



TRIBUNAL DE CONTAS

ACÓRDÃO Nº1/2007

PROCESSO Nº23/CG/2002

**Conta de Gerência da Associação Nacional dos Municípios
Cabo - Verdianos**

Ano de 2000

I

É submetida a julgamento a Conta da Associação Nacional dos Municípios Cabo - Verdianos - ANMC, relativa ao ano de 2000, cuja gerência foi partilhada da forma como a seguir se especifica:

De 01 de Janeiro a 27 de Abril de 2000, da responsabilidade dos senhores Jacinto Abreu dos Santos, na qualidade de Presidente do Conselho Directivo, Jorge Santos, Benvindo Oliveira, Basílio Mossó Ramos e Jacinto Furtado, primeiro, segundo, terceiro e quarto Vice = presidentes respectivamente, Pedro Monteiro Freire e Manuel Ribeiro, primeiro e segundo Secretário, e Anildo Martins, Secretário Geral. *CNT*

De 28 de Abril a 31 de Dezembro de 2000, da responsabilidade dos senhores Jorge Pedro Maurício Santos, na qualidade de Presidente do Conselho Directivo, Fernando Jorge Borges, José Maria Neves, Júlio Correia e Benvindo Oliveira, primeiro, segundo, terceiro e quarto Vice-presidentes respectivamente, Joel Amarante Silva Barros e Camilo Gonçalves, vogais, e Anildo Martins, Secretário Geral. *Ausente*

Após verificação e análise da conta, e dos documentos de suporte, os serviços de apoio ao Tribunal de Contas - SATC, elaboraram o seguinte quadro de apuramento final, sintetizando a gestão financeira da ANMC durante o ano:

HE

A DÉBITO

SALDO INICIAL.....	4.230.347\$10
ENTRADOS NA GERÊNCIA	5.820.788\$00
DESCONTOS EFECTUADOS.....	526.782\$00
<u>TOTAL DÉBITO</u>	10.577.917\$10

A CRÉDITO

SAIDOS NA GERÊNCIA.....	9.567.910\$00
DESCONTOS ENTREGUES.....	538.502\$00
SALDO A TRANSITAR.....	423.824\$10
<u>TOTAL CRÉDITO</u>	10.530.236\$10
Diferença por justificar.....	(47.661\$00)

No relatório preliminar de verificação, os SATC apontaram divergências entre o apuramento efectuado e os montantes inscritos no modelo 2, tanto no que se refere aos movimentos registados a débito como a crédito da conta. Tais divergências tinham a ver com:

(i) Saldo de abertura: o que fora considerado pelos SATC, no montante de 6.889.273\$30, correspondia ao saldo de encerramento da conta de 1999 apurado por esses serviços de apoio. Esse montante divergia significativamente do apresentado em sede do modelo 2, que é de 4.230.347\$10.

(ii) Fundos entrados na gerência: os SATC tomaram em consideração os valores apresentados, ainda que sem prova documental da origem desses fundos: DGT, quotização dos municípios, fundos extra - municipais...

(iii) Despesas pagas: o apuramento efectuado pelos SATC atingiu o montante de 6.154.470\$00, enquanto que no modelo 2 consta o montante de 6.029.467\$00, isto é, uma diferença para menos de 125.003\$00.

(iii) Saldo de encerramento da conta: em consequência dos factos anteriores, os SATC apuraram, por diferença entre o débito e o crédito, o



saldo de encerramento da conta no montante em 2.110.099\$10, o qual diverge para mais em 1.686.275\$00 do saldo final apresentado e inscrito no modelo 2, que é de 423.824\$10.

Foram igualmente apontados no relatório preliminar pagamentos de despesas de duvidosa regularidade e/ou legalidade, podendo configurar infracções financeiras nos termos da legislação aplicável, pelo que eram devidos esclarecimentos por parte dos responsáveis pela gestão da ANMCV.

No entender dos SATC, esses pagamentos, enquadrados na rubrica "**remunerações certas e permanentes**", resultaram de obrigações assumidas, em alguns casos através de contratos, e noutros, sem qualquer título jurídico válido, à margem da fiscalização preventiva deste Tribunal. Os beneficiários desses pagamentos foram:

Anildo Martins, Assessor jurídico e Secretário - Geral da ANMC, percebeu 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. Tudo isso com base em contrato de prestação de serviços com o Presidente da ANMC. Os SATC questionaram, entre outras coisas, a natureza desse contrato e a não submissão do mesmo à fiscalização preventiva do Tribunal.

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 50.000\$00, 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 sua não submissão à fiscalização preventiva do TC.

Foi finalmente destacada a insuficiente justificação de despesas na rubrica "deslocações".

Foram devidamente citados os responsáveis pela gerência da ANMC, tendo em decorrência sido remetidos documentos adicionais de suporte dos fundos entrados e saídos (v. fls. 57 a 75 dos presentes autos).



O Sr. Anildo Martins, reagindo aos factos apontados no relatório inicial dos SATC, 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 Secretário - Geral só podia ter responsabilidade directa enquanto agente de determinada acção se desviasse das deliberações e decisões que devia respeitar
2. Que sendo o Conselho Directivo que autorizava a cobrança de receitas e a realização de despesas da ANMCV, logo, devia ser exclusivamente esse Conselho Directivo o responsável financeiro e não também o Secretário - Geral.
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.
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 de um contrato de prestação de serviços, por natureza um contrato de direito privado, ao qual a lei não impunha qualquer plafond remuneratório.
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.

Constam igualmente dos autos dois outros documentos, subscritos pelos membros do Conselho Directivo da ANMCV, em resposta à citação deste Tribunal: um intitulado "CONTESTAÇÃO E ESCLARECIMENTO", subscrito pelos senhores Basílio Mosso Ramos, Fernando Jorge Borges e Júlio Correia. O segundo, individualmente subscrito pelo senhor José Maria Pereira Neves.



No primeiro, os subscritores alegam que o Conselho Directivo, constituído pelos Presidentes das Câmaras Municipais, com inúmeras preocupações quotidianas na gestão dos municípios, não geriam directamente nem autorizavam despesas. Que por isso, o Conselho Directivo dera o seu aval à contratação do Senhor Anildo Martins para exercer, simultaneamente, as funções de Secretário - Geral e assessor jurídico da ANMCV.

O Senhor José Maria Pereira Neves procurou demonstrar que os factos apontados pelos SATC, não podiam, a qualquer título, ser imputados a ele, e aponta, entre outras, as razões que se reproduzem sinteticamente nos pontos seguintes:

- a) O Conselho Directivo, de que era 2º Vice - Presidente, não exercia no plano “de facto”, a gestão administrativa, financeira e patrimonial, bem como os assuntos correntes da ANMCV, pelo menos durante o tempo em ele era seu Vice - Presidente. Que essas funções estavam a cargo do Sr. Anildo Martins, que era o Secretário - Geral.
- b) Que ele não estivera presente em nenhuma reunião do Conselho Directivo em cuja ordem de trabalhos constava a aprovação da Conta de Gerência da ANMCV relativa ao ano de 2000, como preceitua o art. 16º, al. b) dos Estatutos da ANMCV, de 1996.
- c) Que os factos que os SATC dão como assentes (pagamentos decorrentes de actos e contratos sem visto prévio do Tribunal de Contas), não podiam, a qualquer título, lhe ser imputados, porque os mesmos tiveram como fonte negócios jurídicos de execução continuada, respeitantes a gerências que são anteriores ao demandado, pelo que a ocorrência dos mesmos se deveu a circunstâncias alheias à sua vontade.

Ao concluir as suas alegações, o Senhor José Maria Pereira Neves destacou que não cometera, fosse por acção, fosse por omissão, qualquer infracção financeira, porquanto não realizara nem ordenara que fossem praticados quaisquer actos de gestão da ANMCV constantes do relatório dos SATC, pelo que não está incurso em responsabilidade financeira.

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 ANMC.

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, que estando em face de uma irregularidade continuada não se deve aplicar mais que uma multa.

Obeve-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

Compulsando os autos, emergem os factos a seguir indicados, relevantes para a decisão.

Assim, quanto ao **ajustamento da conta**:

Os documentos adicionais remetidos na sequência de diligências posteriores (certidão de receita da DGT e extracto dos movimentos da conta bancária, de fl. a 137), permitiram a reconstituição da conta apresentada, tendo como resultado o seguinte:

(i) O saldo de abertura, no montante de 4.230.347\$10, coincide totalmente com o de encerramento da conta de 1999, julgada pelo Acórdão nº 1/2005, e com o inscrito no modelo 2 da conta.

(ii) O saldo a transitar para a gerência seguinte, no montante de 423.824\$10, que se encontra devidamente demonstrado por extracto da conta de depósito à ordem e os descontos efectuados no montante de 526.782\$00 segundo apuramento dos SATC, também coincidem com os dados inscritos no modelo da conta apresentada.

(iii) Já no que tange aos fundos entrados (receitas) e despesas pagas, os valores finalmente apurados pelos SATC, com base em documentos acima referidos (extracto da conta bancária e certidão de receita da DGT), são significativamente superiores quando comparados com os que constam da conta apresentada, como se pode ver a seguir:

fundos entrados segundo os SATC.....	5.820.788\$00;
“ “ “ modelo 2 da conta.....	1.375.295\$80;
diferença.....	4.445.492\$20.



despesas pagas segundo os SATC.....9.567.910\$00;
" " " o modelo 2 da conta.....6.029.467\$00;
diferença.....3.538.443\$00.

(iv) Quanto aos descontos entregues, a diferença é de 11.720\$00 entre o montante apurado pelos SATC e o que consta do modelo 2 da conta.

(v) Da confrontação entre o débito e o crédito da conta resulta uma diferença por justificar no valor de 47.661\$00. Esta diferença é muito maior (cerca de 4.076.945\$00) se a reconstituição tiver como base exclusiva documentos justificativos dos pagamentos efectuados.

Tendo em conta que os documentos (certidão de receita da DGT e extracto do banco) que serviram de suporte à posterior reconstituição da conta são autênticos, conclui-se que a conta apresentada não reflecte fidedignamente as receitas e despesas da ANMC. Este facto decorre das deficiências da organização contabilística, como evidenciam os autos, deficiências essas que não obstaram ao ajustamento final e à organização e julgamento do processo, razão pela qual não integram a infracção financeira sancionável – cfr. nº4 do artº 38º da Lei nº84/IV/93, de 12 de Julho.

Além disso, os responsáveis apresentaram justificativos de despesas pagas no valor de 5.490.965\$00, valor ligeiramente superior ao somatório das receitas provenientes da transferência da DGT (3.208.326\$00- fl 131)) e das quotas dos associados (1.990.000\$00, segundo o orçamento da ANMCV a fl. 34).

Por conseguinte, fosse qual fosse a diferença por justificar, esta decorre do facto da ANMCV ser financiada pela cooperação internacional, neste caso pela Cooperação Francesa, cujos fundos eram geridos sob a inteira responsabilidade do seu representante directamente designado, que era, segundo o Sr. Anildo Martins, o Sr. Bernard Cauville.

Ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 76º do Decreto-Lei nº 47/80, de 2 de Julho, norma ainda aplicável ao caso em apreço, com as devidas adaptações, a ANMCV não se encontra sujeita à prestação de contas ao TC relativas aos 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.



Dos factos susceptíveis de constituírem ilícitos financeiros:

O que os autos evidenciam com clareza é que todos os factos apontados pelos SATC, e descritos na primeira parte do presente Acórdão, são exactamente os mesmos que constam da conta de gerência de 1999, já julgada - v. Acórdão nº 1/2005, de 14 de Janeiro, e têm por base “negócios jurídicos de execução continuada”, como aliás acentuou o Vice-presidente da ANMC nas suas alegações.

Por este e por outros fundamentos que o mesmo apresentou – v. fls.76 a 94 dos autos, este Tribunal entende que se encontra afastada a responsabilidade financeira dos autarcas que integraram o Conselho Directivo da Associação a partir de 28 de Abril de 2000.

Já o mesmo não se pode rigorosamente, e à partida, concluir quanto aos autarcas que integraram o Conselho Directivo de 01 de Janeiro a 27 de Abril de 2000, porque o que resulta provado nos autos é que são os mesmos que integraram esse Conselho de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1999, ano em que tais factos ocorreram.

Tratando-se, todavia, dos mesmos actos de gestão do Presidente da ANMCV praticados em 1999, cuja conta já foi julgada, e não havendo factos supervenientes com relevância para a decisão, o entendimento deste Tribunal não pode ser outro senão o que ficou expresso no Acórdão nº 01/2005, e que a seguir se reproduz:

Quanto ao contrato de prestação de serviços celebrado entre a ANMCV, representado pelo Sr. Jacinto Santos, e o Sr. Anildo Martins, este alega 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”.

Com 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, resumidamente, 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, é o direito público.

b) O contrato tem por objecto prestações relativas ao cumprimento de atribuições dessa pessoa colectiva.

A Cláusula Primeira, sobre “Objecto”, não pode ser mais explícita: “O Segundo Outorgante obriga-se a proporcionar ao Primeiro (ANMC) o resultado da sua actividade intelectual na coordenação do Secretariado da ANMC respeitante à prossecução das atribuições desta....”, sublinhado nosso.

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 aconteceria se houvesse norma específica no âmbito do 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 teria recusado



visto ao mesmo. De todo o modo, 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), n^o1 do artigo 35^o da Lei n^o84/IV/93, de 12 de Junho, sendo responsáveis, solidariamente, todas as autoridades ou funcionários que lhes deram execução – cfr. artigo 7^o, do Decreto - Lei n^o 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 art^o 14^o, do Regimento do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei N^o 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. 31^o a 40^o, 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 – art^o 31^o, 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 já inútil a instauração desse processo, atendendo ao disposto no n^o 1, artigo 39^o do Decreto-Lei n^o 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 2000.
- (ii) Aprovar o saldo de encerramento da conta no montante de 423.824\$10 (quatro centos e vinte e três mil oitocentos e vinte quatro escudos e dez centavos).

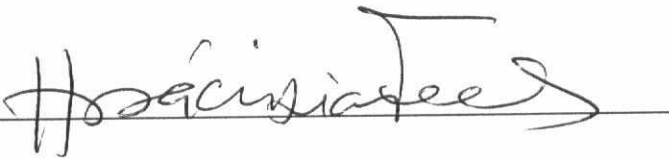
São devidos emolumentos no valor de 14.035\$00, nos termos do artigo 7º, Dec. Lei nº 52/89, de 15 de Julho.

Notifique-se e cumpra o mais da Lei.

Praia, de 25 Janeiro de 2007

Os Juizes Conselheiros,

Horácio Dias Fernandes
(Relator)



José Carlos Delgado



Sara Boal

José Pedro Delgado

