

PROCESSO N.º 01/ASCI/17

**Relatório
de
Auditoria ao Sistema de
Controlo Interno da
Universidade de Cabo Verde**

01/01/2017 a 30/06/2017



ÍNDICE DE CONTEÚDOS

ÍNDICE DE FIGURAS	4
ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE TABELAS.....	5
ÍNDICE DE GRÁFICO	5
RELAÇÃO DAS ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS	6
LISTA DE ANEXOS	8
FICHA TÉCNICA	10
I. SUMÁRIO EXECUTIVO	11
II. INTRODUÇÃO	12
2.1. Enquadramento da auditoria	12
2.2. Âmbito e objetivos da auditoria.....	12
2.2.1. Âmbito.....	12
2.2.2. Objetivos	13
2.3. Metodologia	13
2.3.1. Planeamento	14
2.3.2. Execução	14
2.3.3. Elaboração do relatório	15
2.4. Condicionantes e constrangimentos.....	15
III. DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM OS MANUAIS DE AUDITORIA....	16
IV. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	16
V. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
VI. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA.....	18
6.1 Breve caracterização da entidade	18
6.1.1 Enquadramento legal.....	18
6.1.2 Atribuições	19
6.1.3 Estrutura orgânica e composição dos órgãos	20
6.1.4 Receitas	21
6.1.4.1 Execução e estrutura das receitas	21
6.1.4.2 Duodécimos.....	22

6.1.4.3 Receitas próprias	22
6.1.4.3.1 Propinas.....	22
6.1.4.3.2 Propinas cobradas.....	23
6.1.4.3.3. Outras receitas	24
6.2 Recursos humanos.....	25
6.3 Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno.....	28
6.3.1 Organização geral da entidade	29
6.3.2 Aquisições de bens e serviços	29
6.4 Receitas	39
VII. CONCLUSÕES	89
VIII. RECOMENDAÇÕES	90
IX. EMOLUMENTOS	90
X. DECISÃO	91

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de amostragem nas aquisições de bens e serviços	29
Figura 2 - Processo de amostragem aplicável às receitas	39

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Relação dos responsáveis.....	16
Quadro 2 - Estrutura da receita de janeiro a junho	21
Quadro 3 - Dotações transferidas para cada centro de custo da Uni-CV	22
Quadro 4 – Cobrança das propinas em valor e em percentagem	24
Quadro 5 - Cobrança de outras receitas por centro de custo.....	25
Quadro 6 - Dívidas por natureza no 1.º semestre	41
Quadro 7 - N.º de devedores por ano letivo	41
Quadro 8 - N.º de isenções de pagamento de multa.....	43

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Relação dos colaboradores da Uni-CV	25
Tabela 2 - Montante global do IVA não liquidado.....	45
Tabela 3 - Categoria B / Insuficiência de retenção de IRPS por mês.....	50
Tabela 4 - Rendimentos tributados em excesso no Campus de Palmarejo	54
Tabela 5 - Valor recebido em excesso na ENG	55
Tabela 6 - Categoria A - Insuficiência de retenção de IRPS por mês.....	56
Tabela 7 - Variação salarial de docentes.....	61
Tabela 8 - Valores a corrigir por docente.....	61
Tabela 9 - Diferença salarial entre o grau de mestre e doutor	69
Tabela 10 - Montantes auferidos em excesso em 6 meses	77
Tabela 11- Montante global não retido em IRPS e INPS	82
Tabela 12 - Discriminação dos valores recebidos como gratificação	85
Tabela 13 - Resumo dos subsídios atribuídos ao pessoal não docente.....	86

ÍNDICE DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Estratificação dos colaboradores por unidade orgânica	27
---	----

RELAÇÃO DAS ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

Art.º	Artigo
B.O.	<i>Boletim Oficial</i>
BCN	Banco Cabo-verdiano de Negócios
BT	Balcão de Tesouraria
CCP	Código de Contratação Pública
Cfr.	Conforme
CGT	Código Geral Tributário
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CL	Código Laboral
CO	Comprovativo Original
CP	Campus de Palmarejo
CPS	Contrato de Prestação de Serviço
CTD	Contrato de Trabalho Dependente
CVE	Escudos Cabo-verdianos
DPR	Declaração Periódica de Rendimentos
DUC	Documento Único de Cobrança
ECCA	Escola de Ciências Agrárias e Ambientais
ENG	Escola de Negócios e Governação
FA	Fatura
FCSH	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
FCT	Faculdade de Ciências e Tecnologias
FECM	Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar
FICASE	Fundação Cabo-Verdiana de Ação Social Escolar
Fl.	Folha
Fls.	Folhas
GAI	Gabinete de Auditoria Interna
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IRPC	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRPS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
N.º	Número
OE	Orçamento do Estado
R	Recibo
RD	Recibo em Duplicado

RH	Recursos Humanos
SAAD	Sistema Anual de Avaliação de Desempenho
SAF	Serviços Administrativos e Financeiros
SATC	Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIC	<i>Sic erat scriptum</i> (assim estava escrito, tal e qual)
SII	Sistema de Informação Integrado
TCCV	Tribunal de Contas de Cabo Verde
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
Uni-CV	Universidade de Cabo Verde
VR	Valor de Referência

LISTA DE ANEXOS

Anexo I	Estrutura orgânica da Uni-CV
Anexo II	Questionários
Anexo III	Testes aos controlos
Anexo IV	Fluxo de despesa através do E-GOV
Anexo V	Fluxo de despesa através do SII
Anexo VI	Despesas realizadas sem autorização
Anexo VII	Dotação excessiva da rubrica Outros Serviços
Anexo VIII	Classificação orçamental da rubrica Outros Serviços I
Anexo IX	Classificação orçamental da rubrica Outros Serviços II
Anexo X	Despesas insuficientemente justificadas I
Anexo XI	Despesas insuficientemente justificadas II
Anexo XII	Despesas insuficientemente justificadas III
Anexo XIII	Despesas sem legislação prévia permissiva
Anexo XIV	N.º de devedores por ano letivo
Anexo XV	Insuficiência de retenção de rendimentos da categoria B
Anexo XVI	Insuficiência de retenção de rendimentos da categoria B na Casa da Música
Anexo XVII	Insuficiência de retenção de rendimentos da categoria A
Anexo XVIII	Contrato de prestação de serviço da docente Cláudia Sofia Beato
Anexo XIX	Contrato de prestação de serviço da docente Jacira Rocha Monteiro
Anexo XX	Despesas com professores auxiliares da FECM
Anexo XXI	Dispensas para estudo
Anexo XXII	Despacho que fixa as condições de atribuição licenças para estudo
Anexo XXIII	Deliberação que fixa os subsídios atribuídos aos membros da comissão executiva
Anexo XXIV	Uniformiza os vencimentos, subsídio e outros atribuídos ao pessoal dirigente

- Anexo XXV** Deliberação que fixa os subsídios atribuídos ao Vice-Reitor destacado para São Vicente
- Anexo XXVII** Síntese das responsabilidades financeiras
- Anexo XXVIII** Massa salarial bruta auferida pelos responsáveis
- Anexo XXIX** Cálculo dos juros de mora devidos

FICHA TÉCNICA

A Auditoria ao Sistema de Controlo Interno, efetuada à Universidade de Cabo Verde, foi executada pelos seguintes auditores, pertencentes ao Serviço de Apoio Técnico do Tribunal de Contas de Cabo Verde:

EQUIPA DE AUDITORIA	
Elizabete Almeida	Auditora - Chefe de Equipa
José Pedro Agues	Auditor
Jáilson Cruz	Auditor

Observação:

Em tudo que não for expressamente designado, todos os valores, constantes do presente relatório, estão expressos em **Escudos Cabo-Verdianos** (CVE).

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Plano de Atividades do **Tribunal de Contas de Cabo Verde** (doravante, designado, abreviadamente, por **TCCV**) projetou, para o ano de 2017, a realização de uma auditoria ao Sistema de Controlo Interno (a partir deste ponto, denominado por **SCI**) da Universidade de Cabo Verde (doravante, intitulado de **Uni-CV**).

No presente sumário executivo, propõe, a equipa para o efeito constituída, dar conta das principais observações decorrentes do levantamento e avaliação do SCI instituído na Uni-CV, para o período compreendido entre 01 de janeiro e 30 de junho de 2017, remetendo todo o desenvolvimento para os pontos subsequentes do relatório.

Em resultado da compreensão e testes de auditoria efetuados relativamente aos processos e procedimentos administrativos instituídos pela Uni-CV, verificou-se que, globalmente, o SCI implementado na Uni-CV é regular. Oferece um razoável grau de confiança. Apresenta uma regular segurança e fiabilidade. Em boa medida, assessora a administração na prevenção e deteção de erros ou irregularidades. Assegura, num razoável grau, a validade das operações, a exatidão e a integridade do processamento das operações.

Igualmente, o SCI em vigor apresenta pontos fracos que devem ser identificados, evidenciados e detalhados. São debilidades que, potencialmente, podem: **(i)** aumentar o risco operacional da Uni-CV; **(ii)** ocasionar o aparecimento de erros e irregularidades; **(iii)** causar debilidades na utilização racional, económica e eficiente dos recursos; e **(iv)** comprometer a eficácia da entidade na prossecução dos objetivos delineados.

O presente relatório apresenta, de forma detalhada, o resultado do levantamento e avaliação ao SCI da Uni-CV, identificando as boas práticas existentes na organização, assim como, as deficiências de controlo interno registadas por áreas, designadamente: **Organização Geral, Aquisições de Bens e Serviços, Receitas e Recursos Humanos**, em cada um dos processos.

Adicionalmente, a equipa de auditoria, apresenta sugestões de melhorias, visando ajudar a administração da Uni-CV no melhoramento do SCI em vigor, através da institucionalização e sistematização das melhores práticas internacionais, no que ao controlo interno diz respeito.

II. INTRODUÇÃO

2.1. Enquadramento da auditoria

O Tribunal de Contas, enquanto Órgão Supremo de Fiscalização e Julgamento das Contas Públicas, inscreve, no seu plano anual de atividades, um conjunto de ações visando, nomeadamente: (i) o controlo dos procedimentos de controlo interno (administrativos/extra-contabilísticos e contabilísticos) instituídos nas entidades sob a sua jurisdição; e (ii) o controlo da legalidade e da regularidade da execução orçamental das entidades sob a sua alçada.

A auditoria ao SCI, que a Uni-CV foi sujeito, se fundamenta nesta prerrogativa que a Lei confere ao TCCV, corporizada no artigo 3.º da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho¹, materializada através do Plano de Atividades do TCCV para o ano de 2017².

2.2. Âmbito e objetivos da auditoria

2.2.1. Âmbito

A equipa de auditoria, devidamente mandatada pelo Diretor dos Serviços Técnicos do TCCV e em estreita concertação com a Coordenação, estabeleceu, como horizonte temporal de análise, o primeiro semestre de 2017, entendido este como o período compreendido entre **1 de Janeiro e 30 de Junho de 2017** – sem prejuízo da necessidade de solicitação de informações e/ou documentos anteriores ao referido período.

Para se atingir os desideratos estabelecidos, estratificou-se as áreas de exame em **4** (quatro), a saber:

- a) Organização geral;
- b) Receitas;
- c) Despesas com aquisição de bens e serviços; e
- d) Despesas com pessoal – dependente e independente.

1 Estabelecia, à data da auditoria, a Competência, Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas de Cabo Verde. Entretanto, foi, expressamente, revogada pela Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro.

2 Aprovado a 03 de março de 2017.

2.2.2. Objetivos

A auditoria realizada teve, como objetivo principal, proceder ao levantamento, à aferição e à avaliação do SCI implementado na Uni-CV, pela administração. Outrossim, verificar se, as normas do SCI instituídas, asseguram a adequada salvaguarda dos ativos da entidade, promovam a validade e autenticidade dos registos contabilísticos, e, por fim, fomentam o respeito pela lei.

Além dos objetivos gerais acima descritos, estipulou-se atingir, durante o trabalho de campo, os seguintes objetivos específicos:

- a) Proceder ao levantamento dos controlos específicos instituídos em cada área de exame;
- b) Certificar, se há uma adequada separação de funções incompatíveis entre si – separação/divisão de funções;
- c) Averiguar se é realizado, concomitantemente, um adequado controlo das operações realizadas;
- d) Certificar se, dentro da entidade, existe uma clara definição de autoridade e de responsabilidade;
- e) Certificar, se os factos contabilísticos são registados tempestivamente;
- f) Aferir a legalidade e a regularidade financeira das unidades amostrais selecionadas;
- g) Averiguar se, anterior à execução das políticas e planos, houve a necessária aprovação superior – entidade legalmente mandatada;
- h) Averiguar a existência, ou não, de normas gerais de controlo interno, como Manual de tarefas e procedimentos de todos os sectores e serviços; Regulamento de Fundo Fixo; Regulamento de Inventário; e Regulamento do Ativo Fixo Tangível.

2.3. Metodologia

Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os procedimentos, métodos, técnicas e requisitos constantes do Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade, volume II do TCCV em vigor (Capítulo 3, Ponto 3.2.1.4, da pág. 27 à 54), com as adaptações adequadas ao tipo e à natureza da entidade auditada.

O trabalho de Auditoria foi efetuado em 3 fases: Planeamento, Execução e Elaboração do Relatório.

2.3.1. Planeamento

Esta fase incidiu, essencialmente, na:

- Preparação do dossier permanente da auditoria;
- Recolha e estudo de legislações;
- Recolha de informação adicional através do site da Uni-CV;
- Análise prévia dos dados financeiros das gerências de 2014 a 2015;
- Definição dos objetivos a atingir;
- Remessa da lista preliminar dos pedidos de auditoria;
- Definição da metodologia de determinação do tamanho amostral, do método de seleção das unidades amostrais, bem como definição do nível de confiança, do risco de amostragem e da taxa máxima de desvio tolerada.
- Preparação do Plano Global de Auditoria;
- Elaboração da Matriz de Risco; e
- Preparação da Matriz de Procedimento.

2.3.2. Execução

Os trabalhos de campo, que decorreram de 07 a 14 de julho na Reitoria da Uni-CV, objetivando o cumprimento das ações previstas no Plano Global de Auditoria, consistiram em:

- Reunião inicial com todos os dirigentes da entidade, na qual se comunicou os seguintes:
 - O âmbito e os objetivos da auditoria;
 - A metodologia de trabalho;
 - A calendarização do trabalho de campo;
 - Estabelecimento do ponto focal de ambas as partes; e
 - As formas de comunicação entre o auditor e a auditada.
- Entrevistas com responsáveis e intervenientes das áreas consideradas críticas com vista à obtenção de conhecimentos dos processos instituídos e controlos incorporados;
- Através da aplicação de questionários, levantamento dos procedimentos-chave de controlo, para as áreas de:
 - Organização Geral da Entidade;

- Aquisições de Bens e Serviços;
 - Receitas; e
 - Recursos Humanos.
- Testes à eficácia dos controlos instituídos;
 - Apresentação e discussão, com os responsáveis pela Administração e Direção da Uni-CV, dos principais achados de auditoria.

2.3.3. Elaboração do relatório

Em resultado do desenvolvimento, finalização da ação de fiscalização, designadamente das conclusões retiradas das observações, dos testes executados e das alegações dos responsáveis, é elaborado o presente relatório de auditoria.

2.4. Condicionantes e constrangimentos

Durante a fase de campo, regista-se a excelente colaboração prestada pelos responsáveis da Uni-CV e demais funcionários, manifestada não só através da satisfação dos pedidos de documentos de suporte e demais elementos de análise, como dos esclarecimentos concedidos ao longo do trabalho de campo.

Porém, é de se referir uma limitação ao âmbito da auditoria, que, embora, não impedindo a realização dos trabalhos de auditoria, os condicionou. Trata-se da documentação de suporte às transações e operações da **Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar (FECM)**, sediada em São Vicente. No momento da execução dos trabalhos de campo, não foi possível ter presente os documentos para a realização dos respetivos testes aos controlos – de procedimentos e, caso justificasse, de conformidade.

Em virtude da inexistência de matéria para apreciação e realização dos citados testes, impossibilidade de obter e avaliar a suficiência da prova de auditoria, a equipa de auditoria não conseguiu proceder ao levantamento, aferição e avaliação do SCI, se algum, instituído na **FECM**.

Em função da referida limitação de âmbito, a equipa de auditoria escusa de emitir qualquer opinião ou parecer com relação ao SCI, se algum, em vigor dentro da **FECM**.

III. DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM OS MANUAIS DE AUDITORIA

Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos aprovados ou adotados por Tribunal de Contas.

IV. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Ao abrigo do disposto no art.º 40.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro³ o Conselho Administrativo é o órgão ao qual compete a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão dos recursos humanos.

Integram o Conselho Administrativo:

- a) O Reitor, que preside;
- b) Um Vice-Reitor ou Pró-Reitor, designado pelo Reitor;
- c) O Administrador Geral; e os
- d) Presidentes das Faculdades e Escolas

No período de 1/1/2017 a 30/06/2017 a gestão orçamental e financeira da Uni-CV foi assegurada pelos senhores identificados no quadro a seguir:

Quadro 1 - Relação dos responsáveis

Nome	Cargo/Função	Periodo de Responsabilidade
Judite Nascimento	Reitora	1/01/2017 a 30/06/2017
Astrigilda Silveira	Vice-Reitora	1/01/2017 a 30/06/2017
Mario Lima	Administrador Geral	1/01/2017 a 30/06/2017
Jorge Tavares	Presidente FCT	1/01/2017 a 30/06/2017
Ana Cristina Ferreira	Presidente FCSHA	1/01/2017 a 30/06/2017
António Varela	Presidente FCEM	1/01/2017 a 30/06/2017
Jorge Dias	Presidente ENG	1/01/2017 a 30/06/2017
Vladmir Ferreira	Vogal da ECAA	1/01/2017 a 30/06/2017

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

³ Aprova os Novos Estatutos da Universidade de Cabo Verde.

V. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do Despacho de 30/11/2017, exarado pelo Sr. Juiz-Conselheiro jubilado Horácio Fernandes, Relator do processo em epígrafe, e em obediência ao dever consagrado nos termos conjugados dos articulados normativos dos artigos 21.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, 29.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 47/89, de 26 de junho⁴, foram citados os responsáveis da Uni-CV (*fls.* 173 a 181 dos autos), todos acima identificados, para, nos termos da Lei, e querendo, se exprimirem e se pronunciarem, pessoal ou institucionalmente, sobre os factos que lhes são imputados no relato de auditoria ao sistema de controlo interno da entidade (*fls.* 82 a 97 dos autos), relativa ao período compreendido entre 01/01/2017 e 30/06/2017, apresentando esclarecimentos e documentos adicionais tidos por convenientes, no prazo de **30** (trinta) dias, a contar da data da receção do mandado, nos termos do n.º 1 do art.º 231.º e art.º 446.º do Código do Processo Civil⁵, sob pena de, não o fazendo no prazo indicado, seguir os autos os seus termos legais até o final.

Os responsáveis solicitaram⁶, ao TCCV, a prorrogação do prazo para o exercício do direito ao contraditório. O requerimento mereceu o deferimento do Juiz-Conselheiro jubilado, tendo sido concedida uma dilação não superior a **20** (vinte) dias. Todavia, conforme registo de entrada n.º 328, a documentação oficial, contendo o exercício do direito ao contraditório, só deu entrada, na Secretaria Judicial do TCCV, a 23 de abril de 2018, exatos **95** (noventa e cinco) dias após a data-limite fixada.

Os membros do Conselho Administrativo da Uni-CV, à exceção dos senhores⁷ *José Jorge Dias* (*fl.* 187 dos autos) e *João Felisberto Fernandes Semedo* (a *fls.* 189 a 190 dos autos), subscreveram, e rubricaram, o contraditório institucional exercido pela Reitora⁸, apresentando, igualmente, a documentação tida por conveniente (a *fls.* 192 a 286 dos

4 À data dos factos, aprovava o regimento do TCCV. Porém, através da Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro, foi, explicitamente, revogada.

5 Aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 7/2010, de 1 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Legislativo n.º 1/2015, de 12 de janeiro.

6 Através do ofício *N/Ref.ª n.º 214/Reitora/2017, de 22 de dezembro de 2017.*

7 Enquanto presidentes das respetivas unidades orgânicas, alegaram não deter quaisquer responsabilidades de operação direta em matéria de aplicação orçamental e financeira, nem de gestão de recursos humanos.

8 Conforme o ofício *N/Ref.ª n.º 58/Reitora/2018, de 23 de abril de 2018, a fls. 192 a 194 dos autos.*

autos) para a contestação, elucidação e clarificação dos factos suscitados em sede do Relato de Auditoria.

Nos termos legais e regimentais, na elaboração do presente Relatório de Auditoria, as alegações produzidas pelos responsáveis, bem como os documentos anexados, foram objeto de apreciação técnica e apuramento da respetiva factualidade à refutação dos factos imputados em sede do Relato. A transcrição das alegações, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a pertinência, foi realizada após cada constatação de auditoria, em itálico.

VI. OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

6.1 Breve caracterização da entidade

6.1.1 Enquadramento legal

Pela Resolução n.º 53/2000, de 7 de agosto, foi criada a Universidade de Cabo Verde, cujo regime de instalação foi definido pelo Decreto-Lei n.º 33/2000, de 28 de agosto, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 31/2004, de 26 de julho. Com este último diploma, foi instituída a Comissão Nacional para a Instalação da Universidade de Cabo Verde, com a missão de propor modelos alternativos de organização e funcionamento da Universidade Pública em Cabo Verde.

Do trabalho desenvolvido pela referida Comissão, o Governo entendeu que, a natureza da Universidade Pública, deveria seguir um novo figurino, capaz de responder aos desafios da modernização e do desenvolvimento do país.

Assim, através do Decreto-Lei n.º 53/2006, de 20 de novembro, foi, efetivamente, criada a Universidade de Cabo Verde, com os seus respetivos Estatutos.

Entretanto, o Decreto-Lei de criação da Uni-CV sofreu, pontualmente, algumas alterações, nomeadamente, através do Decreto-Lei n.º 19/2007, de 21 de maio; do Decreto-Lei n.º 11/2009, de 20 de abril; e do Decreto-Lei n.º 23/2011, de 24 de maio.

Em 2016, por intermédio do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, a Uni-CV passou a dispor de novos Estatutos, tendo este diploma revogado o Decreto-Lei n.º 53/2006, de 20 de novembro, com as alterações dadas pelos Decreto-Lei n.º 19/2007, de 21 de maio; Decreto-Lei n.º 11/2009, de 20 de abril; Decreto-Lei n.º 23/2011, de 24 de maio; Decreto-

Lei n.º 24/2011, de 24 de maio; e, por fim, pelo Decreto-Lei n.º 52/2013, de 20 de dezembro.

A Universidade de Cabo Verde é, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, “*um estabelecimento público de ensino superior, com sede na Cidade da Praia, podendo criar delegações e outras formas de representação, organização e funcionamento em qualquer parte do território nacional ou no estrangeiro*”.

Ao abrigo do disposto no art.º 2.º do Decreto-Lei acima identificado, a Uni-CV é uma pessoa coletiva de direito público e goza de autonomia cultural, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar.

6.1.2 Atribuições

A Universidade de Cabo Verde é uma instituição pública de ensino superior que, através das atividades de ensino, investigação e extensão, fomenta a criação e a difusão da cultura, da ciência e da tecnologia, de modo a promover a qualificação da nação cabo-verdiana, como fator estratégico do desenvolvimento humano e sustentável do país.

De entre outras atribuições, prossegue os seguintes fins:

- a) Promover o desenvolvimento humano na sua integralidade, com ênfase nas dimensões científica, técnica, ética, social, cultural e artística, e tendo por paradigma a busca incessante de padrões elevados de qualidade;
- b) Promover a capacidade empreendedora da sociedade cabo-verdiana, contribuindo para a capacitação dos recursos humanos nas áreas prioritárias do desenvolvimento;
- c) Contribuir para a modernização do sistema educativo de Cabo Verde a todos os níveis, designadamente através da pesquisa, adoção e disseminação de novas metodologias de ensino e de promoção do conhecimento, tirando partido das Tecnologias de Informação e Conhecimento (TIC);
- d) Conferir graus, diplomas, títulos académicos e honoríficos, bem como outros certificados previstos na lei; e
- e) Conferir diplomas ou certificado de formação profissionalizante, de natureza pós-secundária, pós-graduada ou de outro nível, nos termos fixados na lei.

6.1.3 Estrutura orgânica e composição dos órgãos

De acordo com o disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro⁹, a Uni-CV estrutura-se em :

- a) Órgãos;
- b) Unidades Orgânicas; e
- c) Serviços.

Nos termos do art.º 17.º dos Estatutos da Uni-CV, são órgãos de governo e de gestão da Uni-CV:

- a) O Conselho da Universidade;
- b) O Reitor;
- c) O Conselho Científico;
- d) O Conselho Pedagógico;
- e) O Conselho para a Qualidade e Avaliação;
- f) O Conselho Consultivo; e
- g) Ainda, junto do Reitor, funciona o Conselho Administrativo da Uni-CV.

As unidades orgânicas, segundo o art.º 43.º do mesmo diploma, integram:

- a) As Faculdades;
- b) As Escolas;
- c) Os Institutos, Centros e Núcleos de Investigação; e
- d) As Unidades Funcionais.

Os Serviços, ao abrigo do art.º 46.º, estruturam-se em:

- a) Gabinete do Reitor;
- b) Serviços Administrativos e Financeiros;
- c) Serviços Académicos;
- d) Serviços de Documentação e Edições;
- e) Serviços de Ação Social;
- f) Serviços Técnicos e de Informática;
- g) Gabinete de Estudos, Planeamento e Cooperação;

9 Aprova os Estatutos da Uni-CV.

- h) Gabinete de Auditoria e Controlo de Qualidade;
- i) Gabinete de Comunicação e Imagem;
- j) Serviços de Gestão Patrimonial; e
- k) Serviços de Recursos Humanos.

Atualmente e de acordo com os novos Estatutos, aprovados através do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 janeiro, a Uni- CV apresenta a estrutura orgânica identificada no **Anexo I**. No entanto, à data da realização da auditoria, não tinha sido, ainda, aprovada.

6.1.4 Receitas

A Uni- CV arrecada e administra as suas receitas e satisfaz, por intermédio destas, as despesas inerentes à prossecução dos seus fins.

De entre outras, constituem receitas da Uni-CV **i)** as dotações do Estado que lhe forem concedidas; **ii)** receitas provenientes do pagamento de propinas; **iii)** o produto de taxa, emolumentos, multas e penalidades; **iv)** o produto de prestações de serviços e da venda de publicações; e **v)** os rendimentos dos bens próprios ou que tenha fruição.

6.1.4.1 Execução e estrutura das receitas

O quadro seguinte sintetiza a receita cobrada no período de janeiro a junho

Quadro 2 - Estrutura da receita de janeiro a junho

Descrição	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Total Geral	%
Propinas de alunos	18 108 321	22 839 410	27 215 412	19 858 646	15 711 209	15 765 672	119 498 669	38
Propinas de Instituições	7 008 985	7 204 925	9 350 200	8 411 700	11 117 913	11 542 712	54 636 435	17
Emolumentos	300 254	631 908	1 769 986	1 430 310	387 160	520 702	5 040 320	2
Duodécimos	22 827 014	22 827 014	22 827 014	22 827 014	22 827 014	22 827 014	136 962 084	43
Outras receitas	110 000	55 000	1 157 500	511 600	242 000	176 957	2 253 057	1
Subtotal por mês	48 354 574	53 558 257	62 320 112	53 039 270	50 285 296	50 833 057	318 390 565	100
Média mensal	9 670 915	10 711 651	12 464 022	10 607 854	10 057 059	10 166 611	63 678 113	

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

A receita total cobrada, no período de janeiro a junho, foi de **318.390.565 CVE** (trezentos e dezoito milhões, trezentos e noventa mil, quinhentos e sessenta e cinco escudos). Em média, por mês, os cofres da Uni-CV encaixaram **53.065.094 CVE (cinquenta e três milhões, sessenta e cinco mil e noventa e quatro escudos)**. O mês de março registou a maior performance financeira, resultante do maior desempenho financeiro das propinas

dos alunos – período coincidente com a renovação das matrículas e o início do 2.º semestre.

Quanto à estrutura individual das receitas cobradas, como demonstrado no quadro acima, em termos absolutos, as propinas pagas pelos alunos e os duodécimos são as mais representativas, na estrutura de financiamento da Universidade.

6.1.4.2 Duodécimos

A Uni-CV dispõe de verbas provenientes dos duodécimos, inscritas no Orçamento do Estado, que são transferidas, mensalmente, para cada Centro de Custo¹⁰.

A seguir e por intermédio de um quadro, são apresentadas as transferências para cada centro de custo.

Quadro 3 - Dotações transferidas para cada centro de custo da Uni-CV

Centro de Custos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Total Geral	%
Reitoria	3 904 298	3 904 298	3 904 298	3 904 298	3 904 298	3 904 298	23 425 788	17
Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar	3 889 330	3 889 330	3 889 330	3 889 330	3 889 330	3 889 330	23 335 980	17
Escola de Negócios e Governação	1 194 004	1 194 004	1 194 004	1 194 004	1 194 004	1 194 004	7 164 024	5
Escola de Ciências Agrárias e Ambientais	898 492	898 492	898 492	898 492	898 492	898 492	5 390 952	4
Faculdade de Engenharia e Ciências Humanas e Faculdade de Ciências e Tecnologias	12 940 890	12 940 890	12 940 890	12 940 890	12 940 890	12 940 890	77 645 340	57
Total mensal	22 827 014	136 962 084	100					

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

6.1.4.3 Receitas próprias

No âmbito das receitas próprias auferidas, destacam-se as que têm origem em:

- Pagamento de propinas;
- Taxas, emolumentos, multas e penalidades; e
- Os rendimentos dos bens próprios.

6.1.4.3.1 Propinas

As receitas, designadas por propinas, são as taxas pagas por cada estudante à Universidade, pela frequência do curso em que esteja matriculado e inscrito.

¹⁰ **ECCA** – Escola de Ciências Agrárias e Ambientais; **ENG** – Escola de Negócios e Governação; **FCSH** – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; **FCT** – Faculdade de Ciências e Tecnologias e **FECM** – Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar.

Através da Deliberação n.º 10-CONSU/12, de 27 de julho, foi aprovado o **Regulamento das Propinas e Emolumentos** da Universidade de Cabo Verde.

A propina é devida, na sua totalidade, no ato da matrícula ou inscrição, podendo optar-se pelo pagamento em prestações, de igual montante, no máximo de **12** (doze) prestações por ano letivo.

No caso de opção pelo regime de prestações, o prazo de pagamento decorre até **10** (dez) dias corridos após o termino do mês a que diz respeito. Findo esse prazo, o devedor fica sujeito ao pagamento da prestação em atraso, acrescida de multa na importância correspondente a **10%** (dez por cento) do valor das prestações em dívida.

O pagamento é comprovado com a apresentação do original do pagamento nos balcões da tesouraria. De imediato, será emitido o recibo em **2** (duas) vias, sendo um para o aluno e o outro para os serviços administrativos e financeiros da Uni-CV.

Existem 3 (três) modalidades de pagamento de propina: **i)** Cartão Vinti4® (nos balcões da tesouraria); **ii)** depósito direto na conta bancária especialmente designada; e **iii)** transferência bancária, cujo circuito da cobrança consta da figura 1, em anexo.

Para as Instituições que apoiam alunos com bolsas, subsídios ou apoios pontuais, existem 2 (duas) modalidades de cobrança: **i)** emissão de Documento Único de Cobrança (DUC); e **ii)** Fatura.

Emissão de DUC (aplicável, apenas, para as cobranças às instituições públicas): é emitido, geralmente, nos Centros de Custos da Uni-CV. Ao ser pago, o valor fica compensado na conta da Uni-CV junto do Tesouro, no mesmo centro de custo em que foi emitido.

Emissão de Fatura (aplicável para as instituições públicas e privadas): é emitida para a instituição pagadora e que apoia o estudante conforme a figura 2, em anexo. O valor é pago através de depósito nas contas bancárias junto da banca comercial.

6.1.4.3.2 Propinas cobradas

Como se pode verificar no quadro a seguir, as propinas cobradas atingiram um montante de **173.778.604 CVE** (cento e setenta e três milhões, setecentos e setenta e oito mil, seiscentos e quatro escudos), enquanto que, o valor previsto para ser cobrado foi de

292.656.32411 CVE (duzentos e noventa e dois milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, trezentos e vinte e quatro escudos). Registou-se uma taxa de execução de **59%** (cinquenta e nove por cento), e, por conseguinte, um desvio desfavorável de **118.877.720 CVE** (cento e dezoito milhões, oitocentos e setenta e sete mil, setecentos e vinte escudos).

Quadro 4 – Cobrança das propinas em valor e em percentagem

Designação de Propinas	Propinas Previstas	%	Propinas Cobradas	%	Desvio em Valor	Desvio em %	Taxa de Cobrança
Por Alunos	192 233 126	66	119 498 569	69	72 734 557	61	62
Por Entidades	100 423 198	34	54 280 035	31	46 143 163	39	54
Total	292 656 324	100	173 778 604	100	118 877 720	100	59

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

Da leitura do quadro acima, a taxa de execução da cobrança de propina por aluno situa-se em **62%** (sessenta e dois por cento), enquanto que, por instituição, ronda os **54%** (cinquenta e quatro por cento) do previsto a serem cobradas.

6.1.4.3.3. Outras receitas

As outras receitas, existentes na Uni-CV, são constituídas por arrendamento temporário de espaços (cantina, reprografia e salas). Perfizeram o montante de **2.253.457 CVE** (dois milhões, duzentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e sete escudos), a uma média mensal de **450.691 CVE** (quatrocentos e cinquenta mil, seiscentos e noventa e um escudos), tendo o *Campus de Palmarejo* registado o maior encaixe, em virtude de uma boa cobrança verificada no mês de março, conforme ilustra o quadro a seguir:

11 O valor previsto resulta do somatório do total das propinas pagas de janeiro a junho, com as dívidas das próprias para o mesmo período.

Quadro 5 - Cobrança de outras receitas por centro de custo

Centro de Custos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Total Geral	%
Campus Palmarejo		20 000	925 000	480 000	210 000	55 157	1 690 157	75
Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar	28 400	25 000	26 000	31 600	32 000	26 800	169 800	8
Escola de Negócios e Governação	72 000					95 000	167 000	7
Escola de Ciências Agrárias e Ambientais			206 500				206 500	9
Faculdade de Engenharia e Ciências Humanas	10 000	10 000					20 000	1
Total Mensal	110 400	55 000	1 157 500	511 600	242 000	176 957	2 253 457	100
Média Mensal	36 800	18 333	385 833	255 800	121 000	58 986	450 691	

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

6.2 Recursos humanos

Os Decretos-Regulamentares números 8/2009 e 9/2009, ambos de 20 de abril, vieram disciplinar as normas, as regras e os princípios jurídicos gerais aplicáveis ao pessoal docente e não docente, respetivamente.

À data de realização do trabalho de campo e de acordo com o mapa de pessoal fornecido pelos SAF, a Uni-CV contava com **467** (quatrocentos e sessenta e sete) colaboradores, com vários tipos de vínculo laboral, assim distribuídos:

Tabela 1 - Relação dos colaboradores da Uni-CV

	Docente	Não Docente	Subtotal
Santiago	226	126	352
Comissão de serviço		2	2
Contrato a termo	67	32	99
Prestação de serviço	10	8	18
Quadro	49	27	76
Requisição	9	1	10
Tempo indeterminado	91	56	145
São Vicente	61	54	115
Contrato a termo	12	6	18
Prestação de serviço	7	5	12
Quadro	23	23	46
Tempo indeterminado	19	20	39
Subtotal	287	180	
Total Geral	467		

Fonte: Mapa de pessoal atualizado fornecido pelos SAF

Combinando as previsões de números de lugares plasmadas nos Anexos dos supramencionados Decretos-Regulamentares, conclui-se que, relativamente ao pessoal não docente, a Uni-CV atingiu o limite estabelecido – **180** (cento e oitenta) lugares.

Concernente ao pessoal docente, a Uni-CV está abaixo do limite estabelecido. **287** (duzentos e oitenta e sete) docentes atualmente, contra os **530** (quinhentos e trinta) lugares previstos.

Da interpretação factual dos números acima apresentados, resulta que, a Ilha de Santiago, concentra, em termos relativos e aproximadamente, **75%** (setenta e cinco por cento) da força laboral da Uni-CV. Os restantes **25%** (vinte e cinco por cento) estão localizados na ilha de São Vicente.

A alta centralização dos colaboradores na ilha de Santiago é natural, em virtude do maior número de Escolas e Faculdade sedeadas na ilha. Num universo de **6** (seis) Faculdades e Escolas, a ilha de Santiago detém **5** (cinco). Adicionalmente, a sede da Uni-CV e os serviços centrais estão, também, edificados na referida Ilha.

Relativamente à estratificação da força laboral, os docentes, entre os vários tipos de vínculo laboral, respondem por **61%** (sessenta e um por cento) do total dos colaboradores. A restante parcela, de **39%** (trinta e nove por cento), é representada pelos não docentes – pessoal técnico, de apoio, administrativo e financeiro.

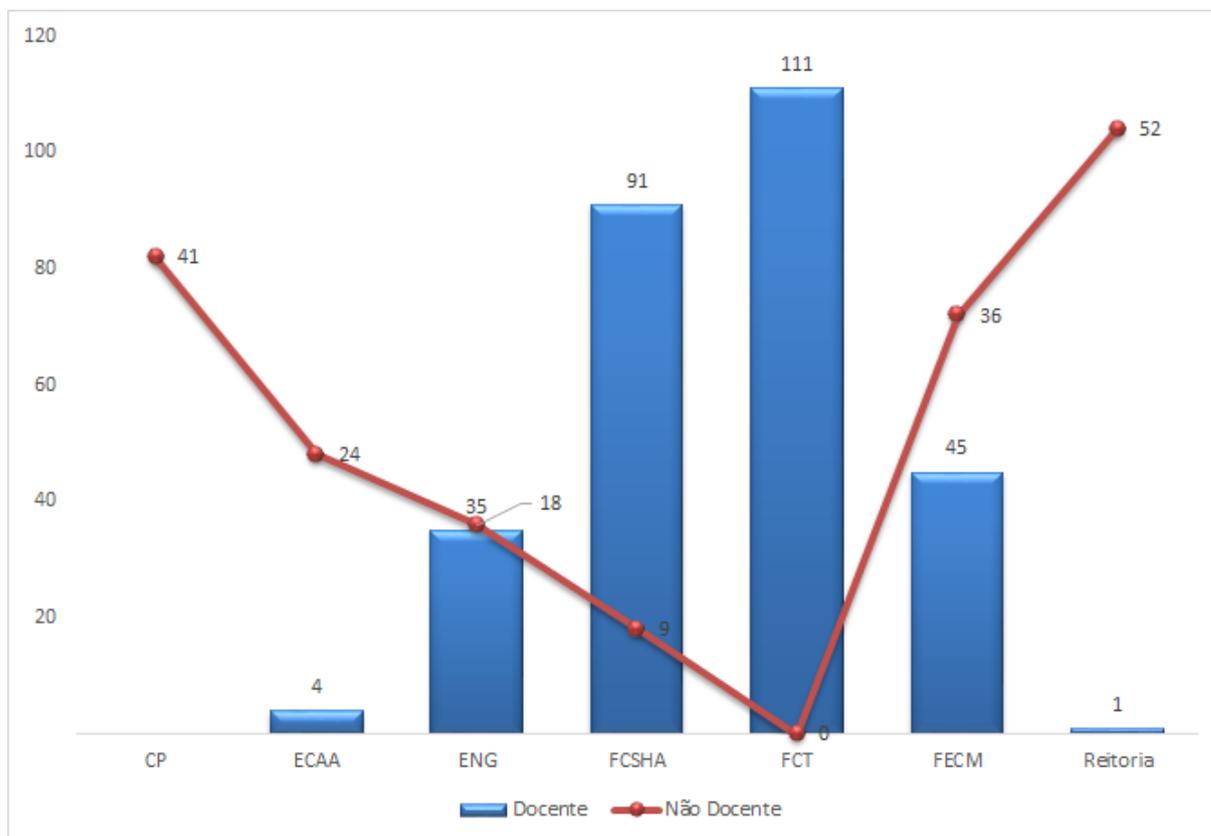
Finalmente, no que ao tipo de vínculo laboral diz respeito, o mapa de pessoal revela que, a forma permanente (pessoal de quadro e contrato por tempo indeterminado) assume a maior parcela, representando, aproximadamente, **66%** (sessenta e seis por cento) das formas de provimento ou vínculo.

A análise dos dados financeiros, disponibilizados pelos SAF, revelou que, os gastos com os trabalhadores, sejam eles dependentes ou independentes, consomem **90%** (noventa por cento) do total do orçamento anual da Uni-CV. Por outras palavras, a estrutura dos custos fixos da Uni-CV é, quase na sua totalidade, preenchida pelos gastos com pessoal. Por cada **100 CVE** (cem escudos) despendidos, **90 CVE** (noventa escudos) destinam-se a fazer face às despesas com salários e outras componentes salariais, além dos encargos patronais sobre as remunerações. Dito de outra forma, do bolo orçamental, restam **10 CVE** (dez escudos) para cobrir os restantes gastos fixos e variáveis.

Este facto representa uma pressão considerável à tesouraria da Uni-CV. A Uni-CV, isoladamente, não tem a capacidade de gerar e segregar suficientes recursos financeiros para cobrir, integralmente, as despesas com pessoal. Para honrar as despesas com pessoal, o Estado é obrigado a suportar **32%** (trinta e dois por cento) do total dos gastos. A limitada capacidade financeira da Uni-CV, permite, à mesma, contribuir com **68%** (sessenta e oito por cento) da porção destinada às despesas com pessoal.

De seguida, apresenta-se, por intermédio de um gráfico, a distribuição da força laboral por unidade orgânica.

Gráfico 1 - Estratificação dos colaboradores por unidade orgânica



Fonte: Mapa de pessoal atualizado fornecido pelos SAF

A Faculdade de Ciência e Tecnologia (FCT), situada no *Campus de Palmarejo* (CP), Cidade da Praia, com um corpo docente de **111** (cento e onze) integrantes, destaca-se das demais unidades orgânicas, em termos absolutos. No extremo oposto, situa-se a Escola de Ciências Agrárias e Ambientais (ECAA), com uma força laboral de **28** (vinte e oito) integrantes.

Através do mapa de pessoal fornecido, constatou-se que, relativamente ao vínculo laboral, dos colaboradores da Uni-CV, **98** (noventa e oito) estão em regime de **carreira**. Aos restantes **369** (trezentos e sessenta e nove), aplicam-se as regras próprias do regime de emprego.

Por fim, o cruzamento dos dados fornecidos, por intermédio de uma tabela dinâmica, apontou que, em média, a folha salarial da Uni-CV ascende a **48.566.008 CVE** (quarenta e oito milhões, quinhentos e sessenta e seis mil e oito escudos). Deste valor médio, o pessoal de carreira é responsável por **13.281.268 CVE** (treze milhões, duzentos e oitenta e um mil, duzentos e sessenta e oito escudos) e, o pessoal do regime de emprego, consome **35.284.740 CVE** (trinta e cinco milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, setecentos e quarenta escudos).

6.3 Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno

Para o levantamento do sistema de controlo interno instituído na Uni- CV, foram aplicados vários questionários, por áreas de atividades, tendo por referência as melhores práticas internacionais de controlo, e que se encontram devidamente documentados, conforme o **Anexo II** (questionários). Outra técnica aplicada foi a realização de entrevistas abertas com os responsáveis pelas secções e com o pessoal operacional. Igualmente, empregou-se a técnica de fluxogramas, através da utilização de símbolos padronizados, para melhor conhecer o ciclo operacional da Uni-CV.

A avaliação do SCI foi efetuada através da realização de testes aos controlos instituídos (testes de conformidade e de procedimentos), complementada com observações e entrevistas aos colaboradores da entidade, devidamente documentados **Anexo III** (testes aos controlos).

Em resultado da compreensão e testes de auditoria efetuados ao nível dos processos e procedimentos administrativos instituídos pelo Uni-CV, verificou-se que, globalmente, o SCI implementado na Uni-CV é regular. Oferece um razoável grau de confiança. Apresenta uma regular segurança e fiabilidade. Em boa medida, assessora a administração na prevenção e deteção de erros ou irregularidades. Assegura, num razoável grau, a validade das operações, a exatidão e a integridade do processamento das operações.

Apresenta-se, a seguir e por áreas, designadamente **Organização Geral, Aquisições de Bens e Serviços, Receitas e Recursos Humanos**, o resultado da avaliação do SCI

da Uni-CV, com as deficiências de controlo interno identificadas em cada um dos processos.

6.3.1 Organização geral da entidade

Aplicável unicamente a este ponto, as constatações de auditoria, as alegações dos responsáveis, as conclusões da equipa de auditoria, bem como as sugestões de melhorias operacionais, foram sistematizadas e remetidas para a secção XI do presente relatório de auditoria.

6.3.2 Aquisições de bens e serviços

A Uni-CV dispõe de duas vias para o processamento das suas despesas: uma através do *E-GOV*, **Anexo IV** para as despesas pagas via Tesouro, e uma outra por intermédio do *Sistema de Informação Integrado (SII)*¹² **Anexo V**, para as despesas suportadas, maioritariamente, com recurso às receitas próprias arrecadadas¹³.

Para a realização dos testes aos controlos na área de despesas com **aquisições de bens e serviços** e conseqüente validação da eficácia dos controlos instituídos, como técnica de seleção das unidades amostrais, utilizou-se o método de *amostragem por intervalos ou sistemática*. A unidade de amostra escolhida foi a **Ordem de Pagamento (OP)**.

O processo de amostragem, e os parâmetros utilizados, podem ser resumidos na seguinte figura:

Figura 1 - Processo de amostragem nas aquisições de bens e serviços

Meses	Unidade de Amostra	UNIVERSO		AMOSTRA			PARÂMETROS DA AMOSTRA		
		Valor	Dimensão da População (N)	Valor	Dimensão da Amostra (n)	% Testada	Nível de Confiança	Risco de Amostragem	Taxa de Desvio Esperada
Março	Ordem de Pagamento	7 656 788	145	2 587 466	49	34%	95%	5%	5%
Abril	Ordem de Pagamento	5 856 726	105	2 398 469	43	41%	95%	5%	5%
Junho	Ordem de Pagamento	6 469 452	145	2 186 229	49	34%	95%	5%	5%
Total		19 982 966	395	7 172 164	141	36%	-	-	-

Fonte: Elaboração própria dos SATC

¹² *Software* de gestão criado pela própria Uni-CV.

¹³ As receitas próprias arrecadadas pela Uni-CV são todas depositadas no Banco Cabo-verdiano de Negócios.

Da amostra analisada, constatou factos suscetíveis de configurarem violações das normas, princípios básicos do orçamento e da contabilidade pública, pelo que, a equipa de

auditoria, insta os responsáveis da entidade a se pronunciarem sobre os mesmos, conforme a narração seguinte:

a) Despesas realizadas sem evidências de autorização

Registam-se despesas cujas OP ilustram somente a fase do cabimento. Não há evidencias de autorização da despesa concedida pelo responsável, conforme exemplos do **Anexo VI**. Todo o documento de despesa deve indicar o responsável que autorizou a despesa, conforme estipula o n.º 3 do art.º 59.º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, sob pena de se considerar a despesa feita como sendo não autorizada, podendo incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória pela violação das normas básicas da contabilidade pública, passível de multa nos termos do art.º 123.º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, conjugado com o disposto no art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Sobre as citações efetuadas, refira-se que, os responsáveis, pronunciaram-se nos seguintes termos (a fls. 203 a 205 dos autos) *“a Universidade de Cabo Verde utiliza o EGOV como sistema adotada pelo Governo para execução orçamental. Como EGOV não satisfaz todas as necessidades internas, a Uni-CV optou por desenvolver e implementar o Sistema Integrado de Informação (SII). Assim sendo, algumas cabimentações foram efetuadas exclusivamente no SII, mas a maioria é cabimentada no E-GOV, e duplicada no SII, para efeito de registo apenas e de produção de estatísticas e relatórios. Como sabemos, quando uma despesa é liquidada através do EGOV, todo processo de autorização verificação e liquidação ocorre dentro desse sistema. O seu registo no SII é apenas para o controlo interno e produção do relatório, mas não consideramos ser necessário fazer toda a tramitação que é feita para uma despesa que é executada exclusivamente no SII e recolher as assinaturas, tendo em conta que estas já fazem parte do modelo 31 do EGOV. Casos apontados no relatório referem-se às despesas realizadas no EGOV, onde foram verificadas, autorizadas e liquidadas dentro do sistema. O modelo 31 do EGOV acompanha essas despesas, mas por uma questão de uniformização das pastas, colocamos por encima o modelo 31 do SII, mas debaixo*

destes encontram-se os modelos 31 do EGOV com as devidas autorizações (ver Anexo I).”

Aduzem, ainda, os responsáveis de que “no Modelo 31 do SII podemos facilmente verificar se uma despesa foi cabimentada no E-GOV ou não. No canto superior esquerdo do documento é identificado o tipo de documento utilizado na cabimentação e o seu número. Para as cabimentações feitas no EGOV, utilizamos sempre Modelo 31 do EGOV para registá-lo no SII. Uma despesa que é liquidada exclusivamente no SII, os documentos utilizados são cheque ou transferência bancária.”

Conforme o modelo 31 do E-GOV, verifica-se que, o campo da autorização, não foi preenchido e nem consta a identificação nominal da personalidade com poderes de autorização legal e regulamentarmente conferidos. A execução de qualquer dispêndio público concretiza-se através de sequenciais e cumulativas fases. O pagamento, enquanto ato mediante o qual se extingue, de forma parcial ou total, a obrigação reconhecida na fase da liquidação, deve ser formalizado através de documento oficial correspondente, sendo precedida da autorização formal da entidade revestida dos poderes para tal. Sem a autorização, os créditos orçamentais aprovados devem ficar indisponíveis.

Assim sendo, as afirmações produzidas pelos responsáveis não invalidam as considerações sobre a matéria, pelo que a constatação em sede do relato, é se manter. Consequentemente, nos termos conjugados do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 03 de junho¹⁴, e do art.º 35.º, n.º 1, alínea *b*) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho¹⁵, a utilização irregular de fundos públicos é passível de efetivação de responsabilidade financeira, de multa, à Reitora com fundamento no estatuído na alínea *n*) do n.º 1 do art.º 24.º, e aos demais membros do Conselho Administrativo, conforme previsto no art.º 42.º, n.º 2, alínea *b*), ambos do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro.

¹⁴ À data dos factos, regulava as normas disciplinadoras da fiscalização sucessiva do TCCV. Entretanto, foi, expressamente, revogado pela Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

¹⁵ Estabelecia, à data dos factos, a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas de Cabo Verde. Entretanto, foi, expressamente, revogada pela Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

b) Dotação excessiva da rubrica Outros Serviços

O orçamento da Uni-CV, aprovado para o ano de 2017, apresenta, para a rubrica «Outros Serviços», uma dotação de **10.012.117 CVE** (dez milhões e doze mil, cento e dezassete escudos), *conforme o Anexo VII*, valor excessivo para uma rubrica que, nos termos do Decreto-Lei n.º 37/2011 de 30 de dezembro, deverá ter uma dotação residual.

Face ao avultado valor orçamentado, através desta rubrica, foram realizadas despesas que possuem classificações orçamentais em rubricas próprias, nomeadamente; despesas com serviços de jardinagem que podem ser classificadas na rubrica *Assistência Técnica - Residentes (Anexo VIII)*; pagamentos à empresa **Ersi Portugal (Anexo IX)** cujos serviços prestados constituem despesas enquadráveis na rubrica *Assistência Técnica- Não Residentes*.

Tal prática traduz-se numa violação das normas sobre a elaboração e execução do orçamento, podendo os responsáveis da instituição incorrer em infração financeira sancionatória passível de multa nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Como ponto prévio, deve referir-se que, as alegações apresentadas pelos responsáveis, foram as seguintes (a fl. 205 dos autos): “reconhecemos a dotação excessiva na rubrica Outros Serviços. As medidas, práticas e compromissos da Uni-CV são de i) iniciarmos imediatamente a revisão e reclassificação das despesas que foram enquadradas nessa rubrica, até o limite das outras rubricas, mas não foi possível regularizar na totalidade, inclusive, também, não pudemos reclassificar a despesa mencionada, por falta de disponibilidade orçamental na rubrica Assistência Técnica- Não residentes; ii) Para o orçamento de 2018 esta questão foi abordada com as Comissões Executivas, no sentido de reduzirem esta rubrica e tentarem classificar de melhor maneira as despesas que tinham previstas nesta rubrica. Vamos continuar vigilantes sobre esta questão até mudar esta tendência ou o hábito já adquirido.”

Os responsáveis reconhecem, efetivamente, que, a dotação orçamental para a rubrica, foi excessiva e comprometeram-se em rever a má prática, procedendo para o orçamento de 2018 à melhor classificação das despesas permitindo a redução da dotação para a rubrica em causa. O processo orçamental, especificadamente nas fases de formulação, programação, aprovação e execução, está sujeito a um rígido conjunto de princípios e regras, máxime o princípio da especificação e adequada classificação orçamental, em

cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 de dezembro, na rúbrica 02.08.07- Outras Despesas Residuais¹⁶.

Pelo valor de “outras despesas” na rúbrica 02.08.07- Outras Despesas Residuais, do Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 de dezembro, há violação da norma de elaboração orçamental, passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Entretanto propõe-se a relevação da responsabilidade à luz do art. 37º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, por ter havido negligência na sua elaboração, devendo constar uma recomendação para as ações futuras. Na auditoria futura e/ou verificação nas subsequentes contas de gerência, vai-se verificar a tempestiva e integral implementação da recomendação formulada em sede do presente relatório de auditoria, concomitantemente às demais, em conformidade com o previsto na Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro.

c) Despesas insuficientemente justificadas

Através da rúbrica - *Outros Serviços*, efetuaram-se os seguintes pagamentos:

- Almoços para **6** (seis) pessoas, referentes ao encontro do pessoal dos Serviços Administrativos e Financeiros, no mês de abril (**Anexo X**);
- Almoços referentes ao encontro *Internacional de Reflexão e Investigação – EIRI* (**Anexo XI**); e
- Almoços aos monitores do laboratório de jornalismo e multimédia (**Anexo XII**).

Entretanto, as peças justificativas anexas às OP não elucidam o real motivo da realização de tais despesas, e, nos termos do art.º 90.º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, “*todos os atos de gestão orçamental financeira ou patrimonial devem ser suportados por peças justificativas que comprovem a operação*” ... e são sobre estas peças justificativas das despesas que incidirá o parecer do Tribunal de Contas.”

Assim, não havendo documentos que justifiquem suficientemente as despesas realizadas, não poderá o órgão de controlo externo opinar sobre a conformidade legal da despesa, isto é, a existência de lei prévia permissiva que autorize a realização das

¹⁶ O articulado normativo da rúbrica é “engloba as despesas a pagar que não tenham sido englobadas anteriormente, tendo um carácter residual”.

mesmas, um dos requisitos essenciais da correção jurídico-financeira da despesa, conforme estipula o disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 27º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro.

Perante tal limitação de âmbito, poderá o TCCV considerar ilegal toda a despesa realizada e não devidamente justificada, podendo os responsáveis incorrer em infração, pela violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 27º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, incorrendo os responsáveis em responsabilidade financeira nos termos do n.º 1 do art.º 36.º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho.

Os responsáveis pronunciaram-se nos seguintes termos (a fl. 206 dos autos) “os justificativos, informações-Proposta e autorizações, constam do anexo II do presente relatório”

Face aos documentos de suporte apresentados em sede de contraditório, consideram-se clarificados os factos narrados no relato de auditoria.

d) Não segregação de funções na emissão das requisições externas

As requisições externas são emitidas pelos responsáveis dos serviços administrativos e financeiros sem a devida segregação de funções entre o pessoal com funções de pagamentos e de processamento contabilístico. Não havendo esta segregação, poderão ser efetuadas compras que não correspondem às verdadeiras necessidades da instituição.

Relativamente a este ponto do relato, apresentaram comentários (a fl. 206 dos autos) de, que “embora não tenha apontado evidências de irregularidades concretas, concordam com a interpretação técnica oportunamente formulada, absorvem a recomendação, comprometendo-se na implementação de medidas corretivas, nomeadamente a instituição da obrigatoriedade de adequação ao princípio de segregação de funções, na emissão das requisições externas”.

Nas auditorias futuras e/ou verificação nas subsequentes contas de gerência, a equipa de auditoria irá verificar a tempestiva e integral implementação da recomendação formulada em sede do presente relatório de auditoria, concomitantemente às demais, em conformidade com o previsto na Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro.

e) Inexistência de contratos com os fornecedores

Não existem informações do cadastro dos fornecedores aprovado pela entidade nem a relação contratual com os fornecedores se encontra formalizada.

Pela experiência e pesquisa do mercado existem listas de fornecedores dos produtos mais consumidos e que praticam preços competitivos. Tal procedimento poderá traduzir na falta de transparência da relação contratual e na impossibilidade de a Uni-CV fazer cumprir obrigações aos fornecedores e dificuldades em negociar melhores preços em função das quantidades adquiridas.

f) Inexistência de uma revisão periódica da lista dos fornecedores

Não é efetuada uma revisão periódica, por parte de elementos da Direção, da lista dos fornecedores dos produtos mais consumidos o que poderá facilitar a existência de fornecedores fictícios.

Especificamente sobre as alíneas e) e f) alegam os contestantes (a fl. 206 dos autos) *“a opção pela não contratação de fornecedores fixos tem a ver com a estratégia de sustentabilidade e de racionalização dos recursos. Havendo um contrato fixo com os fornecedores, mesmo que haja melhor qualidade e/ou preços mais baixos, a Uni-CV estará mais limitada em termos de liberdade de escolha. No entanto, a Uni-CV tem fornecedores com quem estabelece relações mais frequentes. Há muitos produtos que, dada a especificidade e raridade da procura no mercado local, a Uni-CV adquire em mercados estrangeiros.”*

Continuam nos seguintes termos *“Medidas, Práticas e compromissos da Uni-CV: Absorvemos a recomendação e contactaremos os fornecedores locais no sentido de nos apresentarem propostas em função das listas de bens e serviços. Casos os termos acordados forem vantajosos para a Instituição e se houver garantia de respostas aos pedidos, avançaremos com a formulação de contratos, privilegiando esta forma de aquisição, ii) Passaremos também a oficializar a lista dos fornecedores e programaremos a sua revisão periódica.”*

Havendo o exposto e vinculativo compromisso dos responsáveis da Uni-CV em avançar com a formalização das relações comerciais com os fornecedores de bens e serviços

aplicáveis¹⁷, a equipa de auditoria entende que, a constatação formulada em sede do relato de auditoria, está, por ora, devidamente esclarecida. Entretanto, deverá ser objeto de auditoria futura e/ou verificação nas subseqüentes contas de gerência, a tempestiva e integral implementação da recomendação formulada em sede do presente relatório de auditoria, em conformidade com o previsto na Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro.

g) Não observância das normas da Contratação Pública na celebração de Contratos de Consultoria

A Uni-CV celebrou um contrato de prestação de Serviços de Consultoria com o senhor José Carlos Gomes dos Anjos para “análise de políticas sociais e proposta de políticas públicas sociais sensíveis ao Género”, sem cumprir o estipulado na Lei n.º 88/VIII/2015 de 14 de abril, que aprova o Código da Contratação Pública (CCP).

Ao abrigo do disposto no n.º 4, do art.º 155.º do CCP, para as contratações de serviço de consultoria de valor igual ou inferior a **4.000.000 CVE** (quatro milhões de escudos), a entidade adjudicante deve elaborar uma lista curta de convidados, de não menos de **3** (três) convidados, sem necessidade de realização de uma prévia-qualificação.

Dos justificativos analisados, não ficou provado que, a Uni-CV, cumpriu o estipulado na legislação suprarreferida, o que poderá traduzir numa violação das normas vigentes no CCP e desrespeito dos princípios gerais da contratação pública.

Pela eventual violação das normas vigentes, os responsáveis poderão incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Apresentaram os responsáveis, identificados na secção V, os seguintes esclarecimentos (a fl. 207 dos autos) *“no que concerne ao contrato de prestação de serviço de consultoria, o Código de Contratação Pública, aprovado pela lei n.º 88/VIII/2015, de 14 de abril, dá cobertura ao procedimento especial adotado com o consultor José Carlos Rodrigues dos Anjos, ao qual foi formulado um convite, tendo em conta o valor dos serviços prestados.”*

Continuam nos seguintes termos *“com efeito, ao abrigo do art.º 43.º Código da Contratação Pública, o convite contém as condições a que deve obedecer o procedimento de formação do contrato, bem como os elementos necessários para a*

¹⁷ Através de contratos de fornecimento de bens ou serviços com carácter previsível, regular, repetitivo e sem substanciais alterações de quantidades. São exemplos: bens consumíveis, serviços de consultoria técnica ou manutenção. As aquisições agrupadas e programadas garantem melhores condições de preço, prazo, garantia e assistência pós-venda.

preparação das propostas. Tendo em conta o valor do contrato, o procedimento adotado foi ajuste direto, nos termos da al. e) do n.º 1, e 7 art.º 29 do diploma referenciado, em que o cocontratante é diretamente escolhido independentemente de concurso. Atendendo a urgência e a necessidade de celebração do contrato, foi adotado este procedimento. Contudo, acolhemos as recomendações feitas pelos auditores do TC, e comprometemo-nos a cumprir escrupulosamente as normas da Contratação Pública, na celebração de contratos de Consultoria e também na aquisição de bens, em que necessariamente temos que capacitar os nossos técnicos nesta matéria.”

As alegações produzidas em nada invalidam as considerações sobre a matéria constante do anteprojeto do relatório, pelo que, a constatação em sede do relato, é de se manter. Ao contrário do alegado pelos responsáveis, à contratação de serviços de consultoria, o ajuste direto, com fundamento no valor do contrato de 500.000 CVE¹⁸ (quinhentos mil escudos) e ao abrigo do n.º 4 do art.º 155.º da CCP, não constituía o procedimento pré-contratual expressamente previsto e autorizado.

Ademais, das alegações dos responsáveis, pode-se extrair a concordância pelo desrespeito ao quadro normativo aplicável.

A entidade adjudicante, anterior à formação contratual do serviço de consultoria, estava obrigada a proceder à elaboração de uma short list de, no mínimo, 3 (três) convidados. A Uni-CV, enquanto entidade adjudicante, não fez prova da ocorrência de nenhuma das exceções permitidas e contempladas no art.º 39.º do CCP. Outrossim, nos termos do conteúdo normativo do n.º 4 do art.º 30.º do CCP, não é permitida a adoção do procedimento de ajuste direto na celebração de contratos de consultoria.

Igualmente, a transgressão às regras de seleção do procedimento pré-contratual aplicável, consubstanciada na violação aos princípios da contratação pública, máxime da legalidade, concorrência, igualdade, da transparência e publicidade, **há assunção de despesas em violação da lei**, facto esse passível de responsabilidade financeira sancionatória. Assim, nos termos conjugados do n.º 1 do art.º 19.º do CCP; do art.º 35.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho; do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; e dos artigos 40 e 42.º número 1 do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16

¹⁸ Conforme o n.º 1 da cláusula 4.ª do contrato rubricado, cabimento n.º 6055022 e a transferência n.º 6510516, emitida a 25/08/2016.

de janeiro, sugere-se a aplicação de multa aos integrantes do então Conselho Administrativo.

h) Realização de despesas sem lei prévia permissiva

Pela rúbrica *Outros Serviços* foi pago uma fatura referente a 50% do jantar de Natal aos funcionários da Uni-CV no valor de **81.000 CVE** (oitenta e um mil escudos), *cfr.* o **Anexo XIII**. Esta despesa, traduz-se no pagamento indevido, passível de responsabilidade financeira reintegratória ao abrigo do art.º 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Concernente à constatação, os responsáveis afirmaram (a *fls.* 207 e 208 dos autos) *“relativamente a realização das despesas sem uma norma permissiva, mormente a realização de jantar de natal aos funcionários na Uni-CV, aceitamos as recomendações feitas pelos auditores do TC, e comprometeremos em não realizar tais despesas. Todavia, a Uni-CV entendeu que, realizada numa época festiva, a iniciativa seria uma forma de promover não apenas a confraternização com os colaboradores, mas também a boa gestão dos recursos humanos, na medida que potencia a motivação ou estímulo aos colaboradores da Uni-CV, com efeitos específicos na coesão e produtividade com vista ao melhor desenvolvimento institucional.”*

Os responsáveis limitaram-se em justificar os contornos que nortearam a realização dessa despesa, sem, no entanto, indicar a lei prévia permissiva, como expressamente solicitado. Previamente à realização de uma despesa pública, é obrigatório ter em consideração os requisitos exigidos para a sua correção jurídico-financeira, constantes do n.º 1 do art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 29/2001 de 19 de novembro. O primeiro requisito é a conformidade legal. À data dos factos, a conformidade legal de um dispêndio público envolvia: **(i)** a existência de uma norma administrativa ou legislação prévia, válida e autorizante; e **(ii)** a concretização do ato administrativo nos exatos termos e condições autorizados pelo quadro normativo aplicável.

Na ausência dos dois requisitos exigidos pela legislação, enquanto servidores públicos, não poderiam concretizar o ato, sob pena de prática de ato ilegal, formal e substancial.

O TCCV, recorrentemente, nos seus acórdãos, tem considerado indevida a tipologia da despesa pública concretizada, por inexistência de legislação prévia permissiva, e condenado os responsáveis das entidades na reposição dos valores desembolsados.

Consequentemente, ao abrigo das disposições conjugadas da Resolução n.º 22/93, de 6 de dezembro; do n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho; do art.º 7.º, n.º

1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 03 de junho; e do n.º 13 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro¹⁹, a realização dessa despesa é passível de responsabilidade financeira reintegratória aos integrantes do então Conselho Administrativo. Sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide **Anexo XXIX - Cálculo dos juros de mora devidos em Excel**) por facto imputável aos responsáveis da Uni-CV, contados ao dia, a partir da data da infração (23/06/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 47/VIII/2013, de 20 de dezembro (Código Geral Tributário ou CGT) e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a realização destas despesas, é punível com multa, nos termos do art.º 35.º, n.º 1, alínea *b*) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

6.4 Receitas

Para a realização dos testes aos controlos na área de **Receitas**, mais concretamente para as propinas e os emolumentos, e conseqüente validação da eficácia dos controlos instituídos, como técnica de seleção das unidades amostrais, utilizou-se o método de **amostragem por intervalos ou sistemática**. A unidade de amostra escolhida foi o **recibo** e o mês testado foi o de **fevereiro**.

O processo de amostragem e os parâmetros utilizados podem ser resumidos na seguinte figura:

Figura 2 - Processo de amostragem aplicável às receitas

Centro de Custo	Unidade de Amostra	UNIVERSO		AMOSTRA			PARÂMETROS DA AMOSTRA		
		Valor	Dimensão da População (N)	Valor	Dimensão da Amostra (n)	% Testada	Nível de Confiança	Risco de Amostragem	Taxa de Desvio Esperada
Reitoria	Recibos das Propinas	1 653 604	110	341 635	52	47%	95%	5%	7%
Campus de Palmarejo	Recibos das Propinas	1 772 037	205	334 817	37	18%	95%	5%	3%
	Recibos dos Emolumentos	125 456	181	8 450	12	7%	95%	5%	2%
Total		3 551 097	496	684 902	101	20%	-	-	-

Fonte: Elaboração própria dos SATC

Para as receitas provenientes do Tesouro (duodécimos), procedemos ao levantamento e comparação de todos os dados nos extratos de Tesouro com os registos contabilísticos

¹⁹ Define as normas e os procedimentos necessários à execução do Orçamento do Estado para o ano económico de 2017.

da Uni-CV, com o objetivo de certificar a respetiva correlação entre os valores atribuídos e os registos feitos pelos serviços administrativos financeiro da Uni-CV.

a) Propinas por cobrar

Com base na informação que foi fornecida à equipa de auditoria, constatou-se que, as dívidas relativas às propinas, têm estado a evoluir de forma preocupante de ano para ano²⁰. Este facto evidencia uma débil capacidade em termos de cobrança efetiva das dívidas resultantes de propinas.

Os elementos recolhidos indicam que, no período sob análise, registou-se, nos serviços de informação financeira da Uni-CV, em termos de propina por pagar, o montante de **118.877.720 CVE** (cento e dezoito milhões, oitocentos e setenta e sete mil, setecentos e vinte escudos), dos quais **46.143.163 CVE** (quarenta e seis milhões, cento e quarenta e três mil, cento e sessenta e três escudos), são das Instituições²¹, e **72.734.557 CVE** (setenta e dois milhões, setecentos e trinta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e sete escudos) dos alunos.

²⁰ A média de dívidas dos alunos, do não pagamento de propinas no período em análise, situa-se em **12.122.426 CVE** por mês.

²¹ São aquelas que apoiam os alunos com bolsas, subsídios ou apoios pontuais (*Ficase, Câmara Municipais, Citi Habitat, Ministério da Saúde, Ministério de Educação de Timor-Leste, ONG's, Instituições Públicas e Privadas*).

O quadro a seguir apresenta a desagregação das dívidas por natureza em 2017.

Quadro 6 - Dívidas por natureza no 1.º semestre

Designação	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Total do Semestre
Por Alunos	8 726 956	10 734 521	10 939 965	12 662 002	14 220 713	15 450 401	72 734 557
Por Entidades	1 204 690	1 204 690	9 867 190	10 869 490	10 869 490	12 127 613	46 143 163
Total Mensal	9 931 646	11 939 211	20 807 155	23 531 492	25 090 203	27 578 014	118 877 720

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

Além das dívidas do 1.º semestre acima estratificadas, registam-se outras dívidas de várias entidades, resultantes do não pagamento de propinas, que remontam a um montante de **56.109.090 CVE** (cinquenta e seis milhões, cento e nove mil e noventa escudos).

A seguir, o valor, referido no parágrafo anterior, é um quadro, contendo as dívidas por ano letivo, em função do montante e quanto ao número de entidade devedoras para com a Uni-CV.

Quadro 7 - N.º de devedores por ano letivo

Ano Letivo	Nº de Entidades Devedoras	%	Montante em Dívida	%
2011/2012	1	8	9 130 000	16
2012/2013	1	8	3 189 000	6
2013/2014	4	31	8 481 350	15
2014/2015	4	31	6 895 898	12
2015/2016	3	23	28 412 842	51
Total	13	100	56 109 090	100

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

No final do ano letivo de 2015/2016, os montantes em dívida pertenciam a 13 entidades, dos quais **57%** (cinquenta e sete por cento), representativos de **11** (onze) Câmaras Municipais; **37%** (trinta e sete por cento) da FICASE; e **6%** (seis por cento) do Ministério da Saúde, conforme indica o quadro no **Anexo XIV**.

Em sede de alegações, os responsáveis pronunciaram-se nos seguintes termos (a fl. 208 dos autos) *“a Universidade de Cabo Verde está muito dependente da cobrança de propinas dos estudantes, os quais provêm de famílias com situação financeira precária e por isso tem adotado medidas várias para, sem inviabilizar a Universidade, negociar continuamente com os estudantes, planos de liquidação das dívidas acumuladas”*.

Especificamente sobre esta constatação, constitui entendimento da equipa de auditoria que, os responsáveis da Uni-CV, não estão a cumprir, e fazer cumprir o disposto na *Deliberação n.º 10-CONSU/12, de 27 de julho*²². A excessiva acumulação de débitos em mora, como supramencionado e detalhado à data dos factos, por consequência, reduz a capacidade de arrecadação de receitas próprias²³. Consequentemente, aumentam a dependência da Uni-CV para com os desembolsos provenientes do Orçamento do Estado. Os créditos orçamentais, destinados à Uni-CV, não possuem taxa de crescimento anual, capaz de colmatar o défice orçamental. Em decorrência, a Uni-CV enfrentará riscos financeiros, com impacto negativo na liquidez imediata e solvabilidade, impedindo a Instituição de honrar, integral e tempestivamente, todos os compromissos financeiros assumidos ou a assumir.

Consequentemente, os responsáveis devem aperfeiçoar a capacidade de cobrança de receitas próprias, em obediência à deliberação suprarreferida, diminuindo o *stock* de prestações de propina em mora e acautelando a sustentabilidade económico-financeira da Instituição.

a) Ausência de Cobrança dos 10% referentes às multas

Nos termos do disposto no art.º 9.º da *Deliberação n.º 10-CONSU/12, de 27 de julho*, é fixado o valor acrescido de multa na importância correspondente a **10%** (dez por cento) do valor das prestações em dívida, ao estudante que realizar o pagamento de propina para além do prazo.

Nesse mesmo artigo, é referido que, apenas em casos de força maior, pode o Administrador-Geral autorizar a isenção ou a redução da referida multa.

Atinente aos recibos emitidos, registámos situações de pagamentos de propinas fora do prazo estipulado. Em alguns casos, verifica-se o acréscimo de multa e outros não, sem

²² Aprova o regulamento das propinas e emolumentos da Uni-CV.

²³ Ademais, nos termos do art.º 61.º da Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro (nova Lei do TCCV), a não arrecadação de receitas pode ocasionar a condenação dos responsáveis, consubstanciando-se na obrigatoriedade de reposição dos montantes não arrecadados, em prejuízo do Estado.

que sejam apresentados os motivos que sustentaram a não cobrança da multa. A não fundamentação constitui uma violação do acima disposto.

O quadro que se segue evidencia exemplos de alguns pagamentos de propinas isentos da taxa alusiva à multa.

Quadro 8 - N.º de isenções de pagamento de multa

(u.m. CVE)

Nº de Doc	Valor Propina Paga	Valor de Multa Isentada	Centro de Custo
95848	8 500	850	
95921	9 000	900	Campus Palmarejo
95853	8 500	850	
96961	88 500	8 850	
97041	7 200	720	
97683	9 000	900	Reitoria
97696	8 100	810	
Total	138 800	13 880	

Fonte: Dados fornecidos pelos SAF

Particularmente no que à constatação concerne, as alegações dos responsáveis foram as seguintes (a fl. 208 dos autos) *“como forma de aumentar a arrecadação de receitas e para evitar que um grupo considerável de estudantes fique fora do sistema de ensino, por indicação da Reitoria e por despacho da Administração-Geral, abrem-se períodos de negociações das dívidas, onde se isenta, sob condições definidas, as multas aos estudantes que efetuarem as negociações. No Anexo III seguem alguns desses despachos. Internamente vamos iniciar um processo de melhoramento do sistema, de modo a que os números desses despachos constem dos recibos emitidos.”*

As alegações produzidas pelos responsáveis em nada infirmam a observação constante do relato de auditoria, pelo que a conclusão é de se manter. Ademais, o anexo referido nas alegações (anexo III²⁴), não consta do contraditório exercido²⁵.

Pela não produção de prova suficiente e apropriada, que permita concluir pela correção jurídico-financeira dos atos administrativos praticados, ilidindo a possibilidade de discricionariedade administrativa decisória²⁶ e certificando a igualdade de condições e tratamento a todos os estudantes, em respeito aos princípios jurídicos da legalidade, igualdade, imparcialidade, transparência e publicitação, incorrem os responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória.

Assim, com fundamento nas alegações produzidas e enquanto figura de coadjuvação do Reitor nos termos do art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, ao abrigo do art.º 35.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, sugere-se a aplicação de multa à Reitora e ao então Administrador-Geral.

b) Não liquidação do IVA na cobrança das Outras Receitas

Como detalhado no ponto **5.1.4.3.2.**, a Uni-CV, relativamente às *Outras Receitas* e durante o período de abrangência da auditoria, arrecadou um total de **2.253.457 CVE**.

A Uni-CV, pelo seu *core business* e pelas outras operações que exerce concomitantemente, à luz da legislação fiscal vigente e aplicável²⁷, apesar de ser isenta em sede de tributação sobre os rendimentos, é tratada como um sujeito passivo misto. Por outras palavras, em sede do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), pratica, concomitantemente, **operações tributáveis** (arrendamento de espaços para instalação de cantina, reprografia e arrendamento de salas para eventos) e **operações isentas** (ensino, formação e atividades estritamente conexas).

No entanto, ao contrário do previsto nos artigos 2.º; 4.º; 9.º; 25.º, n.ºs 1, alínea c), 2, 3 e 4; 37.º e 39.º da Lei n.º 81/VIII/2015, de 8 de Janeiro de 2015²⁸, a Uni-CV não cumpre com a obrigação declarativa prevista no art.º 37.º da citada Lei - **entrega mensal da**

²⁴ Alegadamente, despachos exarados pelo Administrador-Geral, que fixam os termos e as condições objetivas e subjetivas de negociação dos débitos em mora, bem as situações passíveis de isenção dos juros de mora.

²⁵ Nem os anexos IV e V, ao contrário do declarado na relação de anexos remetidas pelos responsáveis, a fl. 197 dos autos.

²⁶ Apreciação pessoal e subjetiva, consubstanciando-se na liberdade de adequação das normas e atos administrativos ao caso concreto, em substancial desacordo ao quadro normativo aplicável.

²⁷ Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) e Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (CIRPC).

²⁸ Altera, adita e república o CIVA.

declaração periódica relativa às operações efetuadas no decurso do mês precedente, e dos respetivos anexos.

Tabela 2 - Montante global do IVA não liquidado

Centro de custo	Incidência ou valor tributável	Taxa do imposto	Valor do IVA a liquidar
Campus de Palmarejo	1.690.157	15%	253.524
Faculdade de Engenharia e Ciência do Mar	169.800	15%	25.470
Escola de Negócios e Governação	167.000	15%	25.050
Escola de Ciências Agrárias e Ambientais	206.500	15%	30.975
Faculdade de Engenharia e Ciências Humanas	20.000	15%	3.000
Total	2.253.457		338.019

Fonte: Balancete de execução orçamental

As atividades elencadas no ponto **6.1.4.3.2**, em conformidade com o disciplinado nos artigos 4.º e 6.º do CIVA, são consideradas prestações de serviços (incidência real do imposto). Adicionalmente, o art.º 9.º não as isenta de tributação.

A dispensa da obrigação de entrega da declaração periódica mensal só é concedida a sujeitos passivos que pratiquem, **exclusivamente**, operações isentas de imposto que não confirmem o direito à dedução (art.º 25.º, n.º 3 do CIVA).

Como tal, a Uni-CV pode sofrer multas e penalidades por infrações fiscais (não entrega da declaração mensal), conforme o art.º 71.º do CIVA.

À luz do art.º 80.º do CIVA, se ficar comprovado que, da falta da entrega da declaração mensal, resultou atraso na liquidação ou pagamento do imposto, à dívida, serão acrescidos os juros compensatórios, contados ao dia (a contagem far-se-á de acordo com o estipulado no art.º 33.º do Código Geral Tributário) até o momento do pagamento por parte do sujeito passivo.

Em virtude dos argumentos acima discorridos, a Uni-CV, ao abrigo do CIVA, não liquidou, e não entregou ao Estado, IVA no valor de **338.019 CVE** (trezentos e trinta e oito mil e

dezanove escudos). Este valor resulta da aplicação da taxa legal do IVA (15%) ao valor tributável de **2.253.457 CVE** (dois milhões, duzentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e sete escudos), que correspondente ao saldo da rubrica *Outras Receitas*, à data dos factos.

Finalmente, constitui entendimento da equipa de auditoria que, em face da descrição dos factos, está-se na presença da não liquidação, cobrança e entrega, nos cofres do Estado, das receitas devidas. Esses factos são passíveis de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, sem prejuízo de eventual responsabilidade por dano ao erário público. E, com fundamento no mesmo artigo, a equipa de auditoria solicitou, à administração da Uni-CV, os cabais esclarecimentos que se impunham, para a clarificação dos factos relatados.

Relativamente a esse ponto do relato, os responsáveis alegam (a fl. 208 dos autos) *“estas receitas têm sido incluídas na rubrica taxas e emolumentos. Reconhecemos que a previsão de receitas certas ou com um elevado nível de previsibilidade, como o arrendamento de espaços para a cantina e a reprografia, podiam ser destacadas. Fica a observação para os próximos relatórios de contas.”*

A alegação produzida em nada altera a observação constante do relato, pelo que a conclusão é de manter pela equipa de auditoria. Ao contrário da argumentação concebida pelos responsáveis, o produto da liquidação e cobrança do IVA não constitui receita orçamental da Uni-CV. Enquanto sujeito passivo do imposto, a Uni-CV intervém como intermediário, liquidando, cobrando o imposto e entregando o produto nos cofres públicos, mensalmente e no prazo determinado.

Por conseguinte, as razões invocadas não são bastantes e relevantes para que sustentem ou justifiquem a não liquidação, cobrança e entrega, nos cofres do Estado, das receitas devidas. Consequentemente, este facto é passível responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, sem prejuízo de responsabilidade financeira reintegratória por dano.

c) Outros factos

Foram ainda, constatadas outras insuficiências, que carecem de um cabal esclarecimento por parte dos responsáveis da Uni-CV:

- As propinas pagas pelas instituições nunca são objeto de pagamento dos **10%** (dez por cento) de multa, nos termos da Deliberação indicada no ponto anterior;

Nas suas alegações, os responsáveis afirmaram (a fl. 209 dos autos) *“como forma de atrair financiadores de bolsas de estudos, a Uni-CV tem firmado protocolos com algumas entidades nacionais e estrangeiras que têm interesse em financiar as propinas dos estudantes, mas estes financiadores, como contrapartida, exigem que a Uni-CV não lhes cobre os juros de mora, até porque algumas dessas entidades são financiadas por pessoas singulares que, de forma voluntária, têm doado os seus recursos para apoiar os nossos estudantes. Alguns afirmam que deixarão de financiar, caso a Uni-CV cobre os juros de mora.”*

A alegação apresentada pelos responsáveis não tem respaldo na Deliberação n.º 10-CONSU/12, de 27 de julho. Por conseguinte, resta comprovada a desconformidade relativamente ao regulamento administrativo, e, conseqüentemente, constituem infrações não-financeiras cometidas pelos responsáveis da Uni-CV. Ademais, ao contrário do alegado de que, todos os parceiros institucionais, exigem a isenção do pagamento dos juros de mora, das instituições referidas na alínea a) da presente secção (*FICASE, Câmaras Municipais, Citi Habitat, Ministério da Saúde, Ministério de Educação de Timor-Leste, ONG´s, Instituições Públicas e Privadas*), fez-se prova, unicamente, do protocolo rubricado com a *Fundação José Damata Monteiro* (a fls. 248 a 252 dos autos). Este protocolo, na cláusula 3.ª, n.º 4, expressamente prevê a isenção do pagamento dos juros de mora.

Esse facto demonstra o incumprimento da deliberação pelo do Reitor sobre a cobrança de propinas, passível de responsabilidade financeira sancionatória alínea a) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho

- Segundo consta dos recibos n.º **96286, 96289 e 96727**, procedeu-se à redução de **450 CVE** (quatrocentos e cinquenta escudos) no pagamento de propina, devido ao facto do portador possuir *Cartão Jovem*. No entanto, não se apresentou o respetivo comprovativo anexo ao recibo;

Relativamente a esse ponto, os responsáveis pronunciaram-se nos seguintes termos (a fl. 209 dos autos) *“o registo de Cartão Jovem no sistema é feito da*

seguinte forma: o estudante apresenta o original e cópia do cartão nos Serviços Académicos e este serviço, por sua vez, verifica a validade do cartão e a autenticidade da cópia e, posteriormente, encaminha este documento ao responsável por esta área, que regista os dados no sistema, para que possam ocorrer os descontos dentro do período da validade do cartão. O arquivo físico permanece no serviço, para que o Responsável do Serviço possa verificar os dados inseridos no sistema e para, em casos necessários, o restante do pessoal possa reconfirmar os dados inseridos.”

Aduzem, ainda, “não se anexa a todos os recibos emitidos uma cópia do cartão, o que seria um custo a mais para a instituição ou para o estudante, tendo em conta que já temos um arquivo físico.”

A equipa de auditoria entende que, a constatação constante do relato de auditoria, está devidamente esclarecida.

- O recibo n.º **96760** apresenta o nome da aluna Jaqueline Nunes Tavares, enquanto o comprovativo do depósito em banco afigura o nome do aluno Márcio Luís Sanches;

Os responsáveis afirmaram o seguinte (a fl. 210 dos autos) *“na Universidade, temos constatado que muitos pais, encarregados de educação, familiares, amigos e instituições têm efetuado depósitos a favor dos estudantes que frequentam a Uni-CV, por motivos vários, como por exemplo: Pais que vivem em concelhos onde não temos um Pólo e eles fazem os depósitos e enviam os comprovativos para os filhos apresentarem na instituição; Pais que entregam a um filho/estudante valores para depositarem a favor de outro irmão; Colegas de turma que fazem o depósito do outro, etc. Não temos como impedir estas práticas, mas estamos trabalhando junto dos bancos e do Tesouro de Cabo Verde no sentido de sincronizarmos os nossos sistemas, de modo a que os depósitos feitos sejam, de imediato, associados aos estudantes vinculados ao dever de fazer os pagamentos, em conformidade com a respetiva identificação no Sistema de Gestão.”*

A alegação dos responsáveis vem corroborar a conclusão plasmada no relato de auditoria. A ausência de correspondência entre o depositante e o aluno-beneficiário é passível de resolução, caso haja padronização das referências bancárias por parte da Uni-CV. Com base na conta corrente de cada aluno, o sistema integrado em uso na

instituição pode gerar referências bancárias para pagamento, devidamente comunicadas e acordadas com as instituições bancárias e Tesouro.

Como conteúdo mínimo, pode-se incluir: **(i)** faculdade, escola ou departamento; **(ii)** nome do aluno; **(iii)** curso frequentado; **(iv)** ano do curso; e **(v)** mês de referência.

Havendo a intenção da Uni-CV em trabalhar junto dos bancos e do Tesouro de Cabo Verde, para sincronizar os sistemas, a equipa de auditoria considera parcialmente justificada a constatação.

- Os recibos n.º **97502** e **97497** indicam os valores de **2.000 CVE** (dois mil escudos) e **11.000 CVE** (onze mil escudos), respetivamente. Contudo, o comprovativo de depósito indica o valor de **12.000 CVE** (doze mil escudos). Feitas as contas, faltou por depositar a quantia de **1.000 CVE** (mil escudos);
- Existência de um erro no registo contabilístico de um pagamento de propina, feito pela Câmara Municipal do Tarrafal (Ilha de Santiago) no valor de **39.600 CVE** (trinta e nove mil e seiscentos escudos). Por lapso, foi, indevidamente, registado o valor de **396.000 CVE** (trezentos e noventa e seis mil escudos), empolando, assim, o registo das receitas em **356.400 CVE** (trezentos e cinquenta e seis mil e quatrocentos escudos). Entretanto, durante os trabalhos de campo, o referido erro foi, devidamente, corrigido.

Especificamente sobre ambas as constatações, foram totalmente sanadas, após a correção dos erros materiais.

6.1.1. Recursos humanos

a) Retenção e tributação de rendimentos da categoria B – rendimentos profissionais²⁹

A tabela abaixo sumariza, por mês e por faculdade/escola, os valores pagos em excesso aos trabalhadores independentes/prestadores de serviços – docentes e administrativos. Os pagamentos em excesso materializaram-se através da insuficiência de retenção e tributação, em sede de IRPS.

²⁹ Ao abrigo do n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31/12 – aprova o Código do IRPS; e
²⁹ Conforme o art.º 27.º da Lei n.º 5/IX/2016, de 30/12 - Aprova o OE para 2017.

Tabela 3 - Categoria B / Insuficiência de retenção de IRPS por mês

Centro de Custo	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho
Campus Palmarejo	59 926	62 202	47 518	-20 154	44 500	44 500
Escola de Negócios e Governação	19 067	17 080	9 486	-	-	-14 624
Casa da Música	25 400					
Subtotal por mês	104 393	79 282	57 004	-20 154	44 500	29 876
Total Geral	294 901					

Fonte: folhas de processamento salarial

OBS:

Os valores negativos indicam retenção em excesso.
Serão, devidamente, enquadrados na alínea b), a seguir.

Conforme evidenciado no **Anexo XV**, durante o horizonte temporal definido no ponto 2.2, al. a), os serviços administrativos e financeiros da Uni-CV pagaram aos profissionais independentes (docentes e administrativos com contrato de prestação de serviço), em excesso, o valor de **294.901 CVE** (duzentos e noventa e quatro mil, novecentos e um escudos). No tocante à amostra selecionada e testada, foi pago o valor bruto de **9.147.720 CVE** (nove milhões, cento e quarenta e sete ml, setecentos e vinte escudos) como remuneração da Categoria B. Desse montante, os serviços administrativos e financeiros retiveram, em sede de IRPS, **1.077.257 CVE** (um milhão e setenta e sete mil, duzentos e cinquenta e sete escudos), quando deveriam ter retido **1.372.158 CVE** (um milhão, trezentos e setenta e dois mil, cento e cinquenta e oito escudos), que, posteriormente, seriam entregues à Administração Tributária Nacional.

O total pago a mais resulta de interpretações desacertadas das regras de tributação e retenção dos rendimentos da Categoria B auferidos. Por lapso, no tratamento fiscal a dispensar, foram tributados e retidos de acordo com as regras dos rendimentos da Categoria A – **trabalho dependente e pensões** – e não sob as regras próprias da Categoria B. Os fatores originadores das imprecisões, em sede do IRPS, situam-se na inclusão dos seguintes:

- a) **Utilização incorreta de diferentes taxas:** 15%, 21% ou 25%, *cfr.* a massa salarial a tributar, ao invés da taxa única de 15%;

- b) **Inclusão da parcela a abater:** 5.500 CVE, 10.300 CVE ou 16.300 CVE, de acordo com o quantitativo a tributar-se e *cfr.* o n.º 4 do art.º 70.º do Código do IRPS. A tributação e retenção dos rendimentos da Categoria B faz-se **sem a inclusão da parcela a abater**; e
- c) **Casa da Música:** *cfr. Anexo XVI*, a discrepância verificada prende-se com a tributação, à taxa de **15%**, de rendimentos originados e devidos em 2016. O facto gerador da obrigatoriedade de tributação dos rendimentos da Categoria B originou-se em 2016, com a prestação do serviço – princípio contabilístico de balanceamento entre os gastos e os rendimentos. Em 2016, a taxa de tributação dos rendimentos da Categoria B era de **20%**. Igualmente, para se respeitar o princípio de especialização do exercício ou da periodização económica, todos os gastos e as consequentes obrigações, associados às prestações dos serviços, deveriam ser reconhecidos e contabilizados em 2016. A obrigação de retenção e entrega ao Estado deveria ser contabilizada utilizando a taxa de **20%**, que transitaria para o exercício económico de 2017.

Por interpretação do art.º 47.º da acima citada Lei, que aprova o Código do IRPS, os rendimentos da Categoria B estão sujeitos à retenção na fonte, por via da tributação à taxa única de **20%** (vinte por cento), assumindo-se como um pagamento do imposto devido a final. Deste artigo, resulta que, os rendimentos da Categoria B, não são tributados de forma progressiva, mas sim à taxa única (sem carácter liberatório).

Ora, o art.º 27.º da Lei n.º 5/IX/2016, de 30/12, alterou, apenas, a taxa de tributação e retenção na fonte dos rendimentos da Categoria B. As regras de tributação e retenção permaneceram inalteráveis. Ao invés de **20%** (vinte por cento), passou a vigorar, para o exercício económico de 2017, a taxa de **15%** (quinze por cento) para o trabalho independente/prestação de serviços.

Concluindo e em respeito às regras de tributação e retenção da categoria B, o valor global a ser retido resultaria da aplicação da taxa de **15%** (quinze por cento) ao total de **9.147.720 CVE** (nove milhões, cento e quarenta e sete mil, setecentos e vinte escudos). Houve uma imprecisão de retenção, que se traduz no pagamento em excesso de **294.901 CVE** (duzentos e noventa e quatro mil, novecentos e um escudos).

O acima referenciado pagamento a mais é enquadrável, numa infração às regras plasmadas nos art.º 47.º e 71.º da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31/12, bem como no art.º 27.º da Lei n.º 5/IX/2016, de 30/12.

A violação da regra de tratamento fiscal supramencionado, é punível conforme o mecanismo de responsabilidade na substituição tributária com retenção –retenção em falta, previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º da Lei n.º 47/VIII/2013, de 20/12³⁰. Adicionalmente, a Uni-CV, na qualidade de **substituto tributário**, pode ser considerado responsável pelo pagamento dos juros compensatórios, previstos na alínea a) do n.º 2 do art.º 25.º da mesma Lei.

Finalmente, constitui entendimento da equipa de auditoria que, em face da descrição dos factos, está-se na presença de pagamentos indevidos, no valor de **294.901 CVE** (duzentos e noventa e quatro mil, novecentos e um escudos), passível de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos da n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho³¹, sem prejuízo da responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea c, do n.º 1 do art.º 35.º da mesma lei.

A equipa de auditoria solicitou, à administração da Uni-CV, os cabais esclarecimentos que se impunham, para a clarificação dos factos relatados. as alegações apresentadas pelos responsáveis, foram as seguintes *“utilização incorreta de diferentes taxas - reconhecemos a não conformidade no enquadramento dos rendimentos da categoria B na categoria A. Tomamos boa nota das recomendações da equipa de auditores no que tange as regras de tributação e, em consequência, a Uni-CV irá proceder à regularização desses casos.*

Aduzem, ainda, “foi ressaltada, pela equipa de auditoria, a discrepância na atribuição da taxa de 15% de rendimentos originados e devidos em 2016. A Uni-CV procedeu à cabimentação das despesas utilizando a taxa do ano em que as despesas foram realizadas. Todavia, estas despesas foram rejeitadas pelo coordenador financeiro, alegando que os descontos deveriam ser feitos de acordo com as taxas que passaram a vigorar no ano de pagamento (2017)”.

As alegações produzidas pelos responsáveis, em sede do direito ao contraditório, em nada infirmam as constatações de auditoria, refletidas no Relato. Relativamente à discrepância na seleção da taxa de retenção na fonte de **15%** (quinze por cento), para

³⁰ Aprova o Código Geral Tributário (CGT).

³¹ Estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas de Cabo Verde

rendimentos gerados e devidos em 2017 (cuja taxa de tributação e retenção era de **20%**), não se fez prova suficiente e apropriada da alegada recusa do visto prévio do controlador financeiro³², como motivo bastante para a violação das regras de tributação e retenção na fonte da categoria B, válidas para o exercício fiscal de 2017.

Consequentemente, à luz dos factos apurados, da apreciação técnica às alegações produzidas e da factualidade comprovada, confirma-se a infração às regras plasmadas nos art.º 47.^º³³ e 71.º, ambos da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de Dezembro, bem como no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 23 de Janeiro³⁴, consubstanciadas no pagamento indevido no exato montante de **294.901 CVE** (duzentos e noventa e quatro mil, novecentos e um escudos), passível de efetivação de responsabilidade financeira reintegratória imputável aos responsáveis, com fundamento nas disposições conjugadas do art.º 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, do art.º

7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; e, finalmente, do n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro³⁵. Sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide **anexo XXIX**, cálculo dos juros de mora devidos em *Excel*) por facto imputável aos responsáveis da Uni-CV (não liquidação integral e entrega atempada do tributo devido), contados ao dia, a partir do término do prazo legal para o pagamento voluntário do tributo a reter (16/01/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a violação da regra de tributação e retenção na fonte, pela não liquidação e entrega, nos cofres do Estado, da quantia integral devida, é punível com multa, com substrato jurídico no art.º 35.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

³² No segundo parágrafo do ponto 5.2.4, alínea a), página 19 do contraditório, faz-se referência ao coordenador financeiro. Entretanto, pelo exposto, deduz-se tratar da figura jurídica do controlador financeiro.

³³ À data dos factos, alterado pelo art.º 27.º da Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro.

³⁴ Define o regime das retenções na fonte das diversas categorias de rendimentos. Retificado no *Boletim Oficial* n.º 19, I Série, de 19 de março de 2015.

³⁵ À data dos factos, definia as normas e os procedimentos necessários à execução do Orçamento do Estado para o ano económico de 2017.

b) Tributação e retenção em excesso de rendimentos da Categoria B

Conforme a tabela 2 da alínea anterior, durante os testes aos controlos, verificou-se que, no **Campus de Palmarejo** e na **Escola de Negócios e Governação**, nos meses de abril e de junho, os serviços administrativos e financeiros procederam à tributação e retenção a mais de rendimentos da Categoria B, nos valores de **20.154 CVE** (vinte mil, cento e cinquenta e quatro escudos) e **14.624 CVE** (catorze mil, seiscentos e vinte e quatro escudos), respetivamente.

Tabela 4 - Rendimentos tributados em excesso no Campus de Palmarejo

Docente	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Excesso de Retenção
Cláudia Sofia São Marcos Miranda Beato	0	0	0	13 171	0	0	13 171
Ernânia Rocha Fortes	-2 735	-2 735	0	10 297	0	0	4 826
Jacira Rocha Monteiro	-2 735	-2 735	0	10 297	0	0	4 826
Jakson Augusto Léger Monteiro	0	0	0	10 297	0	0	10 297
Juary Sousa de Brito	-2 735	-2 735	0	10 297	0	0	4 826
Suzana Gomes Reis	-2 735	-2 735	0	10 297	0	0	4 826
Total Geral				42 772			

Fonte: folhas de processamento salarial

OBS:

- 1) Os valores negativos indicam insuficiência de retenção;
- 2) Os valores positivos sinalizam retenção em excesso; e
- 3) O excesso de retenção, para cada docente, resulta da soma algébrica dos valores mensais.

Após a execução dos testes de controlo, detetou-se que, o motivo da retenção em excesso verificada, fundamenta-se em interpretações erróneas do tratamento fiscal a conceder aos rendimentos da categoria B.

O Orçamento do Estado, para o ano económico de 2017, contempla uma série de alterações ao Código de Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares, aprovado pela Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de dezembro. Ora, precisamente o art.º 27.º da Lei n.º 5/IX/2016, de 30/12, alterou, apenas, a taxa de tributação e retenção na fonte dos rendimentos da Categoria B. As regras de tributação e retenção permaneceram inalteráveis. Ao invés de **20%** (vinte por cento), passou a vigorar, para o exercício

económico de 2017, a taxa de **15%** (quinze por cento) para o trabalho independente/prestação de serviços.

Foram tributados, indevidamente, à taxa de **20%** (vinte por cento), o que originou a retenção em excesso.

No que diz respeito à Escola de Negócios e Governação, a soma algébrica revelou que, os docentes cujas parcelas dos rendimentos foram tributadas em excesso, são devedores e não credores. Por outras palavras, as parcelas tributadas em excesso são inferiores às parcelas insuficientemente tributadas.

Tabela 5 - Valor recebido em excesso na ENG

Tipo de vínculo laboral	Remuneração bruta total	Valor global retido na fonte (1)	Valor global a reter na fonte (2)	Valor recebido em excesso (2 – 1)
Prestação de serviço	1.473778	190.057	221.067	31.009

Fonte: folhas de processamento salarial

Sobre as conclusões insertas nesta alínea *b)*, os responsáveis alegaram “à semelhança do mencionado no ponto anterior, as retenções apontadas na tabela, referente aos meses de janeiro e fevereiro carecem de correções e vamos providenciar a retificação dos mesmos. As retenções efetuadas a partir de março, foram alvo de correções. Reconhecemos o lapso nas regras de tributação e retenção dos rendimentos da categoria, a Uni-CV procederá à devida correção”.

Em face das alegações e das provas de revisão remetidas, deu-se por provada a tempestiva e integral retificação das incorreções detetadas. Consequentemente, a equipa de auditoria considera sanado o facto imputado em sede do Relato.

c) **Retenção e tributação de rendimentos da categoria A – rendimentos do trabalho dependente**³⁶

Na tabela a seguir, resume-se, por mês, os valores pagos em excesso aos trabalhadores dependentes³⁷ – docentes com contrato de trabalho. Os pagamentos em excesso materializaram-se através da insuficiência de retenção e tributação, em sede de IRPS.

Tabela 6 - Categoria A - Insuficiência de retenção de IRPS por mês

Centro de Custo	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar	96 642	22 936	22 936	22 936
Total	165 450			

Fonte: folhas de processamento salarial

O **Anexo XVII** estratifica as imprecisões detetadas no âmbito da tributação e retenção de rendimentos da Categoria A – trabalho dependente. Nas folhas de processamento salarial disponibilizadas, todos os docentes, referidos no Anexo XVII, possuem vínculo laboral de trabalhador dependente. Em virtude deste facto, todos os rendimentos auferidos pelos titulares (sujeitos passivos do IRPS, ao abrigo do n.º 1 do art.º 19.º) enquadram-se no disposto no art.º 2.º da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de dezembro.

Em consequência, a sua tributação e retenção fazem-se conforme as regras previstas no n.º 1 do art.º 47.º, com carácter progressivo e liberatório, por intermédio das taxas e dos abatimentos contemplados no art.º 71.º, n.º 4.

Através da amostra selecionada e contemplada nos testes aos controlos – gastos com pessoal –, constatou-se que, no período de referência da auditoria, a Uni-CV, na FECM, colocou, à disposição dos trabalhadores dependentes, **42.346.938 CVE** (quarenta e dois milhões, trezentos e quarenta e seis mil, novecentos e trinta e oito escudos). Desse montante e em relação à amostra, os serviços administrativos e financeiros retiveram, em sede de IRPS, **370.981 CVE** (trezentos e setenta mil, novecentos e oitenta e um escudos), quando deveriam ter retido **536.433 CVE**

³⁶ Ao abrigo do n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31/12 – aprova o Código do IRPS.

³⁷ Em tudo que não for expressamente designado, considera-se remetido para a Lei n.º 78/VIII/2014, de 31/12.

(quinhentos e trinta e seis mil, quatrocentos e trinta e três escudos), que, posteriormente, seriam entregues à Administração Tributária Nacional.

Através da diferença entre o montante retido e o montante que deveria ter sido retido, chega-se ao valor total dos pagamentos em excesso, que ascendem a **165.452 CVE** (cento e sessenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e dois escudos).

O total pago a mais resulta de interpretações desacertadas das regras de tributação e retenção dos rendimentos da Categoria A auferidos. Por lapso, no tratamento fiscal a dispensar, não foram tributados e retidos de acordo com as regras dos rendimentos da Categoria A – **trabalho dependente e pensões** – O facto originador das inexatidões, em sede do IRPS, situa-se na inclusão do seguinte:

d) Utilização de taxas diferentes das contempladas na Lei;

O acima referenciado pagamento em demasia é enquadrável, à luz da sua substância, numa infração às regras plasmadas no n.º 1 do art.º 47.º e no art.º 71.º, n.º 4 da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31/12.

Outrossim, a violação das regras de tratamento fiscal supramencionados, é punível conforme o mecanismo de responsabilidade na substituição tributária com retenção – retenção em falta, previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º da Lei n.º 47/VIII/2013, de 20/12. Adicionalmente, a Uni-CV, na qualidade de **substituto tributário**, pode ser considerado responsável pelo pagamento dos juros compensatórios, previstos na alínea a) do n.º 2 do art.º 25.º da mesma Lei.

Finalmente, constitui entendimento da equipa de auditoria que, em face da descrição dos factos apresentados, está-se na presença de pagamentos indevidos. Como tal, suscetíveis de serem enquadrados como responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 35.º e n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, respetivamente.

A equipa de auditoria solicitou, à administração da Uni-CV, os cabais esclarecimentos que se impunham, para a clarificação dos factos relatados.

Especificamente sobre esse ponto, alegam os responsáveis o seguinte: *“informamos que não houve pagamento em excesso aos docentes. No mês de dezembro de 2016 foram feitos descontos a mais do IRPS aos docentes, assim foram regularizadas estas*

situações nos meses de janeiro a abril de 2017, como poderão ser verificados nas folhas de salário que contam do anexo VI”.

Analisadas as alegações produzidas no exercício do direito ao contraditório, pela ausência de provas suficientes e apropriadas³⁸, conclui-se pela não invalidação das considerações sobre a matéria suprarreferida e constante do relato de auditoria. Pelo que, a conclusão, é de se manter.

Em decorrência, está-se na presença de pagamentos indevidos no exato montante de **165.450 CVE** (cento e sessenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta escudos), passível de efetivação de responsabilidade financeira reintegratória imputável aos responsáveis, nos termos combinados do art.º 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, do art.º 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; e, finalmente, do n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro. Sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide anexo *Cálculo_Juros_Mora_Auditoria_Uni_CV_VF* em *Excel*) por facto imputável aos responsáveis da Uni-CV (não liquidação integral e entrega atempada do tributo devido), contados ao dia, a partir do término do exercício fiscal de referência (31/12/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a violação das regras de tributação e retenção na fonte, caracterizada pela não liquidação e entrega, nos cofres do Estado, da quantia integral devida, é punível com multa, com fundamento jurídico no art.º 35.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

e) Campus de Palmarejo - Funcionário Djamilo Neves Oliveira Lopes

Conforme as folhas de processamento salarial disponibilizadas, o *Sr. Djamilo Lopes* auferiu, de janeiro a junho, uma remuneração bruta de **25.000 CVE** (vinte e cinco mil escudos). Apesar de ser classificado como um prestador de serviço (logo, enquadrável nas regras de tributação e retenção da Categoria B), recebeu, de janeiro a maio, o tratamento fiscal reservado aos rendimentos da Categoria A – ***isenção de tributação em sede de IRPS, por situar-se abaixo de 35.000 CVE (trinta e cinco***

³⁸ Ao contrário do declarado na página 20 do contraditório exercido, dos anexos ao contraditório remetidos, não consta o **anexo VI**. Igualmente, não foram enviadas as folhas de processamento salarial do mês de dezembro de 2016; as declarações mensais das retenções efetuadas nos pagamentos de salários (DPR), de retificação ou substituição, entregues através do portal *Porton di Nos Ilha*; e nem o correspondente recibo de pagamento.

mil escudos) mensais, a que se equivale 420.000 CVE (quatrocentos e vinte mil escudos) anuais.

A ausência de retenção, em sede de quotização para a Segurança Social, de janeiro a maio, reforça a conclusão de tratar-se de um prestador de serviço. Ora, a Lei 78/VIII/2014, de 31/12, em relação aos rendimentos da Categoria B, isenta, **apenas**, “(...) *50% dos rendimentos das atividades agrícolas, piscatórias, silvícolas ou pecuárias auferidos sujeitos passivos que as exerçam de forma exclusiva e que se encontrem enquadrados no regime de contabilidade organizada.*”

Finalmente, a Lei n.º 5/IX/2016, de 30/12, não introduziu nenhuma alteração em matéria de isenção de rendimentos da Categoria B. Por via do previsto no art.º 47.º da Lei n.º 5/IX/2016, de 30/12, o rendimento mensal de **25.000 CVE** (vinte e cinco mil escudos) deveria ter sido tributado e retido em **15%** (quinze por cento) - valor mensal de **3.750 CVE** (três mil, setecentos e cinquenta escudos) de retenção na fonte.

Em virtude dos argumentos supra referenciados, não foi entregue, à Administração Fiscal, o montante de **18.750 CVE** (dezoito mil, setecentos e cinquenta escudos), correspondendo a **5** (cinco) meses.

A partir do mês de junho inclusive, passou a ser considerado um trabalhador dependente e tributado conforme as regras próprias dos rendimentos da Categoria A. Ao referido funcionário, reteve-se a quotização de **8%** (oito por cento), alusiva à Segurança Social. Em sede de relato, solicitou-se o comprovativo da inscrição na Segurança Social, bem como a declaração emanada pelo INPS, que atestasse a data de inscrição, bem como o n.º de beneficiário do trabalhador.

Outrossim, a violação das regras de tratamento fiscal supramencionados, é punível conforme o mecanismo de responsabilidade na substituição tributária com retenção – retenção em falta, previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º da Lei n.º 47/VIII/2013, de 20/12. Adicionalmente, a Uni-CV, na qualidade de **substituto tributário**, pode ser considerado responsável pelo pagamento dos juros compensatórios, previstos na alínea a) do n.º 2 do art.º 25.º da mesma Lei.

Finalmente, constitui entendimento da equipa de Auditoria que, em face da descrição dos factos apresentados, está-se na presença de pagamentos indevidos. Como tal, suscetíveis de serem enquadrados como responsabilidade financeira sancionatória e

reintegratória, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 35.º e n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, respetivamente.

A equipa de auditoria solicitou, à administração da Uni-CV, os cabais esclarecimentos que se impunham, para a clarificação dos factos relatados.

A seguir, são particularizadas as alegações dos responsáveis *“reconhece-se a falha detetada na retenção do IUR deste funcionário e a Uni-CV irá proceder com a retificação desta situação e verificará se não há outros casos do tipo e que necessitam também de retificações.”*

Do solicitado em sede do Relato, os responsáveis não enviaram prova suficiente e apropriada³⁹ da integral retificação dos valores não retidos na fonte, nem comprovativo de inscrição na Segurança Social. Consequentemente, as alegações transcritas em nada alteram as conclusões plasmadas no Relato de auditoria.

Fica provado o pagamento indevido no valor de **18.750 CVE** (dezoito mil, setecentos e cinquenta escudos), facto esse passível de responsabilidade financeira reintegratória aos responsáveis, nos termos das disposições conjugadas do art.º 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, do art.º 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; e, finalmente, do n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro. Sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide **anexo XXIX**, *cálculo dos juros de mora devidos em Excel*) por facto imputável aos responsáveis da Uni-CV (não liquidação integral e entrega atempada do tributo devido), contados ao dia, a partir do término do exercício fiscal de referência (31/12/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a violação das regras de tributação e retenção na fonte, caracterizada pela não liquidação e entrega, nos cofres do Estado, da quantia integral devida, é punível com multa, com fundamento jurídico no art.º 35.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

³⁹ Folhas de processamento salarial subsequentes atestando a regularização na tributação e retenção; declarações mensais das retenções efetuadas nos pagamentos de salários (DPR), de retificação ou substituição, entregues através do portal *Porton di Nos Ilha*; e nem o correspondente recibo de pagamento.

f) **Campus de Palmarejo:** Novas admissões

Após o término dos testes de controlo aos gastos com pessoal, detetou-se discrepâncias no tocante ao valor mensal dos montantes pagos aos seguintes prestadores de serviços, na qualidade de docentes.

Tabela 7 - Variação salarial de docentes

Nome	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho
Juary Sousa de Brito	126 082	126 082	0	205 934	138 196	138 196
Suzana Gomes Reis	126 082	126 082	0	205 934	138 196	138 196
Ernânia Rocha Fortes	126 082	126 082	0	205 934	138 196	138 196
Jacira Rocha Monteiro	126 082	126 082	0	205 934	138 196	138 196
Cláudia Sofia São Marcos Miranda Beato	0	0	0	263 418	164 636	164 636
Jakson Augusto Léger Monteiro	0	0	0	205 934	126 082	126 082
António Manuel Guerreiro Colaço	0	0	0	0	214 339	0

Fonte: folhas de processamento salarial

Após a minuciosa análise e confrontação entre os valores que foram pagos e os que deveriam ter sido pagos, em virtude da categoria e da referência/escalão detetou-se, por docente, os seguintes recebimentos a mais:

Tabela 8 - Valores a corrigir por docente

Nome	Centro de Custo	Cargo	Valor Recebido Indevidamente
Juary de Brito	Campus de Palmarejo	Docente	28 431
Suzana Reis	Campus de Palmarejo	Docente	28 431
Ernânia Fortes	Campus de Palmarejo	Docente	28 431
Jacira Monteiro	Campus de Palmarejo	Docente	28 431
Total			113 723

Fonte: Elaboração própria dos SATC

A equipa de auditoria, após a conclusão do trabalho de terreno, solicitou, à administração da Uni-CV, os necessários esclarecimentos e documentos de suporte que justifiquem as disparidades encontradas. Até ao momento da elaboração do presente relato de auditoria, por intermédio da comunicação eletrónica oficial, remeteu-se, apenas, esclarecimentos, informando da deteção, por parte dos Recursos

Humanos (RH), da situação e necessidade de retificação. Não se expediu nenhum documento de suporte, que comprove a efetiva retificação.

Solicitou-se à administração da Uni-CV, todos os documentos de suporte legalmente válidos que certificassem a tempestiva correção dos pagamentos em excesso detetados.

Especificamente sobre esta constatação, os responsáveis pronunciaram-se nos seguintes termos (a fls. 211, 212, 263 e 264 dos autos): *“a equipa de auditoria referiu-se a um alegado pagamento a mais aos novos docentes admitidos no Campus do Palmarejo no mês de maio e junho de 17. Informamos que estes casos já foram regularizados no mês de julho como poderá ser verificado na folha de salário que conta do Anexo VII”*.

Apesar de ter sido remetido cópia duma alegada folha de processamento salarial (fls. 263 e 264 dos autos), cujo conteúdo é textualmente indecifrável⁴⁰, no cabeçalho consegue-se verificar que, a referida folha, é alusiva ao exercício fiscal de Julho de 2017. Ora, o Relato de auditoria foi formalmente redigido a 23 de novembro de 2017 (com a indicação do erro), tendo os correspondentes mandados de citação sido cumpridos a **05 de dezembro de 2017**.

Consequentemente, é de se questionar a correção de um erro **127** (cento e vinte e sete) dias antecedentes à comunicação do erro, por intermédio da citação. Outrossim, a remessa da folha de processamento salarial não constitui prova suficiente e apropriada da integral e tempestiva correção do erro. A comprovação da factualidade da correção exigia a concomitante remessa dos recibos de pagamento de salários (com as respetivas assinaturas legalmente válidas), cópia dos cheques emitidos e/ou expressa prova do montante pago via transferência bancária. Pelo que são de manter as observações de auditoria.

Os factos acima descritos, são passíveis de responsabilidade financeira reintegratória a qual recai sobre os beneficiários e os responsáveis que autorizaram o pagamento no quantitativo de **113.723 CVE** (cento e treze mil, setecentos e vinte e três escudos), com amparo no art.º 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, conjugado com o previsto no art.º 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; e, finalmente, com o decretado no n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro. Sem prejuízo

⁴⁰ O contraditório, exercido em formato papel, não se fez acompanhar da correspondente versão em formato digital.

dos juros de mora legais devidos (vide **anexo XXIX**, *cálculo dos juros de mora devidos em Exce*) por facto imputável aos responsáveis da Uni-CV (não liquidação integral e entrega atempada do tributo devido), contados ao dia, a partir do término do exercício fiscal de referência (31/12/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a violação das normas processamento e concretização de despesas públicas, é punível com multa, com substrato jurídico no art.º 35.º, n.º 1, alínea *b*) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

g) **Pagamentos sem contrato legalmente válido**

i. Docente Cláudia Sofia São Marcos Miranda Beato

A Uni-CV, por força dos textos contemplados no art.º 51.º e na alínea *g*) do art.º 52.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de Janeiro⁴¹, está adstrita à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas. Adicionalmente, o n.º 5 do art.º 56.º, conjugado com a alínea *h*) do art.º 57.º do mesmo diploma, reforçam a condição de sujeição da Uni-CV perante a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e demais orientações do Tribunal de Contas.

Como referido anteriormente, a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas foram aprovados pela Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Por força do art.º 3.º, n.º 2 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, a Uni-CV está sob jurisdição do Tribunal de Contas. Uma das competências do Tribunal de Contas é realizar a *fiscalização preventiva da legalidade e cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras para as entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 3.º*.

No dia **28 de março de 2017**, a Uni-CV, representado no ato jurídico pelo Senhor *Iderlindo da Costa Pina*, na qualidade de Diretor Administrativo e Financeiro, rubricou,

⁴¹ República e aprova os Estatutos da Uni-CV.

com a Senhora *Cláudia Sofia São Marcos Miranda Beato*, um contrato de prestação de serviços de docência (vide **Anexo XVIII**). O n.º 1 da cláusula terceira estipula que, o referido contrato, tinha a duração de **um semestre letivo**, produzindo efeitos a partir de **14 de março**. A remuneração bruta fixada foi de **164.636 CVE** (cento e sessenta e quatro mil, seiscentos e trinta e seis Escudos).

O anunciado contrato não foi remetido, ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, para efeito de aposição de visto.

Ao contrário do estipulado no art.º 51.º e na alínea g) do art.º 52.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16/01, os contratos de prestação de serviço de docência, da Uni-CV, não estão isentos de fiscalização prévia. É o que resulta da interpretação do texto do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho. Outrossim, o citado instrumento gerador de despesa (contrato de prestação de serviço de docência) não se encontra abrangido, pelo n.º 1 do art.º 14.º da mesma Lei, como uma das isenções ao âmbito da fiscalização prévia.

Os Estatutos da Uni-CV, como referido acima, foram republicados e aprovados por intermédio de Decreto-Lei. O conteúdo, âmbito e isenções da fiscalização prévia, por parte do Tribunal de Contas, encontram-se previstos nos artigos 12.º, 13.º e 14.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho. As leis apresentam uma natural ordem decrescente de importância e prevalência. As leis de menor grau hierárquico (situadas na base da pirâmide) devem obedecer às de maior grau (no topo, a lei constitucional).

Por conseguinte, apenas o art.º 14.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho (enquanto uma norma de uma lei de competência reforçada e reservada absolutamente ao Parlamento) poderia isentar, a Uni-CV, da obrigação de submissão dos atos e contratos, geradores de despesas ou responsabilidades futuras, à fiscalização prévia. Ou, no limite, uma republicação da citada Lei ou alteração pontual, aprovada a partir do Parlamento. O Decreto-Lei, (ato legislativo do Governo) pelo seu grau de hierarquia, é **formal, material e organicamente** inconstitucional, para isentar os atos da Uni-CV da fiscalização prévia.

Como apresentado no **Anexo XVIII**, a citada docente recebeu, sem contrato legalmente eficaz, **14** (catorze) dias de remuneração, à razão de **5.488 CVE** (cinco mil, quatrocentos

e oitenta e oito escudos) diários, perfazendo um total de **76.830 CVE** (setenta e seis mil, oitocentos e trinta Escudos).

Em função dos argumentos acima explanados, constitui entendimento da equipa de auditoria os seguintes pontos:

1. Foi executado o contrato de prestação de serviço sem que tenha sido, previamente, submetido a visto do Tribunal de Contas. Este facto é passível de multa ao abrigo da alínea j) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho;

ii) Docente Jacira Rocha Monteiro

No dia **10 de abril de 2017**, a Uni-CV, representado no ato jurídico pelo Senhor **Mário José Carvalho de Lima**, na qualidade de Administrador-Geral, rubricou, com a Senhora **Jacira Rocha Monteiro**, um contrato de prestação de serviços de docência (vide **Anexo XIX**). O n.º 1 da cláusula terceira estipula que, o referido contrato, tem a duração de um semestre letivo, com início a **13 de março** e término a **31 de julho**. A retribuição ilíquida acordada foi de **126.082 CVE** (cento e vinte e seis mil e oitenta e dois escudos).

O anunciado contrato não foi remetido, ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, para efeito de aposição de visto.

Como apresentado no Anexo XIX, a aludida docente recebeu, sem contrato legalmente eficaz, **28** (vinte e oito) dias de remuneração, à razão de **4.203 CVE** (quatro mil, duzentos e três Escudos) diários, perfazendo um total de **117.677 CVE** (cento e dezassete mil, seiscentos e setenta e sete Escudos).

A análise do presente contrato revelou as mesmas similaridades, constatações e factos em comparação com o contrato de prestação de serviço da alínea **i) supra**. Por inerência, aplicam-se os mesmos argumentos jurídico-legais, bem como as potenciais consequências do ato.

Em função dos argumentos acima explanados, constitui entendimento da equipa de auditoria o seguinte:

Foi executado o contrato de prestação de serviço sem que tenha sido, previamente, submetido a visto do Tribunal de Contas. Este facto é suscetível de multa ao abrigo da alínea j) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho;

Sustentada nos supramencionados artigos, a equipa de auditoria instou, a administração da Uni-CV, a apresentar os necessários esclarecimentos, bem como os documentos de suporte que sustentassem os esclarecimentos.

Como ponto prévio, deve se referir que, as alegações apresentadas pelos responsáveis, foram as seguintes (fls. 213 e 214 dos autos) *“a UniCV tem desenvolvido um esforço grande no sentido de regularizar a situação das contratações com vista a conseguir contratar as pessoas antes do início das aulas. As aulas iniciam-se e temos a necessidade de garantir o arranque da docência imediatamente e depois de regularizadas as formalidades, fizemos um contrato com efeito a partir do início das aulas dadas, cujo controlo é realizado através de cadernetas específicas.*

Aduzem, ainda, “no entanto, estamos condicionados por vários fatores, nomeadamente a significativa quantidade de contratos anuais, pelas características específicas da missão da UniCV; os docentes selecionados em concurso algumas vezes desistem em cima da hora, o que implica atrasos sistemáticos. Para evitar que as aulas se atrasem e se coloque em causa a viabilização das Unidades curriculares, temos autorizado o início das aulas, enquanto os trâmites normais para a contratação formal se realizam. Assim, no momento da assinatura costuma-se considerar os retroativos. Temos encontrado amparo no facto de a Universidade de Cabo Verde se reger, em matéria de pessoal, pelo direito privado (vide artigo 50º dos Estatutos da Uni-CV aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2016, de 16 de janeiro), pelo que, salvo o devido respeito por opinião contrária, não lhe é aplicável o regime vigente, nesta matéria, para os funcionários públicos. Acresce que, de acordo com o Código Laboral vigente, a relação de trabalho não existe exclusivamente mediante contrato de trabalho escrito. Este tratamento diferenciado que lhe confere a lei permite à Universidade praticar os atos de gestão dos recursos humanos de acordo com as regras do mercado, com as limitações e exceções previstas nos Estatutos e na lei, logo sem prejuízo, v.g., do escrutínio dos tribunais, máxime do Tribunal de Contas, em sede fiscalização sucessiva.

Continuam nos seguintes termos *“o circulo das informações-proposta também tem algum défice de eficiência e muitas vezes as propostas são enviadas à Reitoria muito depois de as aulas iniciarem e outras vezes o processo fica retido em algum serviço, por ineficiência deste. Neste momento já se procedeu à tomada de medidas para corrigir*

esta situação, nomeadamente a implementação do sistema de avaliação de desempenho e a constituição dos fluxogramas, bem como a implementação de um módulo de Gestão de Processos no SII, que está a tornar o sistema mais eficiente. Estamos conscientes de que se trata de uma inconformidade e prevemos a sua melhoria no próximo ano”.

As alegações produzidas não invalidam as considerações sobre a matéria constante do Relato de auditoria, com fundamentos nos seguintes:

1º A relação jurídica subjacente aos contratos celebrados, retratada em sede do Relato, é de prestação de serviços⁴², e não de trabalho dependente. como resta comprovado através dos anexos XVIII e XIX do Relato (*fls.* 155 a 158 dos autos);

2º Como decorre do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Legislativo n.º 1/2016, de 3 de fevereiro⁴³, o âmbito real da aplicação do Código Laboral (CL) é a relação jurídica de trabalho subordinado ou dependente. O contrato de prestação de serviços está regulado no art.º 1151.º, e seguintes, da Portaria n.º 68-A/97, de 30 de setembro⁴⁴.

3º Em substância, o contrato de trabalho dependente (CTD) difere, do contrato de prestação de serviços (CPS), em dois aspetos essenciais: **(i)** o objeto contratual; e **(ii)** a relação entre as partes contraentes. No CTD, o objeto do contrato é a obrigatória prestação de uma atividade, com subordinação jurídica ao empregador, traduzida na sujeição ao horário laboral definido e aos poderes disciplinar, de autoridade, direção e fiscalização, cujo beneficiário se insere numa estrutura organizativa, de cadeias hierárquica e funcional definidas. Em contraposição, no CPS⁴⁵, o prestador de serviço obriga-se a, mediante o seu trabalho intelectual ou manual, a proporcionar, à outra parte (tomador dos serviços), a obtenção dum determinado resultado, que efetiva por si, com autonomia, sem vínculo laboral e subordinação à direção da outra parte;

4º A atividade de docência, concretizada por um profissional liberal, é desempenhada nos moldes jurídicos do CPS;

⁴² Atividade de docência, enquadra na categoria de profissional liberal.

⁴³ Altera e adita o Código Laboral, aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2007, de 16 de outubro, por sua vez alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2010, de 16 de junho.

⁴⁴ Procedeu à reconstituição e publicação integral do Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de novembro de 1966, e tornado extensivo, às então Províncias Ultramarinas, pela Portaria n.º 22.869, de 4 de setembro de 1967.

⁴⁵ Admitido nos termos conjugados dos artigos 58.º e 61.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril.

5º Nos termos do art.º 33.º, números 1, 2, alínea *b*) do Decreto-Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho⁴⁶, quando destinado ao desempenho de atividades de profissões liberais, o CPS deve ser celebrado; e

6º O art.º 52.º, alínea *a*) do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, estatui que, a gestão económico-financeira da Uni-CV, deve obedecer ao princípio da legalidade. Em consequência, todos os atos administrativos praticados devem cingir ao expressamente autorizado pelas normas jurídicas. Na Administração Pública, só é permitido concretizar aquilo que, uma lei ou norma vigente e aplicável, impõe ou expressamente autoriza. A atribuição de efeitos retroativos aos **2** (dois) CPS foi, nos termos suprarreferidos, ilegal. Entretanto por ter havido orientação de que os contratos de prestação de serviço inferiores a determinados valores ficam isentos de visto releva-se a responsabilidade (ver Decreto-Lei n.º 26/96, de 12 de agosto).

h) Professores auxiliares – Faculdade de Engenharia e Ciências do Mar

O n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de Abril⁴⁷ ordena que, a categoria de professor auxiliar, seja preenchida, **unicamente**, por docentes habilitados com o grau académico de **doutor**, por intermédio de concurso interno e/ou externo, com preferência pelo concurso interno.

O n.º 2 do mesmo artigo prevê que *“os assistentes⁴⁸ que tenha obtido o grau de doutor em área científica, ou área análoga ou afim, são obrigatoriamente candidatos ao primeiro concurso para a categoria aberto após a obtenção do grau”*.

No decorrer dos testes aos controlos efetuados com fundamento nas folhas de processamento salarial, no mapa de pessoal atualizado, disponibilizados à equipa de auditoria, e no anexo II⁴⁹ constante do acima citado diploma, constatou-se que, *cfr. Anexo XX*, durante o período de referência da auditoria, **4** (quatro) docentes, habilitados com o grau de **mestre**, auferiram rendimentos reservados aos indivíduos habilitados com o grau académico de **doutor** – professor auxiliar referência/escala 3/C.

⁴⁶ Define as bases em que assenta o regime da Função Pública, estabelecendo os seus princípios gerais.

⁴⁷ Aprova os Estatutos.

⁴⁸ Docentes habilitados com o grau de mestre.

⁴⁹ Estabelece a tabela de remunerações dos docentes.

Tabela 9 - Diferença salarial entre o grau de mestre e doutor

Nome do Docente	Grau Académico	Categoria	Referência Escalão	Remuneração Mensal Auferida	Remuneração Máxima a Auferir (a)	Remuneração Mensal Auferida em Excesso
Daniel Marcos Sousa Lopes	Mestre	Professor Auxiliar	3/C	187 560	166 720	20 840
João Manuel Lizardo	Mestre	Professor Auxiliar	3/C	187 560	166 720	20 840
Manuel Eduardo Fortes T. Almeida	Mestre	Professor Auxiliar	3/C	187 560	166 720	20 840
Manuel Vicente A. Barros Silva	Mestre	Professor Auxiliar	3/C	187 560	166 720	20 840
Potencial Montante Auferido em Excesso em 6 meses						500 160 CVE

Fonte: Folhas de processamento salarial

(a) A remuneração máxima a auferir, para um mestre, resulta do cruzamento do:

- Artigo 14.º, n.º 1 do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril;
- Anexo II do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril - à categoria de professor auxiliar, exige-se o grau académico de doutor. Um docente, habilitado com o grau de mestre, enquadra-se na categoria de **assistente graduado, referência 2**. Por força do descrito, um docente, com o grau de mestre, pode progredir horizontalmente até referência 2, escalão E;
- Mapa de pessoal atualizado disponibilizado;
- As folhas de processamento salarial; e
- Despacho **n.º 122-GAB.R/16** - o docente Manuel Vicente A. Barros Silva detém o grau académico de mestre.

Como consequência, é entendimento, da equipa de auditoria, que, os pagamentos acima discriminados, bem como os correspondentes beneficiários, após as análises e testes efetuados, são passíveis de serem considerados pagamentos indevidos. E, à luz do previsto no artigo 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, podem originar responsabilidade reintegratória da parte dos órgãos que autorizaram as despesas.

Em resultado e objetivando o necessário e cabal esclarecimento dos factos detetados, a equipa de auditoria, suportada no art.º 35.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, instou, a administração da Uni-CV, a prestar todos as elucidações cabíveis, bem como os documentos de suporte que sustentassem os esclarecimentos.

Referindo-se à constatação de auditoria supramencionada, mencionam (fl. 213 dos autos) que *“a tabela 7 apresentada contém os docentes que transitaram do EX-ISECMAR para a Uni-CV na categoria de Professor Auxiliar. Casos semelhantes também*

podemos encontrar com Docentes que pertenciam ao Ex-ISE e que na data da transição para a Uni-CV, já pertencia a categoria de Professor Auxiliar. Nestes extintos institutos um mestre podia alcançar tal categoria sem possuir o grau de Doutor, o que já não acontece na Uni-CV. No entanto, os direitos já adquiridos desses docentes foram salvaguardados na transição (ver Anexo V).”

Para a apreciação técnica das alegações produzidas e o apuramento da factualidade associada, a equipa de Auditoria apoiou-se nos seguintes diplomas legais e documentos: **(i)** artigos 77.º, 78.º e 79.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril; **(ii)** o conteúdo do Decreto-Lei n.º 29/2008, de 09 de outubro; **(iii)** o despacho do Reitor da Uni-CV, de 07 de novembro de 2018, publicado no *Boletim Oficial* (BO); **(iv)** o Anexo B ao despacho, publicado no referido BO; e **(v)** o despacho do Reitor da Uni-CV, bem como a lista dos docentes, publicados no *Boletim Oficial*, II Série, N.º 20, de 03 de junho de 2009.

O legislador, nos termos do n.º 1 do art.º 77.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, impôs que, à data da entrada em vigor do diploma⁵⁰, os docentes que fossem detentores do vínculo laboral definitivo e não possuíam o grau académico de doutoramento, automaticamente, seriam integrados no quadro transitório, cuja lista de transição deveria ser publicada **30** (trinta) dias após a entrada em vigor do diploma. Igualmente, nos termos das disposições conjugadas dos números 2 e 3 do supramencionado instrumento jurídico, os docentes do quadro de transição permaneceriam na mesma categoria (enquadrados no escalão correspondente) e não beneficiariam do direito ao desenvolvimento profissional na respetiva carreira, salvo a progressão. Continuando no mesmo artigo, o número 4 impõe que, os docentes sem o grau académico de doutoramento, só transitariam para o quadro de pessoal, com dispensa de concurso e enquadramento na categoria de professor auxiliar, mediante a obtenção do grau académico de doutoramento, cumulativamente à avaliação de desempenho de excelente e acumulação de **2** (dois) anos de serviço de docência.

Ora, o n.º 5 do supramencionado artigo expressamente determina que, nenhum docente, pode permanecer na lista transitória, por um período superior a **8** (oito) anos. Findo o prazo-limite, as opções legalmente permitidas eram as seguintes: **(i)** reconversão profissional; **(ii)** aposentação antecipada; e **(iii)** colocados à disposição da Administração Pública. Tendo a lista de transição sido publicada a 03 de junho de 2009, significa que,

⁵⁰ 21 de abril de 2009, ao abrigo do art.º 3.º, n.º 1 do dispositivo legal.

a 03 de junho de 2017, os docentes deveriam ter sido reconvertidos na categoria profissional, sendo enquadrados na categoria destinada aos detentores do grau académico de mestrado. Consequentemente, a remuneração, auferida no mês de junho, não deveria ser a destinada aos professores auxiliares, mas sim a aplicável à categoria de assistente graduado, referência 2 , escalão E.

Em decorrência dos factos descritos, nos termos das disposições conjugadas do art.º 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, art.º 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; e, finalmente, o decretado no n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro, está-se na presença de pagamentos indevidos na soma de **83.360 CVE** (oitenta e três mil, trezentos e sessenta escudos), correspondente à totalidade das remunerações pagas em junho, aos suprarreferidos beneficiários. Consequentemente, sugere-se a efetivação de responsabilidade financeira reintegratória aos responsáveis no quantitativo supramencionado, sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide **anexo XXIX**, *cálculo dos juros de mora devidos em Excel*) por facto imputável aos responsáveis da Uni-CV, contados ao dia, a partir da data da infração (03/06/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a violação às regras e normas de execução orçamental, caracterizada pelo pagamento ilegal de despesa pública acima identificado, é punível com multa, com fundamento jurídico no art.º 35.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

i) **Dispensas para estudo**

Como demonstrado no **Anexo XXI**, de Janeiro a Junho de 2017, alusivas aos docentes com necessidade de continuação dos estudos⁵¹, foram concedidas **74** (setenta e quatro) situações de dispensa. Em média, o grau de garantia de vencimento atribuído foi de **62%** (sessenta e dois por cento). Ainda em termos genéricos, a remuneração base bruta concedida foi de **71.034 CVE** (setenta e um mil e trinta e quatro Escudos), tendo, cada docente, recebido **61.683 CVE** (sessenta e um mil, seiscentos e oitenta e três Escudos). Detalhadamente e com base na amostra selecionada, foram concedidos **5.256.528 CVE** (cinco milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e vinte e oito Escudos) de remuneração bruta. Após as retenções na fonte legalmente exigidas, foram garantidos,

51 Docentes contemplados com licença para frequência de cursos de pós-graduação ou atualização profissional.

em termos líquidos, **4.564.572 CVE** (quatro milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e setenta e dois Escudos) como garantias de vencimentos, ocasionadas pelas dispensas para estudo.

Os graus de garantia dos vencimentos, deferidos aos docentes que solicitaram dispensa para estudo, foram fixados em 30% (trinta por cento), 50% (cinquenta por cento), 60% (sessenta por cento) e 80% (oitenta por cento). A grande dispersão das percentagens, em relação à média calculada, suscitou dúvidas à equipa de auditoria. Por intermédio da técnica de auditoria de indagação, inquiriu-se os responsáveis administrativos e financeiros sobre o(s) motivo(s) subjacente(s) à grande variação dos graus de garantia de vencimentos atribuídos. Como resposta, os acima referidos serviços da Uni-CV afirmaram que, todo e qualquer pedido de licença para estudo, dependia, sempre, de um parecer favorável da Reitora, que fixava, de per si, as condições de atribuição, caso a caso.

Os argumentos dos pareceres favoráveis e desfavoráveis fundamentam-se no DESPACHO N.º 089-GAB.R/1652, anexado, neste relatório, com a codificação Anexo XXII. O ponto n.º 2, do aludido despacho, incorpora o seguinte texto

“(…). Quando a dispensa do docente/investigador não acarretar despesas adicionais para a instituição, este é autorizado a ausentar-se para formação no exterior, com 80% do seu salário e, nestes casos, o docente deve cumprir, escrupulosamente, o Plano de antecipação e/ou reposição de aulas.”

O ponto n.º 2 do supramencionado despacho é o **único** que prevê e quantifica a percentagem de atribuição da garantia do vencimento. Logo, as percentagens de **30** (trinta), **50** (cinquenta) e **60** (sessenta), bem como as demais condições da sua atribuição, não foram contempladas no aludido despacho de carácter genérico. Esta lacuna confere, às citadas percentagens, um razoável grau de subjetividade, ausência de critérios mensuráveis, defensáveis e objetivos, bem como carência de tipificação das condições de atribuição a respeitar.

Da análise efetuada ao n.º 2 do art.º 64.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de Abril53, resulta comprovado que, ao pessoal docente, pode ser atribuída dispensa para

52 Despacho emanado pela Reitora Judite Medina do Nascimento, a 25 de agosto de 2016.

53 Aprova o Estatuto do Pessoal Docente da Universidade de Cabo Verde.

frequência de cursos de pós-graduação ou de atualização profissional, com garantia total ou parcial de vencimentos.

Ora, o mesmo n.º 2, na sua parte inicial, impõe, entre outras, uma **conditio sine qua non** para a autorização de dispensas para estudo: a existência de um **regulamento próprio**, cuja aprovação é da **exclusiva** competência do **Conselho da Universidade** [cfr. o art.º 18 do DL n.º 4/2016, de 16/1, onde consta que, o Conselho da Universidade, é constituído, com direito a voto, por: **1) Reitor; 2) Presidente do Conselho Científico; 3) Presidente do Conselho Pedagógico; 4) Representantes dos docentes; 5) Representantes dos estudantes; 6) Representantes do pessoal não docente; e 7) 3 personalidades de reconhecido mérito nos meios científicos, cultural e socioeconómico**]. «O regulamento próprio», é uma condição prévia para a produção do ato administrativo - no caso a licença. A obrigatoriedade da existência do referido regulamento é uma condição de validade do ato de atribuição das dispensas. Não havendo tal regulamento, não se pode praticar o ato administrativo se pensarmos na produção em forma de cascata dos atos jurídicos - **primeiro Lei**, depois **regulamento** quando se justifique (no caso em apreço justifica-se para se criar os critérios de atribuição de dispensa para estudos) e por fim o ato **administrativo**.

Ademais, o art.º 19.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, estabelece que, entre outros poderes, cabe, unicamente, ao Conselho da Universidade

“(…) Aprovar os regulamentos da Uni-CV e ratificar os regimentos dos demais órgãos colegiais”.

A intervenção da Reitora, no processo de aprovação e atribuição das dispensas para estudo, encontra-se prevista no n.º 3 do art.º 64.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril. Estabelece esta norma que, a dispensa para estudos prevista no n.º 2, é autorizada por despacho da Reitora, precedido da audição da unidade orgânica a que o docente interessado pertença.

O despacho de autorização da dispensa para estudos, da Reitora, deve basear-se no citado Regulamento, previamente lavrado e aprovado pelo Conselho da Universidade. À data de concessão das licenças examinadas, inexistia o Regulamento. O conteúdo mínimo do regulamento deveria incluir, mas não se limitar, os seguintes: **I)** os direitos, os deveres e as garantias dos solicitantes; **II)** a tramitação processual da solicitação; **III)** as regras e condições de concessão; **IV)** os intervenientes no processo e os níveis de

autoridade; **V)** a frequência e o prazo máximo de retorno; **VI)** as condições de avaliação e de cancelamento; e **VII)** as disposições gerais e transitórias.

Outrossim, o referido regulamento estabeleceria os parâmetros, dentro dos quais a Reitora autorizaria a dispensa para estudos. As regras da dispensa estariam delimitadas no referido regulamento

Na ausência do Regulamento, a Reitora não pode autorizar a dispensa para estudos, sob pena de produzir um despacho material (o seu conteúdo é de regulamento) e organicamente (essa competência de fixação do critério é do conselho da Universidade) ilegal⁵⁴, e ter a natureza arbitrária. No fundo, não há base normativa para atribuir dispensa com garantia de **30%** (trinta por cento), **50%** (cinquenta por cento), **60%** (sessenta por cento) ou **80%** (oitenta por cento) do vencimento base a que o docente tem direito.

Conjugando os argumentos acima explanados com base no art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, resulta que, ao fundamentar a decisão de autorização da dispensa no **DESPACHO N.º 089-GAB.R/16** e não num regulamento aprovado pelo Conselho de Universidade, o ato de dispensa, praticado pela Reitora da Uni-CV, torna-se inválido, padecendo de vício de violação de lei, por falta de base legal para a sua prática⁵⁵.

Por inexistência de Regulamento prévio permissivo, que fixa os valores do vencimento a auferir pelos docentes dispensados para estudos, é entendimento da equipa de auditoria que se está perante pagamentos ilegais. Esse facto é passível de responsabilidade sancionatória, nos termos alínea *b)* do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

Em resultado, para o cabal esclarecimento dos factos detetados, a equipa de auditoria, sustentada no art.º 35.º, n.º 1, alínea *b)* da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, insta, a administração da Uni-CV, a prestar todos as elucidações cabíveis, bem como os documentos de suporte que sustentem os esclarecimentos.

Nesse ponto, vem os responsáveis alegar (*fls.* 214 e 215 dos autos) *“reconhecemos que é urgente que a Uni-CV se dote de um Regulamento para as licenças e dispensas de*

54 Neste sentido ver. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2ª edição, Almedina 2011, p. 421.

55 Neste sentido ver. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2ª edição, Almedina 2011, p. 431

serviço para estudo. O despacho nº 089-GAB.R/16 regula duas formas de concessão de dispensa, em conformidade com o plano de formação.

- 1. Nos termos do nº 1 do despacho, temos a figura de licença sem vencimento, para bolseiros, desde que não acarrete despesas adicionais para a instituição;*
- 2. O nº 2 do despacho veio estipular que aos docentes investigadores não bolseiros é atribuída uma licença com 80% do seu salário, devendo, porém, cumprir escrupulosamente o plano de antecipação ou reposição de aulas.”*

Afirmam, ainda, “por conseguinte, não havendo um regulamento específico aprovado pelo Conselho da Universidade sobre esta matéria. O nº 4 do citado despacho salvaguarda a possibilidade de o Reitor decidir sobre situações especiais não previstas, desde que fundamentada a decisão, no quadro dos poderes que a lei lhe concede, nomeadamente nos termos da alínea p) do nº 1, do art.º 24 dos Estatutos da Universidade de Cabo Verde, ex-vi dos nº 2 e 3 do art.º 64º do Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo Decreto-Regulamentar nº8/2009, de 20 de abril, e das alíneas b) e c) do nº 3, do art.º 40 do Regulamento Orgânico da Uni-CV, aprovado pela Deliberação nº 8/2008, de 13 de junho. Com efeito, ao abrigo destes normativos, em casos devidamente fundamentados e de extrema prioridade, compete ao Reitor estipular o valor das remunerações a auferir durante as licenças atribuídas.

Outrossim, é uma das prioridades da Uni-CV apresentar ao Conselho da Universidade de novo governo, uma proposta de regulamento que estabeleça de forma clara e inequívoca as regras e os procedimentos para atribuição de licenças.”

Dos factos descritos, em sede do Relato de Auditoria, das alegações dos responsáveis, resta comprovada que houve inobservância das formalidades legais essenciais. O modo como os atos administrativos se manifestaram o foram com integral violação de lei. Como decorre do n.º 2 do art.º 64.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, o modo de produção dos atos jurídicos como elemento vinculado, foi prevista no instrumento jurídico e não poderia haver liberdade da Reitora na forma da sua concretização dos necessários atos administrativos. Enquanto regulamento complementar ao abrigo do art.º 3.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro⁵⁶, o poder

⁵⁶ Estabelece o regime geral dos regulamentos e actos (sic) administrativos na Administração Pública.

de aprovação era da exclusiva e irrenunciável competência do Conselho da Universidade, enquanto órgão colegial.

As competências legalmente atribuídas ao Reitor, em sede do art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, não abrangem a faculdade de substituir o Conselho de Universidade fixando arbitrariamente o vencimento dos professores dispensados para estudo.

Finalmente, resta demonstrado que, o montante líquido de **4.564.572 CVE** (quatro milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e setenta e dois Escudos), configura pagamento ilegal. Na verdade o n.º 2 do art. 64.º do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, prevê a possibilidade de dispensa para estudos com garantia parcial ou total de vencimento. Embora haja ilegalidade no pagamento de vencimento por falta de regulamento que fixa as situações de vencimento parcial e total e o quantum parcial, não se pode dizer que não existe lei prévia permissiva. Esta lei existe, mas não foi regulamentada. Daí a prática do ato ilegal e não o pagamento indevido por inexistência da lei prévia permissiva.

Assim esses factos são passíveis de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

j) **Dispensa para estudo:** docente Evandro Pires Lopes

Conforme as folhas de processamento salarial examinadas, consta que, o docente, recebeu 50% como garantia parcial do salário. A remuneração salarial, para a categoria do docente (assistente graduado, referência/escalão 2/A), conforme o Anexo II do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, é de **126.082 CVE** (cento e vinte e seis mil e oitenta e dois Escudos).

50% (cinquenta por cento) do vencimento bruto corresponde a **63.041 CVE** (sessenta e três mil e quarenta e um Escudos). O total dos descontos é de **8.999 CVE** (oito mil, novecentos e noventa e nove Escudos), sendo **3.956 CVE** (três mil, novecentos e cinquenta e seis Escudos) relativos ao IPRS e **5.043 CVE** (cinco mil e quarenta e três Escudos) para o INPS. Sendo assim, conforme as folhas de processamento salarial, o mapa atualizado de pessoal disponibilizado e a categoria profissional do docente, deveria auferir uma remuneração líquida de **54.041 CVE** (cinquenta e quatro mil e quarenta e um Escudos), ao invés de **74.455 CVE** (setenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e cinco Escudos).

A seguir e por intermédio de uma tabela, a explicitação do acima relatado.

Tabela 10 - Montantes auferidos em excesso em 6 meses

Nome	Mês	Remuneração Base	Grau de Garantia	Salário Bruto a Auferir	IRPS	INPS	Total Descontos	Salário Líquido a Auferir	Salário Líquido Auferido	Valor Recebido em Excesso
Evandro Pires Lopes	Janeiro	126 082	50%	63 041	3 956	5 043	8 999	54 042	74 455	20 413
Evandro Pires Lopes	Fevereiro	126 082	50%	63 041	3 956	5 043	8 999	54 042	74 455	20 413
Evandro Pires Lopes	Março	126 082	50%	63 041	3 956	5 043	8 999	54 042	74 455	20 413
Evandro Pires Lopes	Abril	126 082	50%	63 041	3 956	5 043	8 999	54 042	74 455	20 413
Evandro Pires Lopes	Maió	126 082	50%	63 041	3 956	5 043	8 999	54 042	74 455	20 413
Evandro Pires Lopes	Junho	126 082	50%	63 041	3 956	5 043	8 999	54 042	74 455	20 413
Total		122 481								

Fonte: Folhas de processamento salarial

Como consequência dos argumentos descritos, é entendimento da equipa de auditoria que se está perante pagamentos indevidos. Esse facto é passível de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, para o órgão que autorizou a dispensa e/ou para o beneficiário.

Em resultado dos factos detetados, a equipa de auditoria, instou, a administração da Uni-CV, a prestar todos as elucidações cabíveis, bem como os documentos de suporte que sustentassem os esclarecimentos.

No caso específico, alegam os responsáveis (fls. 215 e 216 dos autos) *“confirmamos o lapso no processamento do vencimento do Evandro Lopes, que se originou porque no primeiro mês ele deveria receber parte do vencimento a 100% e os restantes 50% e por não ter sido regularizado no mês seguinte este processamento, houve repetição do vencimento pago no primeiro mês de licença, nos meses seguintes. A regularização do pagamento indevido está em curso e além do mais, a Uni-CV decidiu integrar-se ao Módulo de Recursos Humanos do E-GOV, para facilitar o processamento do vencimento e reduzir os erros humanos neste processo. Neste momento todas as Unidades Orgânicas já abandonaram o Excel, para o processamento do vencimento do pessoal a Tempo inteiro, adotando assim, o Módulo RH do E-GOV, mas ainda permanece o processamento, no modo tradicional, dos vencimentos do pessoal a tempo parcial, porque o E-GOV não contempla estes casos. No entanto, internamente está-se desenvolvendo aplicações para abranger este grupo de pessoal”*.

Analisadas as alegações produzidas no exercício do direito ao contraditório, pela ausência de provas suficientes e apropriadas⁵⁷, que atestem a tempestiva e integral restituição dos montantes indevidamente auferidos, conclui-se pela não invalidação das considerações sobre a matéria suprarreferida e constante do relato de auditoria. Pelo que, a conclusão, é de se manter.

Em decorrência, está-se na presença de pagamentos indevidos no exato montante de **122.481 CVE** (cento e vinte e dois mil, quatrocentos e oitenta e um Escudos), passíveis de responsabilidade financeira reintegratória imputável aos integrantes do Conselho Administrativo⁵⁸, com fundamento nas disposições combinadas dos artigos 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho; 7.º, 41.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro; e, finalmente, do n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro. Sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide **anexo XXIX cálculo dos juros de mora devidos em Excel**) por facto imputável aos responsáveis do Conselho Administrativo, contados ao dia, a partir do término do exercício fiscal de referência (31/12/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, o não cumprimento das regras e normas de execução orçamental, caracterizada pelos pagamentos indevidos suprarreferidos, é punível com multa, com fundamento jurídico no art.º 35.º, n.º 1, alínea *b*) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

k) Subsídios permanentes

Os testes aos controlos, na área dos recursos humanos, tendo como substrato as folhas de processamento salarial disponibilizadas, revelaram que, de janeiro a junho, a Sra. **Astrigilda Rocha Silveira Pires**, na qualidade de Vice-Reitora afeta ao centro de custo Reitoria, auferiu, nos meses de **maio e junho** apenas, respetivamente, **50.000 CVE** (cinquenta mil Escudos) e **25.000 CVE** (vinte e cinco mil Escudos), a título de subsídio permanente.

O art.º 70.º do Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 20 de Abril⁵⁹ estatui que, a competência para instituir e aprovar os subsídios, na qualidade de suplementos

⁵⁷ A acompanhar o contraditório exercido, não foram enviadas as folhas de processamento salarial do(s) mês(es) de devolução; as declarações mensais das retenções efetuadas nos pagamentos de salários (DPR), de retificação ou substituição, entregues através do portal *Porton di Nos Ilha*; e/ou a evidências de restituição pelo beneficiário.

⁵⁸ Com fundamento nas disposições conjugadas do art.º 40; art.º 42.º números 1, 2, alíneas *a*) e *b*) do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro.

⁵⁹ Aprova o Estatuto do Pessoal não Docente da Universidade de Cabo Verde.

remuneratórios, pertence, **unicamente**, ao Conselho Administrativo – por intermédio de uma deliberação, que conste de uma ata formal, com todos os requisitos legais exigidos. Apesar de ser da exclusiva competência do Conselho Administrativo, a proposta de instituição dos subsídios incumbe à Reitora. A acompanhar a proposta, deve-se encaminhar a fundamentação baseada em critérios de racionalidade.

Apesar da equipa de auditoria ter requerido todas as deliberações que fixaram os suplementos remuneratórios para o pessoal docente e não docente, não obtivemos a deliberação que incluía o supramencionado subsídio, auferido pela Vice-Reitora. Em face desta limitação de âmbito, não estamos em condições de aferir a legalidade e a regularidade jurídico-financeira da despesa.

A equipa de auditoria solicitou os cabais esclarecimentos que se impunham, bem como os devidos documentos de suporte.

Em sede de alegações, pronunciaram-se os responsáveis nos seguintes termos (fls.216 a 218 dos autos) *“primeiramente, informamos que recebemos da equipa dos auditores a nota referênciada n.º 75/DST-TCCV/017 e para ao atendimento dos pedidos feitos nesta nota, organizámos uma pasta de documentos, em versão digital, que foi entregue pelo próprio Diretor dos SAF à equipa dos Auditores. Esta pasta, por sua vez, está subdividida em subpastas, nomeadas de acordo com as alíneas apontada na referida nota. Na pasta “c- Despachos Reitor fixa suplementos”, conforme ilustra a figura 3, encontra-se o ficheiro “023- Deliberação - subsídios atribuídos ao Vice-Reitor destacado para São Vicente”, conforme ilustra a figura 4. Aquando da entrega destes ficheiros, foi aberta cada pasta e foi feito um resumo do que ali se encontrava e fomos dando baixa do pedido que tínhamos em mãos. Sendo assim, consideramos que foi entregue a documentação solicitada.”*

Aduzem, ainda, *“para o caso referido, informamos que a Docente Astrigilda Silveira, afeta a Faculdade de Ciências e Tecnologias – Cidade da Praia, foi nomeada Vice-Reitora para a Extensão Universitária, através do Despacho n.º 040 de 2016, devendo a mesma deslocar-se para São Vicente. De acordo com o artigo n.º 3 da Deliberação n.º 023-CONSU/2012, que aprova o regulamento dos subsídios e abonos, direitos e regalias atribuídos ao Vice-reitor quando colocado em S. Vicente para prestar serviço é atribuído ao Vice-reitor um montante de 25.000\$00, destinado ao subsídio de residência, e que deve ser processado conjuntamente com vencimento mensal. Sendo assim, foi pago a*

Vice-reitora Astrigilda Silveira, desde a sua nomeação, valores correspondentes a 25.000\$00 mensais, a título de subsídio de residência”.

Analisadas as alegações e peças insertas no contraditório, a equipa de auditoria clarifica que, a solicitação realizada em sede do Relato, circunscrevia-se a uma deliberação legalmente válida, produzida pelo órgão colegial competente para o efeito e que preenchesse todos os requisitos formais substanciais exigidos.

Nos termos conjugados do art.º 19.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, e n.º 2 do art.º 19.º do Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 20 de abril, constitui competência do Conselho da Universidade, a faculdade de regulamentação sobre a matéria *sub examine*. A composição, do órgão colegial de decisão estratégica e de supervisão, é dada pelo n.º 2 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro.

Ora, a deliberação n.º 023-CONSU/2012⁶⁰ (vide **anexo XXV**) não contém a identificação nominal dos presentes à data da reunião de aprovação do regulamento e as correspondentes assinaturas legalmente válidas, que permitissem averiguar a observância, ou não, do quórum da reunião, bem como as demais obrigações previstas no art.º 16.º do Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de junho⁶¹. Igualmente, sendo uma competência legal e irrenunciável do Conselho de Universidade, não se fez prova da ocorrência do instituto jurídico da delegação de competências a favor da Reitora, à data de 18/10/2012. E nem poderia, uma vez que, à data dos factos, em obediência ao conteúdo normativo do Decreto-Lei n.º 24/2011, de 24 de maio⁶², a delegação da competência regulamentar, do Conselho da Universidade a favor do Reitor, não era expressamente autorizada⁶³.

Consequentemente, por vício de forma da deliberação (inexistência de ata assinada pelos membros do Conselho da Universidade, indicação da verificação ou não do quórum de funcionamento e de deliberação, matéria deliberada e nem se consegue saber se houve ou não reunião) na modalidade da ilegalidade do conteúdo do ato⁶⁴, nos termos do estatuído do art.º 20.º do Decreto-Legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro, a

⁶⁰ Alegadamente, a proposta de regulamento foi emanada, a 18/10/2012, pelo Conselho Administrativo (o cabeçalho e rodapé do documento são do gabinete da reitoria; consta, unicamente, a assinatura da Reitora à data dos factos, em substituição do órgão colegial); a proposta de regulamento foi, alegadamente, aprovada no mesmo dia, pelo Conselho da Universidade, nos mesmos moldes acima descritos, pela então Reitora.

⁶¹ Estabelece o regime geral de organização e atividade (*sic*) da Administração Pública.

⁶² À data, constituía o diploma legal vigente e aplicável, tendo alterado e republicado os Estatutos da Uni-CV.

⁶³ A acima referida delegação de competências passou a ser expressamente permitida, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, no seu art.º 19.º, n.º 2, em observância das disposições do art.º 19.º do Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de junho.

⁶⁴ Neste sentido ver. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2ª edição, Almedina 2011, p. 431

mesma - a Deliberação n.º 023-CONSU/2012, é inválida, fulminada com a sanção de anulabilidade.

Em decorrência dos factos *supra* descritos, está-se em presença de pagamentos ilegais, no valor de **75.000 CVE** (setenta e cinco mil Escudos). Na verdade o n.º 2 do art. 19.º do Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 20 de abril, prevê a possibilidade de serem atribuídos a determinadas categorias de pessoal dirigente, abonos em numerário, ou em espécie designadamente para satisfazer os encargos de representação, residência, transportes e comunicação. Embora haja ilegalidade no pagamento de abonos por vício de conteúdo da deliberação, não se pode dizer que não existe norma prévia permissiva. Esta norma existe, a deliberação embora padecendo de invalidade também existe. Por isso há apenas o ato ilegal e não o pagamento indevido porque existe a lei prévia permissiva.

Esse facto ilegal é passível de responsabilidade sancionatória, nos termos alínea *b*) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

l) Não tributação dos subsídios permanentes

Os subsídios permanentes, discriminados na alínea anterior, conforme exame efetuado, apesar de constituírem um rendimento do trabalho dependente [*cf. alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de dezembro*] não foram englobados à remuneração base, para efeitos de tributação e retenção na fonte, em sede de IRPS e quotização para o INPS.

Os subsídios obtidos não constituem um rendimento isento em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e do sistema de segurança social de trabalhadores por conta de outrem, à luz do art.º 6.º da Lei n.º 78/VIII/2014 de 31 de Dezembro conjugado com o n.º 2 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 50/2009, de 30 de Novembro⁶⁵, respetivamente. Consequentemente, deveriam ser englobados ao vencimento base, tributados e retidos em sede de IRPS e quotização para o INPS. Por intermédio de uma tabela, a seguir, sumariza-se as constatações acima descritas:

⁶⁵ Altera alguns artigos do Decreto-Lei n.º 5/2004, de 16 de fevereiro. na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 51/2005, de 25 de julho.

Tabela 11- Montante global não retido em IRPS e INPS

Nome	Mês	Remuneração Base	Subsídio Permanente	Salário Bruto a Auferir	IRPS	INPS	Total Descontos	Salário Líquido a Auferir	Salário Líquido Auferido	Valor Recebido em Excesso
Astrigilda R. S. Pires	Maio	277 800	50 000	327 800	65 650	26 224	91 874	235 926	252 426	16 500
Astrigilda R. S. Pires	Junho	277 800	25 000	302 800	59 400	24 224	83 624	219 176	227 426	8 250
Total não retido										24 750

Fonte: folhas de processamento salarial de maio e junho

O acima referenciado pagamento a mais é enquadrável, à luz do n.º 1 do art.º 46.º e no art.º 70.º, n.º 4 da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31/12, bem como no n.º 2 do art.º 89.º do Decreto-Lei n.º 50/2009, de 30 de novembro.

Outrossim, a violação das regras de tratamento fiscal supramencionadas, é punível conforme o mecanismo de responsabilidade na substituição tributária com retenção – retenção em falta, previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º da Lei n.º 47/VIII/2013, de 20/12. Adicionalmente, a Uni-CV, na qualidade de **substituto tributário**, pode ser considerado responsável pelo pagamento dos juros compensatórios, previstos na alínea a) do n.º 2 do art.º 25.º da mesma Lei.

Finalmente, constitui entendimento da equipa de Auditoria que, em face da descrição dos factos apresentados, está-se na presença de pagamentos indevidos e como tal, passíveis responsabilidade financeira reintegratória nos termos do n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, sem prejuízo ainda da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho

A equipa de auditoria solicitou, à administração da Uni-CV, os cabais esclarecimentos que se impunham, para a clarificação dos factos relatados.

Relativamente às citações efetuadas, refira-se que os responsáveis se pronunciaram nos seguintes termos (*fl. 218 dos autos*) “*como referido na alínea anterior, o subsídio atribuído a Sra. Vice-Reitora Astrigilda Silveira, refere-se ao subsídio de residência. De acordo com o ponto 3 do artigo 6º da Lei n.º 78/VIII/2014, estão isentos os subsídios de renda de casa e de exclusividade atribuídos aos nos termos da lei parlamentar. Operando a isenção através da dispensa de retenção na fonte*”.

Sobre esta matéria e como ponto prévio, a equipa de auditoria refere que, o supramencionado diploma legal, constitui o Código do IRPS, aprovado pela Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de dezembro.

As alegações produzidas em nada alteram as conclusões de auditoria em sede do Relato. A deliberação n.º 023-CONS/2012, enquanto ato administrativo, nunca prevalece sobre uma lei parlamentar de competência legislativa absolutamente reservada à Assembleia Nacional, ao abrigo das disposições conjugadas do art.º 93.º, n.º 2 e das alíneas *q*) e *r*) do art.º 176.º da Constituição da República.

Esclarece-se que só são isentos de tributação os rendimentos tipificados como subsídios de renda de casa e de exclusividade atribuídos, aos respetivos beneficiários, no âmbito e nos termos de **lei parlamentar**, operando a isenção através da dispensa de retenção na fonte.

Em decorrência dos factos *supra* descritos, está-se em presença de pagamentos indevidos, no montante de **24.750 CVE** (vinte e quatro mil, setecentos e cinquenta Escudos), passível de responsabilidade financeira reintegratória imputável aos integrantes do Conselho Administrativo, com fundamento nas disposições combinadas dos artigos 36.º, n.º 1 da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho; 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho; 41.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro; e, finalmente, do n.º 4 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro. Sem prejuízo dos juros de mora legais devidos (vide **anexo XXIX**, *cálculo dos juros de mora devidos em Excel*) por facto imputável aos responsáveis do Conselho Administrativo, contados ao dia, a partir do término do exercício fiscal de referência (31/12/2017), ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35.º do CGT e do n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 33/89, de 3 de junho.

Igualmente, a violação das regras de execução orçamental, caracterizada pela autorização de pagamentos indevidos suprarreferidos, é punível com multa, com fundamento jurídico nos termos combinados do art.º 24.º, n.º 1, alínea *n*) do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro, e art.º 35.º, n.º 1, alínea *b*) da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

m) Gratificações

Quer seja o Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, quer seja o Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 20 de abril, antecipam que, o pessoal docente e o pessoal

não docente, respetivamente, têm direito a suplementos remuneratórios ou a retribuições adicionais [cfr. os artigos 73.º e 67.º, respetivamente]. Ambos os diplomas estabelecem a obrigatoriedade da intervenção do Conselho Administrativo.

No caso do pessoal não docente, os artigos 69.º e 70.º do Decreto-Regulamentar n.º 9/2009, de 20 de abril estabelecem que devem ser quantitativamente definidos por deliberação do Conselho Administrativo, após proposta do Reitor. Para o pessoal docente, em conformidade com o n.º 4 do art.º 73.º, do Decreto-Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, prevê que sejam fixados pelo Reitor, mediante parecer favorável do Conselho Administrativo.

Consequentemente, a equipa de auditoria solicitou, durante o trabalho de campo (de 07 a 14 de julho) e por intermédio de correspondência eletrónica datada de 19 de julho, remetida pela chefe de equipa, a Auditora Elizabeth Almeida, todas as atas das reuniões que fixem ou aprovem as remunerações adicionais e os suplementos remuneratórios, previstos nos estatutos do pessoal não docente e docente. Igualmente, solicitou-se os despachos e as deliberações alusivos às remunerações adicionais.

Em resposta e concernente ao período de referência da auditoria, a equipa de auditoria recebeu a **DELIBERAÇÃO N.º 001/CONSA/2016**⁶⁶ de 13 de Junho de 2016, que fixa os subsídios atribuídos aos membros da comissão executiva das Faculdades e Escolas; e a **DELIBERAÇÃO sem número e referência**, do Conselho Administrativo, de 06 de Novembro de 2008, que uniformiza os vencimentos, subsídios e outras formas de remuneração atribuídos ao pessoal dirigente ou equiparado e, bem assim, ao pessoal docente em regime de tempo parcial ou hora extraordinária na Uni-CV, cfr. os **Anexos XXIII e XXIV**.

A equipa de auditoria não recebeu os outros elementos requisitados, cfr. o § 3 da presente alínea. Como resultado desta limitação de âmbito, não estamos em condições de aferir a legalidade e a regularidade jurídico-financeira dos suplementos remuneratórios auferidos pelos docentes e das remunerações adicionais (*gratificações*) obtidas pelo pessoal não docente.

⁶⁶ Assinada unicamente pela Reitora, ao contrário da deliberação S/R de 06/11/2008. O carimbo em óleo utilizado é da Reitoria e não do Conselho Administrativo. Não contém a assinatura de todos os outros membros do Conselho Administrativo, ao contrário do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro. Não se disponibilizou a ata da reunião do Conselho Administrativo, contendo todos os elementos exigidos no n.º 6 do art.º 41 do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro.

Adicionalmente, após os testes aos controlos na área de recursos humanos, a equipa de auditoria detetou algumas flutuações nos valores recebidos. Tratando-se de uma componente salarial que deve ser pré-fixada, assume-se que deveria ter um carácter constante.

Na página a seguir, apresenta-se um resumo, através de uma tabela, contendo os beneficiários, o centro de custo e o valor recebido por mês. Para facilitar a interpretação da tabela, nas duas últimas colunas, introduziu-se o valor máximo recebido e o valor mínimo recebido.

Tabela 12 - Discriminação dos valores recebidos como gratificação

Nome	Centro de Custo	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Maio Recebido	Menor Valor Recebido
Natalina Sousa Silva	Campus	27 000	27 000	0	20 000	34 000	27 000	34 000	20 000
Benvindo Tavares da Veiga	Campus	10 833	10 833	10 833	10 833	10 833	10 833	10 833	10 833
Orlindo Borges Veiga	ECCA	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500
Veronica Lopes Tavares	ECCA	11 250	11 250	11 250	11 250	11 250	11 250	11 250	11 250
Silvia Lorena C. Spencer	ENG	20 000	0	0	0	0	0	20 000	-
Helder Luis Semedo Craveiro Miranda	ENG	0	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	-
Emanuel Vieira	ENG	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Aldino Santos Cruz	FECM	14 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	14 000
Carina Eveline M. Pina Fernandes	FECM	0	0	0	30 667	20 000	20 000	30 667	20 000
Manuel Da Cruz Fortes Da Graça	FECM	13333	13 333	13 333	13 333	13 333	13 333	13 333	13 333
Neusa De Fatima Lima Lopes Pinheiro	FECM	7 333	0	0	0	0	0	7 333	-
Paula Cristina Ramos Neves	FECM	7333	0	0	0	0	0	7 333	-
Rui Patricio Motta Freitas	FECM	14 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	14 000
Alexandra M. Ferreira Da Costa Delgado	FECM	14 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	14 000
Sidnei Ramos Da Cruz	FECM	14 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	14 000
Damasceno António Fernandes Gonçalves	Reitoria	3 400	3 400	3 400	3 400	3 400	3 400	3 400	3 400
Gustavo Lopes Tavares	Reitoria	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000

Fonte: folhas de processamento salarial

A equipa de auditoria instou, os responsáveis da Uni-CV, a fornecer todos os necessários e cabíveis esclarecimentos acerca da natureza das gratificações, a sua fundamentação legal, bem como os documentos de suporte que alicerçassem as

flutuações dos valores recebidos. Outrossim, solicitou todos os documentos legalmente válidos e detalhados no § 3 da presente alínea.

Particularmente no que à constatação concerne, alegam os responsáveis o seguinte (fls. 218 e 219 dos autos) “os justificativos constam dos seguintes anexos:

- Atas

- *CONSU-13 de junho de 2016;*
- *CA – 06 de novembro de 2008;*
- *Despachos*
 - *Subsídios dos Condutores*
 - *Subsídio das Secretárias*
 - *Nomeação das Coordenações apresentadas no quadro*

As flutuações apresentadas no quadro referem-se ao período das nomeações e fim de nomeações, que geralmente não coincidem com o início do mês, fazendo com que a pessoa nomeada não receba, no mês da nomeação ou do término, o valor integral”.

As alegações produzidas pelos responsáveis, e os documentos juntados, alteram, parcialmente, as observações de auditoria, com fundamento no seguinte:

I. Pessoal não docente

Como detalhado a seguir, no âmbito temporal da auditoria, a determinados funcionários pertencentes à categoria de não docente, foram atribuídos os seguintes montantes:

Tabela 13 - Resumo dos subsídios atribuídos ao pessoal não docente

Nome	Categoria	Total por beneficiário
Benvindo Tavares da Veiga	Condutor	64 998
Damasceno António Fernandes Gonçalves	Condutor	20 400
Emanuel Vieira	Condutor	60 000
Gustavo Lopes Tavares	Condutor	60 000
Manuel da Cruz Fortes da Graça	Condutor	79 998
Orlindo Borges Veiga	Condutor	75 000
Verónica Lopes Tavares	Técnica Adjunta	67 500
Total Pago		427 896

Fonte: folhas de processamento salarial

Concernente à categoria suprarreferida, a atribuição dos suplementos remuneratórios não respeitou, em absoluto, as formalidades legais substanciais.

O art.º 70.º do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 20 de abril, expressamente estatui que devem ser, quantitativamente, definidos por deliberação⁶⁷ do Conselho Administrativo, após proposta do Reitor.

⁶⁷ Deliberação legalmente válida, nos termos do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro

Os responsáveis não fizeram prova da adequação jurídica aos ditames legais, antecedentes à atribuição dos subsídios. Ao contrário do expressamente solicitado em sede do Relato, não foram enviadas atas das reuniões de aprovação e as correspondentes deliberações. A *fl.* 270 dos autos, foi apenas uma cópia de uma correspondência eletrónica⁶⁸, datada de 24/01/2013, cujo teor, resumidamente, versava sobre o resultado das reuniões mantidas, pelo remetente, com o então Sindicalista Eduardo Fortes⁶⁹.

Apesar de datada de 2013, o art.º 62.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro (*Estatutos*), impôs uma cláusula de salvaguarda da manutenção da validade dos atos e regulamentos administrativos, aprovados previamente à sua entrada em vigor. O requisito de validade dependia da integral obediência às disposições do diploma legal então aprovado. Como supramencionado, as formalidades legais essenciais, definidas pelos Estatutos, não foram respeitadas.

Consequentemente, houve vício de forma da deliberação (inexistência de ata assinada pelos membros do Conselho da Universidade, indicação da verificação ou não do quórum de funcionamento e de deliberação, matéria deliberada e nem se consegue saber se houve ou não reunião) na modalidade da ilegalidade do conteúdo do ato⁷⁰, nos termos do estatuído do art.º 20.º do Decreto-Legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro.

Em decorrência dos factos *supra* descritos, está-se em presença de pagamentos ilegais, no valor de **427.896 CVE** (quatrocentos e vinte e sete mil, oitocentos e noventa e seis Escudos). Na verdade o art.º 70.º do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 20 de abril, prevê que os subsídios são fixados pelo Conselho Administrativo. Embora haja ilegalidade no pagamento de abonos por vício de conteúdo da deliberação, não se pode dizer que não existe norma prévia permissiva. Esta norma existe, a deliberação embora padecendo de invalidade também existe. Por isso há apenas o ato ilegal e não o pagamento indevido, porque existe a lei prévia permissiva.

Esse facto ilegal é passível de responsabilidade sancionatória, nos termos alínea *b*) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

II. Pessoal Docente

⁶⁸ Remetido pelo Sr. Henrique R. Évora à Sra. Elizabeth Coutinho.

⁶⁹ À época, desempenhava as funções de Secretário Permanente do Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública.

⁷⁰ Neste sentido ver. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2ª edição, Almedina 2011, p. 431

Por despacho da Reitora (*fl.* 276 dos autos), com efeitos a partir de *01 de outubro de 2016*, a docente *Natalina Sousa Silva* foi investida para, em comissão de serviço, desempenhar as funções de Secretária do Conselho Diretivo da Faculdade de Ciências e Tecnologias. Com fundamento na *Deliberação n.º 001/CONSA/2016*⁷¹ (*fl.* 167 dos autos), datada de 13 de junho de 2016⁷², foi atribuída um subsídio mensal **27.000 CVE** (vinte e sete mil Escudos). No âmbito temporal da auditoria, auferiu um total de **135.000 CVE** (cento e trinta e cinco mil Escudos).

Ora, a deliberação não contém a identificação nominal dos presentes à data da reunião de aprovação da deliberação e as correspondentes assinaturas legalmente válidas, que permitissem averiguar a observância, ou não, do quórum da reunião, bem como as demais obrigações previstas no art.º 16.º do Decreto-Legislativo n.º 2/95, de 20 de junho⁷³. Igualmente, sendo uma competência legal do Conselho Administrativo (n.ºs 1,3 e 4 do art. 73º, do Decreto Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril) não se fez prova da ocorrência da delegação de competências a favor da Reitora, à data de 13/06/2016, nos exatos termos prescritos pelo n.º 3 do art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro.

Consequentemente, por vício de forma da deliberação (inexistência de ata assinada pelos membros do Conselho Administrativo, indicação da verificação ou não do quórum de funcionamento e de deliberação, matéria deliberada e nem se consegue saber se houve ou não reunião) na modalidade da ilegalidade do conteúdo do ato, nos termos do estatuído do art.º 20.º do Decreto-Legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro, a mesma - a Deliberação n.º 001/CONSA/2016 é inválida, fulminada com a sanção de anulabilidade. Fica demonstrado que o montante líquido de **135.000 CVE** (cento e trinta e cinco mil Escudos), configura pagamentos ilegais. Na verdade os n.ºs 1,3 e 4 do art. 73º, do Decreto Regulamentar n.º 8/2009, de 20 de abril, conjugado com o Regulamento Geral das Unidades Orgânicas da Universidade de Cabo Verde aprovada pela Deliberação n.º 009/CONSU/2016, de 11 de abril, aos membros do Conselho diretivo. Embora haja ilegalidade no pagamento deste suplemento por vício de conteúdo da deliberação, não se pode dizer que não existe norma prévia permissiva. Esta norma existe, a deliberação

⁷¹ Assinada unicamente pela Reitora. O carimbo em óleo utilizado é da Reitoria e não do Conselho Administrativo. Não contém a assinatura de todos os outros membros do Conselho Administrativo, ao contrário do art.º 41.º do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro. Não se disponibilizou a ata da reunião do Conselho Administrativo, contendo todos os elementos exigidos no n.º 6 do art.º 41 do Decreto-Lei n.º 4/2016, de 16 de janeiro.

⁷² Produzindo efeitos a partir de 04 de maio 2016.

⁷³ Estabelece o regime geral de organização e atividade (*sic*) da Administração Pública.

embora padecendo de invalidade também existe. Por isso há apenas o ato ilegal e não o pagamento indevido porque existe a lei prévia permissiva.

Esse facto ilegal é passível de responsabilidade sancionatória, nos termos alínea *b)* do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

VII. CONCLUSÕES

Sem prejuízo das boas práticas identificadas e relatadas na secção VII, ponto 6.2 do presente anteprojeto do relatório de auditoria (controlos instituídos), tendo por base a prova de auditoria recolhida no âmbito da auditoria ao sistema de controlo interno da **Uni-CV**, relativa ao período de **01/01/2017** a **30/06/2017** e com base no contraditório institucional exercido, conclui-se pelos seguintes:

1) Quanto aos controlos por instituir

- Inexistência de um adequado e formalizado manual de procedimentos administrativos, contabilísticos e financeiros.
- Inexistência de regulamento de fundo fixo.
- Inexistência de regulamento de inventário.
- Ausência de integral segregação das funções de autorização, aprovação, execução, registo, custódia e controlo.
- Ausência de responsabilização institucional pelo incumprimento na submissão, à sede, dos relatórios de cobrança dos serviços administrativos e financeiros locais.
- Ausência da prática de elaboração formal e regular das conciliações bancárias.

2) Quanto às possíveis implicações jurídico-financeiras

- Despesas realizadas sem evidências formais de autorização de pagamento.
- Não observância das normas da Contratação Pública na celebração de contrato de consultoria.
- Realização de despesas sem legislação prévia autorizante, vigente e aplicável.
- Ausência de uniformização na cobrança de juros de mora.
- Não liquidação do IVA na cobrança das Outras Receitas e correspondente entrega à Administração Tributária.
- Erros materiais na tributação e retenção de rendimentos.
- Atribuição indevida de retroatividade a contratos de prestação de serviços.

- Ausência de reconversão profissional de professores, com impacto nas remunerações mensais auferidas e pagas.
- Atribuição de dispensas para estudo, subsídios permanentes e gratificações sem observância das formalidades legais materiais e substanciais, impostas pela legislação aplicável.

VIII. RECOMENDAÇÕES

Relativamente às observações de auditoria realizadas, as alegações dos responsáveis e as respetivas conclusões, ilustradas no presente reporte, seguem algumas recomendações sem prejuízo de outras constantes do quadro anexo.

No *dossier* de despesas contendo as ordens de pagamento, devem constar todas as peças que permitam aferir a correção jurídico-financeira das despesas públicas realizadas, conforme determina o disposto no art.º 90.º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro.

Nos serviços administrativos e financeiros a segregação entre as funções de pagamento e de processamento contabilístico.

Deve-se aperfeiçoar a capacidade de cobrança de receitas próprias, por forma a se acautelar a sustentabilidade económico-financeira da Instituição.

Deve-se alterar a Deliberação sobre o pagamento de propinas na qual se isenta do pagamento de multas às entidades que financiam as propinas dos alunos carenciados, sob pena de o seu incumprimento ser passível de responsabilidade.

Deve-se fazer a deliberação do Conselho Administrativo que fixa os suplementos remuneratórios da Secretária do Conselho diretivo no prazo de três meses a contar da notificação do presente reporte.

IX. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 50/2019, de 28 de novembro⁷⁴, pela emissão de relatórios de auditoria, são devidos emolumentos entre os valores máximos de **50** (cinquenta) vezes o Valor de Referência (VR)⁷⁵ e o mínimo de **3** (três) vezes o VR, a fixar pelo Tribunal em função do âmbito, duração e meios envolvidos na ação.

⁷⁴ Aprova o regime jurídico das custas do Tribunal de Contas.

⁷⁵ Corresponde à indexação a um valor de referência, referente ao nível I da tabela salarial do pessoal de apoio operacional da Função Pública, ou seja, **15.330 CVE**, nos termos conjugados do anexo 1-B a que se refere o n.º 3 do art.º 74.º do Decreto-Lei n.º 9/2013, de 26 de fevereiro, e da al. a) do n.º 15 do art.º 8.º da Lei n.º 44/IX/2018, de 31 de dezembro.

Assim, em virtude da natureza, extensão e profundidade dos procedimentos de auditoria aplicados, da duração da ação de fiscalização, dos recursos financeiros suportados pelo TdC em matéria de remuneração salarial dos auditores destacados para a missão, sugere-se a cobrança de **16** (dezasseis) vezes o VR.

Emolumentos = 16 x VR

Emolumentos = 16 x 15.330 CVE

Emolumentos = 245.280 CVE

Entretanto, ao abrigo das disposições conjugadas do art.º 2.º, n.º 1, alínea *f*) e n.º 2 do art.º 11.º, ambos do diploma legal suprarreferido, os respetivos emolumentos são previstos, diretamente, na conta do Tribunal de Contas, sendo objeto de compensação anual pelo Tesouro.

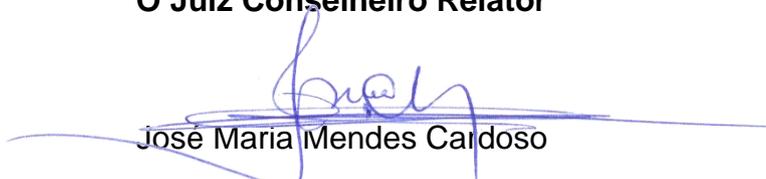
X. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Conferência, face ao que antecede e nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 78º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro que Regula a organização, a composição, o processo de funcionamento do Tribunal de Contas, deliberam:

1. Aprovar o presente relatório de Auditoria, realizada ao Universidade de Cabo Verde abrangente ao período de 01/01/2017 a 30/06/2017.
2. Que o presente relatório seja remetido ao Ministério Público nos termos dos arts. 26.º, 1 , 54ºnº 5 e 55º, n.º2 da Lei nº24/IX/2018, de 2 de fevereiro;
3. Remeter uma cópia:
 - a) A Universidade de Cabo Verde;
 - b) Ao Ministro da Educação
4. Após notificação aos responsáveis citados no processo, se proceda à respetiva divulgação via internet, conforme previsto na alínea d) número 3 do artigo 10º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

Tribunal de Contas, Praia 22 de julho de 2021

O Juiz Conselheiro Relator



José Maria Mendes Cardoso

O Juiz Conselheiro Adjunto



Claudino Maria Monteiro Semedo