

F. S.

Verificação Interna à Conta de Gerência da Universidade da Madeira - 2018

RELATÓRIO N.º 1/2022-VIC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 26/2021 – VIC

Verificação Interna à Conta de Gerência da Universidade da Madeira - 2018

RELATÓRIO

ÍNDICE

1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO.....	7
1.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos.....	7
1.2. Metodologia.....	7
1.3. Enquadramento	7
1.4. Identificação dos responsáveis	8
1.5. Audição Prévia dos Responsáveis.....	9
2. ANÁLISE E SEUS RESULTADOS	10
2.1. Instrução da Conta	10
2.2. Regularidade das operações	11
2.3. Conclusões.....	15
2.4. Recomendações.....	15
3. DECISÃO.....	16
ANEXOS.....	19
I. Alegações produzidas em sede de contraditório.....	21
II. Nota de Emolumentos e Outros Encargos	25

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Equipa	
Susana Silva	Auditora-Chefe
Patrícia Ferreira	Técnica Verificadora Assessora Principal ⁽¹⁾
Apoio jurídico	
Cláudia Nunes	Técnica Verificadora Superior

(1) Até 27/07/2021.

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CG	Conselho de Gestão
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DL	Decreto(s)-Lei
DR	Diário da República
ISSM	Instituto de Segurança Social da Madeira
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
UMa	Universidade da Madeira
NCP	Norma de Contabilidade Pública
al(s).	Alínea (s)

1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO

1.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos

A conta de gerência da Universidade da Madeira (UMa) relativa ao ano económico de 2018 foi objeto de verificação interna nos termos previstos no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2021, aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas através da Resolução 5/2020¹ de 11 de dezembro.

As contas dos anos anteriores encontram-se homologadas.

1.2. Metodologia

Procedeu-se à análise e conferência dos documentos de prestação de contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência, com evidência para os saldos de abertura e de encerramento, como determina o n.º 2 do art.º 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas² (LOPTC), não tendo sido conferidos, neste âmbito, quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada ou da receita arrecadada.

Foram ainda examinados os elementos submetidos aquando da instrução da conta, ao abrigo da *Instrução n.º 1/2019 – PG – Prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas*, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 46, de 06 de março de 2019, no sentido de aferir a sua completude e consistência.

1.3. Enquadramento

Criada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 319-A/88, de 13/09³, a UMa rege-se pelos seus Estatutos atuais homologados em 01/07/2015 pelo Despacho normativo n.º 14/2015⁴, e pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior⁵(RJIES).

É uma pessoa coletiva de direito público e goza de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar⁶.

Os órgãos de governo da UMa integram o *Conselho Geral*, o *Reitor* e o *Conselho de Gestão*⁷.

Ao *Conselho de Gestão* - designado e presidido pelo Reitor, composto por 5 membros, incluindo um *Vice-Reitor* e o *Administrador dos Serviços da UMa* - compete conduzir a gestão administrativa,

¹ Publicada no Diário da República (DR), 2ª série, n.º 249, em 24/12/2020, e no JORAM, II Série, n.º 7, Suplemento, em 12/01/2021.

² Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e, mais recentemente, pelas Leis n.º 2/2020, de 31 de março, e n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

³ Publicado no DR, I Série, n.º 212, de 13/09/1988.

⁴ Do Secretário de Estado do Ensino Superior, publicado no DR, 2.ª série, n.º 132, de 09/07/2015.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. O n.º 3 do seu art.º 33.º foi, entretanto, revogado pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

⁶ Cf. os art.ºs 9.º, n.º 1, 1.ª parte, e 11.º, n.ºs 1 e 2 do RJIES.

⁷ Cf. o art.º 12.º dos seus Estatutos atuais.

patrimonial e financeira, a gestão e contratação dos recursos humanos, no cumprimento da legislação aplicável aos organismos públicos dotados de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, bem como assegurar todos os atos de gestão e garantir o controlo financeiro e a gestão patrimonial e financeira da UMa⁸.

A *Unidade Económica e Financeira* é o serviço responsável pelo registo contabilístico de todos os movimentos patrimoniais e de resultados, bem como pela preparação dos documentos de prestação de contas a submeter ao *Conselho de Gestão*⁹. Esta unidade é dirigida por um Chefe de Divisão, dirigente de 2.º grau, integra a Direção de Serviços Financeiros e Patrimoniais, que é dirigida por um Diretor de Serviços, dirigente intermédio de 1.º grau, e funciona na dependência direta do *Administrador*¹⁰.

A conta foi prestada nos termos da supra referida Instrução n.º 1/2019 – PG – Prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas, sendo o primeiro ano de adoção pela entidade do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas¹¹ (SNC-AP).

A UMa encontra-se sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro da SRMTC, o que abrange a obrigação de prestação de contas, nos termos conjugados do disposto nos art.ºs 2.º, n.º 1, al. a), 4.º, n.º 2, e 51.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, e de acordo com o art.º 158.º do RJIES.

1.4. Identificação dos responsáveis

A presente ação incidiu sobre a conta de gerência de 2018, cuja responsabilidade é dos membros do *Conselho de Gestão* identificados no quadro seguinte, conforme mencionados na *Relação nominal de responsáveis*¹²:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
José Manuel Cunha Leal Molarinho Carmo	Reitor e Presidente do CG	01-01-2018 a 31-12-2018
José Sílvio Moreira Fernandes	Vice-Reitor e Membro do CG	01-01-2018 a 31-12-2018
Margarida Maria Pinto Queirós de Ataíde Almeida Santana	Administradora dos SASUMA e Membro do CG	05-09-2018 a 31-12-2018
Ricardo Jorge Pereira Gonçalves	Administrador e Membro do CG	01-08-2018 a 31-12-2018
	Administrador dos SASUMA e Membro do CG	01-01-2018 a 31-07-2018
Sérgio Nuno Castro Brazão	Adjunto do Administrador e Membro do CG	01-01-2018 a 31-12-2018

⁸ Cf. os art.ºs 28.º e 29.º, n.ºs 1, 3 e 6, dos seus Estatutos atuais.

⁹ Cf. o art.º 10.º, n.º 5, als. c) e f) do Regulamento Orgânico da UMa (Regulamento n.º 287/2013, publicado no DR, 2.ª série, n.º 141, de 24 de julho, alterado pelo Regulamento n.º 509/2014, publicado no DR, 2.ª série, n.º 218, de 11 de novembro, que procedeu à sua republicação, este último retificado pela Declaração de Retificação n.º 1182/2014, publicada no DR, 2.ª série, n.º 225, de 20 de novembro, e alterado pelo Regulamento n.º 577/2018, publicado no DR, 2.ª série, n.º 164, de 27 de agosto).

¹⁰ Cf. o art.º 10.º, n.ºs 2 e 3, al. b), e 7.º do referido regulamento orgânico.

¹¹ Aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, alterado pelos DL n.º 85/2016, de 21 de dezembro, e n.º 33/2018, de 15 de maio.

¹² Remetida nos documentos de prestação das contas de 2018 (cfr. a Conta n.º 140/2018), a fls. 4 do processo.

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Susana Teles	Administradora e Membro do CG	01-01-2018 a 31-07-2018

Os responsáveis¹³ pela elaboração, aprovação, apresentação e divulgação das demonstrações financeiras e orçamentais, referentes ao período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018, foram os seguintes:

Responsáveis pelas Demonstrações Financeiras			
Responsabilidade	Nome	Cargo	Período
Apresentação e divulgação	Ricardo Jorge Pereira Gonçalves	Administrador	01-01-2018 a 31-12-2018
Aprovação	José Manuel Cunha Leal Molarinho Carmo	Conselho de Gestão	01-01-2018 a 31-12-2018
Elaboração	Nélio Dantas dos Santos	Unidade Económica e Financeira	01-01-2018 a 31-12-2018

Responsáveis pelas Demonstrações Orçamentais			
Responsabilidade	Nome	Cargo	Período
Apresentação / Aprovação	Ricardo Jorge Pereira Gonçalves	Administrador	01-01-2018 a 31-12-2018
Apresentação / Aprovação	José Manuel Cunha Leal Molarinho Carmo	Conselho de Gestão	01-01-2018 a 31-12-2018
Elaboração	Nélio Dantas dos Santos ¹⁴	Unidade Económica e Financeira	01-01-2018 a 31-12-2018

1.5. Audição Prévia dos Responsáveis

Em cumprimento do princípio fundamental do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos membros do *Conselho de Gestão* em funções à data da factualidade apurada, José Manuel Cunha Leal Molarinho Carmo, Margarida Maria Pinto Queirós de Ataíde Almeida Santana, Ricardo Jorge Pereira Gonçalves, Sérgio Nuno Castro Brazão e José Sílvio Moreira Fernandes, este último ainda na qualidade de atual Reitor e Presidente do *Conselho de Gestão* da UMa, bem como do Responsável pela *Unidade Económica e Financeira*, Nélio Dantas dos Santos¹⁵.

Nesta sede, todos os contraditados exerceram, de forma conjunta, o direito de audição prévia¹⁶.

¹³ Conforme indicado nos documentos de prestação de contas, a fls. 66 e 67 do processo.

¹⁴ Designado no seu cargo de direção intermédia de 2.º grau, de acordo com o Despacho n.º 19 498/2006, publicado no DR, 2.ª série, n.º 184, de 22 de setembro.

¹⁵ Através dos ofícios da SRMTC com os registos de saída n.ºs 4485/2021, 4486/2021, 4487/2021, 4488/2021, 4489/2021 e 4492/2021, todos de 20 de dezembro (de fls. 85 a 92 do processo).

¹⁶ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC sob o n.º 163/2022, de 28 de janeiro, nos termos do despacho do Juiz Conselheiro desta Secção Regional proferido em 31 de janeiro de 2022.

As alegações apresentadas estão apreciadas e tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente, através da sua inserção nos pontos pertinentes, acompanhada dos comentários considerados convenientes.

2. ANÁLISE E SEUS RESULTADOS

2.1. Instrução da Conta

A conta deu entrada, via eletrónica, na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em 15 de junho de 2019, após o prazo legal estabelecido no n.º 4 do art.º 52.º da LOPTC. Contudo, a entrega intempestiva foi considerada justificada pelo Tribunal, na sequência dos pedidos formulados pela entidade¹⁷.

Os documentos de prestação de contas, na sua generalidade, apresentavam-se bem instruídos, exceto quanto às situações seguintes:

1. O *Anexo às Demonstrações Financeiras* não respeita integralmente o estabelecido na Norma Contabilística Pública (NCP) 1, mormente no que respeita à forma e ao conteúdo das divulgações obrigatórias;
2. O *Quadro 10.1 Inventários* não está de acordo com o *Modelo Único de Prestação de Contas das Entidades Públicas* emanado pela UniLEO;
3. O *Quadro 10.2 Inventários movimentos do período* não foi submetido;
4. O *Quadro 14.1 Rendimentos s/contraprestação* não está de acordo com o *Modelo Único de Prestação de Contas das Entidades Públicas* emanado pela UniLEO;
5. O *Quadro 18.1 Ativos Financeiros* não está de acordo com o *Modelo Único de Prestação de Contas das Entidades Públicas* emanado pela UniLEO, contendo informação incompleta e elementos não previstos na NCP 18;
6. O *Quadro 19.3 Benefícios dos Empregados – Gastos reconhecidos no período* – está incompleto, não contendo, de forma desagregada, todos os elementos a divulgar à luz da NCP 19;
7. Os *Relatórios Periódicos de Relato à Gestão* não foram submetidos, porque, como justificou a entidade em causa, a contabilidade de gestão não estava ainda implementada;
8. O *Relatório de Gestão* não cumpre com a NCP 27, parágrafo 34, tendo a entidade reproduzido a mesma argumentação referida no ponto anterior; e
9. A *ata da reunião de aprovação das contas* apresentava valores respeitantes aos gastos e rendimentos que não convergiam com os relatados na *Demonstração de Resultados*, estando estas rubricas na *ata* sobrevalorizadas em **75,00€**.

¹⁷ Os pedidos de justificação para a entrega intempestiva da conta foram efetuados através da plataforma E-Contas, a 24/04/2019 (Ref.ª 18/2019), e do ofício n.º 1117, de 13/05/2019, que mereceram despacho favorável da Juíza Conselheira desta Secção Regional exarado nas informações n.º 28/19, de 26 de abril, e n.º 31/19, de 14 de maio (cf. fls. 5 a fls. 17 do processo).

2.2. Regularidade das operações

No seu Relatório¹⁸, o Fiscal Único deu parecer favorável à aprovação das contas.

Ali, de acordo com a Certificação Legal de Contas¹⁹:

A. **As demonstrações financeiras** “(...) *apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da Universidade da Madeira 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 (SNC-AP)*”, exceto quanto “(...) *aos possíveis efeitos do parágrafo 1 (...)*” e quanto “(...) *aos efeitos da matéria referida no parágrafo 2 (...) da secção “Bases para a opinião com reservas”*”.

B. Foram referenciadas as seguintes Reservas:

“1. *A Universidade adotou pela primeira vez no exercício de 2018, o SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei nº 192/2015, de 11 de setembro, sendo que a informação financeira agora preparada pela primeira vez conforme previsto no referido diploma, apresenta ainda algumas insuficiências, nomeadamente no que respeita às divulgações do anexo às demonstrações financeiras que não cumprem integralmente o previsto no modelo constante da NCP 1 – Estrutura e conteúdo das demonstrações financeiras, bem como quanto à apresentação da Informação comparativa com o exercício anterior. Esta situação constituiu uma limitação ao âmbito do nosso trabalho.*”

2. *A UMa tem como procedimento considerar as dívidas a terceiros como pagas no momento em que é efetuada a autorização e emissão dos pagamentos, situação que originou que despesas de aproximadamente 289 000 euros, cujo pagamento efetivo ocorreu após 31 de dezembro de 2018, fossem consideradas como pagas no final do ano. Assim, o ativo e o passivo encontram-se subavaliados naquele valor.”*

Em sede de audição prévia, os contraditados reconheceram que “[a] *passagem transcrita do relatório dos auditores – Certificação Legal das Contas – confirma que assiste razão ao Tribunal de Contas, pelo que se adianta que, na medida em que isso ainda seja possível e consentido por lei, ir-se-á procurar corrigir, mas, independentemente dessa eventual possibilidade, antecipa-se, desde já, que tal não voltará a acontecer em futuros exercícios, solicitando-se a necessária compreensão e cooperação, no sentido da falha em causa ser relevada.”*

C. **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.”*

D. “(...) *[O] relatório de gestão foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais, exceto quanto ao facto de não*

¹⁸ Da responsabilidade de João Paulo Torres Cunha Ferreira, em representação da BDO & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, em 19 de junho de 2019, a fls. 30 do processo.

¹⁹ Emitida por BDO & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, em 19 de junho de 2019, de fls. 31 a fls. 32 do processo.

incluir as informações de contabilidade de gestão, conforme previsto na NCP 27 – Contabilidade de Gestão, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, dado que a Entidade não procedeu ainda à implementação de um sistema de contabilidade de gestão.”.

Na sequência da reserva enunciada no ponto B. 2., acima transcrita, solicitámos esclarecimentos quanto à origem e data das transações subjacentes à despesa referida, tendo-se apurado que²⁰:

1. O montante de 288 400,32€ resultou de 2 pagamentos de contribuições sociais, um dos quais (205 296,27€) à Caixa Geral de Aposentações (CGA) e outro (83 104,05€) ao Instituto de Segurança Social da Madeira (ISSM);
2. As autorizações de pagamento e respetivos registos orçamentais e patrimoniais datam de 31/12/2018²¹;
3. Os meios de pagamento foram emitidos a 02/01/2019 e a 07/01/2019, através de transferência bancária a favor da CGA²² e cheque emitido à ordem do ISSM²³, respetivamente;
4. A Reconciliação Bancária da conta correspondente, reportada a 31/12/2018, submetida no âmbito da prestação de contas, registava os pagamentos supramencionados como movimentos em trânsito, quando os meios de pagamento foram efetivamente emitidos após a data do encerramento do exercício;
5. A *Unidade Económica e Financeira* é o serviço responsável pelo registo contabilístico que se encontra refletido no *Modelo 11 – Reconciliações Bancárias*, igualmente preparado pela referida unidade²⁴;
6. Em 14 de junho de 2019, os 5 membros do *Conselho de Gestão* em funções²⁵ – José Manuel Cunha Leal Molarinho Carmo, José Sílvio Moreira Fernandes, Ricardo Jorge Pereira Gonçalves, Margarida Maria Pinto Queirós de Ataíde Santana e Sérgio Nuno Castro Brazão – apreciaram favoravelmente a conta de gerência de 2018 e, por terem considerado os documentos de contas conformes, procederam também à sua aprovação por unanimidade²⁶.

Questionado acerca do exposto, o atual Reitor da UMa referiu²⁷ que “(...) [a] *reconciliação da conta 4398 (IGCP), reportada à data de 31/12/2018, contempla pagamentos nos montantes de 205 295,27€ e 83 104,05€, cujas autorizações de pagamento foram realizadas no ano económico de*

²⁰ No seguimento dos esclarecimentos prestados e dos documentos enviados através dos ofícios com os registos de entrada na SRMTC n.º 1887/2021, de 05/08, e n.º 2434/2021, de 11/10, a fls. 52 e 53, fls. 56 a 60 e fls. 63 e 64 do processo.

²¹ Vd. a cópia dos documentos a fls. 52 do processo.

²² Cf. a cópia do documento comprovativo a fls. 58 do processo.

²³ Cf. a cópia do documento comprovativo a fls. 59 do processo.

²⁴ Que consta a fls. 65 do processo.

²⁵ Compareceu ainda na reunião, a convite do CG, a antiga Administradora dos serviços das UMa, Susana Teles, não constando, contudo, qualquer referência ao facto de a mesma ter votado das referidas deliberações. Note-se que, as suas funções como membro do CG da UMa cessaram com efeitos a partir de 31/07/2018, conforme consta na relação nominal de responsáveis (fls. 4 do processo).

²⁶ Cf. os pontos 1 e 3 da ata n.º 20 de 2019, remetida junto dos documentos de prestação de contas de 2018 (cfr. a Conta n.º 140/2018), de fls. 28 a fls. 29 do processo.

²⁷ Cf. o ofício com o registo de entrada na SRMTC sob o n.º 2790/2021, de 15/11 (fls. 64 do processo).

2018. Contudo, a saída efetiva desses pagamentos, no banco, ocorreu em 02-01-2019 e 07-01-2019, respetivamente. Os movimentos em trânsito da reconciliação bancária são o resultado do desfazamento que ocorreu entre a autorização e a saída efetiva no banco (data valor)".

Mais mencionou que "(...) foi dado cumprimento ao disposto no artigo n.º 29 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho".

Não aceitamos como correta esta posição, pois, contrariamente ao alegado, o art.º 29.º, n.º 2, do Regime da Administração Financeira do Estado²⁸ (RAFE) define que o registo (orçamental e financeiro) deve ser efetuado imediatamente após a autorização de pagamento e a emissão dos meios de pagamento (a conjunção "e" significa que ambas as premissas têm de estar verificadas para que se efetue o registo contabilístico do pagamento).

Em contraditório, explicaram ainda os visados que "(...) que a questão em causa está associada a uma rotina mensal, de janeiro a dezembro de cada ano, no que se refere ao pagamento da remuneração do pessoal e à inerente retenção e entrega de prestações a entidades terceiras [Estado (Fisco), Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações]", e admitiram que "(...) o procedimento, neste particular, não pode ser exatamente o mesmo que o adotado nos restantes meses do exercício.", pois "(...) não se está perante uma mera mudança de mês, dentro do mesmo exercício, mas face a uma mudança simultânea de mês e de ano, no caso dezembro de 2018/janeiro de 2019, ou seja, passagem para o exercício seguinte."

O que os elementos acima descritos evidenciam é uma violação da referida disposição legal e do seu significado normativo, pois, efetivamente, o registo do pagamento ocorreu (em 31/12/2018) antes da emissão dos meios de pagamento (a 02/01/2019 e a 07/01/2019).

Esses registos estão, ainda, em desconformidade com:

- a) os parágrafos 53²⁹ e 66³⁰ da *Estrutura Concetual*, publicada como Anexo I ao SNC-AP (DL n.º 192/2015, de 11 de setembro), atendendo a que não fica assegurada a fiabilidade e verificabilidade da informação financeira; e com

²⁸ Aprovado pelo DL n.º 155/92, de 28 de julho, e alterado pelos DL n.º 275-A/93, de 09/08, e n.º 113/95, de 25/05, pela Lei n.º 10-B/96, de 23/03, pelo DL n.º 190/96, de 09/10, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30/12, e pelos DL n.º 29-A/2011, de 01/03, n.º 83-C/2013, de 31/12, n.º 85/2016, de 21/12, e n.º 84/2019, de 28/06.

A norma em causa estabelece que "2 - Dada a autorização e emitidos os respetivos meios de pagamento, será efetuado imediatamente o respetivo registo".

²⁹ Segundo o qual: "53 - Para ser útil, a informação financeira deve ser uma representação fiel dos fenómenos económicos e outros que pretende representar. Consegue-se uma representação fiel quando a descrição dos fenómenos é completa, neutra e isenta de erros materiais. A informação que representa com fiabilidade os fenómenos económicos descreve a substância da transação, acontecimento, atividade ou circunstância subjacente, a qual não coincide necessariamente com a sua forma legal."

³⁰ O invocado parágrafo 66 refere que "A verificabilidade é a qualidade da informação que ajuda a assegurar aos utilizadores que a informação incluída no relato financeiro representa os fenómenos económicos e outros que pretende representar. Esta característica implica que observadores independentes e conhecedores podem chegar a um consenso, embora nem sempre estejam de acordo, que:

- a) A informação representa os fenómenos económicos e outros que pretende representar sem erros materiais ou influências; ou
- b) Foi aplicado um método de reconhecimento, mensuração ou apresentação sem erros materiais ou influências."

- b) as notas de enquadramento à conta “028 – Pagamentos”, constantes do ponto 8.1. da NCP 26³¹, que dispõem que essa “*conta destina-se a registar os pagamentos por natureza da despesa devendo ser movimentada em paralelo com o registo do pagamento na contabilidade financeira, ou seja, pelo efluxo de caixa*”.

As desconformidades legais acima assinaladas impedem a realização do ajustamento da conta, porque o saldo para a gerência seguinte não está fidedignamente espelhado nos documentos de prestação de contas do ano em apreço, encontrando-se afetado (subavaliado) pela contabilização indevida de pagamentos no montante de 288 400,32€, que deveriam ter sido imputados ao exercício seguinte (ano de 2019).

Esta factualidade é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. d), da LOPTC, por “violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”, designadamente (i) violação do art.º 29.º, n.º 2, do RAFE, (ii) violação dos parágrafos 53 e 66 da Estrutura Concetual e (iii) violação da NCP 26, ponto 8.1. (conta 028-pagamentos) das Normas de Contabilidade Pública (vide os Anexos I e II ao SNC-AP).

Tais infrações financeiras de tipo sancionatório serão – objetiva e subjetivamente - imputáveis (i) ao Responsável pela *Unidade Económica e Financeira* (cf. os art.ºs 61.º, n.º 3, e 62.º, n.º 2, da LOPTC, *ex vi* do art.º 67.º, n.º 3, do mesmo diploma), serviço este que efetuou o registo financeiro e orçamental e que preparou a respetiva reconciliação bancária, bem como (ii) aos membros do *Conselho de Gestão* em funções à data dos factos apurados e que aprovaram a conta em apreço, conforme identificados no ponto 1.4. deste documento.

No exercício do contraditório, os responsáveis alegaram ainda que “*(...) alterações pontuais e isoladas da lei não acautelam a necessária articulação de determinados procedimentos (...), trazendo ao executor da lei, no âmbito dos serviços públicos, dificuldades que nem sempre se superam, a não ser por via de posteriores instruções administrativas.*” e que “*(...) a Universidade da Madeira, desde a gerência de 2011 que efetua o registo dos meios de pagamento, seguindo o alerta do Tribunal de Contas para a aplicação da Norma Interpretativa n.º 2/2001 da CNCAP, conforme consta do Relatório n.º 21/2011-VIC/SRMTC.*”, norma esta que «*(...) preceitua que “os registos da autorização de pagamento e da emissão dos meios de pagamento coincidem no tempo, para efeitos contabilísticos.*».

A este respeito, cumpre-nos salientar que a referência efetuada no dito relatório, em conformidade com a interpretação então em vigor, centrou-se no registo simultâneo da autorização de pagamento e da emissão dos meios de pagamento na movimentação da conta 25 – *Devedores e credores pela execução do orçamento* do Plano Oficial de Contabilidade Pública³². É, pois, situação distinta da que se encontra em apreciação, que se prende com a não efetivação de pagamentos no exercício económico em que a sua emissão foi escriturada.

³¹ A NCP 26, epígrafa de “Contabilidade e Relato Orçamental” e publicada no Anexo II do referido diploma, tem por objetivo “regular a contabilidade orçamental, estabelecendo os conceitos, regras e modelos de demonstrações orçamentais de finalidades gerais (individuais, separadas e consolidadas), componentes principais do relato orçamental de uma entidade pública ou de um perímetro de consolidação, de forma a assegurar a comparabilidade, quer com as respetivas demonstrações de períodos anteriores, quer com as de outras entidades”.

³² Aprovado pelo DL n.º 232/97, de 03 de setembro, e revogado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro.

E prosseguiram os contraditados, arguindo que estavam “(...) *num ponto de viragem para o novo sistema contabilístico, o SNC-AP, que trouxe alterações relevantes nos procedimentos de contabilização dos descontos sobre os vencimentos, face ao vigente até 2017.*”, nomeadamente no que respeita às retenções, que no normativo anterior “(...) *eram consideradas despesa logo no momento da respetiva autorização, no dia 23, no ato dos vencimentos, e eram convertidas em operações de tesouraria. Com o SNC-AP só é considerada despesa no momento efetivo do pagamento.*”.

Em conclusão, destacaram que “[n]ão esteve em causa qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e da boa contabilização, regendo-se os responsáveis por critérios que julgaram eficientes e não lesivos de qualquer princípio.”, pelo que requereram “(...) *que seja relevada a falta em questão e que seja devidamente homologada a Conta de Gerência da Universidade da Madeira de 2018, tanto mais que o impacto desta factualidade não afetará a fiabilidade da demonstração no início do exercício do ano seguinte.*”

Relativamente ao requerido no excerto do contraditório que se acaba de reproduzir, consideramos, porém, que a ilegalidade financeira detetada não permite a homologação da conta em apreço, pois envolve uma irregularidade contabilística que afeta, de forma significativa, a demonstração numérica das operações do ano de 2018 (subavaliando os pagamentos de 2018 e sobreavaliando o saldo para a gerência seguinte, no montante de 288 400,32€).

Porém, a factualidade em apreciação, atrás descrita, não indicia que a infração financeira apontada tenha sido praticada de forma intencional, encontrando-se, aliás, preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação daquela responsabilidade financeira sancionatória, previstos nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65 da LOPTC, designadamente (i) por estar em causa uma atuação juridicamente negligente, (ii) pelo facto de a entidade auditada não ter sido destinatária de recomendações anteriores do Tribunal de Contas para correção da irregularidade detetada, bem como (iii) por ser esta a primeira vez que estes concretos responsáveis são censurados pela prática desta infração.

2.3. Conclusões

Face ao exposto no ponto 2.2., conclui-se que a conta em análise não reúne as condições para ser homologada³³, tendo em consideração que as situações detetadas afetam, de forma significativa, a fiabilidade da demonstração numérica do exercício de 2018.

Mais se conclui que se impõe a relevação das responsabilidades financeiras acima enunciadas.

2.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta neste documento, o Tribunal de Contas recomenda ao Conselho de Gestão da Universidade da Madeira que diligencie no sentido de assegurar, inclusive com referência ao período findo a 31 de dezembro de 2021, que:

³³ Cf. os n.ºs 4 e 9 do art.º 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018. Mais recentemente, foi alterado pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24 de fevereiro, publicada no DR, 2.ª série, n.º 48, de 10 de março.

1. É dado cumprimento ao disposto no art.º 29.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e, bem assim, à Norma de Contabilidade Pública 26, ponto 8.1., do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro; e
2. Aperfeiçoem a prestação de contas, nomeadamente, através da apresentação ao Tribunal de todos os mapas e elementos indicados nas Instruções aplicáveis.

3. DECISÃO

Pelo exposto, decido, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores, o presente Relatório de Verificação Interna de Contas;
- b) Recusar a homologação da conta da Universidade da Madeira relativa ao ano económico de 2018;
- c) Formular as Recomendações enunciadas no ponto 2.4.;
- d) Relevar, ao abrigo do disposto no art.º 65.º n.º 9 da LOPTC, a responsabilidade financeira de tipo sancionatório emergente da factualidade enunciada no ponto 2.2.;
- e) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - Ao atual Reitor e Presidente do Conselho de Gestão da Universidade da Madeira; e
 - Aos membros do Conselho de Gestão da Universidade da Madeira e
 - Ao responsável pela Unidade Económica e Financeira da Universidade da Madeira;
- f) Entregar um exemplar deste relatório ao Ministério Público nos termos dos art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- g) Fixar os emolumentos devidos pela Universidade da Madeira em 17 **370,50€**, de acordo com o previsto no art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas³⁴; e
- h) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 17 de fevereiro de 2022.

³⁴ Aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril. Segundo o n.º 3 do art.º 2.º deste diploma o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual está fixado em 347,41€ na sequência da atualização de 0,9% determinada pelo art.º 3.º DL n.º 109-A/2021, de 7 de dezembro.

O JUIZ CONSELHEIRO



(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

Participei na Sessão.

A ASSESSORA



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na Sessão.

O ASSESSOR



(Alberto Miguel Faria Pestana)

ANEXOS



F. J.

I. Alegações produzidas em sede de contraditório

AO N.º 120, para informar.

S. J. 2022

UNIVERSIDADE da MADEIRA
Gabinete da Reitoria

UNIV.MADEIRA 20.01.22 00113

100 87
120
G

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 120/2022
2022/1/20



Exm. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro Presidente da Secção
Regional da Madeira do Tribunal de Contas
A/C da Exma. Sra. Subdiretora-Geral Dr^a. Ana Mafalda
Morbey Affonso
Palácio da Rua do Esmeraldo, Rua do Esmeraldo, nº 24
9004-554 FUNCHAL

Sua Comunicação de:

Processo nº 26/2021 - VIC
S 4485/2021. de 2021/12/20

S/Ref.:

N/Ref.:

Data:

20-01-2022

Assunto: Relato da Verificação Interna à Conta de Gerência da Universidade da Madeira

2018 - Princípio do contraditório / Audição prévia

A Universidade da Madeira (UMa), bem como os membros do seu Conselho Gestão e o responsável pela sua Unidade Económica e Financeira, foram devidamente notificados, no âmbito do Processo em referência, do Relato elaborado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, com vista à sua audição, para efeitos do exercício do direito ao contraditório, nos termos do n.º 2., do art.º 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto), o que vêm fazer da forma que se segue:

Nos termos do Relato em causa, respeitante às contas da UMa do exercício de 2018, está, fundamentalmente, em causa, a circunstância de, relativamente à transição do exercício de 2018 para o de 2019, ter-se constatado o seguinte:

- Que, concretizada em 31-12-2018, a autorização de pagamento e a emissão de pagamento de um montante total de 288.400,32€, sendo 205.296,27€ à Caixa Geral de Aposentações, cujo pagamento só ocorre em 02-01-2019 (data da transferência bancária) e 83.104,05€ ao ISSM, cujo pagamento ocorre em 07-01-2019 (data da emissão do respetivo cheque);
- Que os pagamentos suprarreferidos foram registados na conta do exercício de 2018, como pagamento em trânsito, quando, de facto, ocorreram já no exercício de 2019, ou seja, foram consumados no exercício subsequente;
- Ainda, segundo o Relato, este procedimento, que envolve a inscrição na conta do exercício de 2018, da referida despesa de 288.400,32€, viola o art.º 29.º, n.º 2., do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, bem como os §§ 53 e 66 da Estrutura Concetual, publicada como Anexo I ao

SNC-AP (Decreto-Lei nº 192/2015, de 11 de setembro), e bem ainda “as notas de enquadramento à conta «028 – Pagamentos» constantes do ponto 8.1. da NCP 26”;

- Refere-se, também, no Relato, que a situação suprarreferida decorre de a despesa, no montante de 288.400,32€, ter sido indevidamente imputada ao exercício de 2018, quando deveria ter sido registada no exercício seguinte, ou seja, em 2019;
- Conclui, a final, o Relato, que tais factos são suscetíveis de “eventual responsabilidade financeira sancionatória ..., nos termos do disposto no artº 65º, nº 1., alínea d) e artºs 61º, nº 3, e 62º, nº 2, da LOPTC, *ex vi* do artº 67º nº 3, do mesmo diploma”.

Sobre tal indiciária imputação o Conselho de Gestão da UMa e, mais precisamente, todos os seus membros, incluindo, tanto o atual, como o anterior Reitor e, bem assim, o responsável pela Unidade Económica e Financeira, prestaram esclarecimentos que foram sendo prestados ao Tribunal de Contas, no âmbito da Verificação Interna à Conta da Gerência da Universidade da Madeira em 2018.

Todavia, importa acrescentar que, do documento de Certificação Legal das Contas e sob o título “Bases para a opinião com reservas”, os auditores (BDO) referem o seguinte:

“2. A UMa tem como procedimento considerar as dívidas a terceiros como pagas no momento em que é efetuada a autorização e emissão dos pagamentos, situação que originou que despesas de aproximadamente 289.000 euros, cujo pagamento efetivo ocorreu após 31 de dezembro de 2018, fossem consideradas como pagas no final do ano. Assim, o ativo e o passivo encontram-se subavaliados naquele valor”.

A passagem transcrita do relatório dos auditores - Certificação Legal das Contas – confirma que assiste razão ao Tribunal de Contas, pelo que se adianta que, na medida em que isso ainda seja possível e consentido por lei, ir-se-á procurar corrigir, mas, independentemente dessa eventual possibilidade, antecipa-se, desde já, que tal não voltará a acontecer em futuros exercícios, solicitando-se a necessária compreensão e cooperação, no sentido da falha em causa ser relevada.

Importa, porém, pela superior consideração devida ao Tribunal de Contas, dar a explicação que se impõe, para o procedimento adotado.

É que a questão em causa está associada a uma rotina mensal, de janeiro a dezembro de cada ano, no que se refere ao pagamento da remuneração do pessoal e à inerente retenção e entrega de prestações a entidades terceiras [Estado (Fisco), Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações].

Ora, sucede que, no mês de dezembro de cada ano, e como muito bem se demonstra no Relato, o procedimento, neste particular, não pode ser exatamente o mesmo que o adotado nos restantes meses do exercício.

E é assim, pela razão simples de que não se está perante uma mera mudança de mês, dentro do mesmo exercício, mas face a uma mudança simultânea de mês e de ano, no caso dezembro de 2018/janeiro de 2019, ou seja, passagem para o exercício seguinte.

O rigor próprio da contabilidade pública impõe a efetiva compartimentação das receitas e despesas de cada exercício, além do mais por ser exatamente isso que a lei exige.

Naturalmente que a lei, a cumprir, é a vigente em cada momento, e, com frequência, alterações legislativas e de circulares, avisos e instruções, que se registam, também, no domínio da contabilidade

pública, esbarram, por vezes, com práticas e procedimentos instalados, e mesmo rotinizados, à sombra da lei, entretanto, alterada.

De certo modo é também o que aconteceu no presente caso.

Não raro, alterações pontuais e isoladas da lei não acautelam a necessária articulação de determinados procedimentos, os quais deixam, por isso, de manter harmonia e coerência, entre si, trazendo ao executor da lei, no âmbito dos serviços públicos, dificuldades que nem sempre se superam, a não ser por via de posteriores instruções administrativas.

Na verdade, a Universidade da Madeira, desde a gerência de 2011 que efetua o registo dos meios de pagamento, seguindo o alerta do Tribunal de Contas para a aplicação da Norma Interpretativa n.º 2/2001 da CNCAP, conforme consta do Relatório n.º 21/2011-VIC/SRMTC.

A referida Norma Interpretativa, preceitua que “os registos da autorização de pagamento e da emissão dos meios de pagamento coincidem no tempo, para efeitos contabilísticos.”

O procedimento adotado pela Universidade da Madeira consistia no registo, tanto das autorizações de pagamento como dos respetivos pagamentos, em simultâneo, e no mesmo exercício económico, ainda que estes últimos, como foi o caso, tenham sido efetivados já no exercício seguinte.

Com a introdução do SNC-AP em 2018, e por força do procedimento preconizado pela NCP 26, as retenções em remunerações auferidas, para serem entregues a entidades terceiras (v.g. Autoridade Tributária e Aduaneira, Segurança Social, ADSE) deixaram de ser consideradas operações de tesouraria, o que difere do que sucede com o POC-Educação, aplicado até 2017, em que a conta 252-Credores, pela execução do orçamento, é movimentada a débito e a crédito pelo montante dos vencimentos ilíquidos.

Os pagamentos em questão (Pagamento CGA (Func. + Ent.) - dezembro/2018 (5606), Transferência Bancária de 205.296,27 e Pagamento ISSM (Func. + Ent.) - dezembro/2018, Cheque de 83.104,05), são pagamentos de descontos da entidade e retenções dos funcionários que, em termos técnicos, não podem ser dissociados da Autorização de Pagamento dos salários processados pelos valores brutos, no quadro do processamento de remunerações dos funcionários e cujo pagamento do valor líquido ocorre em 2018.

Todavia, com a chamada de atenção do Tribunal de Contas, no Relato, temos de concordar que a circular SÉRIE A N.º 1389, da DGO e o Aviso n.º 26/DGO/2018 a ela anexo, emitidos no final do ano, reportando-se, a “reemissão”, subentende que tenha sido emitido um primeiro ficheiro, situação que não ocorreu no presente caso.

Relativamente ao não cumprimento dos parágrafos 53 e 66 da Estrutura Concetual, publicada como Anexo I ao SNC-AP (Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro), e bem ainda “as notas de enquadramento à conta «028 – Pagamentos» constantes do ponto 8.1. da NCP 26”, importa referir ter-se admitido que o facto de se considerar a despesa total no próprio ano tornava a execução orçamental mais “real”.

Efetivamente, representava-se no respetivo ano a receita de 14 meses de vencimentos e a despesa, paga, de 14 meses de vencimentos, sendo que, apesar deste virtuoso propósito, corrigir-se-á tal prática, no futuro, em conformidade com a correta orientação interpretativa fixada pelo Tribunal de Contas.

n
102
85
122
C



Acresce que, ao tempo, estávamos num ponto de viragem para o novo sistema contabilístico, o SNC-AP, que trouxe alterações relevantes nos procedimentos de contabilização dos descontos sobre os vencimentos, face ao vigente até 2017.

Assim, as retenções sobre vencimentos, que são entregues no mês seguinte, apenas nesse momento terão efetivo reflexo na despesa orçamental;

Na verdade, antes da implementação do SNC-AP as retenções de vencimento eram consideradas despesa logo no momento da respetiva autorização, no dia 23, no ato dos vencimentos, e eram convertidas em operações de tesouraria. Com o SNC-AP só é considerada despesa no momento efetivo do pagamento.

O facto de se registar a despesa total dos vencimentos (remunerações e retenções para o Estado ou outras entidades), no próprio ano, permitia que se esgotasse, assim, um orçamento, que era anual e não se comprometia a execução do ano seguinte.

No orçamento da UMA, estava fixada a percentagem de receita destinada aos vencimentos, sem prejuízo de, por vezes, depararmo-nos com dificuldades na execução, por falta de receita, e, por isso, a UMA considerava importante refletir toda a despesa no próprio ano.

É que, na prática, a Universidade inicia o processamento de vencimentos com o envio do mapa da previsão das despesas com pessoal para a DGO até dia 15 de cada mês. É já nesta fase que se reconhece a necessidade de receita para fazer face ao processamento de vencimentos, que inclui as remunerações e os respetivos descontos que sobre elas incidem.

Com o processamento efetivo, que acontece entre os dias 20 e 23, sendo recolhidas as assinaturas nas autorizações finais e o pagamento (emissão do pagamento) constitui um formalismo consequente/necessário, que não é “desagregado” da correspondente autorização.

Foram estas as razões e as preocupações que, com o melhor dos propósitos, determinaram o procedimento adotado na Conta de Gerência da Universidade da Madeira do exercício de 2018, e que se mostra irregular. Não esteve em causa qualquer intenção de não cumprir com as regras legais e da boa contabilização, regendo-se os responsáveis por critérios que julgaram eficientes e não lesivos de qualquer princípio.

Por tal razão, requer-se que seja relevada a falta em questão e que seja devidamente homologada a Conta de Gerência da Universidade da Madeira de 2018, tanto mais que o impacto desta factualidade não afetará a fiabilidade da demonstração no início do exercício do ano seguinte.

Adiantando a total disponibilidade da UMA, dos seus Serviços e dos responsáveis notificados no âmbito da Audição Prévia, que subscrevem a presente pronúncia, apresentamos a V. Exa. os nossos melhores cumprimentos,

Com os melhores cumprimentos,

O Reitor

Silvío Moreira Fernandes

II. Nota de Emolumentos e Outros Encargos

AÇÃO:	Relatório VIC à Universidade da Madeira – 2018 (Processo n.º 26/2021-VIC)
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Universidade da Madeira
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Universidade da Madeira

Nos termos do art.º 9.º, n.ºs 1, 4 e 5, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas³⁵ são devidos emolumentos no valor de 1% das receitas próprias, tendo como limite mínimo, 1 737,05€ e como limite máximo, 17 370,50€³⁶.

Assim, são devidos emolumentos no montante de 17 370,50€, como se afere pelo quadro seguinte:

(Em euros)	
<i>Receita Arrecadada 8</i>	16 816 057,68
<i>Deduções</i>	13 569 573,27
Transferências correntes	13 150 736,16
Transferências de Capital	368 913,28
Empréstimos	0,00
Reposições	49 923,83
<i>RA - Deduções</i>	3 246 484,41
<i>1% = Emolumentos</i>	32 464,84
Emolumentos devidos	17 370,50

³⁵ Aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

³⁶ O limite emolumentar mínimo é igual a cinco vezes o Valor de Referência (VR) enquanto o máximo é de cinquenta vezes o VR (cf. o n.º 5 do art.º 9.º do referido regime de emolumentos). Segundo o n.º 3 do art.º 2.º do mesmo diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual está fixado em 347,41€ na sequência da atualização de 0,9% determinada pelo art.º 3.º do DL n.º 109-A/2021, de 7 de dezembro.