

ACÓRDÃO N.º38/2013

Contas de Gerência da Embaixada de Cabo Verde em Bruxelas

N.ºs dos Processos	Anos de Gerência
91/CG/2007	2004
92/CG/2007	2005
93/CG/2007	2006

I – RELATÓRIO

1. Sobem a julgamento deste Tribunal as contas de gerência da Embaixada de Cabo Verde em Bruxelas (daí em diante Embaixada), referentes ao período de 01/01/2004 a 31/12/2006 (2004 a 2006), acompanhadas de relatório de auditoria¹, todas da responsabilidade principal do **Sr. Fernando J. Wahnnon Ferreira**, na qualidade de Embaixador e, subsidiariamente, dos Chefes da Secção Consular, **Srª Clara Delgado** e **Sr. Manuel A.C. da Silva Matos**, nos períodos de 01/01 a 31/12/2004 e 01/01/2005 a 31/12/2006, respectivamente, bem como do contabilista, **Sr. Osvaldo Euclides Barros Monteiro**, este último ao longo dos dois períodos.
2. Segundo os Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas (SATC), as contas deram entrada na secretaria do Tribunal em tempo oportuno, ou seja, no prazo legalmente estipulado pelo art.º 4º do Decreto-Lei nº33/89 de 3 de Junho – cf. fls. 08 dos autos de auditoria, não obedecendo integralmente às instruções genéricas de prestação de contas ao TC, de 27/01/92, publicadas no B.O. nº 07 de 19/02. Porém encontram-se devidamente organizadas para análise – cf. fls. 127, 96, e 119 dos autos dos processos das contas de 2004, 2005 e 2006, respectivamente.
3. A análise dos SATC foi precedida de uma auditoria financeira aos serviços da Embaixada, que decorreu de 08 a 26 de Setembro de 2008, e cujo processo foi registado sob nº 08/AF/2010, visando, essencialmente, avaliar o sistema de

¹ Esta auditoria cobriu as gerências dos anos de 2002 a 2007 e, conseqüentemente, as contas em julgamento.

controlo interno implementado e proceder ao exame das contas e suas demonstrações financeiras, no sentido de verificar se reflectem de forma fidedigna a totalidade das receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial da Embaixada, e, ainda, se foram elaboradas de acordo com as regras da contabilidade em vigor.

4. Na sequência da mencionada auditoria os SATC elaboraram o Relatório Inicial, constatando, à excepção dos saldos iniciais e finais, total coincidência entre os valores por eles apurados e os inscritos no Modelo 2 – cf. mapas apresentados a fls. 187 e 188; 156 e 157; 179 e 180 dos autos dos processos de 2004, 2005 e 2006, respectivamente, pelo que, não havendo factos adicionais e tendo os responsáveis sido citados em auditoria, foram dispensados de citação nos processos de conta.
5. Os ajustamentos finais são, pois, os constantes dos anexos I a III ao presente acórdão, que dele fazem parte integrante e que se resumem no seguinte quadro:

Em Euros			
A DÉBITO	2004	2005	2006
Saldo de abertura de acordo com balancetes	17.317,45	17.037,03	116.408,99
Em Depósito	23.399,99	37.367,41	170.988,63
Em Cofre	0,00	0,00	0,00
Caixa e Bancos	23.399,99	37.367,41	170.988,63
Entrados na gerência	362.346,93	640.966,33	362.235,78
Receitas Consulares	16.619,35	23.135,90	30.153,77
Remessas de Fundo de Gestão (Tesouro)	308.323,96	350.368,95	316.548,32
Operações de Tesouraria (Outras Receitas)	37.403,62	267.461,48	15.533,69
Soma.....	379.664,38	658.003,36	478.644,77
A CRÉDITO	2004	2005	2006
Saídos na Gerência	366.827,35	541.597,37	415.265,12
Aplicação de Receitas Consulares	19.818,28	8.347,47	35.426,88
Despesas de Gestão	347.009,07	533.249,90	379.838,24
Operações de Tesouraria (Outras Despesas)	0,00	0,00	0,00
Saldo de encerramento	12.837,03	116.405,99	63.379,65
Soma.....	379.664,38	658.003,36	478.644,77
Em Depósito	36.221,77	171.555,79	97.366,61
Em Cofre	0,00	0,00	0,00
Caixa e Bancos	36.221,77	171.555,79	97.366,61
Diferenças para mais	23.384,74	55.149,80	33.986,96

6. Da avaliação do sistema de controlo interno levado a cabo durante a auditoria foram evidenciados, entre outros, alguns pontos fortes, designadamente: o esforço meritório da parte do responsável da contabilidade, no sentido de uma boa organização administrativa e contabilística, não obstante as carências registadas ao nível de recursos humanos; a existência de um orçamento de funcionamento, obedecendo os requisitos legais; utilização de verbas em estrito acatamento das principais orientações emanadas da tutela; e uma boa organização dos *dossiers* de solicitação prévia de autorização para a utilização das mesmas.
7. Constataram-se, todavia, as seguintes fragilidades, habitualmente verificadas na grande maioria das embaixadas e consulados, sobretudo no tocante aos seguintes aspectos (v. o ponto 3.3. – Avaliação Final do Sistema de Controlo Interno (SCI) a fls. 21 dos autos de auditoria):
- I. Inexistência de segregação de funções entre a Tesouraria e a Secção Financeira/Contabilidade;
 - II. Ausência de reconciliações bancárias, colocando-se algumas limitações na certificação dos saldos;
 - III. Ausência de livros da contabilidade – conforme dispõe os artºs. 52º e ss do Regulamento Financeiro das Missões Diplomáticas, não obstante os registos serem feitos em folha “Excel” e imprimidos em função das necessidades.
8. Foi evidenciado no relatório de auditoria um único facto susceptível de constituir possível irregularidade e/ou ilegalidade no plano jurídico- financeiro, e que diz respeito à manutenção do Oficial principal, Sr. Osvaldo E. Barros Monteiro² na condição de destacado na Embaixada, à revelia do disposto no Decreto-Lei nº25/2000 de 19 de Junho.
9. Devidamente citados³, nos termos do nº1 do artº29 do Decreto-Lei nº47/89 de 26 de Junho, apenas contestou o Sr. Osvaldo Euclides Barros Monteiro, juntando alegações (fls. 96 e 97 dos autos de auditoria) que se dão aqui por

² Destacado naquela Missão desde 1995.

³ Na fase do processo de auditoria.

inteiramente reproduzidas, focalizadas, no essencial, no facto apontado no número 9.

10. Os autos da auditoria foram à vista do então representante do M^oP^o que nada promoveu, e, de seguida, foram colhidos os vistos dos restantes Juizes Conselheiros.
11. Verificando-se os pressupostos pertinentes, designadamente, a competência deste Tribunal de Contas para julgar, nos termos do n^o1 do art^o15^o e art^o16^o al. h) da Lei n^o84/IV/93 de 12 de Julho, nada havendo, pois, que impeça o conhecimento do mérito, importa apreciar e decidir.

II – DOS FACTOS E DO DIREITO

1. Ajustamentos das contas

Através da auditoria os SATC constataram, em todas as gerências em análise, que não se procedia à reconciliação dos saldos contabilísticos dos balancetes apresentados com os saldos dos extractos bancários, em 31/12 de cada ano, mas que estes eram sempre superiores aos indicados nos balancetes.

Em sede do contraditório, e a esse respeito, o Sr. Osvaldo Euclides Barros Monteiro, corroborando a constatação, apontou as razões que estiveram na base deste incumprimento, referindo que *“(..) o principal ponto fraco resulta da (..) incapacidade técnica para o exercício da reconciliação bancária. A multiplicação de contas bancárias na altura da instalação da Embaixada, aliada aos empréstimos para aquisição de imóveis (Chancelaria e residência) cujas amortizações estavam sujeitas às transferências trimestrais do Tesouro, com atrasos significativos, levava o Banco a debitar de forma coerciva essas amortizações nas diversas contas, complicando o processo de reconciliação bancária.”* sem conseguir indicar as causas da não coincidência dos saldos, em razão do tempo decorrido.

Na verdade, não obstante o apuramento dos saldos dos balancetes e da conta bancária (Conta n^o 310-1270750-39 em Euros), no início e no final de cada exercício, e de se constatar a sua não coincidência (de fls. 66 a 68 dos autos de auditoria), não foi possível os SATC demonstrarem em auditoria, e com apoio dos

responsáveis, as razões das diferenças encontradas, ou seja, reconstituir as reconciliações bancárias.

Resulta, contudo, com absoluta clareza, da análise do quadro de ajustamentos acima apresentado que os depósitos efectivos nos bancos, no final de cada ano, são sempre superiores aos resultados dos saldos contabilísticos a transitar para os anos seguintes (+23.384,74; +55.149,80 e +33.986,96 Euros, em 2004, 2005 e 2006, respectivamente). Estas diferenças, que advêm do período anterior a 2004, são significativas e podem significar, em tese, de duas, uma: ou existem operações bancárias a reconciliar que este Tribunal não conhece, ou foram omissas receitas e/ou duplicadas despesas. Como é consabido, no caso em apreço, as receitas e despesas encontram-se certificadas pela missão de auditoria (ponto 3.2, de fls.14 a 16 e 18 a 19 dos autos de auditoria), pelo que se exclui a hipótese de omissões de receitas e/ou duplicação de despesas e se conclui que as diferenças encontradas se devem à operações de reconciliação bancárias, normalmente aceites em contabilidade.

Constata-se também que os saldos de encerramento, obtidos através da diferença entre os valores a débito e a crédito, não igualam os valores inscritos como saldos de encerramento nos balancetes anuais (2004: 12.837,03 menor que 17.037,03; 2005: 116.405,99 menor que 116.408,99), nem as transposições de saldos de um exercício a outro foram devidamente respeitadas, pelo que devem ser introduzidos os ajustamentos que se impõem para normalização das operações.

Assim, retomando os saldos de abertura de 2004 inscritos nos extractos bancários da Embaixada, bem como as receitas e despesas inscritas nos balancetes, com as devidas transposições de saldos, obtém-se:

	Em Euros		
A DÉBITO	2004	2005	2006
Saldo de abertura	23.399,99	28.055,01	131.626,97
Entrados na gerência	370.746,93	645.166,33	372.435,78
Receitas Consulares	16.619,35	23.135,90	30.153,77
Remessas de Fundo de Gestão (Tesouro)	349.927,58	617.830,43	332.082,01
Operações de Tesouraria (Outras Receitas)	4.200,00	4.200,00	10.200,00
Soma.....	394.146,92	673.221,34	504.062,75

A CRÉDITO	2004	2005	2006
Saídos na Gerência	366.091,91	541.594,37	415.264,93
Aplicação de Receitas Consulares	19.082,84	8.347,47	35.426,88
Despesas de Gestão	347.009,07	533.246,90	379.838,05
Operações de Tesouraria	0,00	0,00	0,00
Saldo de encerramento	28.055,01	131.626,97	88.797,82
Soma.....	394.146,92	673.221,34	504.062,75
Em Depósito	36.221,77	171.555,79	97.366,61
Em Cofre	0,00	0,00	0,00
Soma Caixa e Bancos	36.221,77	171.555,79	97.366,61
Diferenças para mais	8.166,76	39.928,82	8.568,79

Com os novos ajustamentos, as diferenças a mais reduzem-se substancialmente, apesar de persistirem. Sendo assim, são estes últimos montantes que devem ser tidos como certos, independentemente de poderem vir a sofrer alterações futuras, se e quando forem devidamente demonstradas.

2. Ausência de livros de contabilidade

Não obstante os SATC terem constatado que os registos contabilísticos são feitos em folha "Excel" e imprimidos em função das necessidades, destaca-se como uma das principais fragilidades a ausência de livros da contabilidade – conforme dispõe os artºs. 52º e ss do Regulamento Financeiro das Missões Diplomáticas e Postos Consulares, aliás um facto generalizada à grande maioria das embaixadas e consulados.

Contudo, fica provado dos autos de auditoria que a Missão empreendeu um esforço considerável, no sentido de organizar os registos contabilísticos diários, ainda que em suporte informático, e de produzir os balancetes mensais, trimestrais, semestrais e anuais para efeito de controlo dos Serviços Centrais.

A este propósito e por se lhe aplicar na íntegra, se transcreve a fundamentação despendida no Acórdão nº28/2013, que julgou as contas do Consulado-Geral de Roterdão:

" (...) Não foram produzidos, até agora, os modelos previstos no artigo 52º, 53º e 54º do Regulamento Financeiro das Missões Diplomáticas e Postos Consulares, nem emanadas instruções adequadas que permitam um manuseamento coerente e uniforme dos recursos financeiros, havendo total ausência de regulamentação dos livros de registo. Nesta óptica, as instruções do TC, tanto as antigas como as novas, carecem de ser ajustadas ao caso

específico desses serviços, sem perder de vista os princípios genéricos emanados nas instruções, como forma de colmatar as insuficiências internas reveladas, razão pela qual é expectável que os elementos que constituem os modelos das missões possam ser diferentes dos restantes.”

Vejamos, agora, o que estatui, em matéria de informatização da contabilidade pública, o artigo 88º do Regime Financeiro da Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei nº29/2001, de 19 de Novembro⁴, sob o título “suporte informático”:

“O suporte informático que sustenta o sistema de contabilidade pública deverá ser uniformemente utilizado pelos serviços públicos e garantirá a coerência, exactidão e automatismo nos registos das diversas operações contabilísticas, estabelecendo a concordância entre os diferentes níveis de informação detalhados e consolidados.” O que, não só, não inviabiliza a salvaguarda das especificidades previstas no regime financeiro próprio das missões diplomáticas e postos consulares – cf. o nº3 do artigo 55º do aludido Regulamento Financeiro, aprovado pelo Decreto-Lei nº 13/95, de 27 de Fevereiro, como reforça aquele pressuposto, que estabelece que “*Para efeito de informatização, as representações poderão propor aos serviços centrais alterações aos modelos e procedimentos (..) não devendo, porém, ser aprovada qualquer alteração que resulte em diminuição do nível de controlo, da clareza e da segurança das operações e informações.”*

Sendo assim, e apesar dos modelos legalmente previstos não terem sido ainda instituídos, somos a concluir que a não existência desses livros contabilísticos foi suprida por registos em suporte informático, e não obstaram ao ajustamento final, à organização e julgamento dos processos, pelo que não integram infracção financeira – cf. nº4 do artº 37º da Lei nº84/IV/93, de 12 de Julho.

Recomenda-se, de novo, aos serviços centrais, com a urgência que se impõe, a regulamentação desta matéria.

⁴ Este diploma constitui, aliado à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº78/V/98, de 7 de Dezembro, a base do sistema de contabilidade pública.

3. Manutenção do Oficial principal, Sr. Osvaldo B. Monteiro na condição de destacado, a revelia do Decreto-Lei nº25/2000⁵

Perante este facto, o mesmo responsável veio alegar que “ (...) *no caso concreto as alternativas propostas (abandono voluntário mediante indemnização ou a passagem a situação de contratado local após exoneração) não tinham interesse pelo que optámos pela via da transferência para os Serviços Centrais que, se até a data não se efectivou, pese embora vários pedidos neste sentido* (sublinhado nosso), *as razões nos são completamente alheias.*”

Acrescentou ainda que “*As alternativas proposta nessa lei colidem com a legislação do Estado acreditante no tocante a situação regular dos estrangeiros e sem garantia de uma permanência legal na eventualidade de ruptura de contrato. (...) o Estado de Cabo Verde tem responsabilidades legais com os seus servidores colocados no exterior. Não havendo renovação de contrato local, por uma ou outra razão, o funcionário ficaria sujeito a uma situação irregular no país e sem possibilidade de beneficiar do regresso a Cabo Verde com despesas suportadas pelo Estado nos termos da lei.*” Mais disse que “ (...) *os fundamentos contidos nesse Decreto-Lei ficaram (...) esvaziados já que se verificou posteriormente transferências de funcionários não diplomáticos da Sede para as Missões (...) Houve após o Decreto-Lei nº25/2000 mais 5 transferências para os serviços externos (Nova Iorque, Alemanha, Cuba, Brasil e Bélgica) ”*

Na verdade, resulta claro que o Sr. Osvaldo B. Monteiro era, na altura, Oficial Principal do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades e se encontrava destacado na Missão de Bruxelas desde 1995, sendo-lhe aplicável a medida prevista de reestruturação do quadro do pessoal técnico, administrativo e auxiliar. Contudo, tal não aconteceu por manifesta inércia ou conveniência da Administração Central, permanecendo na condição de destacado naquela Missão, com todos os benefícios e regalias inerentes à sua condição de destacado, como resulta provado dos autos.

O citado diploma previa que os funcionários e agentes por ele abrangidos, que não requeressem a sua “desvinculação mediante indemnização” ou a “exoneração e a contratação local” ou que, tendo requerido a *sua* passagem à uma das duas

⁵ Destacado naquela Missão desde 1995.

situações, fossem indeferidas pelo membro de Governo competentes, seriam transferidos para os Serviços Centrais. Acontece, porém, que a iniciativa para desencadear os procedimentos tendentes àquela transferência competia aos Serviços Centrais, o que não se verificou *in casu* por razões que se presumem ser de natureza da conveniência administrativa, dado o número reduzido de efectivos com que funcionava a Embaixada. No caso em apreço, o funcionário visado manifestou de forma inequívoca a sua opção pelo regresso, o que só não aconteceu na altura por assim não determinar os Serviços Centrais, a quem competia a iniciativa administrativa para promover a transferência.

Concluindo, não pode o Tribunal assacar responsabilidades sancionatórias aos responsáveis das contas em questão pelo facto ocorrido, porquanto, tendo esta situação sido dada a conhecer atempadamente aos Serviços Centrais, estes não desencadearam, em altura própria, os procedimentos necessários à transferência do funcionário⁶, pelo que o Tribunal só pode recomendar aos Serviços Centrais a actualização ou revisão do dito Decreto-Lei nº.25/2000, por forma a melhor se ajustar ao interesse público defendido.

III – DECISÃO FINAL

Pelos fundamentos expostos, acordam os juízes deste Tribunal, reunidos em Plenária e em presença do representante do Mº Pº, em:

1. Julgar os responsáveis quites perante o Tesouro Público, no período em apreço;
2. Confirmar o saldo existente em bancos, em 31/12/06, que transita para a gerência de 2007, no montante de 97.366,61 Euros (noventa e sete mil, trezentos sessenta e seis Euros e sessenta e um centavo);
3. Recomendar aos Serviços Centrais:
 - a) A regulamentação completa dos procedimentos contabilísticos das operações do orçamento das Missões diplomáticas e Postos consulares, previstos no seu regulamento financeiro, por forma a reforçar os princípios

⁶ O funcionário em causa acabou sendo transferido para os Serviços Centrais, após a conclusão do relatório de auditoria.

da universalidade, transparência e especificação das operações do orçamento;

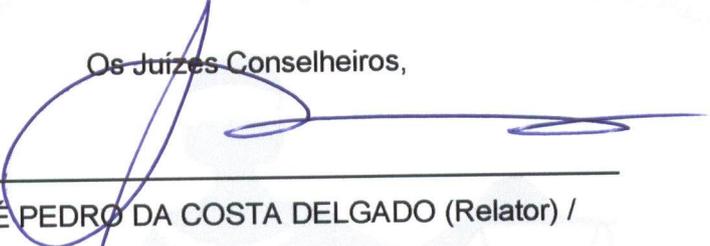
- b) A actualização ou revisão do Decreto-Lei nº.25/2000, por forma a melhor corresponder ao interesse público dos servidores cabo-verdianos no estrangeiro.

São devidos emolumentos nos termos do Decreto nº52/89, de 15 de Julho, no valor de 239.309\$90 (duzentos e trinta e nove mil, trezentos e nove escudos e noventa centavos), sendo 69.496\$70, 100.000\$00; e 69.813\$20, respectivamente, para os anos de 2004, 2005 e 2006.

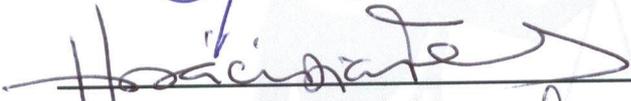
Notifique-se os responsáveis e S. (s) Exas. os Senhores Ministros das Relações Exteriores, e das Finanças, e cumpra-se o mais da lei.

Tribunal de Contas na Praia, 28 de Novembro de 2013

Os Juizes Conselheiros,



/JOSÉ PEDRO DA COSTA DELGADO (Relator) /



/HORÁCIO DIAS FERNANDES (Adjunto) /



/SARA BOAL (Adjunto)/