

F..

Verificação Interna à Conta de Gerência do “Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM” **do** Ano de 2019

RELATÓRIO N.º 2/2022-VIC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



T
C **TRIBUNAL DE**
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 102/2020–VIC

Verificação Interna à Conta de Gerência do
Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM
do Ano de 2019

RELATÓRIO

ÍNDICE

1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO FINANCEIRO.....	7
1.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos.....	7
1.2. Metodologia.....	7
1.3. Enquadramento.....	7
1.4. Identificação dos responsáveis administrativo-financeiros.....	9
1.5. Audição prévia dos responsáveis administrativo-financeiros.....	10
2. ANÁLISE E SEUS RESULTADOS.....	10
2.1. Instrução da Conta.....	10
2.2. Regularidade das operações.....	11
2.3. Conclusões.....	18
2.4. Recomendações.....	18
3. DECISÃO.....	19
ANEXOS.....	21
I. Alegações produzidas em sede de contraditório.....	23
II. Nota de Emolumentos e Outros Encargos.....	43

FICHA TÉCNICA

Supervisão	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
Equipa	
Susana Silva	Auditores-Chefe
Nelson Pinto	Técnico Verificador Superior
Apoio jurídico	
Cláudia Nunes	Técnica Verificadora Superior

SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
al(s).	Alínea (s)
CGD	Caixa Geral de Depósitos
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DL	Decreto(s)-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRR	Decreto Regulamentar Regional
ISSM	Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
RAM	Região Autónoma da Madeira
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
UOC	Unidade de Orçamento e Contas

1. CARATERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO FINANCEIRO

1.1. Fundamento, Âmbito e Objetivos

A conta de gerência do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM), relativa ao ano económico de 2019, foi objeto de verificação interna nos termos previstos no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2020, aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas através da Resolução n.º 2/2019-PG¹ de 20 de dezembro do Tribunal de Contas.

As contas dos anos anteriores encontram-se homologadas.

1.2. Metodologia

Procedeu-se à análise e à 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 1/2004 – 2ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais*, publicada no DR, II Série, n.º 38, de 14 de fevereiro, e aplicada à Região Autónoma da Madeira (RAM) pela *Instrução n.º 1/2004 (2ª série)*, publicada no DR, II Série, n.º 126, de 29 de maio.

1.3. Enquadramento

O ISSM é uma pessoa coletiva de direito público, integrada na administração indireta da RAM, com personalidade jurídica, dotada de autonomia administrativa e financeira e detentora de património próprio.

¹ Publicada no Diário da República (DR), 2ª série, n.º 11, em 16/01/2020 e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II Série, n.º 221, em 27/12/2019.

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.

Rege-se pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2012/M de 16 novembro, na sua redação atual³, e pelo regime jurídico dos institutos públicos^{4 e 5}.

Os seus Estatutos foram aprovados pela Portaria conjunta⁶ n.º 17/2017 de 23 de janeiro, que estabeleceu a sua organização interna em vigor.

É a instituição de solidariedade e segurança social que exerce a “jurisdição” sobre todo o território da RAM⁷, sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional da Inclusão Social e Cidadania⁸.

Os órgãos do ISSM são o Conselho Diretivo e o Fiscal Único⁹.

Incumbe ao Conselho Diretivo - composto por um presidente, um vice-presidente e um vogal, respetivamente, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, “(...) [e]laborar os planos de atividade, anuais e plurianuais, o relatório de atividades, as contas e o balanço social (...)”, bem como “(...) [e]laborar a proposta de orçamento, coordenar a respetiva execução e aprovar a conta do (...)” instituto¹⁰.

De acordo com os seus Estatutos, o Departamento de Gestão Financeira (DGF) assegura as competências enunciadas nas alíneas a) a p) do n.º 2 do art.º 19.º, nas quais se inclui a promoção, coordenação e execução de todas as ações referentes à gestão orçamental, a preparação, gestão e controlo do orçamento anual de receitas e despesas, bem como a organização contabilística do ISSM, compreendendo a execução, análise e controlo dos registos contabilísticos, sendo ainda o serviço responsável por garantir a prestação de contas às entidades competentes, o que abrange a elaboração da conta anual deste instituto (cfr. as als. a), b) e c) do n.º 2 do mesmo artigo).

No entanto, atento o disposto na al. a) do n.º 3 do referido art.º 19.º, “[o] DGF integra (...) [a] Unidade de Orçamento e Contas (UOC), à qual compete, nomeadamente, prosseguir as competências constantes nas alíneas a) a j), o) e p) (...)” do n.º 2 desse artigo, ou seja, cabe a esta unidade executar as funções descritas no parágrafo anterior.

O Departamento de Gestão Financeira funciona na dependência direta do Conselho Diretivo e é dirigida por um diretor de departamento, equiparado para todos os efeitos legais a cargo de dirigente

³ Que aprovou e publicou, em anexo, a Orgânica do ISSM, alterado pelo DLR n.º 6/2015/M de 13 de agosto, alterado e republicado pelo DLR n.º 29/2016/M de 15 de julho e aditado pelo DLR n.º 26/2018/M de 31 de dezembro.

⁴ A Lei Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro, alterada e republicada pelo DL n.º 105/2007 de 3 de abril, alterada pelas Leis n.º 64-A/2008 de 31 de dezembro, n.º 57/2011 de 28 de novembro, pelos DL n.º 5/2012 de 17 de janeiro e n.º 123/2012 de 20 de junho, pelas Leis n.º 24/2012 de 9 de julho e n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro e pelos DL n.º 102/2013 de 25 de julho, n.º 40/2015 de 16 de março e n.º 96/2015 de 29 de maio. Este diploma foi adaptado à RAM pelo DLR n.º 17/2007/M de 12 de novembro, que estabeleceu os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta e indireta da RAM, retificado pela Declaração de Retificação n.º 1/2008 de 4 de janeiro e alterado pelos DLR n.º 24/2012/M de 30 de agosto, n.º 2/2013/M de 2 de janeiro e n.º 42-A/2016/M de 30 de dezembro.

⁵ Cfr. o art.º 1.º n.º 3 do referido DLR.

⁶ Das Secretarias Regionais das Finanças e da Administração Pública e da Inclusão e Assuntos Sociais, publicada no JORAM, série I, n.º 15.

⁷ Cfr. o art.º 3.º n.º 2 da Orgânica do ISSM.

⁸ Cfr. o art.º 1.º n.º 1 e 2.º da referida Orgânica e nos termos do art.º 8.º n.º 2 al. b) do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 8-A/2019/M de 19 de novembro. Anteriormente, de acordo com o n.º 2 do art.º 8.º do DRR n.º 13/2017/M de 07 de novembro, o ISSM encontrava-se sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais.

⁹ Cfr. o art.º 5.º da Orgânica do ISSM.

¹⁰ Cfr. os art.ºs 6.º e 8.º n.º 1 als. f) e r) da Orgânica do ISSM.

de direção intermédia de 1.º grau¹¹. O diretor da Unidade de Orçamento e Contas é, para todos os efeitos, equiparado a cargo de direção intermédia de 2.º grau¹².

O ISSM aplicou, no exercício de 2019, o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo DL n.º 12/2002 de 25 de janeiro¹³.

A conta foi prestada nos termos da suprarreferida *Instrução n.º 1/20004 – 2ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais*.

O ISSM encontra-se sujeito 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. e), 4.º n.º 2 e 51.º n.º 1 al. f) da LOPTC.

1.4. Identificação dos responsáveis administrativo-financeiros

A ação de controlo financeiro incidiu sobre a conta de gerência de 2019, cuja responsabilidade é dos membros do Conselho Diretivo identificados no quadro seguinte, conforme mencionados na *relação nominal de responsáveis*¹⁴:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Augusta Ester Faria de Aguiar	Presidente do Conselho Diretivo	01-01-2019 a 15-10-2019
Micaela Cristina Fonseca de Freitas	Presidente do Conselho Diretivo	14-11-2019 a 31-12-2019
Cristina Isabel Gaspar Nunes do Valle	Vice-Presidente do Conselho Diretivo	01-01-2019 a 13-11-2019
André Miguel Neves Rebelo	Vice-Presidente do Conselho Diretivo	14-11-2019 a 31-12-2019
Virgílio Paulo Vasconcelos Spínola	Vogal do Conselho Diretivo	01-01-2019 a 13-11-2019
Ana Isabel Brazão Andrade Silva	Vogal do Conselho Diretivo	14-11-2019 a 31-12-2019

A direção da Unidade de Orçamento e Contas foi exercida por Filipa Isabel Camacho Câmara Barros, em regime de comissão de serviço, com efeitos a partir de 06 de julho de 2017, pelo período de três anos¹⁵, com competência subdelegada do Diretor do Departamento de Gestão Financeira¹⁶ para “(...) [c]oordenar o funcionamento dos respetivos serviços, despachando e decidindo todos os processos

¹¹ Cfr. os art.ºs 3.º n.º 2 e 6.º n.º 1 dos seus Estatutos.

¹² Cfr. o n.º 3 do art.º 6.º dos Estatutos do ISSM.

¹³ Publicado no DR, I-A Série, n.º 21, de 25 de janeiro de 2002.

¹⁴ Remetida nos documentos de prestação das contas de 2019 (cfr. a Conta n.º 90/2018), a fls. 54 do processo.

¹⁵ Cfr. o Aviso n.º 124/2017, publicado no JORAM, II Série, n.º 87, de 19 de maio, a fls. 72 deste processo.

¹⁶ Cfr. o subponto 1.1. do Despacho n.º 418/2019, de subdelegação de competências, publicado no JORAM, II série, n.º 197, de 20 de novembro, no seguimento do subponto 1.5. da Deliberação n.º 6/2018 do Conselho Diretivo do ISSM, publicada no JORAM II Série, n.º 108, de 24 de julho, que delegou competências na Presidente do Conselho Diretivo, e do ponto 4. do Despacho n.º 242/2018, da Presidente do Conselho Diretivo, publicado no JORAM, II série, n.º 111, de 27 de julho, que subdelegou competências no Diretor do Departamento de Gestão Financeira (de fls. 74 a 83 do processo).

*e assuntos relacionados com as competências definidas na alínea a) do n.º 3 artigo 19.º dos Estatutos do ISSM (...), emitindo as instruções que entender por necessárias e convenientes à boa consecução dos seus objetivos*¹⁷.

1.5. Audição prévia dos responsáveis administrativo-financeiros

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos membros do Conselho Diretivo em funções à data da factualidade apurada, Micaela Cristina Fonseca de Freitas, André Miguel Neves Rebelo, Ana Isabel Brazão Andrade Silva, bem como da Responsável pela Unidade de Orçamento e Contas, Filipa Isabel Camacho Câmara Barros¹⁸.

Nesta sede, todos os contraditados exerceram, de forma conjunta, o direito de audição prévia¹⁹.

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

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 30 de junho de 2020, respeitando o prazo legal estabelecido no n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março²⁰, *que veio dispor que as “(...) entidades previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, cuja aprovação de contas dependa de deliberação de um órgão colegial, podem remetê-las ao Tribunal de Contas até 30 de junho de 2020, em substituição do prazo referido no n.º 4 do artigo 52.º (...)”* da citada LOPTC.

Foi autorizada, por despacho da então Mm.^a Juíza Conselheira desta SRMTC²¹, a apresentação apenas de uma conta anual reportada a 31 de dezembro de 2019, acompanhada da relação nominal dos responsáveis por cada um dos períodos de gestão²².

¹⁷ Concretamente, tratam-se das competências de “(...) [p]romover, coordenar e executar todas as ações referentes à gestão orçamental do ISSM, IP- RAM, incluindo a preparação, gestão e controlo do orçamento anual de receitas e despesas; (...) [a]ssegurar a organização contabilística do ISSM, IP-RAM, incluindo a execução, análise e controlo dos registos contabilísticos; (...) [a]ssegurar a prestação de contas às entidades competentes, incluindo a preparação e a elaboração da conta anual do ISSM, IP-RAM (...)”, de acordo com as als. a), b) e c) do n.º 2 do art.º 19.º dos Estatutos do ISSM, por força do n.º 3 do mesmo artigo.

¹⁸ Através dos ofícios da SRMTC com os registos de saída n.ºs 45/2022, 46/2022, 47/2022, 48/2022, todos de 10 de janeiro (de fls. 105 a 108 do processo).

¹⁹ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC sob o n.º 146/2022 de 25 de janeiro, a fls. 110 a 118 do processo.

²⁰ Na redação retificada pela Declaração de Retificação n.º 20/2020 de 15 de maio.

²¹ Cfr. Informação n.º 61/19 – DAT-UAT III de 19/12/2019, a fls. 12 e 13 do processo

²² Na sequência do pedido de dispensa de apresentação de conta referente a gerência partida do ano de 2019 (fls. 9 a 11 do processo).

2.2. Regularidade das operações

No seu Relatório²³, o Fiscal Único salientou que “(...) *face às deficiências detetadas, mormente, com origem na informação deficitária extraída dos sistemas de informação (...)*”, considera “(...) *urgente a revisão dos mesmos por forma a tornar a informação de relato fidedigna e que espelhe a real situação do Instituto a cada momento*”, concluindo que “(...) *para efeitos da aprovação do Relatório de Gestão e das Contas do exercício de 2019, sejam tomadas em consideração as situações relatadas na Certificação Legal das Contas com Escusa de Opinião.*”.

De acordo com a Certificação Legal de Contas²⁴:

- A. «(...) **Devido** à relevância das matérias referidas na secção “Bases para a escusa de opinião”, não (...)» foi obtida “(...) **prova** de auditoria suficiente e apropriada que nos proporcionasse uma base para emitirmos uma opinião sobre as demonstrações financeiras anexas.”.
- B. Foram referenciadas as seguintes *Bases para escusa de opinião*:
1. “*Em Imobilizações corpóreas estão registados imóveis cujo valor líquido à data de 31 de dezembro de 2019 ascende a 20.667 milhares de euros. Da análise efetuada concluímos: i) pela existência de imóveis não registados na conservatória em nome do ISSM -IP RAM, ii) regularizações incorretas de amortizações indevidamente calculadas em exercícios anteriores sobre terrenos e não corrigidas até à data e iii) atribuição de vidas úteis incorretas às beneficiações em imóveis e sem parecer técnico qualificado para o efeito, em conformidade com o estipulado no CIBE. Considerando a dificuldade na obtenção de informação relevante para efetuar o recálculo das amortizações do exercício e acumuladas não nos é possível determinar com rigor o impacto destas situações nas demonstrações financeiras em referência a 31 de dezembro de 2019.*”;
 2. “*As rubricas de contribuintes conta corrente, de cobrança duvidosa e prestações sociais a repor (devido a pagamentos indevidos a beneficiários) em 31 de dezembro de 2019 ascendem, em termos globais, a cerca de 313.028 milhares de euros, montante para o qual foram constituídas provisões acumuladas globais de 219.011 milhares de euros. As aplicações informáticas quer da gestão de contribuintes (GC), do Sistema de execução fiscal (SEF), do sistema integrado de contas correntes (SICC) e do Sistema de informação financeira (SIF) são da responsabilidade do Instituto de Informática, IP, sem prejuízo das competências das demais instituições de segurança social, designadamente na vertente de negócio. Da análise efetuada, no âmbito do sistema de controlo interno e às rubricas atrás descritas, concluímos que i) os direitos referentes às contribuições são registados na data da entrega das declarações por parte dos contribuintes e não na data em que as contribuições são devidas; ii) existência de contas correntes em GC com créditos por alocar, o que dificulta o apuramento da antiguidade de saldos e obriga a uma análise manual de cada contribuinte para efeitos de emissão de certidão; iii) não são constituídas provisões para os organismos públicos nem para contribuintes com acordos prestacionais em incumprimento; iv) existem dívidas*

²³ Da responsabilidade de Maria Ema de Assunção Palma, em representação da MGI & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, em 14 de dezembro de 2020, a fls. 51 do processo.

²⁴ Emitida por BDO & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, em 14 de dezembro de 2020, de fls. 52 a fls. 53 do processo.

vencidas de contribuintes em conta corrente não participadas a SEF, v) apenas são extraídos ficheiros com antiguidade de saldos para efeitos de provisões da aplicação SEF, não sendo extraída idêntica informação no processo das encerramento de contas para a dívida que ainda não foi participada a execução fiscal e que consta no GC, vi) sendo as aplicações GC e SEF dinâmicas as mesmas não permitem aferir o correto corte de operações quer ao nível dos proveitos quer dos custos, vii) não é possível aos serviços sem a obtenção dos mapas auxiliares totais dos subsistemas conferir a correta integração de todas as transações na Contabilidade (SIF), quer numa base mensal, quer no final do exercício; vii) Parte destas situações têm levado a correções significativas em resultados transitados e reservas, ao longo dos exercícios, nomeadamente em 2014 com uma regularização de 92.035 milhares de euros. Em face do exposto, não nos é possível aferir sobre a fiabilidade dos valores do balanço, quer ao nível da correção e integralidade dos valores brutos quer das respetivas provisões, bem como os consequentes impactos nos resultados do exercício e nos fundos próprios.”;

3. *“O instituto não atende com rigor ao princípio da especialização dos exercícios tal como previsto no POCISSSS, não relevando contabilisticamente à data de 31 de dezembro de 2019 i) os juros de mora vencidos por atrasos no pagamento das contribuições por parte dos contribuintes, os quais são apenas calculados e registados contabilisticamente na data do recebimento por parte do Instituto, em montantes que não nos é possível quantificar; ii) a integralidade das obrigações relativas a prestações sociais e outros custos na medida em que as mesmas/os são registadas/os apenas quando ocorre o seu pagamento. Desta forma, não nos é possível determinar o impacto destas situações nas demonstrações financeiras em referência ao exercício findo em 31 de dezembro de 2019.”;*

4. *“O Instituto suporta o pagamento de pensões de aposentação e sobrevivência, definidas pela Caixa Geral de Aposentações, relativamente aos trabalhadores que transitaram do regime de trabalho das diversas instituições de previdência. Não existe qualquer provisão nas contas para este efeito, e o valor registado como custos do exercício ascende a 720 milhares de euros (2018: 744 milhares de euros).*

Na ausência de um estudo atuarial, não nos é possível determinar qual o valor das responsabilidades com complementos de reforma não registadas em 31 de dezembro de 2019.”;

5. *“Da análise efetuada aos itens em aberto nas conciliações bancárias em referência a 31 de dezembro de 2019, detetámos uma subavaliação quer das disponibilidades no balanço, quer da execução orçamental da receita no montante de 1.671 milhares de euros.”.*

C. Registaram-se, ainda, as seguintes “Ênfases”:

“1. Tal como divulgado no anexo XIX do Relatório de Gestão, as rubricas de resultados extraordinários incluem correções a exercícios anteriores relacionados com:

i) Custos - reconhecimento da anulação do direito a receber de contribuições/quotizações, cujos proveitos foram registados em ano anteriores no montante de 17.182 milhares de euros e contraordenações no montante de 1.150 milhares de euros; ii)

Proveitos- regularizações de prestações sociais no montante de 1.145 milhares de euros e reconhecimento do direito a receber de contribuições/ quotizações de anos anteriores no montante de 17.451 milhares de euros.

2. *Tal como descrito na nota 6 do anexo às demonstrações financeiras, o montante da dívida prescrita de contribuintes/ beneficiários no ano de 2019 ascendeu a 445 milhares de euros (acumulada ate 2019: 51.865 milhares de euros).*
 3. *No final de 2019 surgiu na China o novo Corona Vírus (COVID19), o qual está a causar constrangimentos a nível comercial e produtivo em todo o mundo. Nos últimos meses tem vindo a ser reportado, a nível nacional e internacional, um crescente número de casos de infeção das populações com o Corona Vírus, tendo diversos governos, autoridades e agentes económicos implementado um conjunto de iniciativas com impacto na mobilidade das populações e na economia global. O Instituto, face as características da sua atividade, tem acomodado ao longo do ano 2020 uma serie de prestações sociais adicionais decretadas pelo Governo Português, em montante ainda não quantificável.*
 4. *As demonstrações financeiras em referência a 31 de dezembro de 2019 continuam a ser apresentadas no referencial contabilístico POCISSSS, na base da prerrogativa prevista no artigo 108º do Decreto-Lei 84/2019 de 28 de junho, que estabelece as normas do Orçamento de Estado para 2019, na medida em que ainda não estão reunidas as condições técnicas e institucionais consideradas necessárias, quer no ISSM-IP, RAM quer a nível Nacional, para tornar efetiva a transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as entidades públicas (SNC - AP). Essa transição está a ser preparada por um grupo de trabalho, liderado pelo II, IP, na vertente de sistemas de informação, e pelo IGFSS IP, na vertente de negócio, com participação das demais instituições do sistema de segurança social, incluindo do ISSM IP RAM, e cuja data de implementação final depende da Tutela.”.*
- D. *“(…) [O] relatório de gestão foi preparado de acordo com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis em vigor, a informação nele constante é concordante com as demonstrações financeiras auditadas e, tendo em conta o conhecimento e apreciação sobre a Entidade, não identificámos incorreções materiais.”.*

Na sequência do enunciado no ponto B.5. acima enunciado, solicitaram-se esclarecimentos em relação à subavaliação das disponibilidades no balanço e na execução orçamental da receita, no montante de 1.671 milhares de euros, tendo-se apurado que²⁵:

1. O valor de 1 671 732,37€, resultou de 2 pagamentos (6 028,49€ e 1 665 703,88€) de contribuições sociais a favor do ISSM;
2. Os valores suprarreferidos foram creditados na conta bancária do ISSM n.º 003503360004704361711, na Caixa Geral de Depósitos (CGD), em 31/12/2019²⁶ (data do movimento e data valor);

²⁵ No seguimento dos esclarecimentos prestados e dos documentos enviados através do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 2884/2021 de 24/11 a fls. 67 e 68 do processo.

²⁶ Cfr. o Extrato bancário emitido pela CGD remetido no âmbito da prestação de contas, a fls. 70 e 71 do processo

3. A contabilização destes recebimentos ocorreu apenas no período económico seguinte, a 06/01/2020²⁷, e foi subdividida em 3 registos (490 151,93€; 1 085 288,66€ e 96 291,78€) na conta 2512 – *Devedores pela execução do orçamento / Orçamento de exercícios findos*, tendo sido considerado o exercício N-1;
4. A Reconciliação Bancária²⁸ da conta correspondente, reportada a 31/12/2019, submetida no âmbito da prestação de contas, registava os recebimentos supramencionados como movimentos do banco por reconciliar, de modo a expurgar o efeito destes influxos no saldo contabilístico de disponibilidades;
5. A *Unidade de Orçamento e Contas* foi responsável²⁹ pela execução, análise e controlo dos registos contabilísticos acima expostos, bem como pela elaboração da referida *Reconciliação Bancária*;
6. Em 17 de junho de 2020, os 3 membros do Conselho Diretivo em funções – Micaela Cristina Fonseca de Freitas, André Miguel Neves Rebelo, Ana Isabel Brazão Andrade Silva – apreciaram favoravelmente a conta de gerência de 2019 e, por terem considerado os documentos de contas conformes, procederam também à sua aprovação por unanimidade³⁰.

No âmbito dos aludidos esclarecimentos, a Presidente do Conselho Diretivo referiu³¹ que o“(…) montante de 1.671 milhares de euros:

- a) *(…) refere-se a dois valores pagos a favor do ISSM, IP-RAM, 6.028,49€ e 1.665.703,88€, relativos ao pagamento de contribuições creditadas numa conta bancária do ISSM, IP-RAM, na data de 31/12/2019, e que como tal deveriam efetivamente ser considerados como receita e disponibilidades 2019.*
- b) *Por lapso dos serviços do ISSM, IP-RAM, tais valores foram contabilizados, na data de 6/01/2020, como valores recebidos em 2020 e não como valores recebidos em 2019 conforme comprovativo que segue em anexo.*
- c) *Consequentemente, os referidos montantes foram identificados, no âmbito da conta 2019, como valores por reconciliar.”.*

Ora, o procedimento acima exposto contraria as normas contabilísticas aplicáveis, nomeadamente os Princípios da Anualidade³² e da Materialidade³³, previstos, respetivamente, nos pontos 3.1 - *Princípios contabilísticos* e 3.2 – *Princípios contabilísticos*, do POCISSSS³⁴, atendendo a que as demonstrações financeiras não refletem todos os recebimentos de 2019 e não evidenciam todos os

²⁷ Cfr. o Extrato dos movimentos contabilísticos enviado em anexo aos esclarecimentos prestados através do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 2884/2021 de 24/11, a fls. 68 do processo.

²⁸ Remetida no âmbito da prestação de contas, a fls. 69 do processo.

²⁹ Nos termos conjugados do disposto no art.º 19.º n.ºs 2 al. b) e c) e 3 al. a) dos Estatutos do ISSM, aprovados pela Portaria n.º 17/2017.

³⁰ Cfr. o ponto 3 da ata n.º 28 de 2020 de 17/06, remetida através do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 3087/2021 de 22/12, a fls. 87 e 88 do processo.

³¹ Cfr. o ofício com o registo de entrada na SRMTC sob o n.º 2884/2021 de 24/11, a fls. 67 e 68 do processo.

³² *Que dispõe que, ao nível da elaboração e execução, “(…) o orçamento da segurança social é anual, coincidindo o ano económico com o ano civil (...)”.*

³³ *Segundo o qual “As demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afetar avaliações ou decisões pelos utentes interessados”.*

³⁴ Publicado em anexo ao DL n.º 12/2002 de 25 de janeiro.

elementos relevantes. O que pode afetar as avaliações ou decisões pelos utilizadores da informação financeira, não observando ainda o respaldado no parágrafo 2.º do citado ponto 3.2 do POCISSS³⁵.

No âmbito da audição prévia, os contraditados referiram ainda que a “(...) **situação resultou da forma como foi feito, pela Secção de Contabilidade (serviço integrado na Unidade de Orçamento e Contas do ISSM, IP-RAM), o tratamento inerente à contabilização dos dois recebimentos supra identificados, de que resultou um lançamento automático no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), na conta do ISSM, IP-RAM, por interface com Sistema de Gestão de Contribuintes (GC).**”.

E que “[o]s referidos recebimentos, correspondem a transferências bancárias efetuadas por serviços da administração pública regional, que ao contrario da generalidade dos contribuintes, estão impossibilitados de pagar contribuições, através do normal processo protocolado entre as instituições de segurança social e a Associação Portuguesa de Bancos (APB), pelo facto de não serem titulares de conta bancária num banco aderente ao referido protocolo (em geral somente são titulares de conta no IGCP, E.P.E.)”.

Referiram ainda que “[d]e modo a resolver este constrangimento (que existe por razões alheias a este ISSM, IP-RAM), excepcionalmente permite-se que essas entidades procedam a normais transferências bancárias para conta titulada pelo ISSM, IP-RAM, (...)”, sendo que “(...) este mecanismo não permite ao banco comunicar ao ISSM, IP-RAM no âmbito do referido Protocolo, o NIF do contribuinte, o mês de referência da contribuição e o valor do pagamento, entre os demais dados da transferência bancária, não permitindo o processo automático de registo dos recebimentos nas correspondentes contas correntes dos contribuintes, no sistema GC, impossibilitando em consequência efetuar por processo automático os correspondentes lançamentos contabilísticos em SIF.”, e devendo as entidades “(...) remeter email com comprovativos das mesmas e informação que permita à Secção de Contabilidade do ISSM, IP-RAM refletir, de forma manual, tais valores(...)”, o que “[n]o caso concreto dos dois recebimentos identificados (...), deram entrada no sistema de correspondência do ISSM, IP-RAM, a 06/01/2020”.

Acrescentaram ainda que, nestes lançamentos, «(...) os campos “Data Pagamento” e a “Data Efetiva” foram preenchidos com a data de 31/12/2019, que corresponde à data em que o valor foi (...) [creditado] na conta bancária do ISSM, IP-RAM, e o campo “Data Informação” foi preenchido com a data da informação do registo de entrada no ISSM, IP-RAM (06/01/2020).», sendo «(...) que o movimento contabilístico, (...) só se refletiu a 06/01/2020, com base na data que consta do campo “Data Informação”.» e que “[d]etetados os factos, procedeu-se ao reforço imediato dos mecanismos de controle dos registos em causa, de modo a melhor garantir que do campo “Data Informação” conste a data efetiva dos pagamentos, data que conforme já referido, determina a data de afetação da receita”.

A verdade é que 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, concretamente dos *Princípios da Anualidade e da Materialidade* previstos, respetivamente, nos

³⁵ Que prevê a divulgação obrigatória, no Anexo ao balanço e à demonstração dos resultados, da “justificação das disposições do POCISSSS que, em casos excecionais devidamente fundamentados e sem prejuízo do legalmente estabelecido, tenham sido derogadas e dos respetivos efeitos no balanço e na demonstração de resultados, tendo em vista a necessidade de estes darem uma imagem verdadeira e apropriada do ativo, do passivo e dos resultados das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social”.

pontos 3.1 e 3.2. do POCISSSS, aprovado e publicado em anexo pelo DL n.º 12/2002 de 25 de janeiro, bem como do disposto no 2.º parágrafo do referido ponto 3.2. do mesmo diploma.

Tal responsabilidade é legalmente imputável à responsável da Unidade de Orçamento e Contas (serviço encarregue do registo financeiro e orçamental e pela preparação das reconciliações bancárias), bem como aos membros do Conselho Diretivo que aprovaram a conta em apreço, cuja identificação consta do ponto 1.4. (cf. os art.ºs 61.º n.º 3 e 62.º n.º 2 da LOPTC, *ex vi* art.º 67.º n.º 3 do mesmo diploma).

Em contraditório, os visados alegaram a **inexistência de responsabilidade**, justificando que “(...) *não existiu nenhuma intenção de ocultar o mencionado diferimento de contabilização, que só foi detetado após a entrega da conta ao TC (...)*”, aquando “(...) *dos trabalhos de auditoria efetuado pelo Fiscal Único do ISSM, IP-RAM, no âmbito da certificação à conta 2019.*”, e que “(...) *tais valores por reconciliar constam da reconciliação bancária remetida ao Tribunal de Contas (...)*”.

Argumentaram ainda que os movimentos em apreço representam “(...) *0,58% do total da receita 2019 contabilizada pelo ISSM, IP-RAM, percentagem esta que não é passível de afetar as avaliações ou decisões dos utilizadores da informação financeira, pelo que não se verifica uma violação ao Princípio da Materialidade previsto no ponto 3.2 do POCISSSS, pelo menos de forma relevante (...)*”.

Porém, sublinhamos que a referida reconciliação bancária identificava a origem dos movimentos por reconciliar (Transferência do serviço de saúde e da PATRIRAM no valor de 1 665 **703,88€** e de 6 **028,49€**, **respetivamente**), condição que era suficiente para que fossem detetados, averiguados e contabilisticamente tratados (mesmo que apenas em sede de divulgação) antes da submissão da prestação de contas a este Tribunal.

Acresce referir que, para além da expressão material da factualidade exposta, está em causa a veracidade e a fiabilidade da informação financeira, qualidade legalmente acautelada, também, através do princípio da materialidade.

Arguíram os visados, ainda, no que respeita à infração financeira tipificada na referida al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, “(...) *que os factos descritos não são subsumíveis na referida norma, e em consequência não são passíveis de multa, no entendimento que, foi intenção inequívoca do legislador prever a aplicação de multas para casos de incumprimento mais específico de normas de gestão e controlo orçamental a um nível de prejuízo do interesse público, mormente de incumprimento das normas previstas no regime de administração financeira do Estado, nas leis de enquadramento orçamental, nas leis anuais do orçamento e nos correspondentes decretos leis de execução orçamental, na lei dos pagamentos e compromissos em atraso e sua regulamentação e demais normas legais e regulamentares específicas relativas à gestão e controlo orçamental.*”.

Mas não têm razão, pois, em concreto, as condutas objetivamente ilícitas apontadas desrespeitaram o princípio orçamental da anualidade (que vinculava o ISSM na elaboração e na execução do seu orçamento anual com implicações no seu controlo orçamental), bem como o princípio contabilístico da materialidade. Como já referido.

Ambos os princípios encontram-se consagrados no citado DL n.º 12/2002 de 25 de janeiro (diploma que aprovou o plano oficial de contas aplicável às instituições de solidariedade e segurança social,

incluindo as das Regiões Autónomas³⁶, e que estabeleceu os princípios orçamentais e contabilísticos e as regras aplicáveis, visando **consagrar “(...) a integração das contabilidades orçamental, patrimonial e analítica, por forma a dar uma resposta adequada às necessidades de gestão e controlo orçamental, para além de proporcionar um acréscimo de transparência da situação financeira do sistema”**³⁷). No âmbito, portanto, das normas legais e regulamentares relativas à gestão e ao controlo orçamental, de tesouraria e património.

Mais defenderam os citados responsáveis que os membros do Conselho Diretivo do ISSM “(...) aprovaram a conta confiantes e de boa fé no proposto pelos serviços do Departamento de Gestão Financeira, entendendo que a sua responsabilidade, para os efeitos em causa, não lhes pode ser imputada, porquanto a sua conduta está conforme à exigência legal e funcional e tratando-se da natureza técnica e específica da matéria em causa que se pressupõe cumprida e da responsabilidade exclusiva do mesmo Departamento.” e concluíram que as condutas imputadas não preenchem “(...) os requisitos exigíveis para que lhes possa ser imputada a responsabilidade financeira sancionatória (...) porquanto a mesma está conforme às exigências legais e funcionais exigíveis.”. Tendo requerido, “(...) por mera cautela de patrocínio, [que] o douto Tribunal poderá (...) dispensar a aplicação da multa porquanto se entende não existir culpa dos ora signatários ou por ela ser bastante diminuta e por não haver lugar à reposição de quaisquer valores, e conseqüentemente relevar a eventual responsabilidade (...)”.

Ora, ainda que o art.º 61.º n.º 4 da LOPTC, *ex vi* art.º 67.º n.º 3 do mesmo diploma, preveja que a responsabilidade financeira sancionatória possa recair sobre os “(...) agentes que nas suas informações (...) para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”, certo é que não se encontra documentalmente evidenciado que os membros do Conselho Diretivo tenham solicitado - antes da apreciação e aprovação da conta - ao referido departamento que se pronunciasse sobre os registos financeiros inerentes à irregularidade detetada.

Além disso, tais competências não se encontram na esfera exclusiva do Departamento de Gestão Financeira³⁸, atendendo às competências subdelegadas pelo Diretor deste departamento na Unidade de Orçamento e Contas, que o integra. É a materialidade subjacente.

Reiteramos, portanto, que as condutas identificadas, porque objetivamente ilícitas e juridicamente censuráveis, são imputáveis aos “(...) gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados ou exatores dos serviços (...)”, nos termos do disposto no art.º 61.º n.º 3 da LOPTC, por força do art.º 67.º n.º 3 do mesmo diploma, recaindo, neste caso, sobre:

- i. A diretora da Unidade de Orçamento e Contas, a quem competia coordenar e decidir sobre os assuntos relacionados com a gestão orçamental, organização contabilística, execução e controlo dos registos contabilísticos e elaborar a conta anual do ISSM, competências estas subdelegadas pelo diretor do Departamento de Gestão Financeira (cfr. descrito nos pontos 1.3. e 1.4. deste documento); e

³⁶ Cfr. os art.ºs 2.º e 3.º do DL n.º 12/2002 de 25 de janeiro.

³⁷ Cfr. o ponto 1 – Introdução do POCISSSS, publicado em anexo ao DL n.º 12/2012 de 25 de janeiro.

³⁸ Como reconheceram os contraditados ao longo do exercício do seu direito de audição prévia, quando descreveram os procedimentos adotados pela referida unidade no que respeita às operações financeiras em apreço.

- ii. Os membros do Conselho Diretivo, que aprovaram favoravelmente a conta do ano de 2019, no uso das suas competências legalmente estabelecidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2012/M de 16 novembro, na sua redação atual (cfr. referido no ponto 1.3 acima).

As mencionadas deficiências na prestação de contas impedem a realização do ajustamento da conta, em virtude de o saldo para a gerência seguinte não estar fidedignamente espelhado nos documentos de prestação de contas, porque se encontra afetado (subavaliado) pela não contabilização, no exercício em apreciação, de recebimentos no montante de 1 671 732,37 €. Enfim, quanto ao requerido em audição prévia e que acima se reproduziu, consideramos que a irregularidade ora detetada não permite a homologação da conta em apreço, pois afeta de forma significativa a fiabilidade e a veracidade da demonstração numérica das operações do ano de 2019³⁹ (subavaliando os recebimentos do exercício e o saldo para a gerência seguinte em 1 671 732,37 €).

Por outro lado, a factualidade em apreciação indica-nos que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória referida, previstos das alíneas 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 a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração jusfinanceira.

2.3. Conclusões

Face ao exposto, consideramos que a conta em análise não reúne as condições para ser homologada⁴⁰, porque as situações detetadas e enumeradas no ponto 2.2. afetam, de forma significativa, a fiabilidade e a veracidade da demonstração numérica do exercício de 2019.

Mais concluímos que a responsabilidade de tipo sancionatório pela infração financeira detetada deve ser relevada nos termos legais referidos.

2.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas recomenda ao Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM que diligencie no sentido de assegurar, inclusive com referência ao período findo a 31 de dezembro de 2021, que os documentos de prestação de contas da entidade refletem o cumprimento dos *Princípios da Anualidade e da Materialidade* previstos, respetivamente, nos pontos 3.1 e 3.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, aprovado e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 12/2002 de 25 de janeiro, bem como do disposto no 2.º parágrafo do referido ponto 3.2. do mesmo diploma.

³⁹ Veja-se, neste sentido, o n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção de 18 de dezembro, *in* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/Resolucoes/Documents/2003/res006-2003-2s.pdf>.

⁴⁰ 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.

3. DECISÃO

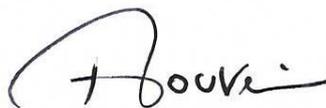
Pelo exposto, decido, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e ao abrigo do disposto nos art.ºs 78.º n.º 2 alínea a), 105.º n.º 1 e 107.º n.º 1 alínea a) e n.º 3, todos da LOPTC, o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores, o presente Relatório de Verificação Interna de Contas;
- b) Recusar a homologação da conta do “Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM” relativa ao ano económico de 2019, com a Recomendação enunciada no ponto 2.4;
- c) Relevar, ao abrigo do disposto no art.º 65.º n.º 9 da LOPTC, as identificadas responsabilidades financeiras emergentes da factualidade enunciada no ponto 2.2.;
- d) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja notificado (cf. os artigos 155.º do Regulamento do Tribunal de Contas e, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, os artigos 247.º e 249.º do Código de Processo Civil):
 - À atual Presidente do Conselho Diretivo do “Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM”; e
 - Aos membros do Conselho Diretivo e à responsável pela Unidade de Orçamento e Contas ouvidos em contraditório;
- e) Entregar um exemplar deste Relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.º 29.º n.º 4 da LOPTC;
- f) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Segurança Social da Madeira em 17 370,50 €, de acordo com o previsto no art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁴¹; e
- g) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 3 de março de 2022.

⁴¹ 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.

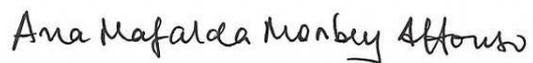
O JUIZ CONSELHEIRO



(Paulo H. Pereira Gouveia)

Participei na sessão.

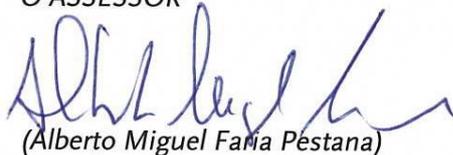
A ASSESSORA



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na sessão.

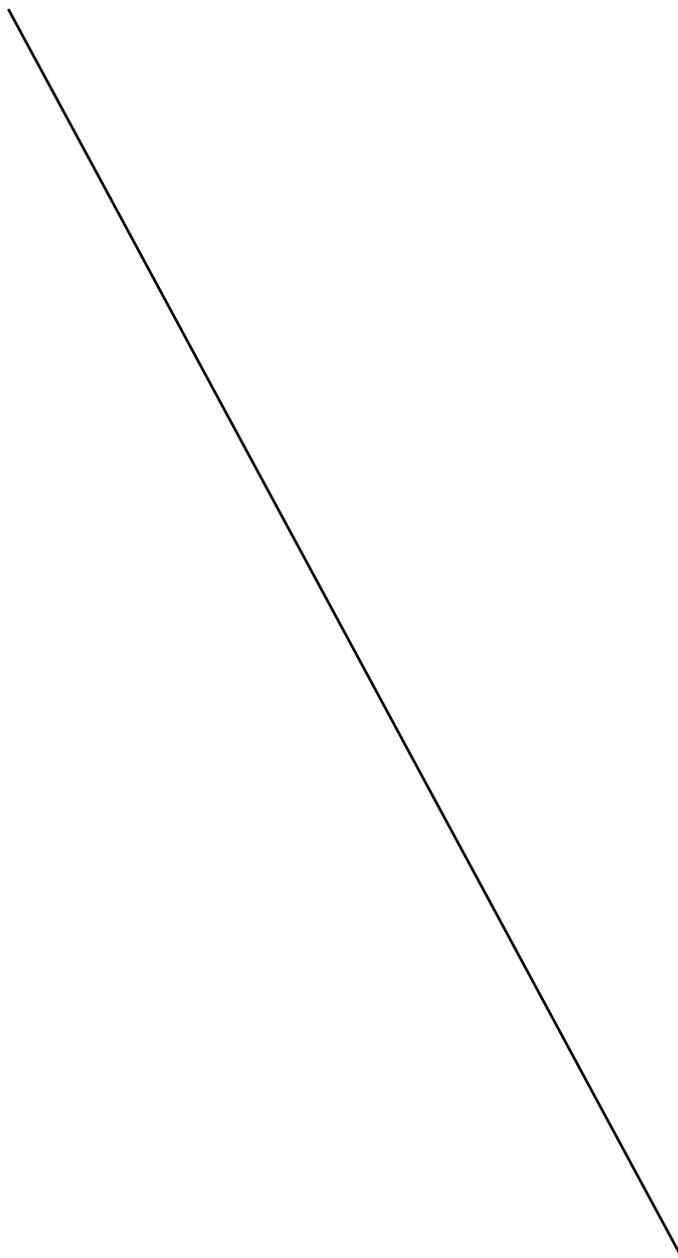
O ASSESSOR



(Alberto Miguel Faria Pestana)

ANEXOS

I. Alegações produzidas em sede de contraditório



AO NUC para informar.

S
25-01-2022

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 146/2022
2022/1/25



Exma. Senhora
Subdiretora-Geral da
Secção Regional da Madeira do
Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24.º
9004-554 FUNCHAL

110
JTB
Mete

**Assunto: Apresentação de alegações ao abrigo do princípio do contraditório/audiência prévia
Relato da Verificação Interna à Conta de Gerência do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP- RAM- 2019
Processo: n.º 102/2020-VIC**

MICAELA CRISTINA FONSECA DE FREITAS, ANDRÉ MIGUEL NEVES REBELO, ANA ISABEL BRAZÃO ANDRADE SILVA e FILIPA ISABEL CAMACHO CÂMARA BARROS, na qualidade de Presidente, Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo e Diretora da Unidade de Orçamento e Contas do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM, IP-RAM), respetivamente, e na sequência das notificações n.ºs S45/2022, S46/2022, S47/2022 e S48/2022, vêm, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 13.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, apresentar as suas alegações sobre o teor do “Relato da verificação Interna à Conta de Gerência do Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM-2019”, o que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

A) DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS EM CAUSA

1.º

Refere o ponto 2.2 do Relato que, da análise efetuada aos itens em aberto nas conciliações bancárias em referência a 31 de dezembro de 2019 do ISSM, IP-RAM, foi detetada uma subavaliação das disponibilidades no balanço e da execução orçamental da receita no montante de 1.671 milhares de euros,



17
76
Jude

verificando-se -alegadamente- a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, nomeadamente, das normas contabilísticas aplicáveis referentes aos *Princípios da Anualidade e da Materialidade*, factualidade suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. d), do n.º 1, do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), entendimento que, com o devido respeito, se discorda, pelos fundamentos a seguir aduzidos.

B) DO ESCLARECIMENTO DOS FACTOS

2.º

Os serviços técnicos do ISSM, IP- RAM, designadamente do seu Departamento de Gestão Financeira, contabilizaram atempadamente a receita em causa do ISSM, IP-RAM, a saber, 2 pagamentos (6.028,49€ e 1.665.703,88€) no valor total de 1.671.732,37€, relativa ao pagamento de contribuições por parte de duas entidades empregadoras, na medida em que a contabilização da mesma foi concretizada a 06/01/2020, quando foi recebida a 31/12/2019, conforme comprovativos já remetidos ao Tribunal de Contas, sem prejuízo dessa contabilização ter sido efetuada por conta do exercício económico de 2020 em vez de ter sido no exercício económico de 2019.

3.º

Esta situação resultou da forma como foi feito, pela Secção de Contabilidade (serviço integrado na Unidade de Orçamento e Contas do ISSM, IP-RAM), o tratamento inerente à contabilização dos dois recebimentos *supra* identificados,

de que resultou um lançamento automático no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), na conta do ISSM, IP-RAM, por interface com Sistema de Gestão de Contribuintes (GC).

AG *JTB* *111*
Luís

4.º

Os referidos recebimentos, correspondem a transferências bancárias efetuadas por serviços da administração pública regional, que ao contrario da generalidade dos contribuintes, estão impossibilitados de pagar contribuições, através do normal processo protocolado entre as instituições de segurança social e a Associação Portuguesa de Bancos (APB), pelo facto de não serem titulares de conta bancária num banco aderente ao referido protocolo (em geral somente são titulares de conta no IGCP, E.P.E.).

5.º

De modo a resolver este constrangimento (que existe por razões alheias a este ISSM, IP- RAM), excepcionalmente permite-se que essas entidades procedam a normais transferências bancárias para conta titulada pelo ISSM, IP-RAM, de forma assim diferente da protocolada nos termos referidos no ponto anterior.

6.º

Na prática, este mecanismo não permite ao banco comunicar ao ISSM, IP-RAM no âmbito do referido Protocolo, o NIF do contribuinte, o mês de referência da contribuição e o valor do pagamento, entre os demais dados da transferência bancária, não permitindo o processo automático de registo dos recebimentos nas correspondentes contas correntes dos contribuintes, no sistema GC, impossibilitando em consequência efetuar por processo automático os correspondentes lançamentos contabilísticos em SIF.



113
Ludger

7.º

De acordo com esse procedimento excecional, após a realização das transferências, as entidades devem remeter email com comprovativos das mesmas e informação que permita à Secção de Contabilidade do ISSM, IP-RAM refletir, **de forma manual**, tais valores nas correspondentes contas correntes dos contribuintes, em concreto no referido sistema GC.

8.º

No caso concreto dos dois recebimentos identificados no Relato, deram entrada no sistema de correspondência do ISSM, IP-RAM, a 06/01/2020.

9.º

Após análise de toda a documentação das transferências, a Secção de Contabilidade do ISSM, IP-RAM efetuou, como habitualmente, os correspondentes lançamentos no sistema GC, **através de funcionalidade disponível para registo manual** destes recebimentos não recebidos da mencionada forma protocolada com os bancos aderentes ao protocolo com a ABP.

10.º

Nesses lançamentos, são preenchidos (entre outros) os campos: **“Data Pagamento”, “Data Informação” e “Data Efetiva”**.

11.º

No caso concreto, os campos **“Data Pagamento”** e a **“Data Efetiva”** foram **preenchidos com a data de 31/12/2019**, que corresponde à data em que o valor foi debitado na conta bancária do ISSM, IP-RAM, e o campo **“Data Informação”**

foi preenchido com a data da informação do registo de entrada no ISSM, IP-RAM
(06/01/2020):

Luís A. TB

12.º

Trata-se de registo efetuado no sistema GC, **que é nacional e assim utilizado por todas as instituições de segurança social**, incluindo o ISSM, IP-RAM, e cujas parametrizações são nacionais.

13.º

Os valores em causa foram efetivamente refletidos nas correspondentes contas correntes dos contribuintes a 31/12/2019, só que o movimento contabilístico, que se faz por interface automático entre o sistema GC e o sistema SIF, conforme anteriormente referido, só se refletiu a 06/01/2020, com base na data que consta do campo “Data Informação”.

14.º

A Diretora da Unidade de Orçamentos e Contas, consciente dos riscos inerentes a este processo, instituiu como procedimento os lançamentos serem efetuados por Assistente Técnico, conferidos por Técnico Superior e posteriormente validados pela Diretora da Unidade.

15.º

A validação é efetuada em termos de totais e por amostragem.

16.º

Tanto no mês 12/2019 como no mês 01/2020 os valores totais em causa não indiciavam a existência de valores por contabilizar no ano de 2019.



ms A
[Handwritten signature]

17.º

De qualquer modo, no caso concreto, trata-se de pagamentos de contribuições com referência a 12/2019 cuja obrigação de pagar seria de 10 a 20 de janeiro de 2020, conforme artigo 43.º do Código Contributivo, Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual, sendo que, os contribuintes optaram por efetuar os pagamentos em dezembro de 2019 (quando não eram obrigados a tal).

18.º

Detetados os factos, procedeu-se ao reforço imediato dos mecanismos de controle dos registos em causa, de modo a melhor garantir que do campo “Data Informação” conste a data efetiva dos pagamentos, data que conforme já referido, determina a data de afetação da receita.

C) DA INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA DOS VISADOS

19.º

O fecho de contas de 2019 foi efetuado em 2020, em plena pandemia, o que se traduziu num grande acréscimo de trabalho para a Unidade de Orçamento e Contas, designadamente pelo grande incremento no número de processamentos mensais de prestações sociais, incluindo as novas prestações criadas no âmbito do COVID-19.

20.º

São atribuições desta Unidade, entre outras, contabilizar os processamentos de todas as prestações sociais e promover pelo seu pagamento. Não estando a Unidade dimensionada para o referido acréscimo de trabalho, apenas com o

recurso a trabalho suplementar (fora do horário normal de trabalho), foi possível realizar muitas das suas atribuições.

21.º

A Unidade assegurou atempadamente todos os pagamentos, mesmo que trabalhando em teletrabalho.

22.º

Algumas das tarefas tiveram de ser efetuadas fora do horário normal de trabalho, nomeadamente, autorizações de pagamento, de modo a cumprir com as datas calendarizadas e harmonizadas no âmbito, designadamente, dos Sistemas de Informação da Segurança Social.

23.º

A Unidade não estava preparada para trabalhar em teletrabalho, o que implicou um grande esforço da equipa para se adaptar à nova metodologia, de modo a garantir o cumprimento atempado de todas as suas tarefas.

24.º

Houve redução de recursos humanos disponíveis por motivos de isolamento e doença COVID-19.

25.º

Ao contrário do que consta no n.º 4 inserto na página 13 do Relato, **não existiu nenhuma intenção de ocultar o mencionado diferimento de contabilização, que só foi detetado após a entrega da conta ao TC**, nem tão pouco existiu "(...)simulação de movimentos de saída de caixa em trânsito na reconciliação bancária reportada a 31/12/2019, que subvalorizou o saldo para a gerência

113
A B




mm
A.T.
[Handwritten signature]

seguinte...”, como refere aquele Relato, na coluna “*Descrição da Situação de Facto*” do seu Anexo I - “Quadro Síntese das Eventuais Infrações Financeiras”.

26.º

Inclusive, em consonância com a nota 26 incerta no n.º 4 do Relato, e conforme já indicado em sede de esclarecimentos prestados, especificamente de acordo com alínea c) do n.º 1 do ofício do ISSM, IP-RAM, com registo de saída 195247/1/2021 de 24-11-2021, tais valores por reconciliar constam da reconciliação bancária remetida ao Tribunal de Contas pelo ISSM, IP-RAM, no âmbito do processo da conta de 2019, em observância dos normativos aplicáveis em vigor.

27.º

Pelo que se conclui que a afirmação referida no mesmo Relato “(...) os recebimentos supramencionados como saídas de caixa em trânsito, de modo a expurgar o efeito desses influxos no saldo contabilístico de disponibilidades;”, resulta duma incorreta interpretação dos factos esclarecidos pelo ISSM, IP-RAM.

28.º

Aquilo que foi identificado como registos de saídas de caixa em trânsito corresponde tão só aos movimentos expressamente identificados como “Movimentos do Banco por Reconciliar” no “Mapa justificativo de conciliação de contas bancárias” da conta de depósitos à ordem em causa, que já foi remetido ao Tribunal de Contas no âmbito do processo da conta 2019.

29.º

De salientar que o procedimento próprio instituído para as instituições de segurança social, no âmbito do seu Sistema de Informação Financeira (SIF), que

Luís *A. J.* *14*
14

assim tem de ser **obrigatoriamente** adotado pelo ISSM, IP-RAM, implica a existência de duas contas contabilísticas por cada conta de depósitos à ordem, uma primeira (a que termina em zero), no caso concreto em causa, conta 1216351250 – **Conta Firme** que reflete o exato valor do saldo do extrato bancário e uma segunda (mesmos dígitos de conta com a diferença do último que é 1), no caso concreto em causa, conta 1216351251 – **Conta de Reconciliação** que reflete os valores por reconciliar, cujo saldo corresponde aos “**Movimentos do banco por reconciliar**” deduzido dos “**Movimentos da empresa por reconciliar**”, pelo que o somatório das duas mencionadas contas é que representa o saldo contabilístico de cada conta de depósitos à ordem, o **saldo reconciliado**.

30.º

Nos termos do referido procedimento, os Movimentos do Banco por Reconciliar/Movimentos de Extrato por Reconciliar são lançados através de documentos próprios para o efeito (tipo de documento 41), no caso dos recebimentos em causa, debitando a conta 1216351250-Conta de extrato e creditando a conta 1216351251-Conta dos valores por reconciliar.

31.º

O incorreto entendimento deste procedimento de reconciliação, induziu no erro da afirmação incerta no mencionado n.º 4 do Relato de que “*A Reconciliação Bancária (...) registava os recebimentos supramencionados como saídas de caixa em trânsito, de modo a expurgar o efeito desses influxos no saldo contabilístico de disponibilidades;*” na medida que os valores dos “Movimentos do Banco por Reconciliar”, movimentados a crédito da mencionada conta 1216351251, foram



J. M. A.
Lucas

interpretados como saídas de disponibilidades, **o que não é o caso**. Deste modo, a conta de reconciliação apresenta no final de 2019, um saldo naturalmente negativo, em resultado da metodologia mencionada nos pontos anteriores.

32.º

Em conclusão, de todos os documentos da conta, incluindo os apresentados ao Tribunal de Contas e dos registos em SIF, é claro que não se expurgou o efeito da não contabilização dos lançamentos em causa por conta do orçamento de 2019, nem se escondeu tal facto, antes bem pelo contrário, nem se simulou “... *movimentos de saída de caixa em transito na reconciliação bancária reportada a 31/12/2019, que subvalorizou o saldo para a gerência seguinte...*”, ao contrário do que consta da coluna “*Descrição da Situação de Facto*” do Anexo I do Relatório “Quadro Síntese das Eventuais Infrações Financeiras”.

33.º

Conforme se pode consultar nos pareceres do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado, na parte relativa à Conta da Segurança Social, e designadamente conforme a nota 5 inserta na página 139 do parecer à conta 2019, a “...*metodologia de contabilização da receita de contribuições (...)* devido à sua *complexidade ocasiona um acumular de documentos por reconciliar(...)*”.

34.º

Na mesma nota indica-se existirem, no total das duas principais instituições do sistema de segurança social, a saber, o IGFSS, IP e o ISS, IP, e com referência ao fecho da conta 2019, “...*226 423 documentos por reconciliar (...)*”.

35.º

Nesse contexto e conforme mesmo parecer, na sua página 140, indica-se que, no total, das duas mesmas instituições, regista-se uma subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 12,3 milhões de euros e de execução orçamental de 9,3 milhões de euros, o que vem confirmar a complexidade do processo em causa e a dificuldade das instituições de segurança social mais atempadamente qualificarem as entradas nas suas contas de disponibilidades designadamente de depósitos à ordem.

36.º

No entanto, aprez-nos registar que o ISSM, IP-RAM registava já em 2019 e pelo menos até 2020, proporcionalmente menos itens por reconciliar relativamente às demais instituições de segurança social, conforme consta da nota 2, na página 160 do parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2020, na qual se afirma que com referência a 2020 o ISSM, IP-RAM tinha movimentos pouco significativos por reconciliar e com prazo inferior a um ano.

37.º

Em resultado da situação de diferimento de contabilização da receita apontado no relato, não se descortina vantagem ou benefício para o ISSM, IP-RAM nem para os seus agentes, incluindo os dirigentes ora visados.

38.º

Por outro lado, não se descortina, igualmente, que as referidas circunstâncias consubstanciem qualquer tipo de prejuízo do interesse público.

J. A. M. ¹¹⁵
J. A. M.



Handwritten signatures and initials in blue ink.

39.º

O total da receita em causa do ISSM, IP-RAM, no valor de 1.671.732,37€, relevada em 2020 em vez de em 2019, **representa 0,58% do total da receita 2019** contabilizada pelo ISSM, IP-RAM, percentagem esta que não é passível de afetar as avaliações ou decisões dos utilizadoras da informação financeira, pelo que não se verifica uma violação ao Princípio da Materialidade previsto no ponto 3.2 do POCISSSS, pelo menos de forma relevante e no contexto das contas do ISSM, IP-RAM e do Sistema de Segurança Social, tratando-se, em qualquer caso, simplesmente de um benefício do exercício económico de 2020 em detrimento do exercício de 2019.

40.º

Assim, reitera-se que o mencionado diferimento de contabilização da receita não é suficientemente relevante para afetar as avaliações ou decisões pelos utilizadores da informação financeira, ao contrário de indicado no Relato do Tribunal de Contas.

41.º

O presente diferimento de contabilização da receita foi detetado no decorrer dos trabalhos de auditoria efetuado pelo Fiscal Único do ISSM, IP-RAM, no âmbito da certificação à conta 2019.

42.º

Esses trabalhos foram realizados após a mesma conta já ter sido encerrada e entregue, designadamente ao Tribunal de Contas, pelo que de qualquer modo, e mesmo que se entendesse violado o Princípio da Materialidade, não seria

possível incluir justificação no anexo às demonstrações financeiras, conforme previsto no 2.º parágrafo do ponto 3.2 do POCISS.

 116
e

43.º

Assim, entende-se que não foi inobservado o previsto no 2.º parágrafo do ponto 3.2 do POCISS, como indiciado no Relato, designadamente na coluna “Normas Inobservadas” do “Quadro Síntese das Eventuais Infrações Financeiras”.

44.º

No que diz respeito ao previsto na al. d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, a saber, a aplicação de multas “*Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental (...)*”, dir-se-á que os factos descritos não são subsumíveis na referida norma, e em consequência não são passíveis de multa, no entendimento que, foi intenção inequívoca do legislador prever a aplicação de multas para casos de incumprimento mais específico de normas de gestão e controlo orçamental a um nível de prejuízo do interesse público, mormente de incumprimento das normas previstas no regime de administração financeira do Estado, nas leis de enquadramento orçamental, nas leis anuais do orçamento e nos correspondentes decretos leis de execução orçamental, na lei dos pagamentos e compromissos em atraso e sua regulamentação e demais normas legais e regulamentares específicas relativas à gestão e controlo orçamental.



Handwritten signatures and initials in blue ink.

D) DA NÃO RESPONSABILIDADE DOS ELEMENTOS DO CONSELHO DIRETIVO

45.º

Os três elementos do Conselho Diretivo, abaixo signatários, aprovaram a conta confiantes e de boa fé no proposto pelos serviços do Departamento de Gestão Financeira, entendendo que a sua responsabilidade, para os efeitos em causa, não lhes pode ser imputada, porquanto a sua conduta está conforme à exigência legal e funcional e tratando-se da natureza técnica e específica da matéria em causa que se pressupõe cumprida e da responsabilidade exclusiva do mesmo Departamento.

E) DA NÃO HOMOLOGAÇÃO DA CONTA 2019 DO ISSM, IP-RAM

46.º

Aquando dos mandatos dos anteriores Fiscais Únicos, e de acordo com os documentos emitidos por estes, constantes dos processos de conta remetidos ao Tribunal de Contas em anos anteriores, entende-se que os motivos invocados para escusa de opinião, no âmbito da Certificação Legal de Contas 2019, já se verificavam, em matéria de facto, em exercícios anteriores e nos mesmos exatos termos.

47.º

Recorde-se que, ao contrário de exercícios anteriores, nos exercícios 2015 a 2018, o então Fiscal Único somente emitiu o Relatório e Parecer do Fiscal Único, não emitindo a Certificação Legal de Contas, alegando que não estava assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas, conforme designadamente descrito no parecer do

117
AF
113
Weller

Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2015, designadamente na parte a que se refere a Conta da Segurança Social (Cf. 4.º parágrafo da página 245), pelo que para o efeito não esteve em causa reservas ou motivos de escusa de opinião quanto às contas do ISSM, IP-RAM.

48.º

Por outro lado, após a nomeação do atual Fiscal Único, e com referência a partir do exercício de 2019, foi retomada a emissão dos dois mencionados documentos legais.

49.º

Os factos a que se referem os motivos invocados para a escusa de opinião do Fiscal Único relativamente à conta 2019, são transversais a todas as instituições de segurança social, conforme se pode comprovar da leitura dos pareceres do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado, na parte a que se refere a Conta da Segurança Social, incluindo correspondentes recomendações, e com referência quer a exercícios anteriores quer aos mais recentes exercícios de 2019 e 2020.

50.º

Mais se refere que os motivos invocados para escusa de opinião do Fiscal Único e designadamente os relativos às contas de terceiros inerentes à relação contributiva, em geral resultam de constrangimentos nos sistemas de negócio e dos processos de interface automáticos desses sistemas com SIF, pelo que a melhoria desses processos depende de iniciativas que têm de ser promovidas e lideradas pelas instituições de segurança social de âmbito nacional, nomeadamente o IGFSS, IP, o ISS, IP e o II, IP, no quadro dos sistemas de informação da segurança social, que são nacionais, tal como determina o artigo



2023
13
13/11/2023

98.º da Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança social - Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na sua redação atual.

51.º

Por outro lado, e tendo presente as atribuições e orientações do IGFSS, IP, e tal como recomenda o Tribunal de Contas, em sede de vários dos seus pareceres à Conta Geral do Estado, as políticas e práticas contabilísticas das diferentes instituições de segurança social têm de ser harmonizadas entre estas, sob a orientação do IGFSS, IP (a título de exemplo, ver ponto 12.2.1, especialmente o referido nas páginas 251 e 252 do Parecer à Conta Geral do Estado de 2015 e no que se refere ao tratamento das provisões para riscos e encargos relativas a encargos futuros de pensões).

52.º

A título conclusivo, entende-se decorrer dos diferentes pareceres do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado, na parte a que se refere a Conta da Segurança Social, incluindo correspondentes recomendações, que o ISSM, IP-RAM, em geral, está impossibilitado de autonomamente e por sua exclusiva iniciativa promover ações e processos com vista a satisfatoriamente responder aos motivos invocados para a escusa de opinião do Fiscal Único relativamente à conta 2019.

53.º

Deste modo, e considerando que até à data o Tribunal de Contas tem homologado as contas do ISSM, IP-RAM, entende-se que não existe matéria de facto nova que impeça a homologação da conta do ISSM, IP-RAM, com referência ao exercício de 2019.

J. A. M. B.
led

Termos em que se requer a V. Exa. o seguinte:

- Se entenda que, nos termos e com os fundamentos expostos nos n.ºs 2 a 45 do presente contraditório:

- Não existiu uma **simulação** de movimentos de saída de caixa em trânsito na reconciliação bancária reportada a 31/12/2019;
- Os valores em causa foram efetivamente refletidos nas correspondentes contas correntes dos contribuintes a 31/12/2019, só que o movimento contabilístico, que se faz por interface automático entre o sistema GC e o sistema SIF, conforme anteriormente referido, só se refletiu a 06/01/2020, com base na data que consta do campo “Data Informação”, por motivos alheios aos signatários;
- A conduta dos ora signatários não preenche os requisitos exigíveis para que lhes possa ser imputada a responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. d), do n.º 1.º, do artigo 65.º da LOPTC, porquanto a mesma está conforme às exigências legais e funcionais exigíveis.

- Caso assim não se entenda, o que não se concede e por mera cautela de patrocínio se pondera, o duto Tribunal poderá nos termos do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, dispensar a aplicação da multa porquanto se entende não existir culpa dos ora signatários ou por ela ser bastante diminuta e por não haver lugar à reposição de quaisquer valores, e consequentemente relevar a eventual responsabilidade financeira sancionatória com os fundamentos e o demais anteriormente exposto, e/ou por estarem preenchidos os pressupostos

M

elencados nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, designadamente por não existirem anteriores recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno do serviço auditado para correção das irregularidades apreciadas, e por nunca os ora signatários terem sido anteriormente censurados pela prática dos factos em causa;

- Seja homologada a conta 2019 do ISSM, IP-RAM, nos termos e com os fundamentos expostos nos n.ºs 46.º a 53.º do presente contraditório.

Funchal, 25 de janeiro de 2022

Os signatários:

Micaela Cristina Fonseca de Freitas

M.C.F.

André Miguel Neves Rebelo

A.M.N.R.

Ana Isabel Brazão Andrade Silva

A.I.B.A.S.

(Membros do Concelho Diretivo)

Filipa Isabel Camacho Câmara Barros

Filipa Barros

(Responsável pela Unidade de Orçamento e Contas)

II. Nota de Emolumentos e Outros Encargos

Nos termos do art.º 9.º, n.ºs 1, 4 e 5, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁴² são devidos emolumentos no valor de 1% das receitas próprias, tendo como limite mínimo, 1 737,05€ e como limite máximo, 17 370,50€⁴³.

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

(Em euros)

<i>Receita Arrecadada</i>	287 731 152,05
<i>Deduções</i>	2 794 924,62
Transferências correntes	247 798,69
Transferências de Capital	0,00
Empréstimos	0,00
Reposições	2 547 125,93
<i>RA - Deduções</i>	284 936 227,43
<i>1% = Emolumentos</i>	2 849 362,27
Emolumentos devidos	17 370,50

⁴² 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.

⁴³ 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.