

TRIBUNAL DE CONTAS

ACÓRDÃO Nº15/2006

PROCESSO Nº58/CG/97

Conta de Gerência da Câmara Municipal do Paúl
Ano de 1996

I

Sobre a julgamento a Conta de Gerência da Câmara Municipal do Paúl - CMP, abrangendo o período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1996, da responsabilidade do Sr. Alcídio José Gonçalves Tavares, na qualidade de Presidente, e dos Srs. José Manuel S. Pires Ferreira, César Augusto Monteiro Melício, Irineu Nascimento Rodrigues Pires e José Henrique Sousa Dias, vereadores.

Verificada e analisada a conta, e os respectivos documentos de suporte, pelos serviços de apoio técnico ao Tribunal de Contas – SATC, este elaborou o seguinte ajustamento final que, de acordo com esses serviços, reflecte a gestão financeira do município durante o ano em apreço:

Débito

Saldo inicial	9.304.337\$10
Entrados na gerência.....	85.116.834\$20
Sendo:	
Receitas orçamentais.....	31.133.885\$50
Receitas extra - orçamentais.....	53.982.948\$70
Descontos efectuados.....	1.396.998\$50
Total.....	95.818.169\$80





TRIBUNAL DE CONTAS

Crédito

Fundos saídos na gerência.....	83.407.297\$20
Sendo:	
Despesas orçamentais.....	29.612.259\$00
Despesas extra – orçamentais.....	53.795.038\$20
Descontos entregues.....	1.071.586\$50
Sendo:	
Receitas do Estado.....	976.336\$50
Operações de tesouraria.....	95.250\$00
Saldo para gerência seguinte.....	11.339.286\$10
Total Crédito.....	95.818.169\$80

No relatório inicial de verificação e análise da conta, e referindo-se ao ajustamento, os SATC apontaram divergências a débito e a crédito, em relação aos montantes inscritos no modelo 2 . Tais divergências tinham a ver essencialmente com os seguintes itens: saldo de abertura da conta, receitas orçamentais, descontos efectuados e entregues e com a dupla contabilização destes pela CMP (nas contas de ordem e nos descontos efectuados e entregues).

Em consequência, os SATC concluíram que havia uma diferença por justificar de **944.721\$40** entre o saldo final apurado e o saldo final inscrito no mod. 2 (11.339.286\$10 – 10.394.564\$70).



TRIBUNAL DE CONTAS

Foram ainda apontados factos susceptíveis de constituírem ilícitos financeiros e que consistiam nos pagamentos a mais a seguir indicados:

a) vencimentos ao PCM, aos vereadores e a uma funcionária em montantes superiores ao estabelecido na lei, de gratificações a alguns funcionários (condutor e técnico de máquinas) sem indicar a base legal permissiva;

b) horas extraordinárias (67.432\$00 a mais) a funcionários identificados nos autos, de ajudas de custo sem ter em devida conta a tabela anexa ao Decreto - Lei nº 204/91;

c) custo de deslocações de pessoas identificadas nos autos sem a indicação do vínculo que tinham com a CMP, e de bilhete de passagem a favor da esposa do PCM pela deslocação à Praia afim de acompanhar o filho que se encontrava doente sem a indicação da base legal permissiva;

c) diversos outros pagamentos, tais como: subsídio de telefone ao Secretário da AM pela utilização de telefone da sua residência na resolução de questões oficiais, aquisição de máquina projectora de filme e equipamentos destinados ao cine - teatro da Vila das Pombas sem documento comprovativo dos pagamentos efectuados, e o pagamento à Radiano - Estudos, Projectos e Obras, Lda, cujo único documento de suporte é a OP nº 652.

O Presidente da CMP, bem como os vereadores, foram devidamente citados para, nos termos da lei, exercerem o contraditório e prestarem esclarecimentos sobre as situações acima apontadas pelos SATC, tanto no que tange ao ajustamento da conta, como aos alegados factos que indiciavam ilegalidades e/ou irregularidades financeiras.

Não consta dos autos qualquer resposta dos responsáveis camarários à citação deste Tribunal, apesar do prazo legal de 30 dias ter sido largamente ultrapassado.



TRIBUNAL DE CONTAS

De seguida foram os autos com vista ao Representante do Ministério Público junto deste Tribunal cujo parecer é tido em devida conta na decisão.

Obteve-se 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.

Efectivamente, dispõe o n.º 1 do art.º 15º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho que “o Tribunal de Contas julga as contas que lhe são submetidas pelas entidades sob a sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade da arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração”.

Resta apreciar e decidir.

II

1. Ajustamento da conta

Em primeiro lugar, a questão dos **saldos de abertura e de encerramento** da conta. Não consta dos autos nenhum documento demonstrativo dos montantes inscritos no modelo 2: nem o termo de balanço a 31 de Dezembro, nem certidão de saldo em depósito em 31 de Dezembro ou extracto da conta bancária. Nesta circunstância, e considerando:

(i) A inutilidade de diligências processuais complementares: recorde-se que os responsáveis foram citados e não responderam, e que já decorreram quase 10 anos sobre o término da gerência ora em julgamento.

(ii) Que os valores apurados pelos SATC por simples diferença entre o débito e crédito raramente correspondem à realidade factual, por razões



TRIBUNAL DE CONTAS

sobejamente conhecidas, e em várias ocasiões encobrem a transferência de responsabilidade financeira duma gerência para outra, pondo em causa o princípio de anualidade orçamental – cfr. artº 2º da Lei 86/IV/93, de 29 de Novembro, e o conteúdo da fiscalização sucessiva – cfr. artº 15º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho.

Logo, torna-se impossível ao Tribunal ajuizar da legalidade e/ou regularidade, fiabilidade ou consistência dos valores apresentados, embora não ponham em causa o equilíbrio formal da conta.

As receitas cobradas e as despesas pagas apuradas pelos SATC coincidem, de facto, com os valores inscritos no modelo 2. As diferenças encontradas são de natureza formal, pois resultam, no caso das receitas, de abatimentos feitos pelos SATC dos descontos efectuados no valor de 1.396.011\$00, e no lado das despesas pagas, abatimento de:

- a) 13.188\$00 relativos à aquisição de bilhete de passagem, que os SATC entenderam estava contabilizado duas vezes, por constatar a existência de duas ordens de pagamento para o mesmo bilhete de passagem;
- b) do IDL efectivamente cobrado em 1995 no valor de 158.959\$00 que, de acordo com os serviços de apoio do Tribunal, a CMP não podia convertê-lo de novo em receita municipal em 1996;
- c) de 1.071.586\$50, valor dos descontos entregues duplamente contabilizado (nas despesas pagas e nos descontos entregues).

Quanto ao abatimento referido na al. a) anterior, a existência de duas ordens de pagamento, referindo-se ao mesmo bilhete de passagem, pode não significar a duplicação de pagamento, isto é, a emissão de ordem de pagamento nem sempre se traduz em pagamento. No caso em apreço, a dúvida subsiste e é reforçada pelo facto de na relação dos documentos de despesa – fl 108, modelo 12 – M, na rubrica “deslocações” consta o montante de 13.188\$00, doc nº538, que não se encontra repetido em lugar nenhum dessa relação.



TRIBUNAL DE CONTAS

No que concerne ao IDL, é importante sublinhar que o procedimento da CMP é que está correcto, isto à luz da legislação vigente na altura, isto é, o montante do IDL cobrado em 1995, foi contabilizado a débito e a crédito como operação de tesouraria e não como receita orçamental desse ano.

Com efeito, ao abrigo do disposto no nº 1 do artº 42º do Decreto -Lei nº 1/81, de 10 de Janeiro, “o produto do imposto de desenvolvimento local será contabilizado, no ano de cobrança, como operação de tesouraria, sob a rubrica “imposto de desenvolvimento local”. E o nº 1 do artigo 43º do mesmo diploma estabelece o seguinte: “o produto do imposto será inscrito no orçamento municipal do ano seguinte ao da cobrança....”.

É exactamente isso que a CMP vinha fazendo. Por isso é que aparece como receita corrente de 1996 o montante do IDL cobrado em 1995, e o IDL cobrado em 1996 contabilizado como operação de tesouraria para entrar como receita na conta do ano seguinte. É, portanto, necessário compreender o que está subjacente ao conceito “operações de tesouraria” para que fique claro o procedimento seguido pela CMP.

2. Dos factos susceptíveis de constituírem ilícitos financeiros

No seu parecer o Representante do Ministério Público realçou o seguinte, a propósito dos pagamentos a mais efectuados a título de **remunerações e ajudas de custo**: “.....tratam-se de situações sobejamente conhecidas do Tribunal, tendo já este uma jurisprudência pacífica, pelo que deverá, mais uma vez, fazer uso daquela mesma jurisprudência, em homenagem ao princípio de estabilidade das decisões dos Tribunais”.

Na verdade, os pagamentos a mais de vencimentos e ajudas de custo aos Presidentes das Câmaras e vereadores durante algum tempo aconteceram em consequência duma “Circular” da ex - Direcção Geral da Administração Local, cujo conteúdo foi absorvido de forma errónea por todos os municípios, não podendo, por conseguinte, dizer que os responsáveis camarários actuaram com dolo, mas sim com mera culpa.



TRIBUNAL DE CONTAS

Assim, concordando com o parecer do Ministério Público, este Tribunal entende que é de se relevar a responsabilidade financeira do executivo camarário decorrente de tais pagamentos a mais, ao abrigo do disposto no art.º 37º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, indo, aliás, de encontro às decisões proferidas em anteriores acórdãos sobre a mesma problemática.

O pagamento de gratificações ao condutor e ao técnico de máquinas é uma prática que fora constatado já na conta de gerência de 1995, como bem observa o Representante do Ministério Público, tendo na altura os responsáveis alegado que se tratava de uma compensação pelos trabalhos efectuados fora das horas normais de serviço. Tendo havido prestação efectiva de serviço justifica-se este pagamento, sob pena de locupletamento do Estado à custa alheia., contrariando um princípio de Direito e a jurisprudência deste Tribunal.

No que respeita aos pagamentos de **horas extraordinárias**, a legislação aplicável às despesas por trabalhos extraordinários era o Decreto - Lei nº 26/76, de 27 de Março, e posteriormente o Decreto - Lei nº 147/79, de 31 de Dezembro.

O art.º 7º do primeiro diploma estabelecia o seguinte: “Na falta de disposição especial, a remuneração por trabalho extraordinário será, por cada hora, 1/6 do vencimento diário, não podendo, em cada mês, salvo disposição especial, exceder 1/3 da remuneração principal”. Vê-se que este diploma impunha o limite máximo de horas extraordinárias admissíveis em cada mês.

Já o mesmo não se pode dizer em relação ao nº 2 do artº7 do Decreto - Lei nº 147/79, que reza o seguinte: “Na falta de disposição especial, a remuneração por trabalho extraordinário corresponderá, por cada hora, a um sexto do vencimento diário”.

Não havendo limite ao total de horas extraordinárias a realizar durante o mês e considerando que é esta última a norma aplicável ao caso sub judice, não se pode concluir definitivamente, com base apenas nos



TRIBUNAL DE CONTAS

presentes autos, que houve pagamentos a mais de horas extraordinárias no montante de 67.432\$00

Quanto às “**deslocações**”, foram efectuados pagamentos a favor dos senhores Carlos Lopes Rodrigues e Aristides Delgado no percurso Praia/Santo Antão/Praia, totalizando o montante de 26.497\$00. Citados, os responsáveis camarários não se dignaram, como já referido, prestar esclarecimentos solicitados pelos SATC, neste caso sobre o vínculo existente entre a CMP e os beneficiários. Embora não se possa concluir, com base nos autos, pelo pagamento indevido, nos termos do artº 36º, da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho, ainda assim fica esta despesa insuficientemente justificada, razão pela qual este Tribunal não deixa de lembrar os responsáveis camarários que cabe a eles a responsabilidade de juntar aos autos os documentos de suporte e esclarecimentos necessários sobre despesas realizadas e pagas. E que no caso em apreço incorrem em responsabilidade financeira por multa, ao abrigo do disposto na al. e), nº 1 do artº 35º desta mesma Lei, multa essa que só não se aplica por extemporaneidade.

O pagamento da deslocação à Praia (bilhete pago aos TACV no montante de 19.236\$00) da esposa do PCM, “afim de acompanhar o filho que se encontrava doente”- vd. fl. 212 dos autos, não é propriamente indevido já que se pode sempre invocar o direito dos funcionários públicos, e seus dependentes, à assistência na doença (ou direito à segurança social no caso de eleito municipal em regime de permanência - cfr. al. g) nº 1 do artº 6º da Lei nº 14/91, de 30 de Dezembro), e para isso são efectuados descontos sobre as respectivas remunerações (taxa social única - TSU, ou contribuições à segurança social). É neste quadro que o Estado tem assumido as despesas com evacuação de funcionários, ou seus dependentes, quando se mostram esgotados os recursos locais para garantir essa assistência. Recorde-se que esse direito já vinha consagrado na época colonial – cfr. artº 309º do Estatuto de Funcionalismo Ultramarino.

Por conseguinte, a questão que se coloca é se, no caso em apreço, foram respeitadas as normas e procedimentos em matéria de evacuação de



TRIBUNAL DE CONTAS

doentes. Nada consta dos autos a este respeito. A responsabilidade financeira em que poderia incorrer a CMP, por eventual infração prevista na al. b), nº 1 do artº 35º da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, só seria efectivada mediante instauração de processo autónomo de multa, o que é agora inútil tendo em conta o disposto no nº 1, artº 39º do Decreto - Lei nº 47/89 de 26 de Junho.

Factos diversos:

Não se vislumbra, no ordenamento jurídico - financeiro cabo-verdiano, norma legal que permite expressamente o pagamento de subsídio ao Secretário da AM, pela utilização do telefone da sua residência na resolução de questões oficiais. Embora a partir de Junho de 1997 passasse a haver enquadramento legal das despesas, a suportar pelo Estado ou pelos Municípios, de utilização de telefone particular das residências dos titulares de cargos políticos, até 10% do vencimento mensal líquido - cfr. nº 2, artº 16º da Lei nº 28/V/97, de 23 de Junho, o Secretário da AM não é abrangido por esta Lei, que estabelece taxativamente quem são titulares de cargos políticos.

Tratando-se de pagamento indevido, por inexistência de norma legal permissiva, os responsáveis camarários incorrem em responsabilidade financeira reintegratória do montante pago durante o ano. Considerando, todavia, que é a AM que fixou o referido subsídio, não se sabe se mediante proposta da Câmara Municipal, e que esta teria apenas executado uma deliberação daquela, verifica-se a existência de mera culpa, pelo que é de se relevar a responsabilidade financeira do executivo camarário, ao abrigo do disposto no art.º 37º, da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho.



TRIBUNAL DE CONTAS

III

Pelos fundamentos acima expostos, acórdam os Juízes do Tribunal de Contas, reunidos em plenário, em:

1. Julgar quites o Sr. Alcídio José Gonçalves Tavares, ex - Presidente da Câmara Municipal do Paúl, e os Srs. José Manuel S. Pires Ferreira, César Augusto Monteiro Milício, Irineu Nascimento Rodrigues Pires e José Henrique Sousa Dias, ex - vereadores, pela gerência de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1996.

2. Chamar a atenção dos responsáveis municipais para a necessidade de imprimir maior rigor no cumprimento das instruções deste Tribunal em matéria de documentação da conta de gerência a submeter a julgamento.

São devidos emolumentos no valor de 100.000\$00, nos termos do Decreto - Lei nº 52/89, de 15 de Julho.

Notifique-se e cumpra o mais da lei.

Praia, 22 de Junho de 2006

Os Juízes Conselheiros,

Horácio Dias Fernandes (Relator)

Sara Boal

José Carlos Delgado

José Pedro Delgado