



TRIBUNAL DE CONTAS

ACÓRDÃO Nº1/2005
PROCESSO Nº 01/CG/2001

I

Encontra-se em condições de ser julgada a Conta de Gerência da Associação Nacional dos Municípios Cabo-verdianos - ANMC, relativa ao ano de 1999, sendo responsáveis:

Nome	Cargo ou função	Período de responsabilidade
Jacinto Abreu dos Santos	Presidente do Conselho Directivo	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Jorge Pedro Maurício Santos	1º Vice – Presidente	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Benvindo Oliveira	2º Vice – Presidente	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Basílio Mosso Ramos	3º Vice – Presidente	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Jacinto Furtado	4º Vice – Presidente	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Pedro Monteiro Freire	1º Secretário	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Manuel Ribeiro	2º Secretário	01 de Janeiro a 31 de Dez.
Anildo Martins	Secretário Geral	01 de Janeiro a 31 de Dez.

Handwritten signature or initials.

Constam do processo os documentos necessários. Após verificação e análise minuciosa da conta, e dos documentos de suporte remetidos, os serviços de apoio ao Tribunal de Contas – SATC, elaboraram o seguinte quadro de apuramento final, que sintetiza os resultados da gestão financeira da ANMC:

A DÉBITO

SALDO INICIAL.....	3.006.772\$50
ENTRADOS NA GERÊNCIA	12.639.078\$00
<i>Sendo</i>	
<i>Receitas orçamentais</i>	2.590.000\$00
<i>Receitas Extra-Orç.</i>	10.049.078\$00
DESCONTOS EFECTUADOS.....	547.357\$50
<u>TOTAL DÉBITO</u>	16.193.208\$00

A CRÉDITO

SAIDOS NA GERÊNCIA.....	8.719.477\$30
DESCONTOS ENTREGUES.....	584.457\$40
SALDO A TRANSITAR.....	6.889.273\$30
<u>TOTAL CRÉDITO</u>	16.193.208\$00

No relatório inicial da verificação e análise da conta, os SATC apontaram os seguintes factos, cujos esclarecimentos por parte dos responsáveis se impunham visto que podiam constituir indícios de irregularidades e/ou ilegalidades financeiras cometidas durante a gestão da ANMC :

(i) Insuficiente documentação de suporte das receitas cobradas e despesas pagas.

(ii) Divergências, a débito e a crédito da conta, entre os valores inscritos no modelo 2 e os apurados, a saber:



- no que tange às receitas, os SATC tomaram em consideração os valores apresentados, ainda que sem documentos comprovativos;
- foram apurados – com base em documentos apresentados - como descontos efectuados, o montante de 547.357\$50, sem que nada constasse do modelo 2;
- as despesas orçamentais atingiram, segundo os SATC, o montante de 8.719.477\$30, enquanto que no modelo 2 consta o montante de 7.123.238\$00;
- embora os SATC e a ANMC fossem convergentes no que se refere aos descontos entregues, no valor de 584.457\$40, tornava-se necessário esclarecer a diferença para mais entre os descontos entregues e os efectuados, no valor de 37.099\$90.
- em consequência dos factos anteriores, os SATC apuraram o saldo de encerramento da conta no montante de 6.889.273\$30, o qual diverge para mais em 2.658.926\$20 quando comparado com o saldo apresentado e inscrito no modelo 2, que é de 4.230.347\$10.

(iii) Ainda de acordo com os SATC, foram feitos pagamentos através da rubrica “Remunerações certas e permanentes”, ao longo do ano, resultantes de obrigações assumidas, em alguns casos através de contratos, e noutros, sem qualquer título jurídico válido, à margem da fiscalização preventiva do TC e sem publicação no Boletim Oficial. Assim, foram pagos, durante o ano, aos senhores:

Anildo Martins, jurista, a quantia mensal ilíquida de 134.631\$00, mais a gratificação do Cofre dos Tribunais no valor de 16.000\$00 líquidos, equivalentes às remunerações de Juíz Desembargador, categoria do Sr. Anildo Martins. Tudo isso com base em contrato de prestação de serviços com o Presidente da ANMC. Os SATC questionaram, entre outras coisas, sobre a natureza desse contrato, o surgimento da figura de Secretário - Geral da ANMC e o respectivo estatuto salarial e a não submissão desse contrato à fiscalização preventiva do TC

Valter José Ferreira de Sá, a quantia mensal de 12.934\$00, do orçamento da ANMCV pelo exercício do cargo de Director das Relações Internacionais a partir de Agosto de 1999, em acumulação com o montante de 66.616\$00 pagos pela Câmara da Praia. Os SATC questionaram sobre a existência da lei que instituiu esse cargo e o

respectivo estatuto salarial, a modalidade da constituição da relação jurídica de emprego e da regularidade de tais despesas.

Edna Ester Timas Gonçalves Tavares, a quantia mensal de 45.000\$00 durante 10 meses e 50.000\$00 durante dois meses, com base em contrato de trabalho a termo para o exercício do cargo de Secretária da ANMCV. Os SATC questionaram da legalidade de tal contrato e da não submissão à fiscalização preventiva do TC.

(iv) Insuficiente justificação de despesas na rubrica “deslocações”.

Foram devidamente citados os responsáveis pela gerência, tendo em decorrência sido remetidos pelo Secretário - Geral da ANMCV documentos adicionais de entrada e de saída de fundos, cfr. fls. 78 a 102 dos presentes autos. Não constam dos autos quaisquer alegações dos membros do Conselho Directivo, incluindo o seu Presidente, apesar de devidamente citados.

O Sr. Anildo Martins, na qualidade de Secretário - Geral da ANMC, em regime de contrato de prestação de serviço, reagindo à citação, alegou em síntese o seguinte:

1. Que o Secretário Geral não era co-responsável solidário pela gestão da ANMCV, primeiro porque não integrava o Conselho Directivo, e segundo porque era mero órgão de execução. Que o responsável financeiro de um acto de natureza financeira era a pessoa que tinha poderes de decisão sobre a prática de um acto gerador de uma receita ou que autorizava a realização de uma despesa. Que o executante só podia ser responsável de facto se desviasse do teor do acto autorizador ou praticasse “motu próprio” um acto não permitido por lei nem pelos Estatutos da Associação.
2. Que sendo o Conselho Directivo que autorizava a cobrança de recitas e a realização de despesas da ANMCV, logo, devia ser exclusivamente esse Conselho Directivo o responsável financeiro e não também o Secretário - Geral, que era mero executor das decisões e deliberações. Assim, o Secretário - Geral só podia ter responsabilidade directa enquanto agente de determinada acção.
3. Que as divergências entre as receitas orçamentais e as despesas pagas deveram-se ao financiamento proveniente do Programa de Cooperação Francesa na vertente de apoio à descentralização. Que esse Programa era dirigido “in loco” por um representante directamente designado, que era, ao tempo, o Sr. Bernard Cauville. Que muitos dos documentos justificativos



de despesas realizadas pela Cooperação Francesa poderiam ter sido contabilizados como sendo feitas directamente pela ANMCV, o que não correspondia à realidade dos factos, quando eram despesas assumidas, autorizadas e realizadas pela Cooperação Francesa, e daí que o montante de despesas pagas ultrapassasse as receitas próprias da ANMC.

4. Quanto às questões suscitadas pelos SATC acerca da qualificação jurídica do contrato celebrado entre ele (Sr. Anildo Martins) e o Presidente do Conselho Directivo: que não se tratava de um contrato de avença, mas sim de um contrato de prestação de serviços, por natureza um contrato de direito privado, ao qual a lei não impunha qualquer plafond remuneratório e estava sujeito ao regime jurídico geral dos contratos de prestação de serviços, previstos na lei civil, pelo que as partes podiam acertar livremente o montante das remunerações pela prestação dos serviços contratados.

5. No que diz respeito à submissão dos contratos ao visto prévio do TC, era a Administração contratante que tinha o dever de averiguar se determinado acto ou contrato devia ser submetido ao controlo prévio do TC e não as pessoas contratadas.

6. Que o recrutamento de Sr^a Edna Timas para trabalhar como Secretária na ANMCV tivera lugar alguns meses antes da sua contratação, pelo que não teve e nem podia ter qualquer intervenção no processo. Quanto ao recrutamento do Senhor Valter de Sá, que ele, o Sr. Anildo Martins, não fora tido nem achado nesse processo, pelo que não tivera também nenhuma intervenção, embora esse facto tivesse ocorrido posteriormente à sua contratação como Secretário – Geral da ANMCV.

7. Que a sua deslocação em missão de serviço à França e Holanda, referindo-se ao ponto “B. Outros” do Relatório inicial dos SATC, fora financiada pela Cooperação Francesa e que os justificativos encontravam-se na sede da ANMCV.

De seguida, os autos foram à vista do Representante do Ministério Público, junto deste Tribunal que, no seu parecer, defendeu que não há como afastar a responsabilidade financeira, tanto dos titulares dos órgãos como do Secretário - Geral da ANMCV, isto à luz dos artigos 6º e 7º do Decreto - Lei nº 106/90, de 8 de Dezembro, que estabelece de forma clara as competências, composições e atribuições dos órgãos da associação. Acrescentou ainda que, no que diz respeito ao ajustamento da conta, as eventuais irregularidades deviam melhor ser esclarecidas em sede de julgamento. Finalmente, no que concerne à execução dos contratos sem o



competente visto do TC, a promoção desse Magistrado é no sentido de cominação dos principais responsáveis em multa, nos termos da alínea j) do nº 1 do artigo 35º da Lei nº84/IV/93, de 12 de Julho.

Obteve-se, igualmente, “o visto legal” dos demais Juízes Conselheiros.

Verificam-se os pressupostos processuais pertinentes, entre os quais a competência deste Tribunal, nada havendo que impeça o conhecimento de mérito.

II

Da análise dos documentos apensos nos autos, além das constatações e conclusões dos SATC, há que reter os factos, a seguir indicados, relevantes para a decisão.


No que tange ao ajustamento da conta, regista-se o seguinte :

(i) Os saldos de abertura e de encerramento da conta reconciliados, no valor de 3.006.772\$50 e 4.230.347\$10 respectivamente, inscritos no modelo 2, encontram-se devidamente demonstrados através de extractos dos movimentos da conta bancária nº 3180405 101, realizados de 01/01/99 a 31/12/99, cfr. fls 8 a 27 dos presentes autos.

(ii) As receitas orçamentais previstas, num total de 2.920.000\$00 – v. “Nota Explicativa” assinada pelo Presidente da ANMCV, fl. 44, provinham exclusivamente das cotizações das Câmaras Municipais associadas e das transferências do Tesouro. A previsão orçamental das despesas, igual ao valor das receitas previstas, incluía essencialmente o pagamento dos vencimentos e salários, despesas gerais de funcionamento e aquisição de equipamento de transporte.

(iii) Os fundos entrados na gerência e inscritos no modelo 2 – receitas orçamentais, no valor 2.590.000\$00, bem como os fundos extra – orçamentais, supostamente provenientes da Cooperação Suiça, do PDM e da Cooperação Francesa, no valor de 10.049.078\$00, não se encontram devidamente documentados.

(iv) Foi apurado o montante de 8.719.477\$30 de despesas pagas, com base em justificativos entregues e disponíveis, montante muito superior ao valor das receitas orçamentais (próprias da ANMCV) cobradas, que atingiram 2.590.000\$00.



Quanto aos contratos e acto sem visto prévio do TC:

(v) O contrato de prestação de serviços celebrado entre o Presidente da ANMCV – Sr. Jacinto Abreu dos Santos, e o Sr. Anildo Martins, não é explícito quanto à modalidade – avença ou tarefa. É, todavia, muito claro quanto ao objecto. Assim, reza a sua Cláusula Primeira o seguinte:

o Segundo Outorgante (Sr .Anildo Martins) obriga-se a proporcionar ao Primeiro (ANMCV) o resultado da sua actividade intelectual na coordenação do Secretariado da ANMCV respeitante à prossecução das atribuições desta com vista à obtenção dos melhores resultados possíveis. O Segundo Outorgante obriga-se ainda a proporcionar ao Primeiro consultadoria na área da sua especialidade jurídico - financeira sempre que for solicitado por este.

(vi) Nenhum dos contratos identificados nos autos (de prestação de serviço anteriormente referido, e de trabalho a termo celebrado entre a ANMCV e a Sr^a Edna Ester Timas Gonçalves Tavares) foi submetido ao visto prévio deste Tribunal, nos termos da lei em vigor sobre a matéria. Por outro lado, nada consta relativamente ao acto que deu origem aos pagamentos efectuados ao Sr. Valter José Ferreira de Sá.

III

1. Questões relativas ao ajustamento da conta :

A questão que se coloca tem a ver fundamentalmente com a insuficiência da documentação de suporte dos fundos entrados. Por exemplo, tratando-se de transferências da Direcção Geral do Tesouro, elas deviam ser provadas por certidão de receita emitida por esta Direcção Geral. Contudo, essa insuficiência pode ser superada, socorrendo-se dos extractos bancários que, em princípio, devem reflectir todos os movimentos de fundos administrados pela ANMCV.

Efectivamente, o que se vê claramente nesse documento é que os valores nele constantes são totalmente coerentes com os do modelo 2 da conta, isto é, o saldo inicial, os movimentos a crédito e a débito, que correspondem a entrada e a saída de fundos respectivamente – cfr. fls. 5 a 14, estão em conformidade com os valores inscritos no modelo 2. Inclusivamente, as transferências da DGT são facilmente identificáveis.



Com relação às divergências entre o total dos fundos saídos, segundo o apuramento dos SATC, e os que foram inscritos no modelo 2 da conta, importa destacar que os responsáveis apresentaram justificativos de despesas pagas no valor de 8.719.477\$30, valor muito superior às receitas orçamentais cobradas, que atingiram o montante de 2.590.000\$00, como já se referiu anteriormente.

Ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 76º do Decreto-Lei nº 47/80, de 2 de Julho, norma aplicável ao caso em apreço, com as devidas adaptações, a ANMCV não se encontra sujeita à prestação de contas ao TC relativas aos fundos não integrados no orçamento, fundos provenientes da cooperação internacional (pelo menos no que se refere aos justificativos das receitas e despesas), mas sim à entidade financiadora. Aliás, esta tem sido a jurisprudência firme deste Tribunal em relação a todas as entidades sujeitas à prestação de contas.

No caso em apreço, o grosso das despesas foram financiadas pelos fundos da cooperação internacional, embora não tenha sido feita a diferenciação entre os justificativos das despesas financiadas por esses fundos, dos justificativos das despesas financiadas por receitas orçamentais (receitas próprias da ANMCV). Contudo, é suficiente considerar que o montante anual das remunerações pagas ao pessoal contratado absorveu a quase totalidade dessas receitas. Logo, considera-se justificada a totalidade das despesas pagas.

2. Contratos e actos sujeitos ao visto prévio do Tribunal de Contas

Em primeiro lugar o contrato de prestação de serviços celebrado entre a ANMCV, representado pelo Sr. Jacinto Santos, e o Sr. Anildo Martins. Este, nas suas alegações defende que se tratou, citamos, “de um contrato de prestação de serviços, por natureza um contrato de direito privado....logo não se aplica o regime jurídico específico de avença mas sim o regime jurídico geral dos contratos de prestação de serviço, previstos na lei civil....não impondo a lei nenhum plafond remuneratório”.

Salvo o devido respeito pela opinião contrária, este Tribunal entende que se tratou de um contrato de prestação de serviços que se enquadra no conceito de contrato administrativo, pelo que deve estar sujeito ao regime próprio do Direito administrativo. Isto pelas razões que, em síntese, a seguir se expõem (v. Marcelo Caetano, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I, pág. 585-587) :



a) Uma das partes é uma pessoa colectiva de direito público - a ANMCV é “uma pessoa colectiva de direito público” (cfr. nº 1 do artigo 1º dos Estatutos) pelo que o direito aplicável não é o direito privado, mas sim o direito público.

b) O contrato tem por objecto prestações relativas ao cumprimento de atribuições dessa pessoa colectiva – v. Cláusula I sobre “Objecto”.

c) O contrato associa duradoura e especialmente, mediante retribuição, outra pessoa ao cumprimento dessas atribuições da pessoa colectiva de direito público.

Se é certo que uma pessoa colectiva de direito público - como o é a ANMCV - pode lançar mão de contrato de direito civil para o cumprimento das suas atribuições, também é certo que isso só podia acontecer se houvesse norma de direito administrativo cabo-verdiano que o permitisse expressamente. A Lei nº 102/IV/93, de 31 de Dezembro, aplicável à ANMCV, prevê, no seu nº 1 do artigo 33º, apenas duas modalidades de contratos de prestação de serviços: o contrato de tarefa e o de avença.

O segundo Outorgante “obriga-se ainda a proporcionar ao Primeiro (ANMCV) consultadoria na área da sua especialidade jurídico-financeira sempre que for solicitado por este” – cfr. nº2 da Cláusula I, do contrato.

Apesar deste nº 2 da Cláusula Primeira configurar o tipo de contrato de prestação de serviço na modalidade de avença – cfr. artigo 33º, nº 3, da Lei nº 102/IV/93, de 31 de Dezembro, já que se trata aqui de prestações sucessivas no exercício da profissão liberal, o mesmo não afasta o contrato em questão da sua natureza de contrato administrativo, pois, em virtude do disposto no ponto 1 da Primeira Cláusula, a actividade do segundo Outorgante fica vinculada à regularidade e à continuidade do serviço. Essa vinculação, defende Marcelo Caetano, “traduz-se na submissão da actividade do particular à direcção dos órgãos da entidade servida”, o que não acontece em se tratando de qualquer das duas modalidades de contrato de prestação de serviço previstas na Lei 102/IV/93, de 31 de Dezembro.

A conclusão é que se o contrato com o Sr. Anildo Martins tivesse sido submetido à fiscalização preventiva do TC, este certamente recusaria visto ao mesmo. Apesar disso, não se questiona nos autos a efectiva prestação dos serviços contratados, nem se extraem indícios do propósito de lesão intencional dos interesses patrimoniais públicos. Também não ficou demonstrado que tivesse havido a intenção de favorecer os beneficiários dos pagamentos. Assim, é jurisprudência firme deste Tribunal, nos casos de



pagamentos em desconformidade com a lei aplicável, mas em que resulta uma contrapartida real para o Estado, não condenar os responsáveis na reposição dos fundos, em obediência ao princípio de não locupletamento do Estado à custa alheia.

Independentemente da sua natureza jurídica anteriormente discutida, não tendo este contrato, bem como o de trabalho a termo celebrado com a Sr^a Edna Ester Timas Gonçalves Tavares, sido submetidos ao visto prévio do TC, como manda a lei em vigor, este facto constitui, por si só, infracção punível com multa nos termos da alínea j), nº1 do artigo 35º da Lei nº84/IV/93, de 12 de Junho, sendo responsáveis, solidariamente, todas as autoridades ou funcionários que lhes deram execução – cfr. artigo 7º, do Decreto - Lei nº 46/89, de 26 de Junho. O mesmo se aplica relativamente ao acto que deu origem aos pagamentos ao Sr. Valter José Ferreira de Sá, enquanto Director das Relações Internacionais da ANMCV.

Dispõe o artº 14º, do Regimento do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei Nº 47/89, de 26 de Junho, que para efeitos de distribuição, entre várias espécies de processos, há o processo de multa. O mesmo Decreto-Lei define claramente, numa secção autónoma, a Secção IV, intitulada “Processo de Multa” – arts. 31º a 40º, os procedimentos que devem ser seguidos - como o faz, aliás, em relação aos demais processos. O âmbito de aplicação das normas dessa secção integra todas as infracções puníveis com multa, cujo conhecimento seja da competência do Tribunal de Contas – artº 31º, sublinhado nosso.

Por conseguinte, um processo autónomo de multa devia ser instaurado às “autoridades” ou aos “funcionários” que deram execução ao acto (de nomeação do Sr. Valter) e aos contratos, constatada a infracção punível com multa e cujo conhecimento é da competência do Tribunal de Contas, nos termos da legislação vigente. Contudo, torna-se inútil a instauração desse processo, atendendo ao disposto no nº 1, artigo 39º do Decreto-Lei nº 47/89, de 26 de Junho, que estipula a prescrição deste tipo de processo no prazo de cinco anos a contar do termo da gerência em que os factos ocorreram.

IV

Pelos fundamentos acima expostos, acordam os Juizes do Tribunal de Contas em:



(i) Julgar os responsáveis pela gestão da ANMCV, devidamente identificados nos autos, quites de responsabilidade para com a Fazenda Pública durante a gerência de 1999.

(ii) Aprovar o saldo de encerramento da conta de gerência ora julgada em 4.230.347\$10 (quatro milhões duzentos e trinta mil, trezentos e quarenta e sete escudos e dez centavos) que deverá ser escriturado como primeira partida da gerência do ano seguinte.

(iii) Recomendar aos responsáveis que nas futuras contas de gerência seja dado tratamento diferenciado aos fundos provenientes da cooperação internacional, tanto no que respeita às contas bancárias em que tais fundos devam ser movimentados, como no que tange à documentação de suporte.

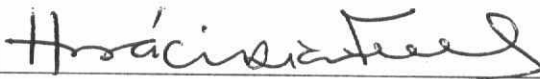
São devidos emolumentos no valor de 21.486\$00, nos termos do artigo 7º, Dec. Lei nº 52/89, de 15 de Julho.

Notifique-se e cumpra o mais da Lei.

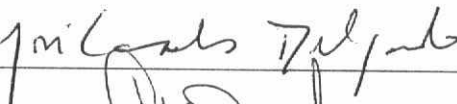
Praia, de 14 Janeiro de 2005

Os Juízes Conselheiros,

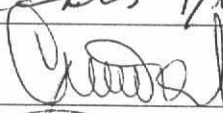
Horácio Dias Fernandes
(Relator)



José Carlos Delgado



Sara Boal



José Pedro Delgado

