutos do IPDJ, aprovados pela Portaria n.º 11/2012, de 11 de janeiro).
126. Por sua vez, nos termos do artigo 26.º, da LQIP, o fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, competindo-lhe, entre outras, acompanhar e controlar com regularidade o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, a execução orçamental, a situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade, bem como dar parecer



sobre o relatório de gestão de exercício e contas de gerência, incluindo documentos de certificação legal de contas (cfr. artigo 28.º, da LQIP).

127. Ora, não podemos deixar de notar aquilo que vem referido na Sentença n.º 16/2021 do Tribunal de Contas, de 15/07/2021, proferida no âmbito do processo n.º 5/2021-JRF/3.ª Secção, quanto à culpa na modalidade de negligência:

“Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, se decidiu no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)”.

128. Perante este quadro importa recorrer ao princípio da confiança, segundo o qual *“quem se comporta (...) de acordo com a norma de cuidado deve poder confiar que o mesmo sucederá com os outros; salvo se tiver razão concretamente fundada para pensar ou dever pensar de outro modo”.*
129. Enquanto membro do Conselho Diretivo, à Requerente competia orientar e gerir a atividade da instituição, mas já não desempenhar funções técnicas diretas na execução da contabilidade, no registo das receitas ou sequer na implementação de um sistema de controlo interno, cabendo essas tarefas à Divisão de Recursos Financeiros, unidade técnica especializada responsável pelo correto cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais.
130. Até porque não é exigível à Requerente o acompanhamento permanente de todas as questões, quando existe uma unidade orgânica com essas competências, a qual integra trabalhadores e dirigentes para o efeito.
131. No presente caso, a Requerente confiou legitimamente na competência dos serviços técnicos responsáveis pelo registo e contabilização das receitas e nas informações que por estes lhe eram transmitidas a respeito da execução orçamental e contabilística da instituição, não tendo qualquer intervenção direta na mesma.



132. Quando o Conselho Diretivo, em maio de 2019, aprovou as contas, deu por correta a informação que constava dos mapas de prestação de contas e da Certificação legal de contas, não tendo condições operacionais para averiguar se efetivamente os registos foram efetuados de forma correta.
133. À Requerente (e restantes membros do Conselho Diretivo) sempre foi garantido pelos serviços internos que os princípios de execução orçamental estavam devidamente assegurados, e que os procedimentos contabilísticos eram conformes às normas em vigor.
134. Confiando na Divisão de Recursos Financeiros ou do Fiscal Único, se algum ato adicional fosse exigido quanto ao registo contabilístico das receitas objeto de análise – o que se admite apenas por mera cautela de patrocínio e sem conceder –, tal responsabilidade não recaía sobre si, mas sim sobre a referida unidade orgânica, que detinha a competência técnica para assegurar o cumprimento das normas contabilísticas e orçamentais, afastando, assim, quaisquer indícios de culpa imputáveis à Requerente.
135. A exigência de que a Requerente, por si só, questionasse um procedimento validado por técnicos especializados e pelo Fiscal Único seria desproporcionada e manifestamente excessiva, pois equivaleria a impor-lhe um dever de auditoria independente, o que excede as suas responsabilidades enquanto gestor público.
136. Além disso, sempre se dirá que, a convicção da Requerente de que, ao aceitar e aprovar a execução orçamental nos termos em que o fez, estaria a atuar de acordo com a lei, nos remete para o erro sobre a ilicitude, previsto no artigo 17.º, do Código Penal (doravante abreviadamente designado “CP”).
137. Nos termos do artigo 17.º, do CP:
- “1 - Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*
- 2 - Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada”.*
138. Esclarece Teresa Beleza, in Direito Penal, 2.º Volume que *“Na problemática do erro sobre a ilicitude, “o que está em causa é saber-se se, numa situação concreta, a pessoa tinha a obrigação de suspeitar que aquele acto realmente fosse ilícito ou lícito e, em consequência disso, intentar verificar se assim era ou não” (...), concretamente, informar-se (...).”*



139. O padrão de diligência exigível a um gestor público deve ser aferido de acordo com o foro profissional, tendo em consideração os deveres do cargo que ocupa, os quais têm de ser observados com a diligência de um gestor medianamente informado, criterioso, prudente e avisado.
140. No entanto, a interpretação jurídica de normas contabilísticas e orçamentais é matéria de elevada especialização técnica, pelo que não se pode exigir a um gestor público que possua o mesmo grau de conhecimento que um indivíduo especializado em direito financeiro e contabilidade pública.
141. No presente caso, a conformidade do procedimento foi validada pela Divisão de Recursos Financeiros, órgão responsável pela execução orçamental da entidade.
142. Deste modo, não se pode afirmar que a falta de consciência da ilicitude dos factos praticados pela Requerente revele uma atitude de indiferença perante os deveres legais a que estava sujeito.
143. Assim, nos termos do artigo 17.º, do CP, o erro sobre a ilicitude não censurável exclui a culpa do agente, pelo que não se pode imputar à Requerente qualquer responsabilidade sancionatória.
144. Para além disso, para que o erro sobre a ilicitude fosse censurável, seria necessário demonstrar que a Requerente tinha ou deveria ter um conhecimento técnico profundo das regras orçamentais e contabilísticas aplicáveis, a um nível que excede as suas funções de gestão.
145. Em face destas circunstâncias, verifica-se que a Requerente, no caso, atuou com o cuidado exigível face às suas funções e competências, não tendo qualquer motivo para prever ou representar como possível a alegada irregularidade no registo das receitas.

V. DA MULTA A SER APLICADA

a) *Da dispensa de aplicação de multa*

146. Admitindo que foi cometida alguma infração pela Requerente – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, deve ser dispensada a aplicação de multa.
147. Nos termos do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.



148. A dispensa da multa não se trata de uma faculdade discricionária do Tribunal, mas sim de um poder-dever, devendo ser concedida sempre que estejam verificadas as circunstâncias que o justificam, nomeadamente:
- A inexistência de reposições financeiras a efetuar (dado objetivo);
 - A verificação de uma situação de culpa diminuta (a avaliar em concreto).
149. A jurisprudência do Tribunal de Contas tem entendido que, quanto à culpa diminuta, de que se trata de uma “quase ausência de culpa” (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 13/2019, 3ªS/PL, de 19/09/2019, §6).
150. Ora, no caso em concreto verifica-se que:
- Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
 - A Requerente iniciou funções, enquanto Vogal do Conselho Diretivo, apenas em 1 de outubro de 2018 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos 3 meses restantes do referido exercício;
 - A Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;
 - A infração imputada à Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
 - A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
 - A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta da Requerente nos diversos processos técnicos;
 - O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que a Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.



151. Assim, impõe-se a dispensa da aplicação da multa ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º, da LOPTC, por se verificarem integralmente os pressupostos legais para a sua aplicação.

Sem prejuízo, e caso se venha a considerar que a conduta da Requerente não preenche os requisitos para se verificar a dispensa de aplicação de multa – o que não se aceita, nem se concebe mas apenas se equaciona por mera cautela de patrocínio –, sempre se dirá que deverá ser a multa especialmente atenuada:

b) Da Atenuação Especial da Multa

152. Nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, o Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam, por forma acentuada, a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.
153. A atenuação especial da multa aplica-se quando, analisadas as circunstâncias do caso concreto, se conclua que a censura sobre a conduta do agente deve ser significativamente atenuada, seja porque a infração financeira apresenta um grau reduzido de ilicitude, seja porque a culpa do agente é diminuta (cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/2019, 3ªS/PL, de 22/10/2019, §69).
154. No caso em apreço, a infração imputada à Requerente apresenta uma ilicitude reduzida, tendo em conta, nomeadamente, que:
- a) Não existe qualquer necessidade de reposição de valores, pois não houve saída de fundos, dano patrimonial ou apropriação indevida de recursos públicos, tratando-se de uma questão de incumprimento da unidade de tesouraria do Estado, de falta de implementação de um adequado sistema de controlo interno e de temporalidade do registo contabilístico (estando apenas em causa uma situação de responsabilidade sancionatória);
 - b) A Requerente iniciou funções, enquanto Vogal do Conselho Diretivo, apenas em 1 de outubro de 2018 pelo que não poderia, de modo algum, ter resolvido os temas suscitados pelo Tribunal de Contas nos 3 meses restantes do referido exercício;
 - c) A Requerente ao ter cometido a infração em causa – o que se equaciona, sem conceder, por mera cautela de patrocínio –, apenas agiu com negligência;



- d) A infração imputada à Requerente tem natureza continuada (face ao passado recente de instituição), o que, por si só, afasta qualquer intenção deliberada de violação das normas e aponta para uma “quase ausência de culpa”;
 - e) A atuação não teve qualquer impacto financeiro negativo para o Instituto ou para o erário público;
 - f) A gestão das áreas identificadas no Relato de Verificação Interna é realizada pelo departamento competente, sem qualquer intervenção direta da Requerente nos diversos processos técnicos;
 - g) O Fiscal Único nunca levantou qualquer problema quanto às específicas questões suscitadas pelo Tribunal de Contas, facto que reforça a perceção de que a Requerente não teve qualquer culpa relevante na prática do alegado ilícito.
155. Por outro lado, a culpa da Requerente é, no mínimo, muito reduzida, senão mesmo inexistente, pelos motivos acima expostos.
156. Para além dos fatores acima expostos, existem ainda circunstâncias que agravam a desproporcionalidade de uma eventual condenação sem atenuação especial da multa, designadamente:
- a) A Requerente sempre colaborou com as autoridades fiscalizadoras e prestou todas as informações necessárias à auditoria do Tribunal de Contas, demonstrando boa-fé e transparência na sua atuação;
 - b) Os procedimentos que foram avaliados como consubstanciando uma infração foram sendo alterados;
 - c) A Requerente apenas iniciou funções enquanto Vogal do Conselho Diretivo em 01/10/2018;
 - d) A certificação legal de contas não emitiu qualquer reserva relativamente ao registo das receitas.
157. Assim, impõe-se a aplicação da atenuação especial da mesma, nos termos do n.º 7 do artigo 65.º, da LOPTC, reduzindo-se os seus limites máximos e mínimos para metade.



Nestes termos, requer-se a V.^ª Exa. se digne alterar o Relato da Verificação interna à Conta do IPDJ, concluindo pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória da Requerente.

Caso assim se não entenda, o que se admite, sem conceder, por mera cautela de patrocínio,

se digne relevar a responsabilidade financeira sancionatória com a consequente dispensa de multa, nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65.º da LOPTC e do artigo 74º n.º 1 do Código Penal (aplicável *ex vi* artigo 67º da LOPTC), ou, caso assim se não entenda, com a atenuação especial da multa.

O ADVOGADO,

Pedro Vaz Mendes
Advogado
Rua Xavier de Araújo, n.º 10, Piso 1,
Escritório 13, 1600-226 Lisboa

pedro.mendes-20292L@adv.oo.pt
Cédula Profissional n.º: 20292L



Alegações da Vogal do CD em funções no período de 01/01 a 03/09/2018

Lídia Maria Garcia Rodrigues Praça

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 17 de março de 2025 13:55
Para:
Assunto: RECIBO: FW: Exercício de contraditório | Relato da VIC do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P., relativa a 2018 | Proc. nº5069/2018 DA III.1 [Registo de Entrada: 2501/2025 - DAIII]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email :
Data/hora : 2025-03-14 21:40:00

Registo nº : 2501/2025
Data/hora : 2025-03-17 13:55:06
Serviço : DAIII
Email : daiii@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : Resposta TdC_signed.pdf; Deliberação do CD sobre proposta de regularização dos saldos provenientes da fusão para submeter à Tutela.pdf; OE_SC_DRHFP_0003 2025 - Proposta de Regularização dos Saldos Relacionados com a Fusão do ex-IDP e ex-IPJ.pdf; Resposta TdC_signed.pdf; Deliberação do CD sobre proposta de regularização dos saldos provenientes da fusão para submeter à Tutela.pdf; OE_SC_DRHFP_0003 2025 - Proposta de Regularização dos Saldos Relacionados com a Fusão do ex-IDP e ex-IPJ.pdf;

De:
Enviada: 14 de março de 2025 21:40
Para: Tribunal de Contas - Geral <GERAL@tcontas.pt>; Tribunal de Contas - DAIII <DAIII@tcontas.pt>
Assunto: Exercício de contraditório | Relato da VIC do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P., relativa a 2018 | Proc. nº5069/2018 DA III.1

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora

Dra. Ana Teresa Santos

No âmbito do conteúdo em assunto e na qualidade de interessada no processo nº 5069/2018, nos termos do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, notificada para o exercício do contraditório, venho pronunciar-me sobre os factos e as matérias constantes do Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Lídia Praça

E-mail:



**Exmo. Senhor Diretor-Geral
do Tribunal de Contas:**

p/ e-mail

Assunto: Notificação do Relato da Verificação Interna à Conta (VIC) do Instituto Português da Juventude, I.P., relativa a 2018 – Exercício do contraditório – V. Ref. Proc. n.º 5069/2018

Lídia Maria Garcia Rodrigues Praça, notificada do teor do Relato de Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e Juventude, Instituto Público, doravante designado como IPDJ, vem pronunciar-se sobre o mesmo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. Da intervenção da interessada quanto aos factos subjacentes ao Relato

1.º

Tal como consta da notificação recebida, em 2018 – ano económico a que se reportam as contas objecto do Relato – a interessada exerceu as funções de vogal do Conselho Diretivo do IPDJ, entre 1 de Janeiro e 3 de Setembro, cargo para o qual foi nomeada a título definitivo, e após o procedimento concursal 448_CRESAP_346_12/13, pelo Despacho n.º 11387/2014, do Secretário de Estado do Desporto e Juventude, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 11.09.2014 e do qual foi exonerada por dissolução do Conselho Diretivo do IPDJ, determinada pelo Despacho n.º 8703/2018, do Secretário de Estado da Juventude e do Desporto, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 12.09.2018.



2.º

Importa por isso, e desde logo, que o Anexo I do Relato descreva na totalidade a diferente composição que o Conselho Diretivo do IPDJ teve ao longo de todo o ano de 2018:

De 1 de Janeiro a 3 de Setembro de 2018

Presidente: Augusto Fontes Baganha

Vice-Presidente: Vítor Manuel Batista Pataco

Vogal: Lídia Maria Garcia Rodrigues Praça

Vogal: Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira

De 4 de Setembro a 31 de Dezembro de 2018

Presidente: Vítor Manuel Batista Pataco

Vice-Presidente: Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardo Lopes

Vogal: Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira

De 1 de Outubro a 31 de Dezembro de 2018

Vogal: Sílvia Isabel de Sousa Vermelho

3.º

Refira-se também que, ao longo do seu mandato como vogal do Conselho Diretivo do IPDJ, a interessada não exerceu quaisquer competências de direcção ou superintendência em relação às matérias estritamente financeiras e orçamentais de que trata o Relato.



4.º

Isso mesmo pode ser comprovado pelo teor dos despachos de delegação e subdelegação de competências na ora interessada, designadamente o Despacho n.º 1471/2015, de 6 de julho, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 140, de 21 de julho de 2015, e a Deliberação n.º 1294/2016, de 22 de abril, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 161, de 23 de agosto de 2016.

5.º

Tal significa que a ora interessada, no que se refere às matérias de índole financeira, contabilística e orçamental – atento o seu objectivo grau de complexidade e de eminente especialização técnica – sempre confiou no trabalho levado a cabo pelos respectivos serviços técnicos do IPDJ e nas propostas de decisão apresentadas pelos seus colegas do Conselho Diretivo que mais directamente superintendiam essas matérias, pressuposto essencial para o sentido da votação da interessada quando esses temas eram objecto de deliberação no seio do Conselho Diretivo.

6.º

Não obstante, é certo que a interessada sempre conheceu de perto a realidade pela qual passou o IPDJ desde a sua criação em 2011, o qual resultou da fusão entre o Instituto Português da Juventude (IPJ) e o Instituto do Desporto de Portugal (IDP), que gerou desafios complexos e duradouros e que, objectivamente também, afectou a sua a gestão financeira: de um lado, o IPJ, por ser um organismo com autonomia administrativa, não estava sujeito à revisão legal das suas contas; por outro lado, o IDP por ter autonomia financeira, teve dificuldades próprias da revisão legal de contas (que culminou na escusa do fiscal único).



7.º

Este cenário – reconheça-se - limitou a profundidade da auditoria inicial e afectou a fiabilidade das informações financeiras desde o início da operacionalização do IPDJ nos anos de 2011 e 2012.

8.º

Não é despiciente, antes pelo contrário, enunciar igualmente o fator de dispersão territorial que marca o IPDJ, acrescido dos diversos graus de autonomia das suas Direções Regionais e outros órgãos e serviços, em obediência a salutares princípios de descentralização, assim como de reiteradas alterações legislativas com efeitos mais ou menos profundos na organização da gestão financeira do Estado e dos Institutos Públicos.

9.º

Diga-se também, em benefício de um melhor enquadramento desta concreta temática, que durante os anos subsequentes ao da fusão, o Conselho Diretivo do IPDJ procurou corrigir as limitações iniciais do arranque do Instituto.

10.º

Assim, de 2013 a 2015, a prioridade foi a regularização das dívidas em atraso do ex-IDP, o que foi concluído com sucesso em 2015, e em 2016, a regularização de ativos oriundos da fusão foi avançada, com o auxílio de consultores externos, o que contribuiu para a avaliação dos bens móveis.

11.º

No que toca a 2018 – cujo exercício está precisamente em causa neste processo – é importante sublinhar que foi o ano em que o Conselho Diretivo do IPDJ implementou o Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública num



processo que, embora complexo, representou um esforço significativo no sentido de adequar a contabilidade do IPDJ, IP àquele novo referencial contabilístico, com notórias melhorias nos vectores da transparência e do rigor.

12.º

Neste âmbito, a reconciliação dos saldos e a segregação dos saldos não clarificados também foram feitas com a supervisão do Fiscal Único, garantindo a legalidade e a transparência do processo.

13.º

Nesse ano de 2018, era intenção do Conselho Diretivo do IPDJ – durante a parte do mandato em que a ora interessada exerceu as suas funções de Vogal - submeter à Tutela uma proposta de regularização dos saldos após a apreciação e concordância do Fiscal Único, ação que refletiria o compromisso do IPDJ em garantir que suas demonstrações financeiras representavam de forma fiel a sua posição patrimonial.

14.º

A verdade é que – por decisão exclusivamente política – o Conselho Diretivo do IPDJ foi dissolvido em 3 de Setembro de 2018 o que, no caso pessoal da ora interessada, implicou a sua imediata cessação de funções como Vogal e a não recondução nas mesmas.

15.º

A ora interessada não sabe - nem tem obrigação de saber – as razões que levaram o novo Conselho Diretivo do IPJD a não prosseguir, nesse mesmo ano de 2018, com a proposta de regularização dos saldos.



16.º

Mas, naturalmente, jamais poderá aceitar ser responsabilizada e, muito menos, penalizada pela inacção do Conselho Diretivo que iniciou funções em 4 de Setembro de 2018 – quando é certo que dois dos seus membros transitaram do mandato anterior pelo que já bem conheciam a realidade do IPDJ ou, no máximo, não poderiam alegar qualquer tipo de desconhecimento sobre estas matérias.

17.º

Por fim, e ainda no que se refere à sua intervenção quanto aos factos subjacentes ao Relato, importa dar a conhecer ao Tribunal de Contas que a ora interessada voltou recentemente a integrar o Conselho Diretivo do IPDJ, tendo iniciado funções como Vogal a 2 de Setembro de 2024, cargo para o qual foi designada em regime de substituição, por força do Despacho n.º 10294-B/2024, de 29 de Agosto, do Ministro dos Assuntos Parlamentares e da Ministra da Juventude e Modernização, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 30.08.2024.

18.º

Ao ter agora tomado conhecimento de que a proposta de regularização de saldos gizada em 2018 não foi implementada pelo anterior Conselho Diretivo, a ora interessada foi proactiva e deu seguimento a esse processo, através da promoção de uma proposta que foi já aprovada por deliberação do actual Conselho Diretivo em 18 de Fevereiro de 2025 e remetida à Tutela em 21 de Fevereiro de 2025, conforme Doc. 1 que ora se junta.



II. Da materialidade das infrações apontadas no Relato

19.º

Em relação à substância dos factos apurados pelo Relato, a ora interessada adere integralmente às explicações e fundamentos aduzidos na pronúncia apresentada pelo IPDJ no âmbito deste processo, a coberto do ofício OE_SC_DRHFP_0001/2025, de 21.01.2025.

20.º

Não obstante, a ora interessada entende realçar três concretos aspectos ali tratados.

A/Falta de Controlo Interno

21.º

No que se refere à questão do controlo interno, cumpre esclarecer que os saldos de abertura apontados remontam, na sua grande maioria, aos exercícios de 2015 e 2016.

22.º

Esses saldos permaneceram praticamente inalterados desde 2018, com valores semelhantes aos observados nas reconciliações bancárias de 2023, conforme detalhado nos comentários à alínea i) do Relato constantes da pronúncia do IPDJ.

23.º

Sublinhe-se que as diferenças nas operações em trânsito entre o Mapa 11 e as reconciliações bancárias estão devidamente justificadas. Esses saldos negativos na



SRB originam-se de transações dos anos de 2015, 2016 e 2017, que resultam diretamente do período de fusão.

24.º

Além disso, esses saldos foram monitorizados e acompanhados anualmente no âmbito das auditorias do Fiscal Único pelo que não se pode atribuir a sua origem à falta de controlo interno nas reconciliações bancárias, uma vez que as mesmas foram sempre realizadas de forma adequada.

B/ Incumprimento da Unidade de Tesouraria

25.º

As contas mencionadas no ponto 28 do Relato estavam sediadas na Banca Comercial e eram provenientes dos ex-organismos IPJ e IDP.

26.º

O IPDJ fez esforços contínuos junto da Banca Comercial para apurar a lista de responsáveis para regularização e posterior encerramento dessas contas, sendo que esse processo foi dificultado por várias situações administrativas.

27.º

As contas *supra* mencionadas que não têm a devida Reconciliação Bancária são essencialmente contas de fundo maneio localizadas nos serviços desconcentrados e encontram-se já devidamente encerradas (conforme dispõe o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que determina a liquidação do fundo maneio até a data anualmente fixada pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental).



28.º

Cumpra sublinhar que algumas das contas encerradas ainda se efetivaram nos exercícios de 2016 e 2018 sendo que, actualmente, apenas se encontra ativa uma conta na Banca Comercial que tem dispensa da Unidade de Tesouraria, conforme evidenciado no mapa do Banco Portugal.

C/ Falta de Registo Contabilístico do Valor Global de € 205.417,59

29.º

O saldo de € 205.417,59 decorreu de dificuldades na identificação e reconciliação de movimentos específicos.

30.º

No entanto, o IPDJ sempre se dedicou ativamente a monitorizar esses valores e a minimizar os saldos em aberto, sendo certo que na sua Certificação Legal de Contas inexistem quaisquer reservas por parte do Fiscal Único relativamente ao registo contabilístico de receitas.

III. A título subsidiário: da relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória - n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

31.º

A título subsidiário, e caso o Relatório de Auditoria venha a concluir que existiram efectivamente as infracções financeiras apontadas, sempre a ora interessada requer que, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a sua eventual responsabilidade



financeira sancionatória seja relevada, por se verificarem quaisquer das hipóteses nele previstas para esse efeito.

32.º

Desde logo, deverá o Tribunal ter presente que, como acima referido, a ora interessada viu o seu mandato como Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ ser abruptamente interrompido em Setembro 2018, impedindo-a de dar sequência ao trabalho que vinha sendo desenvolvido no seio do órgão de que fazia parte, *maxime* a proposta de regularização dos saldos que já estava em curso de elaboração.

33.º

Por outro lado, reforça-se a nota de que a ora interessada não pode ser responsabilizada pelos actos e omissões do Conselho Diretivo que iniciou mandato em 4 de Setembro de 2018 e que estava no pleno exercício de funções à data do terminus do exercício do ano económico de 2018.

34.º

Em qualquer caso, e como adiantado, todas as hipóteses que concorrem para a relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória se verificam no caso concreto.

35.º

Em primeiro lugar, julga-se estar suficientemente evidenciado que se alguma das faltas apontadas for imputada à ora interessada - o que, sem conceder, ora se admite como mera hipótese -, tal imputação apenas poderia ocorrer a título de mera negligência.



36.º

Imputação a título de mera negligência essa que, no presente caso, seria ainda mais evidente porquanto, renove-se, a ora interessada não exerceu quaisquer competências de direcção ou superintendência em relação às matérias estritamente financeiras e orçamentais de que trata o Relato.

37.º

Em segundo lugar, e tanto quanto é do conhecimento da ora interessada, não houve até à presente data qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correção das concretas irregularidades apontadas no Relato.

38.º

Em terceiro lugar, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer órgão de controlo interno censurou a ora interessada pela prática das concretas irregularidades apontadas no Relato ou sequer de quaisquer outras no que respeitaram às suas áreas de actuação enquanto Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ.

39.º

Pelo que, e no limite, nos termos e para os efeitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, sempre o Tribunal de Contas deverá relevar a eventual responsabilidade financeira sancionatória que, hipoteticamente, pudesse vir a ser assacada à ora interessada.

IV. Conclusão

40.º

Em conclusão, considera a ora interessada que trouxe ao processo os factos mais relevantes que permitem apreender o seu grau de relacionamento com as matérias



subjacentes ao Relato, sendo absolutamente de realçar que o seu mandato como Vogal do Conselho Diretivo do IPDJ foi interrompido em Setembro de 2018, não tendo estado consequentemente em exercício de funções à data do terminus do exercício do ano económico de 2018.

41.º

A título subsidiário, e caso o Relatório de Auditoria venha a concluir que existiram efectivamente as infracções financeiras que vêm apontadas, sempre a ora interessada requer que, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória seja relevada, por se verificarem quaisquer das hipóteses nele previstas para esse efeito.

Junta: 1 documento.

Lisboa, 14 de Março de 2025

A Interessada

Assinado por: Lidia Maria Garcia Rodrigues Praça





Ana Margarida Arês

De: Lídia Praça
Enviado: 17 de fevereiro de 2025 20:50
Para: Conselho Diretivo IPDJ; Ana Margarida Arês
Cc: Ricardo Gonçalves; Paulo Santos; Carla Alexandra Silva
Assunto: FW: Reunião de CD | Proposta de Regularização dos Saldos Provenientes a Fusão
Anexos: Proposta à Tutela para anulação de saldos de Fusão_vf.docx

Importância: Alta

Na sequência da Auditoria do TC à conta de gerência do IPDJ, remete-se a proposta de regularização de saldos provenientes do processo de fusão a remeter à Tutela, tendo em conta as recomendações incluídas no projeto de relatório, para aprovação em reunião de CD.

Cumprimentos,
Lídia Praça

Vogal do Conselho Diretivo | Member of the Board of Directors
Instituto Português do Desporto e Juventude
Rua Rodrigo da Fonseca, 55
1250-190 Lisboa - PORTUGAL
Tel/Phone: +351 210 470 000
www.ipdj.gov.pt



INSTITUTO PORTUGUÊS
DO DESPORTO
E JUVENTUDE, I. P.



A Tua **Escolha**
A Nossa **Missão**

Aprovado em reunião do
Conselho Diretivo (Ata n.º 5/2025)
datada de: 18/02/25
ASS: Ricardo Gonçalves
Presidente do Conselho Diretivo
DATA: 18/02/25

De: Carla Monteiro <Carla.Monteiro@ipdj.pt>
Enviada: 17 de fevereiro de 2025 20:35
Para: Lídia Praça <Lidia.Praca@ipdj.pt>
Assunto: Proposta de Regularização dos Saldos Provenientes a Fusão a submeter à Tutela

Boa tarde, Dr. Lídia,

Remeto proposta de envio à Tutela dos saldos a regularizar provenientes da Fusão.

Cumprimenta,
Carla Monteiro
Diretora de Serviços
Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais



Enquadramento:

Como é do conhecimento das partes envolvidas o IPDJ é um Instituto Público, que foi criado através da fusão de duas entidades o Instituto Desporto Portugal e o Instituto Português da Juventude. A fusão do ex-IDP e ex-IPJ foi dada como concluída a 18 de maio de 2012, com a publicação em Diário da República, 2.ª série N. 109 de 5 de junho de 2012, através da Deliberação (extrato) n. 765/2012, tendo sido, no entanto, a data 5 de abril de 2012 apontada como o dia em que o IPDJ entrou em atividade.

De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro, o IPDJ, I.P. sucedeu nas atribuições, competências, direitos e obrigações do ex-IDP e do ex-IPJ. Nestes termos, aquando da fusão, a 05/04/2012, o ex-IDP e o ex-IPJ extinguiram-se, perdendo a sua personalidade jurídica e capacidade tributária.

Atendendo ao fato do ex-IPJ ser um organismo com autonomia administrativa, não está obrigado, nos termos do n.º 2 do art.º 17º da Lei de Quadros dos Institutos Públicos (Lei nº 3/2004 de 15 de janeiro) a dispor de Fiscal Único, não existindo como tal Certificação Legal de Contas.

Já o ex-IDP estava enquadrado como organismo com autonomia administrativa e financeira e a revisão legal das contas de 2011 do ex-IDP, exercício que pela alteração ocorrida no Conselho Diretivo teve duas contas de gerência, resultou numa escusa de opinião. Estas situações configuraram limitações ao âmbito e profundidade do exame realizado pelo Fiscal único relativamente aos saldos de abertura reportados à constituição e início das atividades do IPDJ.

De um ponto de vista contabilístico, a fusão supra relatada limitou-se a uma mera integração dos balancetes das entidades fundidas, sendo que a informação financeira de cada uma das entidades, utilizada para efeitos de fusão não foi sujeita a exame por revisores oficiais de contas. Acresce que, a revisão legal das contas de 2011 do ex-IDP, exercício que pela alteração ocorrida no Conselho Diretivo teve duas contas de gerência, resultou numa Escusa de Opinião.

A última Conta de Gerência do ex-IDP, sujeita a retificação e reportada ao período de 1 de janeiro a 4 de abril de 2012, não foi objeto de revisão legal das contas.

Estas situações configuraram limitações relativamente aos saldos de abertura reportados à constituição e início das atividades do IPDJ.

Acresce que, os constrangimentos decorrentes da fusão, dificultaram muito decisivamente a prestação de contas do IPDJ, importando recordar as limitações severas que se reportaram globalmente aos exercícios de 2012 a 2014 e em especial aos comparativos de 2014: diversas inconsistências e divergências nos balancetes que suportaram os saldos em clientes e fornecedores; noutras rúbricas, não foi possível concluir acerca da adequabilidade das imobilizações corpóreas, dado que não existia cadastro de inventário dos bens do estado por parte do IPDJ quer no respeito a bens móveis, quer imóveis, sendo que relativamente aos bens imóveis detidos pelo IPDJ, não se encontravam disponíveis avaliações atualizadas, que permitissem conhecer o respetivo justo-valor e avaliar da necessidade de eventuais ajustamentos.

Tendo presente estas limitações o Conselho Diretivo do IPDJ autorizou em 16 de fevereiro de 2016, a adjudicação de um procedimento de contratação de Prestação de serviços de apoio de natureza contabilística ao Departamento de Recursos Financeiros, Humanos e Patrimoniais



como forma de aprofundar o processo de levantamento, análise e resolução dessas inconsistências contabilísticas, nomeadamente as decorrentes dos constrangimentos que resultaram do citado processo de fusão.

Apesar dos significativos progressos alcançados com esse processo – culminando com a criação de condições que permitiram, em 14 de julho de 2016, a Emissão de Opinião por parte do Fiscal único sobre a Conta de Gerência do exercício de 2015 -, o conjunto de operações/movimentos sobre os quais não existia suficiente informação contabilística disponível relacionados com o processo de fusão persistiram, tendo sido tomada a opção de isolar as mesmas nas rubricas “Outros Devedores – A Regularizar (Ativo)” e “Outros Credores – A Regularizar (Passivo)”,

Concretizando, o referido conjunto de ajustamentos e regularizações, determinaram - por não existirem informações que permitissem concluir definitivamente quanto à sua elegibilidade e quanto à forma da sua regularização -, a segregação e reclassificação de saldos devedores e credores, relacionados com as seguintes rubricas: - saldos de Caixa no valor total de 71 079€ e cauções de fornecedores de 33 477€; saldos de Depósitos em Instituições Financeiras e no Tesouro no valor total de 940 254€; saldos de Fornecedores de 459 626€; impostos e contribuições de 334 226€; Acréscimos e diferimentos de 3 577 604€.

Também ao nível das “Imobilizações Corpóreas - que em 31 de dezembro de 2015 evidenciavam um valor bruto de 122 022 237€, amortizações acumuladas de 29 357 300€ e consequentemente um valor líquido de 92 664 937€ – integravam cerca de 23 124 763€ (Terrenos com um valor de 723 780€ e Edifícios e Outras Construções com um valor de 22 400 983€), classificados numa rubrica denominada “Fusão IDP/IPJ”, que careciam ainda de identificação e alocação de acordo com a sua natureza, uso e localização.

Ainda ao nível da rúbrica de Imobilizações Corpóreas importa salientar que, no decorrer do exercício de 2016, foi, ainda, decidido recorrer aos serviços de uma entidade externa (Deloitte) para que fosse realizado um levantamento e avaliação dos bens móveis (imobilizado corpóreo) que integravam o património do Instituto. No âmbito deste trabalho foram efetuados ajustamentos contabilísticos ao valor de aquisição em **6.312.179€** e de **1.065.465€ em amortizações acumuladas**;

Tornando, ainda, mais objetivo o conteúdo do presente enquadramento apresenta-se de seguida um quadro que resume o conjunto de operações/movimentos escriturados nas contas - Outros Devedores – A Regularizar (Ativo) e Outros Credores – A Regularizar Passivo, as quais se encontram de 2015-2016 a 31.12.2024, na generalidade, sem alterações:



	Euros									
	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2017	31/12/2016	31/12/2015
Regularizações Caixa	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079	71 079
Regularizações Depósitos no Tesouro										89 213
Créditos de Fornecedor	33 477	33 477	33 477	33 477	33 477	33 477	33 477	33 477	33 477	
Regularizações Mobiliário Corporativo	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	29 436 942	
Regularizações Amortizações Acumulações									1 844 753	
TOTAL DEVEDOR	29 541 498	31 386 251	154 292							

	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2017	31/12/2016	31/12/2015
Regularizações Fornecedores	459 626	459 626	459 626	459 626	459 626	459 626	459 626	459 626	459 626	459 626
Regularizações Depósitos no Tesouro	448 347	448 347	448 347	448 347	448 347	448 347	448 347	448 347	448 347	
Regularizações Depósitos à Ordem	491 907	491 907	491 907	491 907	491 907	491 907	491 907	491 907	491 907	491 907
Regularizações Estado e Outros Entes Públicos	334 226	334 226	334 226	334 226	334 226	334 226	334 226	334 226	334 226	334 226
Regularizações Acréscimos e Omitidos	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604	3 577 604
Regularizações Amortizações Acumulações	1 065 465	1 065 465	1 065 465	1 065 465	1 065 465	1 065 465	1 065 465	85 799		
TOTAL CREDOR	6 377 175	5 367 500	5 311 710	4 863 363						

Em síntese, apesar de se poder observar uma sedimentação dos números relacionados com as regularizações efetuadas em 2015-2016, fruto das limitações provenientes do processo de flicção dos anteriores IDP e IPJ, o facto é que até à presente data continua a não ser possível concluir definitivamente quanto à opção a tomar na afetação dos saldos que constam das citadas rubricas de Outros Devedores e Credores – conforme mencionado quer pelo Conselho Diretivo, nos Anexos às Contas de Gerência do IPDJ, I.P., quer por parte do Fiscal único na Certificação Legal de Contas anual.

Acresce referir que, o anterior Conselho Diretivo em resposta ao Tribunal de Contas comprometeu-se a apresentar à Tutela uma proposta de regularização contabilística destes saldos que permita a resolução definitiva deste tema, sendo que em sede pedido de esclarecimentos do Tribunal de Contas foi transmitido o seguinte a 27 de abril de 2021:

“Relativamente ao pedido de envio à Tutela da proposta de regularização contabilística de saldos, no que respeita às reservas e ênfases existentes na CLC, informamos que esse pedido não foi ainda remetido.

De facto, na carta remetida a 22 de outubro, o IPDJ comprometeu-se a “apresentar à tutela uma proposta de regularização contabilística destes saldos que permita a resolução definitiva deste tema”.

Contudo, e como é do conhecimento público, a proposta de orçamento de Estado para 2022 foi chumbada em 27 de outubro de 2021 o que conduziu à dissolução da Assembleia da República e, conseqüentemente, ao agendamento de novas eleições.

Fruto das vicissitudes entretanto ocorridas, o novo Governo apenas tomou posse a 30 de março de 2022 pelo que só este mês os novos responsáveis pela Tutela se encontram em plenas funções.

Assim, face a todas estas circunstâncias, e tendo presente que eventuais decisões e aprovações, quer pelas anteriores responsáveis da Tutela, quer pelos responsáveis que assumiram funções no final do mês de março, já não seriam atempadamente refletidos no encerramento da conta gerência de 2021, pelo que, passado este período, o IPDJ irá retomar a discussão com a Tutela da regularização definitiva dos saldos.



Já no exercício de 2024, a 27 de março, foi remetido pelo anterior Conselho Diretivo um e-mail para a anterior Tutela, a solicitar que esta temática fosse colocada na pasta de transição.

Apreciação

1. Tendo em consideração que já são do conhecimento do Fiscal único do Instituto, da Inspeção Geral de Finanças e do Tribunal de Contas, todos os elementos contabilísticos e explicações consideradas necessários a clarificar as razões que levaram às limitações (e respetivas consequências), descritas no enquadramento anterior, bem como à demonstração de todos os procedimentos (circularização, inventariação, reconciliações bancárias, de terceiros e Estado), que foram realizados como suporte às citadas explicações.
2. Que em resultado destes procedimentos, seu acompanhamento e validação por parte do Fiscal único, se tem reconhecido os progressos alcançados na análise das principais inconsistências contabilísticas, resultantes dos constrangimentos que inerentes ao processo de fusão do IDP e IPJ. Contudo, sem que seja efetuada a anulação dos respetivos saldos (ativos de cerca de € 29,5 milhões e passivos de cerca de €6,4 milhões), resultantes da aplicação dos referidos procedimentos, continuarão a permanecer limitações ao âmbito e profundidade dos respetivos exames de auditoria que permita a emissão de uma Opinião sem reservas, ou seja, o reconhecimento que as demonstrações financeiras do Instituto Português da Juventude e Desporto, não revelam, por força desses saldos, uma imagem verdadeira e apropriada da respetiva posição financeira e patrimonial.
3. Apesar do saldo de Ativo a regularizar ser significativo (29,4 milhões de euros), importa reforçar que o mesmo é quase na sua totalidade originado, como referido no enquadramento atrás efetuado, pela impossibilidade de se concluir acerca da adequacidade dos saldos - 723 780€ de Terrenos, 22 400 983€ de Edifícios e Outras Construções e 6.312.179€ de bens de equipamento. Sendo que, as limitações resultantes do processo de fusão, no que à identificação dos bens diz respeito, obstaram a que se pudesse ter ido mais além no correspondente processo de levantamento e análise efetuado (i) pela inexistência de cadastro de inventário dos bens do estado por parte do IPDJ, IP e (ii) por não se encontrarem disponíveis avaliações atualizadas relativamente aos bens imóveis detidos pelo IPDJ.
4. Reconhecendo-se que os saldos das contas do IPDJ, não refletem (pelos motivos atrás expostos), uma imagem verdadeira e apropriada, justifica-se proceder aos correspondentes ajustamentos ou correções nas demonstrações financeiras. Para o efeito, deve-se ter presente, o disposto na Norma Contabilística e de Relato Financeiro 4 (NCRF 4), que tem por base a Norma Internacional de Contabilidade IAS 8 – Políticas Contabilísticas, Alterações nas Estimativas Contabilísticas e Erros.
5. Efetivamente, a NCRF 4 destina -se a melhorar a relevância e a fiabilidade das demonstrações financeiras de uma entidade, tendo como objetivo prescrever os critérios para a seleção e alteração das políticas contabilísticas, bem como o tratamento contabilístico das alterações nas estimativas contabilísticas e correções de erros.
6. Acresce ainda, que de acordo com a NCRF 4, a correção de um erro material de um período anterior é excluída dos resultados do período em que o erro é detetado, sendo



efetuada diretamente em resultados transitados, usando para tal a conta 56 - Resultados transitados quando as correções assumirem grande relevo na informação veiculada pelas Demonstrações financeiras (conforme Parecer Técnico nº 27504 - março 2023 da Ordem dos Contabilistas Certificados).

Proposta

Em face do exposto e após concordância do Fiscal único do IPDJ e discussão prévia com as outras entidades (consultores) envolvidas, o Conselho Diretivo do IPDJ propõe que sejam anulados os saldos inerentes ao processo de “Fusão IDP/IPJ” - cerca de € 29,5 milhões de Ativos e cerca de €6,4 milhões de Passivos -, por contrapartida da correspondente diminuição de líquida (cerca de €23,1 milhões), dos Resultados Transitados (rúbrica do capital próprio), permitindo, assim, a resolução definitiva deste tema, a eliminação da correspondente Reserva que tem constado na Certificação Legal de Contas (Exercícios de 2015 a 2023, inclusive) e a apresentação, por parte do Instituto Português do Desporto e Juventude, de Demonstrações Financeiras que representem fielmente a sua posição patrimonial.

Anexos

Certificação Legal de Contas e Relatório e Parecer do Fiscal único sobre a Conta de Gerência de 2011 do ex-IDP, IP

Certificação Legal de Contas e Relatório e Parecer do Fiscal único sobre a Conta de Gerência de 2015 e 2016 do IPDJ, IP

Follow-up da Auditoria à Prestação de Contas de 2016 à IGF relativos ao Processo nº 2020/210/A11/759 do IPDJ, IP

Extrato de Esclarecimentos prestados ao TC em 3/11/2021– Processo nº 5069/2018 do IPDJ, IP



Alegações do Presidente do CD em funções no período de 01/10 a 03/09/2018

Augusto Fontes Baganha

De: Registo de Correspondência <GDOCSservice@tcontas.pt>
Enviado: 18 de março de 2025 09:20
Para:
Assunto: RECIBO: Relato de Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e Juventude, IP, relativa a 2018 – Proc. nº 5069/2018 - Exercício de Contraditório [Registo de Entrada: 2531/2025 - DAIII]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email :
Data/hora : 2025-03-14 23:01:52

Registo nº : 2531/2025
Data/hora : 2025-03-18 09:19:30
Serviço : DAIII
Email : daiii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Notificação do Relato VIC do IPDJ 2018 - Exercício de
Contraditório.pdf; Notificação do Relato VIC do IPDJ 2018 - Exercício de
Contraditório.pdf;

Exmo. Sr. Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Venho pelo presente acusar a receção do Relato de Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e Juventude, IP, relativa a 2018 – Proc. nº 5069/2018 e para o qual apresento em sede de exercício de contraditório e nos termos do artº 13º da Lei 98/97, de 26 de agosto, os seguintes fundamentos constantes no anexo, ao presente e-mail.

Certo de que a presente resposta será tida em conta,

Com elevada estima e consideração,

Augusto Fontes Baganha



**Exmo. Senhor Diretor-Geral
do Tribunal de Contas:**

p/ e-mail

Assunto: Notificação do Relato da Verificação Interna à Conta (VIC) do Instituto Português da Juventude, I.P., relativa a 2018 – Exercício do contraditório – V. Ref. Proc. n.º 5069/2018

Augusto Fontes Baganha, notificado do teor do Relato de Verificação Interna à Conta do Instituto Português do Desporto e Juventude, Instituto Público, doravante designado como IPDJ, vem pronunciar-se sobre o mesmo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. Da intervenção do interessado quanto aos factos subjacentes ao Relato

1.º

Tal como consta da notificação recebida, em 2018 – ano económico a que se reportam as contas objecto do Relato – o interessado exerceu as funções de Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ, entre 1 de Janeiro e 3 de Setembro, cargo para o qual foi nomeado a título definitivo, e após o procedimento concursal 230_CRESAP_161_10/13, pelo Despacho n.º 9990/2014, do Secretário de Estado do Desporto e Juventude, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 04.08.2014 e do qual foi exonerado por dissolução do Conselho Diretivo do IPDJ, determinada pelo Despacho n.º 8703/2018, do Secretário de Estado da Juventude e do Desporto, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 12.09.2018.

A. Baganha



2.º

Importa por isso, e desde logo, que o Anexo I do Relato descreva na totalidade a diferente composição que o Conselho Diretivo do IPDJ teve ao longo de 2018:

De 1 de Janeiro a 3 de Setembro de 2018

Presidente: Augusto Fontes Baganha

Vice-Presidente: Vítor Manuel Batista Pataco

Vogal: Lídia Maria Garcia Rodrigues Praça

Vogal: Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira

De 4 de Setembro a 31 de Dezembro de 2018

Presidente: Vítor Manuel Batista Pataco

Vice-Presidente: Sónia Alexandra da Silva Paixão dos Santos Bernardes

Vogal: Carlos Manuel dos Reis Alves Pereira

De 1 de Outubro a 31 de Dezembro de 2018

Vogal: Sílvia Isabel de Sousa Vermelho

3.º

O ora interessado, no que se refere às matérias de índole financeira, contábil e orçamental - atento o seu objectivo grau de complexidade e de especialização técnica - sempre confiou no trabalho levado a cabo pelos serviços técnicos do IPDJ e nos memorandos técnicos apresentados ao Conselho Único, pressuposto essencial para a aprovação das demonstrações financeiras em sede de deliberação no seio do Conselho Diretivo.

Bet



4.º

Não obstante, é certo que o interessado sempre conheceu de perto a realidade pela qual passou o IPDJ desde a sua criação em 2011, o qual resultou da fusão entre o Instituto Português da Juventude (IPJ) e o Instituto do Desporto de Portugal (IDP), que gerou desafios complexos e duradouros e que, objectivamente também, afectou a sua a gestão financeira: de um lado, o IPJ, por ser um organismo com autonomia administrativa, não estava sujeito à revisão legal das suas contas; por outro lado, o IDP por ter autonomia financeira, teve dificuldades próprias da revisão legal de contas (que culminou na escusa do fiscal único).

5.º

Este cenário – reconheça-se - limitou a profundidade da auditoria inicial e afectou a fiabilidade das informações financeiras desde o início da operacionalização do IPDJ nos anos de 2011 e 2012.

6.º

Não é despiciente, antes pelo contrário, enunciar igualmente o fator de dispersão territorial que marca o IPDJ), acrescido dos diversos graus de autonomia das suas Direcções Regionais e outros órgãos e serviços, em obediência a salutareos princípios de descentralização, assim como de reiteradas alterações legislativas com efeitos mais ou menos profundos na organização da gestão financeira do Estado e dos Institutos Públicos.

7.º

Diga-se também, em benefício de um melhor enquadramento desta concreta temática, que durante os anos subsequentes ao da fusão, o Conselho Diretivo do IPDJ procurou corrigir as limitações iniciais do arranque do Instituto.

ABf



8.º

Assim, de 2013 a 2015, a prioridade foi a regularização das dívidas em atraso do ex-IDP, o que foi concluído com sucesso em 2015, e em 2016, a regularização de ativos oriundos da fusão foi avançada, com o auxílio de consultores externos, o que contribuiu para a avaliação dos bens móveis.

9.º

No que toca a 2018 – cujo exercício está precisamente em causa neste processo – é importante sublinhar que foi o ano em que o Conselho Diretivo do IPDJ implementou o Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública num processo que, embora complexo, representou um esforço significativo no sentido de adequar a contabilidade do IPDJ, IP àquele novo referencial contabilístico, com notórias melhorias nos vectores da transparência e do rigor.

10.º

Neste âmbito, a reconciliação dos saldos e a segregação dos saldos não clarificados também foram feitas com a supervisão do Fiscal Único, garantindo a legalidade e a transparência do processo.

11.º

Nesse ano de 2018, era intenção do Conselho Diretivo do IPDJ – durante a parte do mandato em que o ora interessado exerceu as suas funções de Presidente - submeter à Tutela uma proposta de regularização dos saldos após a apreciação e concordância do Fiscal Único, ação que refletiria o compromisso do IPDJ em garantir que suas demonstrações financeiras representavam de forma fiel a sua posição patrimonial.

Abel



12.º

A verdade é que – por decisão exclusivamente política – o Conselho Diretivo do IPDJ foi dissolvido em 3 de Setembro de 2018 o que, no caso pessoal do ora interessado, implicou a sua imediata cessação de funções como Presidente e a não recondução nas mesmas.

13.º

O ora interessado não sabe - nem tem obrigação de saber – as razões que levaram o novo Conselho Diretivo do IPJD a não prosseguir, nesse mesmo ano de 2018, com a proposta de regularização dos saldos.

14.º

Mas, naturalmente, jamais poderá aceitar ser responsabilizado e, muito menos, penalizado pela inacção do Conselho Diretivo que iniciou funções em 4 de Setembro de 2018 – quando é certo que dois dos seus membros transitaram do mandato anterior pelo que já bem conheciam a realidade do IPDJ ou, no máximo, não poderiam alegar qualquer tipo de desconhecimento sobre estas matérias.

II. Da materialidade das infracções apontadas no Relatório

15.º

Em relação à substância dos factos apurados pelo Relatório, o ora interessado, ao ter tomado conhecimento da resposta em sede de contraditório pelo IPDJ, aceita integralmente as explicações e fundamentos aduzidos na pronúncia apresentada pelo IPDJ no âmbito deste processo.

Neste particular, cumpre informar, que o ora interessado não foi notificado em sede de esclarecimentos pelo IPDJ sobre a organização e documentação da Conta de Gerência, solicitada por esse Tribunal em 2021.

ABJ



16.º

Não obstante, o ora interessado entende realçar três concretos aspectos ali tratados.

A/Falta de Controlo Interno

17.º

No que se refere à questão do controlo interno, cumpre esclarecer que os saldos de abertura apontados remontam, na sua grande maioria, aos exercícios de 2015 e 2016.

18.º

Esses saldos permaneceram praticamente inalterados desde 2018, com valores semelhantes aos observados nas reconciliações bancárias de 2023, conforme detalhado nos comentários à alínea i) do Relato constantes da pronúncia do IPDJ.

19.º

Sublinhe-se que as diferenças nas operações em trânsito entre o Mapa 11 e as reconciliações bancárias estão devidamente justificadas. Esses saldos negativos na SRB originam-se de transações dos anos de 2015, 2016 e 2017, que resultam diretamente do período de fusão.

20.º

Além disso, esses saldos foram monitorizados e acompanhados anualmente no âmbito das auditorias do Fiscal Único pelo que não se pode atribuir a sua origem à falta de controlo interno nas reconciliações bancárias, uma vez que as mesmas foram sempre realizadas de forma adequada.

Alz



B/ Incumprimento da Unidade de Tesouraria

21.º

As contas mencionadas no ponto 28 do Relato estavam sediadas na Banca Comercial e eram provenientes dos ex-organismos IPJ e IDP.

22.º

O IPDJ fez esforços contínuos junto da Banca Comercial para apurar a lista de responsáveis para regularização e posterior encerramento dessas contas, sendo que esse processo foi dificultado por várias situações administrativas.

23.º

As contas *supra* mencionadas que não têm a devida Reconciliação Bancária são essencialmente contas de fundo maneiio localizadas nos serviços desconcentrados e encontram-se já devidamente encerradas (conforme dispõe o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, que determina a liquidação do fundo maneiio até a data anualmente fixada pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental).

24.º

Cumpre sublinhar que algumas das contas encerradas ainda se efetivaram nos exercícios de 2016 e 2018 sendo que, actualmente, apenas se encontra ativa uma conta na Banca Comercial que tem dispensa da Unidade de Tesouraria, conforme evidenciado no mapa do Banco Portugal.

421



C/ Falta de Registo Contabilístico do Valor Global de € 205.417,59

25.º

O saldo de € 205.417,59 decorreu de dificuldades na identificação e reconciliação de movimentos específicos.

26.º

No entanto, o IPDJ sempre se dedicou ativamente a monitorizar esses valores e a minimizar os saldos em aberto, sendo certo que na sua Certificação Legal de Contas inexistem quaisquer reservas por parte do Fiscal Único relativamente ao registo contabilístico de receitas.

III. A título subsidiário: da relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória – n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

27.º

A título subsidiário, e caso o Relatório de Auditoria venha a concluir que existiram efectivamente as infracções financeiras apontadas, sempre ao ora interessado requer que, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória seja relevada, por se verificarem quaisquer das hipóteses nele previstas para esse efeito.

28.º

Desde logo, deverá o Tribunal ter presente que, como acima referido, o ora interessado viu o seu mandato como Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ ser abruptamente interrompido em Setembro 2018, impedindo-o de dar sequência ao trabalho que vinha sendo desenvolvido no seio do órgão de que fazia parte, *maxime* a proposta de regularização dos saldos que já estava em curso de elaboração.

APL



29.º

Por outro lado, reforça-se a nota de que o ora interessado não pode ser responsabilizado pelos actos e omissões do Conselho Diretivo que iniciou mandato em 4 de Setembro de 2018 e que estava no pleno exercício de funções à data do terminus do exercício do ano económico de 2018.

30.º

Em qualquer caso, e como adiantado, todas as hipóteses que concorrem para a relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória se verificam no caso concreto.

31.º

Em primeiro lugar, julga-se estar suficientemente evidenciado que se alguma das faltas apontadas for imputado ao ora interessado - o que, sem conceder, ora se admite como mera hipótese -, tal imputação apenas poderia ocorrer a título de mera negligência.

32.º

Imputação a título de mera negligência essa que, no presente caso, seria ainda mais evidente porquanto, renove-se, o ora interessado atento o seu objectivo grau de complexidade e de eminente especialização técnica, sempre confiou sempre confiou no trabalho levado a cabo pelos respectivos serviços técnicos do IPDJ e nos memorandos técnicos apresentados pelo Fiscal Único, procurando sempre obter a aprovação das demonstrações financeiras em sede de deliberação do Conselho Diretivo.

Alm



33.º

Em segundo lugar, e tanto quanto é do conhecimento do ora interessado, não houve até à presente data qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno para correção das concretas irregularidades apontadas no Relato.

34.º

Em terceiro lugar, nunca o Tribunal de Contas ou qualquer órgão de controlo interno censurou o ora interessado pela prática das concretas irregularidades apontadas no Relato enquanto Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ.

35.º

Pelo que, e no limite, nos termos e para os efeitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, sempre o Tribunal de Contas deverá relevar a eventual responsabilidade financeira sancionatória que, hipoteticamente, pudesse vir a ser assacado ao ora interessado.

IV. Conclusão

36.º

Em conclusão, considera o ora interessado que trouxe ao processo os factos mais relevantes que permitem apreender o seu grau de relacionamento com as matérias subjacentes ao Relato, sendo absolutamente de realçar que o seu mandato como Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ foi interrompido em Setembro de 2018, não tendo estado conseqüentemente em exercício de funções à data do terminus do exercício do ano económico de 2018.

Abul



37.º

A título subsidiário, e caso o Relatório de Auditoria venha a concluir que existiram efectivamente as infracções financeiras que vêm apontadas, sempre o ora interessado requer que, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória seja relevada, por se verificarem quaisquer das hipóteses nele previstas para esse efeito.

Junta: 1 documento (2fls).

Lisboa, 14 de Março de 2025

O Interessado

Augusto Furtado Bafanhe