



## TRIBUNAL DE CONTAS

**ACÓRDÃO Nº33/2013**

**PROCESSO Nº108/CG/2007  
PROCESSO Nº109/CG/2007**

**CONTAS DE GERÊNCIA**

**INSTITUTO DA INVESTIGAÇÃO E DO PATRIMÓNIO CULTURAIS**

**ANOS: 2003 e 2004**

### I

Sobem a julgamento as Contas de Gerência do Instituto da Investigação e do Património Culturais - IIPC, referentes a 2003 e 2004, sendo responsável o Sr. Carlos Alberto I. da Rosa Lima, na qualidade de Presidente, e subsidiariamente o senhor José António M. Tavares, responsável pelo Serviço Administrativo e Financeiro.

As contas foram objecto de verificação exhaustiva pelos serviços de apoio técnico do Tribunal de Contas - SATC, com base em documentos de prestação de contas, nomeadamente, extractos do movimento da conta do Instituto junto da Direcção Geral do Tesouro, ordens de pagamentos, justificativos de despesas pagas e certidão dos pagamentos efectuados pelo Tesouro a favor do IIPC. Os ajustamentos finais constantes do anexo ao presente Acórdão sintetizam a gestão financeira do IIPC durante os anos de 2003 e 2004.

No relatório inicial de verificação, os SATC apontaram factos susceptíveis de constituírem indícios de irregularidades e/ou ilegalidades no plano jurídico-financeiro, os quais podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

#### **Gerência de 2003:**

(i) Divergências, entre o ajustamento e a conta sintetizada no Modelo2, a nível de: saldos de abertura e de encerramento, receitas arrecadadas, descontos efectuados e entregues e despesas de investimentos. Essas

divergências parcelares, depois de acumuladas, traduziram-se na diferença, para menos, do lado do débito, entre o Modelo 2 e o ajustamento dos SATC, no montante de 11.421.393\$00.

(ii) Despesas insuficientemente documentadas, designadamente, na rubrica “remunerações diversas”, com dois pagamentos iguais, no montante de 55.612\$00, perfazendo o total de 111.224\$00, segundo os SATC em conformidade com o extracto do Tesouro; despesas de viagens, cujos documentos de suporte consistem apenas em ordens de pagamentos - OP, emitidos pelo IIPC.

(iii) Execução de contrato de trabalho e contrato programa (no âmbito do PPIP) à margem da fiscalização preventiva do Tribunal de Contas.

(iv) Não retenção do IUR no processamento de horas extraordinárias.

No que se refere à conta de gerência de 2004:

(v) Divergências entre os valores da conta sintetizada no Modelo 2 e os resultantes do ajustamento efectuado pelos SATC. Essas divergências se situavam a nível de: saldos de abertura e de encerramento da conta, receitas correntes, descontos efectuados e entregues e despesas correntes, resultando globalmente, uma diferença no montante de 148.108\$00 no lado do crédito da conta.

(vi) Omissão de dados sobre receitas e despesas de capital (investimentos), não obstante constar do Orçamento de Estado para 2004 verba consignada ao IIPC, no montante de 32.000.000\$00, para investimentos em projectos do Instituto.

(vii) Os modelos 12, 14 e 15 apresentados em desconformidade com as instruções do Tribunal; omissão dos modelos 3, 5, 8, 11, 17 e 19, e incoerência entre a informação contida no Modelo 2 e os dados inseridos no modelo 6.

(viii) Despesas insuficientemente documentadas, isto é, apenas suportadas por OP. Trata-se sobretudo de despesas com viagens em missões de serviço no país e no estrangeiro.

(ix) Algumas despesas com pessoal do quadro e pessoal contratado insuficientemente documentadas e justificadas: pagamentos de compensação de férias não gozadas e pagamentos resultantes de promoções e progressões.

(x) Não retenção do IUR no processamento de horas extraordinárias.

Foi igualmente apontado no relatório preliminar dos SATC o facto de as contas terem dado entrada no Tribunal fora do prazo legalmente estabelecido, que é de 06 meses contados do último dia do período a que dizem respeito - cfr. artº 4º/1, do Decreto-Lei nº33/89, de 03 de Junho.

Foi devidamente citado o Presidente do IIPC que, numa detalhada exposição, explicou e prestou esclarecimentos sobre quase todos os factos apontados no relatório preliminar dos SATC - cfr. fls. 96 a 120 dos autos (gerência de 2003) e fls. 87 a 132 (gerência de 2004), tendo o mesmo juntado aos processos documentos adicionais que entendeu relevantes.

Elaborado o relatório final, com base nas alegações apresentadas e em documentos adicionais remetidos, foram os autos com vista ao Representante do Ministério Público. Este promoveu a realização do julgamento das contas de gerência em apreço, tendo em conta as observações dos SATC, constantes do relatório final, e segundo as quais as contas apresentam algumas ilegalidades/irregularidades, para além de apresentarem uma diferença a crédito, no montante de 501.947\$00 (em 2003) e 3.310.033\$00 (em 2004) - e algumas falhas nas retenções, processamento de IUR e INPS nas folhas de salários não coincidente com a ordem de pagamento, horas extraordinárias sem retenções.

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

Verificam-se os pressupostos processuais pertinentes, entre os quais a competência deste Tribunal.

Resta apreciar e decidir.

## II

Da análise dos documentos apensos nos autos, bem como das diligências adicionais junto dos SATC com vista a uma melhor clarificação de algumas situações fácticas apontadas nos relatórios de verificação das contas, resulta o seguinte:



## **1. Análise das divergências entre o ajustamento e o Modelo 2 e das despesas não justificadas.**

As divergências constatadas no âmbito da verificação inicial, e que se situam a nível das receitas, dos descontos e principalmente a nível das despesas pagas, estão na origem da diferença a débito, no montante de 11.421.393\$00 em 2003, e a crédito no montante de 148.108\$00 em 2004.

Na sequência dos esclarecimentos prestados em sede do contraditório, os SATC procederam à reanálise das contas, tendo elaborado um novo ajustamento, do qual resultou uma diferença a crédito no montante de 501.947\$00 (gerência de 2003), e de 3.310.033\$00 (gerência de 2004).

### **1.1. Conta de gerência de 2003:**

A diferença a débito, no montante de 11.421.393\$00, constante do ajustamento inicial dos SATC, não existe porque na verdade ela resulta da inscrição no orçamento de investimento do instituto para 2003 de uma verba no valor de 11.400.000\$00, montante que os SATC consideraram como tendo sido gasto pelo IIPC, creditando-o na conta ajustada. Em sede do contraditório tornou-se evidente que, de facto, essa verba não chegou a ser transferida para a conta do IIPC junto do Tesouro, razão pela qual não houve despesas de investimentos em 2003.

A diferença a crédito, no montante de 501.947\$00, no ajustamento final, é consequência do facto dos SATC terem considerado algumas despesas não justificadas e, portanto, não contabilizadas no ajustamento, sendo 92.377\$00 de despesas com pessoal, e 409.570\$00 referentes às despesas de viagens em missão de serviço. O montante de 92.377\$00 é a diferença entre 111.224\$00, despesa com pessoal que os SATC consideram não justificada, debitando a conta, e 18.847\$00, despesa com pessoal que foi justificada mas não integrada no Modelo 2, pelo que este montante foi creditado na conta ajustada.

### **1.2. Conta de gerência de 2004:**

A diferença, a crédito, no montante de 148.108\$00 no ajustamento inicial, passou para 3.310.033\$00 em consequência do ajustamento final dos SATC. Esta alteração tem fundamentalmente a ver com a integração de novos dados sobre a execução do orçamento de despesa de investimentos do IIPC, de acordo com informações prestadas pelo Presidente no âmbito do contraditório.



Importa referir que a conta submetida a julgamento é totalmente omissa no que tange a execução financeira dos projectos de investimentos, facto que foi assinalado no relatório inicial para esclarecimento do responsável.

De acordo com as informações do Presidente, embora estivesse inscrito no Orçamento de investimento para 2004 o valor de 30.000.000\$00, o montante “realmente disponibilizado” ao IIPC para as despesas de investimentos foi de 19.500.000\$00, assim distribuídos (cfr. fls. 139 a 140 dos autos):

Para a reabilitação das Igrejas de N. Sra Do Rosário (S. Nicolau e S. Antão): 10.000.000\$00. Para a reabilitação da Igreja de N. Sra. Da Conceição (Fogo): 5.000.000\$00. Para a reabilitação do Centro Nacional do Artesanato, Núcleo Museológico da Praia e Museu de Resistência, foi consignado o montante global de 4.500.000\$00, cabendo a cada um a fatia de 1.500.000\$00.

Os fundos destinados à reabilitação das Igrejas (15.000.000\$00) foram transferidos às Dioceses de Santiago e do Mindelo. Segundo os SATC, um cheque no valor de 4.100.000\$00 foi emitido pelo Tesouro e depositado na conta bancária do Ministério da Cultura para o pagamento de despesas de execução dos projectos de reabilitação do Centro Nacional de Artesanato e dos Museus acima referidos.

Entretanto, afirma o Presidente do IIPC nas suas alegações, em Junho de 2012, que “4.500.000\$00 foram efectivamente utilizados para o início dos projectos” e que “dada a complexidade de execução desses projectos, e os custos que acarretam, foram executados em vários anos, por isso considerados projectos de continuidade ou projectos plurianuais”- cfr. fl.120 dos autos.

Conclui-se, tendo em conta as alegações do Presidente, que o montante de 19.500.000\$00 (15.000.000\$00 para as Igrejas, mais 4.500.000\$00) foi transferido pelo Tesouro aos projectos de investimentos em 2004. Os SATC consideraram, todavia, 18.000.000\$00 no seu ajustamento como sendo o montante transferido para financiamento desses projectos, com base na informação retirada do SIGOF e disponibilizada pelo Tesouro. Daí que o montante de 18.000.000\$00 esteja inserido a débito como “Receitas de Capital” no ajustamento final. E mais, os SATC consideraram como fundos saídos (crédito) na rubrica “Despesas de capital” apenas o valor de 15.000.000\$00, que foi o valor da transferência directa às Dioceses feita pelo Tesouro.

Assim sendo, torna-se evidente que dos 3.310.033\$00 (diferença por justificar), 3.000.000\$00 são explicados pela diferença entre os fundos entrados (segundo o Tesouro, 18.000.000\$00) e os fundos transferidos directamente às Igrejas mediante cheque do Tesouro (15.000.000\$00). Dos restantes 310.033\$00, 297.411\$00 equivalem às despesas de funcionamento não justificadas, no entender dos SATC, porque faltam documentos de suporte dos pagamentos efectuados, e 12.622\$00 são descontos não entregues.

Quase todas as despesas de funcionamento não justificadas, e que atingiram o montante de 297.411\$00 em 2004, referem-se, à semelhança de 2003, às deslocações no país e no estrangeiro em missão de serviço público.

### **1.2.3. Apreciando e concluindo:**

Os SATC solicitaram, entretanto, documentos comprovativos dos pagamentos efectuados sobre as despesas em causa: 501.947\$00 em 2003 e 297.411\$00 em 2004. Quanto às despesas de investimentos referentes a 2004, foram solicitados os respectivos contratos-programa, plano de actividades e documento comprovativo das transferências efectuadas pela Direcção Geral do Tesouro.

Esses documentos não constam dos autos e, segundo os SATC, não foram remetidos ao Tribunal conforme a solicitação explícita nos relatórios iniciais. Relativamente aos projectos de investimentos, o Presidente remeteu ao Tribunal uma “Nota Explicativa” separada das alegações apresentadas - v. fls. 135 a 140 dos autos.

A falta de documentos comprovativos da saída de fundos públicos configura uma situação de alcance, e os responsáveis incorrem em responsabilidade financeira reintegratória do montante alcançado - cfr. artº 36º da Lei nº84/IV/93, de 12 de Julho.

Contudo, é de se considerar mera culpa do responsável e, consequentemente, relevar a responsabilidade financeira reintegratória dos montantes em causa, atento o disposto no artº 37º da Lei nº84/IV/93, pelos fundamentos seguintes:

Em sede do contraditório, o Presidente do IIPC, referindo-se ao montante de 111.224\$00 cuja saída é considerada pelos SATC como não justificada, escreveu o seguinte: “Trata-se de pagamento do técnico superior, arq. Aerolindo Évora Furtado, técnico legalmente contratado pelo IIPC...”.



Por outro lado, o mesmo responsável reconfirmou todas as despesas enquadradas na rubrica “deslocações”, que também estão na origem das diferenças apontadas a nível das despesas de funcionamento, tendo remetido ao Tribunal, em todos os casos, a respectiva “informação/proposta”, especificando o objectivo da missão, o destino, a duração e outros elementos informativos, e acrescentando: “...infelizmente decorridos vários anos não nos foi possível encontrar o documento comprovativo da despesa efectuada”.

Além disso, o Presidente do IIPC fez juntar aos autos um relatório esclarecedor (Nota Explicativa) da natureza plurianual dos projectos de investimentos e dos constrangimentos que envolveram a sua execução, apesar das informações não coincidentes entre o Tesouro e o próprio IIPC no que tange aos valores transferidos em 2004 para financiamento desses projectos.

Considerando o teor das alegações do Presidente do IIPC, que são muito concretas e pormenorizadas, e a leitura atenta dos demais documentos apensos nos autos, parece mais adequada a seguinte conclusão: as despesas que estão na origem das diferenças não foram suficientemente suportadas por documentos justificativos, o que parece diferente da situação em que as despesas simplesmente não se encontram justificadas.

O facto de o Presidente não ter encontrado documentos justificativos solicitados pelos SATC, revela certamente insuficiências a nível da organização dos serviços de contabilidade do IIPC, facto que o mesmo reconhece. Tais insuficiências não obstaram, entretanto, ao ajustamento final e à organização e julgamento do processo. Razão pela qual elas não integram infracção financeira sancionável - cfr. artº 38º/4, da Lei nº84/IV/93.

Além disso, não se pode ignorar dois factos relevantes:

Por um lado, o tempo, demasiadamente longo, entre os anos a que se referem as contas de gerência (2003 e 2004) e os anos em que elas foram verificadas e analisadas, consequentemente a data de citação do responsável (2011 e 2012) para o exercício do contraditório.

Por outro lado, importa ter em devida conta que todas as despesas de funcionamento do IIPC foram pagas pela Direcção Geral do Tesouro, conforme o Decreto-Lei nº 29 de 03 de Agosto de 1998, e os fundos consignados ao financiamento das despesas de investimentos foram



transferidos às Igrejas e ao Ministério da Cultura, e não à conta do IIPC junto do Tesouro, como era de esperar face ao disposto no Dec.Lei supra.

## **2. Outros factos apontados no relatório dos SATC**

Os outros factos constantes do relatório inicial de verificação das contas susceptíveis de constituírem ilícitos financeiros financeiros referem-se a:

- a) Execução de contratos de trabalho e contrato programa (no âmbito do PPIP) à margem da fiscalização preventiva do Tribunal de Contas.
- b) Não retenção do IUR no processamento de horas extraordinárias.
- c) Incumprimento do prazo de remessa das contas ao Tribunal de Contas para efeito de julgamento.

Embora os autos não sejam suficientemente explícitos quanto à natureza, à substância e aos termos acordados entre as partes, a leitura atenta das alegações do Presidente do IIPC permite concluir que foram efectuados vários pagamentos de despesas com pessoal contratado. De igual modo, é razoável concluir que as transferências a favor dos projectos de investimentos terão sido feitas no âmbito de contratos-programa.

A execução de acto ou contrato que deveria ter sido previamente submetido a visto do Tribunal, constitui infracção punível com multa - cfr. artº 35º/1 al. j) da Lei nº 84/TV/93, de 12 de Julho.

A não retenção do IUR no processamento de horas extraordinárias, bem como a falta de apresentação de contas nos prazos legal ou judicialmente fixados, factos que se dão como provados nos autos, constituem igualmente infracções puníveis com multa nos termos do artº35º/1, al. c) e d), da mesma Lei.

Contudo, e como demonstram os autos, já decorreram mais de 05 anos sobre o termo da gerência em que os factos ocorreram, como são os casos de execução de contratos sem visto e da falta de retenção do IUR, e mais de 05 anos sobre o termo do prazo de remessa das contas.

Assim sendo, e em qualquer dos casos, encontra-se afastada a possibilidade de aplicação da multa devido à prescrição do procedimento judicial, atento o disposto no artº 39º/1, do Dec. Lei Nº47º/89, de 26 de Junho.

## **A questão dos saldos de encerramento das contas**

A questão dos saldos de abertura e encerramento das contas do IIPC, e de vários outros institutos públicos, deve ser abordada tendo em devida conta as particularidades do modelo de gestão financeira em vigor nos anos a que as contas dizem respeito.

Esse modelo de gestão financeira pública tem como base legal o Dec. Lei Nº 29/98, de 03 de Agosto, acima citado, e que define as normas e os procedimentos relacionados com a gestão do sistema de pagamentos e recebimentos dos organismos que gerem os recursos financeiros do Estado, sejam eles de origem interna ou externa. Este diploma legal permite aos institutos públicos, fundos e serviços autónomos, bem como unidades coordenadoras de projectos, a abertura e movimentação de contas junto da Direcção Geral do Tesouro - cfr. artº7º do Dec. Lei.

Assim, no quadro da execução do seu orçamento, a conta nº 305 do IIPC junto do Tesouro foi creditada pelos duodécimos transferidos, e debitada pelos pagamentos efectuados pelo Tesouro directamente aos beneficiários, mediante OP do IIPC. Não consta dos autos que o IIPC tivesse arrecadado outras receitas para além das transferências da DGT, e efectuado outros pagamentos por via diferente da DGT.

Daí que o saldo de encerramento das contas do IIPC seja o que consta do extracto da conta do IIPC junto do Tesouro, isto é, 22.601.625\$00, em 2003, e 22.559.560\$00, em 2004. Note-se, no entanto, que os saldos de encerramento das contas não transitam para a gerência seguinte porque não integram as receitas do Instituto. Este não conta com o saldo do ano anterior para pagar despesas do ano corrente. Conta apenas com os duodécimos creditados na sua conta junto do Tesouro com base no orçamento aprovado.

A gerência de 2004 distingue-se da de 2003 no sentido de que houve transferências da DGT no âmbito da execução dos PPIPs no valor de 18.000.000\$00, segundo a DGT, dos quais 15.000.000\$00 directamente às Dioceses para a reabilitação das Igrejas. Como já foi antes sublinhado, de acordo com o Presidente do IIPC, em 2004 foram disponibilizados, e efectivamente utilizados, 4.500.000\$00 para o início dos projectos de museus e de reabilitação do Centro Nacional do Artesanato (vd. fl. 140 dos autos), superior ao que consta do cheque do Tesouro no valor de 4.100.000\$00, que teria sido depositado na conta do Ministério da Cultura.

Vê-se, portanto, que embora os projectos de investimento fossem geridos pelo IIPC, como se pode concluir dos autos, os fundos a eles consignados não foram transferidos para a conta do IIPC junto do Tesouro, mas sim directamente aos beneficiários, no caso das Igrejas, e para a conta do Ministério da Cultura. E os projectos de investimentos executados no âmbito dos PPIPs, como evidenciam os autos, não foram integrados na conta de gerência do IIPC referente a 2004.

Assim sendo, este Tribunal não pode pronunciar-se sobre o eventual saldo de encerramento resultante das transferências feitas e dos pagamentos efectuados no âmbito desses projectos.

### III

Pelos fundamentos acima expostos, acordam os Juízes - Conselheiros deste Tribunal, reunidos em plenário, na presença do Representante do Ministério Público, em:

(i) Julgar o ex-Presidente do Instituto de Investigação do Património Cultural, Sr. Carlos Alberto de Carvalho, quite para com as Finanças Públicas pela gestão financeira do Instituto referente aos anos de 2003 e 2004.

(ii) Aprovar os saldos de encerramento das contas de gerência constantes dos extractos da conta do IIPC junto do Tesouro, no valor de 22.601.625\$00, em 2003, e 22.559.560\$00, em 2004.

São devidos emolumentos no valor de 151.281\$00, sendo 66.857\$00 de 2003 e 84.424\$00 de 2004, nos termos do Decreto-Lei nº 52/89, de 15 de Julho.

Notifique-se e cumpra o mais da lei.

Praia, 17 de Outubro e 2013

Os Juízes Conselheiros,

Horácio Dias Fernandes, (Relator)

Sara Boal

José Carlos Delgado

José Pedro Delgado

## ANEXO Nº1: Ajustamento final 2003

Recebimentos	Importâncias		Pagamentos	Importâncias	
	Parcial	Total		Parcial	Total
Saldo de abertura		<b>14.966.814,00</b>	<b>Despesas Orçamentais</b>		<b>28.991.867,00</b>
Execução Orçamental	14.966.814,00		Despesas Correntes	28.991.867,00	
Fundos Extra-Orçamentais	0,00		Despesas de Capitais	0,00	
Sendo:			<b>Operações de Tesouraria</b>		<b>3.106.840,00</b>
Em cofre	0,00		Receitas do Estado (IUR)	1.800.125,00	
Em bancos	0,00		Outras Oper. de Tesouraria	1.306.715,00	
<b>Receitas Orçamentais</b>		<b>39.327.432,00</b>	<b>Fundos Extra- Orç/tais</b>		<b>0,00</b>
Receitas Correntes	39.327.432,00		Projectos - Financ/to Exterior	0,00	
Receitas de Capital	0,00		Outras receitas extra-orç/tais	0,00	
<b>Oper. de Tesouraria</b>		<b>3.088.334,00</b>	<b>Saldo de encerramento</b>		<b>24.781.926,00</b>
Receitas do Estado (IUR)	1.790.022,00		Execução Orçamental	24.781.926,00	
Outras Oper. de Tesouraria INPS	1.298.312,00		Fundos Extraorçamentais	0,00	
<b>Fundos Extra-Orç/tais</b>		<b>0,00</b>	Sendo:		
Projectos - Financ/to Exterior	0,00		Em cofre	0,00	
Outras receitas extra-orç/tais	0,00		Em bancos	0,00	
			<b>Diferença a justificar</b>		<b>501.947,00</b>
<b>Total</b>		<b>57.382.580,00</b>	<b>Total</b>		<b>57.382.580,00</b>

*HE*

## ANEXO Nº2: Ajustamento final 2004

Recebimentos	Importâncias		Pagamentos	Importâncias	
	Parcial	Total		Parcial	Total
Saldo de abertura		<b>23.656.242,00</b>	<b>Despesas Orçamentais</b>		<b>37.726.896,00</b>
Execução Orçamental	23.656.242,00		Despesas Correntes	22.726.896,00	
Fundos Extraorçamentais	0,00		Despesas de Capitais	15.000.000,00	
Sendo:			<b>Operações de Tesouraria</b>		<b>2.455.584,00</b>
Em cofre	0,00		Receitas do Estado (IUR)	1.433.129,00	
Em bancos	0,00		Outras Oper. de Tesouraria	1.022.455,00	
<b>Receitas Orçamentais</b>		<b>49.660.908,00</b>	<b>Fundos Extra-Orç/tais</b>		<b>0,00</b>
Receitas Correntes	31.660.908,00		Projectos - Financ/to Exterior	0,00	
Receitas de Capital	18.000.000,00		Outras receitas extra-orç/tais	0,00	
<b>Oper. de Tesouraria</b>		<b>2.468.206,00</b>	<b>Saldo de encerramento</b>		<b>32.292.843,00</b>
Receitas do Estado (IUR)	1.445.751,00		Execução Orçamental	32.292.843,00	
Outras Oper. de Tesouraria INPS	1.022.455,00		Fundos Extraorçamentais	0,00	
<b>Fundos Extra-Orç/tais</b>		<b>0,00</b>	Sendo:		
Projectos - Financ/to Exterior	0,00		Em cofre	0,00	
Outras receitas extra-orç/tais	0,00		Em bancos	0,00	
			<b>Diferença por justificar</b>		<b>3.310.033,00</b>
<b>Total</b>		<b>75.785.356,00</b>	<b>Total</b>		<b>75.785.356,00</b>