

ACÓRDÃO N.º39/2013

Processo n.º24/CG/06

Instituto das Comunicações e das Tecnologias de Informação – ICTI

2005

I – RELATÓRIO

1. Sobre a julgamento deste Tribunal a conta de gerência do Instituto das Comunicações e das Tecnologias de Informação – ICTI, daí em diante Instituto, referente ao período de 01/01 a 31/12/2005, da responsabilidade dos seguintes Senhores: Margarida Évora Sanhá, Carlos Lopes Silva e David Gomes, o primeiro, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração e os restantes, de Administradores.
2. Segundo os Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas (SATC), a conta foi aprovada em reunião ordinária daquele Conselho de Administração, em 23 de Abril de 2006, e remetida ao TC em 28 de Junho do mesmo ano, portanto, dentro do prazo para o efeito, estipulado no art.º4º n.º1 do Decreto-Lei n.º33/89, de 3 de Junho.
3. Apesar do processo de contas não conter a reconciliação bancária da conta do Tesouro, a restante documentação apresentada encontra-se em conformidade com as Instruções Genéricas de Prestação de Contas ao TC, de 27/01/92, publicadas no B.O. nº 07 de 19/02.
4. Após a análise dos registos das operações de receitas e despesas do ICTI, bem como dos documentos justificativos e integração das alegações dos responsáveis no relatório final, os SATC resumiram as operações financeiras no seguinte ajustamento:

A DÉBITO	IMPORTÂNCIA	
	PARCIAL	TOTAL
Saldo de Abertura		2.465.628,50
(Sendo):		
Dinheiro em Cofre	0,00	
Depósitos bancários	2.465.628,50	
Depósito na conta do Tesouro	0,00	
Total	2.465.628,50	
Entrados na Gerência		347.179.039,00
Receitas Orçamentais Próprias		347.179.039,00
Subsídios do Estado		0,00
Descontos Efectuados		4.901.614,00
Receitas do Estado		4.397.938,00
Operações de Tesouraria		503.676,00
TOTAL.....	354.546.281,50
A CRÉDITO		
Saídos na Gerência		74.515.700,00
Despesas Correntes		34.013.671,00
Despesas de Capital		40.502.029,00
Descontos entregues		4.901.614,00
Receitas do Estado		4.397.938,00
Operações de Tesouraria		503.676,00
Saldo de Encerramento		275.128.967,50
(Sendo):		
Dinheiro em Cofre	0,00	
Depósitos bancários	10.897.486,50	
Depósito na conta do Tesouro	302.897.590,00	
Total	313.795.076,50	
TOTAL.....	354.546.281,50

5. Os ajustamentos contabilísticos assim elaborados passaram a corresponder totalmente com os dados apresentados no segundo mapa Modelo 2 (v.fl.24 dos autos), incluindo o saldo de encerramento que transita para a gerência seguinte, no montante de 275.128.967\$50. Ressalta, no entanto, um excedente em caixa e bancos (incluindo os depósitos na conta do Tesouro) de **38.666.108\$50**, cuja justificação, no dizer dos SATC, se desconhece, por não ter sido apresentada a reconciliação da conta do Tesouro.

6. Os SATC haviam, entretanto, indicado no seu relatório inicial, duas divergências relativamente ao primeiro Modelo 2 (constante da fl.03 dos autos), com impacto na alteração do ajustamento: a primeira, relacionada com a inclusão de um presumível subsídio do

relevar a responsabilidade, como proposto, fosse considerada a prescrição da mesma, por já se ter decorrido mais de 5 anos da prática da eventual infracção.

11. Verificando-se os pressupostos pertinentes, designadamente, a competência deste Tribunal de Contas para julgar, nos termos do nº1 do artº15º e artº16º al. c) da Lei nº84/IV/93 de 12 de Julho, conjugados com o art.º42º do Decreto-Regulamentar n.º1/2004, de 9 de Fevereiro, nada havendo, pois, que impeça o conhecimento do mérito. Importa, assim, de seguida, apreciar e decidir.

II – DOS FACTOS E DO DIREITO

1. Ajustamentos das contas

Sobre os subsídios do Estado, alegadamente atribuídos ao ICTI, no valor de 23.734.800\$00, contabilizados pelos SATC a débito e crédito do Modelo 2, os responsáveis esclareceram o seguinte: *“Tal Subsídio de Estado nunca existiu e não conseguimos vislumbrar a fonte de tal informação. Seja como for, não faria sentido o Estado subsidiar o Instituto das Comunicações e das Tecnologias de Informação no exercício de 2005, se atendermos que o Instituto produziu receitas próprias muito superiores às despesas orçamentadas, sendo portanto positiva, em milhares de contos, o saldo da nossa conta corrente junto da D.G. Tesouro, a data de 31 de Dezembro. O ajustamento efectuado não tem, pois, razão de ser.”* Com esse esclarecimento, os SATC consideraram a questão ultrapassada, porquanto não consta dos autos qualquer documentação que prove a atribuição de tais subsídios³.

Todavia não é bem assim, na medida em que no processo da conta da conta de 2006, veio constar uma certidão emitida pela Direcção-Geral do Tesouro, a fls.120 daqueles autos, confirmando o saldo final da conta do Tesouro, em 31/12, no valor de 281.146.915\$00. Efectivamente, com o novo valor que consta da certidão, o excedente de 38.666.108\$50 (que resultava, inicialmente, da soma dos saldos existentes na conta CECV nº9488135 10 1 – 10.819.300\$00, na conta BCA nº7324227610001 – 78.186\$50; e na conta Tesouro nº333 –

³ Veja-se, a propósito, a Certidão de Receita nº012/DST/DG//07 (a fls.06 e 07 dos autos) que indica um valor total de receitas de 50.578.359\$00, decorrentes exclusivamente de pagamentos de facturas pela Direcção-Geral do Tesouro, por conta do ICTI (V.fl.46 dos autos), da qual não consta o mencionado subsídio.

302.897.590\$00; deduzida do saldo contabilístico – 275.128.967\$50, reduz-se para apenas 16.915.433\$00.

Ainda, a respeito do saldo da conta n.º333 junto do Tesouro, em 31/12, no valor de 302.897.590\$00, os responsáveis vieram alegar que aquele *“valor não está correcto, o que confirma alguma dificuldade em se obter dados reais e fidedignos da parte da D.G. do Tesouro”*. Porquanto *“(…) A simples comparação entre o montante global das Receitas depositadas no Tesouro (330.164.400\$00) e o valor das despesas efectuadas e liquidadas (51.001.611\$00) mostra que a conta n.º333 nunca poderia ter um saldo tão elevado”*. Demonstraram os mesmos responsáveis (a fl.43 dos autos) que, deduzidas as ordens de pagamento emitidas antes de 15 de Dezembro e ainda por pagar, no valor de 22.688.296\$00, o saldo líquido após regularização dos atrasados seria de 256.474.493\$00 e não os 330.164.400\$00 a que se referem os SATC (330.164.400\$00 – 51.001.611\$00 – 22.688.296\$00 = 256.474.493\$00). Por tudo isso, no entendimento dos responsáveis, *“(…) a conta de Gerência apresenta de forma apropriada os factos contabilísticos, reflectindo a totalidade das Receitas e Despesas realizadas, bem como dos valores patrimoniais da Instituição”*

Ora bem, os responsáveis vieram confirmar que o total dos pagamentos efectuados pelo Tesouro era efectivamente de 51.001.611\$00, um montante bem inferior às despesas registadas pelo ICTI (74.515.700\$00), ou seja, menos 23.514.089\$00, devido à utilização de receitas próprias para antecipação de pagamentos a fornecedores⁴, e afirmar que essas situações foram regularizadas posteriormente, ou seja, depositados os montantes a crédito da conta n.º333 aquando da emissão dos cheques pelo Tesouro, em conformidade com o Decreto-Lei n.º29/2001, de 1 de Novembro⁵.

Em face do que foi dito, é, pois, razoável admitir que a origem do excesso seja explicada pelo seguinte: i) registo, no ano seguinte, das regularizações sobre a conta do Tesouro relativas às despesas directamente pagas pelo ICTI (23.514.089\$00); ii) regularizações de descontos efectuados sobre as despesas com o pessoal (5.296.575\$00) e prestações de bens e serviços (426.372\$00), contabilizados na conta do ICTI e sem saída aparente da

⁴ Pagamentos feitos directamente através das contas bancárias dos bancos comerciais.

⁵ Só a análise das contas posteriores poderá confirmar a veracidade dessas operações.

conta do Tesouro nº333⁶. Ainda que assim não fosse, por se tratar de uma diferença positiva que representa um crédito a favor do ICTI e não um alcance que daria origem a uma reposição, como é lógico, não haveria, *in casu*, lugar a qualquer reposição.

Concluindo, o Tribunal, à excepção do saldo de encerramento, **certifica** as operações do ICTI e manda adicionar o diferencial de 16.915.433\$00, ao saldo que transita para a gerência seguinte. Aquele saldo passa, assim, a ser **292.044.401\$50**, ou seja, 281.644.401\$50 mais o valor do cheque de compensação (10.400.000\$00) emitido a favor do Tesouro nos primeiros dias de Janeiro de 2006, retirado do saldo e não contabilizado.

2. Não depósito na conta do Tesouro de receitas arrecadadas pelo ICTI

Os SATC evidenciaram um facto, que além de poder influenciar no ajustamento, era, também, susceptível de constituir possível irregularidade e/ou ilegalidade no plano jurídico-financeiro, originado pelo não depósito na conta do Tesouro de receitas arrecadadas pelo ICTI, e infringindo o estipulado no art.º 35.º al. a) da Lei n.º84/IV/93 de 12 de Julho, conjugado com o Decreto-Lei n.º29/2001 de 19 de Novembro.

Como ficou suficientemente comprovado da análise das operações de ajustamento, o valor em questão é de 23.514.089\$00 e deve-se à utilização de receitas próprias para antecipação de pagamentos a fornecedores, através das contas do ICTI detidas nos bancos comerciais⁷. Sendo assim, resta-nos apenas analisar a eventual infracção punível com multa, apontada pelos SATC e tipificada na alínea a) do art.º 35º da citada Lei 84/IV/93.

Ora bem, o que dispõe a citada norma (art.º 35.º al. a) da Lei 84/IV/93 - Infracções por multa) é exactamente o seguinte:

“1.O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- (...).”*

A respeito, os responsáveis alegaram o que a seguir se transcreve na íntegra, tendo em conta a sua importância para a decisão:

⁶ Tendo em conta a emissão de ordens de pagamento ao Tesouro, onde se discriminam também, além do valor líquido a pagar aos beneficiários, os montantes de descontos – receitas do Estado, competiria ao Tesouro, através de registos internos, a regularização desses descontos.

⁷ No dizer dos responsáveis, esses montantes foram regularizados no exercício seguinte, com o crédito da conta do Tesouro n.º333, a medida que foram emitidos os cheques de pagamento.

"(...) O Decreto-Lei n.º29/98 de 3 de Agosto, que define as normas e os procedimentos relacionados com o sistema de pagamentos do Tesouro, tem como objectivo uma gestão mais racional dos recursos financeiros do Estado, pela via da unicidade de Caixa e integração na Tesouraria do Estado de todas as receitas, incluindo as originadas pelos Institutos Públicos. Indiscutivelmente trata-se de um objectivo meritório que em nenhum momento a Administração do ICTI pretendeu pôr em causa.

Entretanto, quando nos debruçamos sobre certas normas jurídicas, registamos que fazem-se leis muitas vezes inacessíveis a quem mais tem de trabalhar com elas, ou são simplesmente carentes de realidade prática. A Conta corrente nº333 aberta junto do Tesouro, deveria ter cobertura efectiva e permanente (o que não acontece na prática) e os pagamentos ordenados pela Administração do Instituto deveriam ser efectivados num curto espaço de tempo, através de cheques do Tesouro, que emitiria igualmente extractos mensais (o que nunca aconteceu).

A administração do ICTI está obrigada nos termos da Lei a assegurar o compromisso e o pagamento das suas despesas. Por outro lado, o dever de celeridade, recusando e evitando tudo o que for dilatatório, e a dimensão e a urgência das tarefas a cumprir por força do Plano de Actividades aprovado pelo Governo, convenceu-nos de que a existência de contas domiciliadas nos Bancos Comerciais e o pagamento directo a determinados fornecedores, em razão da natureza do serviço prestado ou produto a ser fornecido, era a melhor via de ultrapassar a morosidade e ineficácia dos Serviços da DG Tesouro.

Esclarece-se, contudo, que tais pagamentos, quando efectuados por emissão de cheques nominais sacados sobre a conta de Depósito à Ordem a favor do ICTI, revestem sempre a natureza de pagamentos por conta do Tesouro, a serem repostos aquando da emissão do cheque da DG Tesouro (sublinhado nosso) sobre a conta nº333.

A justeza desse procedimento, poderá ser entendida se verificarmos que a data de 31 de Dezembro de 2005 a DGT tinha em seu poder ordens de pagamentos totalizando os 22.688.296\$00 e aguardando a emissão do respectivo cheque para pagamento aos fornecedores e/ou depósito na nossa conta D.O. junto dos Bancos Comerciais. Dessas dívidas, que entretanto vão sendo regularizadas em 2006, ainda existem valores por receber (em 2007) relacionados com despesas de deslocação em serviço (ver carta anexa).

Tendo consciência destas deficiências, e o elemento histórico, ou seja a prática recorrente de outros Institutos Públicos, e convicto de que o objectivo pretendido pela Lei, não seria posto em causa, optamos por utilizar parte das receitas arrecadadas em 2005 no pagamento de despesas entretanto efectuadas a coberto das competências atribuídas pelo Estatuto do ICTI no seu art.º23º (sublinhado nosso) que confere à Administração poderes para “Autorizar, sem limitação, a realização de despesas e seu pagamento e zelar pela cobrança e arrecadação de receitas” e ainda o artigo 38º do referido Estatuto, no que diz respeito ao pagamento.”

Resulta claramente comprovada das alegações dos responsáveis a realização de pagamentos por emissão de cheques nominais sacados sobre a conta de Depósito à Ordem a favor do ICTI, no montante de 23.514.089\$00, em desrespeito ao princípio de unicidade de caixa. O que é bem diferente da não entrega nos cofres do Estado de receitas devidas e, conseqüentemente, da tipificação da infracção apontada.

Como reconhecem, e bem, os SATC, o ICTI é, nos termos do art.º1º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto Regulamentar n.º1/2004, de 9 de Fevereiro, uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, logo, dispondo de receitas e património próprios. Assim, tendo em conta o seu grau de autonomia (salvaguardando a obrigatoriedade da entrega dos descontos – receitas do Estado, da qual não há notícia de incumprimento) o OICTI não é obrigado a cobrar receitas para as entregar ao Estado. Ou seja, as receitas cobradas pela ICTI pertencem-lhe por lei. Coisa diferente é o procedimento imposto pelo princípio de unicidade de caixa, previsto no art.º4º da Lei n.º78/V/98, de 7 de Dezembro (Lei de Enquadramento Orçamental), sobre a tesouraria do Estado, e o princípio da centralização da sua posição consolidada no Banco de Cabo Verde, enquanto Caixa do Tesouro, cujos sistemas de pagamentos e recebimentos encontram-se desenvolvidos em diplomas próprios, que analisaremos de seguida. (Decreto-Lei n.º29/98, de 3 de agosto e Decreto-Lei n.º73/98, de 31 de Dezembro⁸).

⁸ Alterada, em início de 2012, pelo Decreto-Lei n.º10/2012 de 2 de Abril, que aprovou um novo Regime da Tesouraria do Estado

Efectivamente, o art.º7º do Decreto-Lei n.º29/98, de 3 de Agosto estipula que “ 1. Os (...), institutos públicos (...) poderão abrir contas junto da Direcção-Geral do Tesouro (...); 6. As contas abertas junto do Tesouro são, para efeito do presente diploma, equiparadas às contas bancária e obedecem às normas definidas pelo Banco de Cabo Verde quanto às condições do seu funcionamento; 7. As contas abertas junto do Tesouro têm cobertura efectiva e permanente, até ao montante nelas disponíveis em cada momento, junto da conta corrente do Tesouro existente no Banco de Cabo Verde e têm prioridade absoluta sobre qualquer débito a efectuar na conta corrente do Tesouro.”

Ainda no quadro do sistema de pagamento do Tesouro, o art.º7º do mesmo Decreto-Lei prevê que “12. As contas abertas junto do Tesouro são movimentadas a débito pelas ordens de pagamento emitidas pelos organismos detentores dessas contas (...); 13. As condições de movimentação das contas são definidas pela entidade detentora da conta (...); 17. As contas abertas junto do Tesouro emitirão extractos mensais, sempre que houver um movimento a crédito ou a débito e sempre que as entidades delas detentoras o exigir (sublinhado nosso).”

Em sintonia com o Decreto-Lei n.º29/98 de 3 de Agosto, o n.º 1 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 5/2005, de 24 de Janeiro, que define as normas e os procedimentos de execução do Orçamento do Estado para o ano de 2005, regulamentou, à semelhança dos procedimentos definidos para os serviços simples, a arrecadação das receitas próprias dos serviços e fundos autónomos e institutos públicos da seguinte forma: “ *Todas as receitas arrecadadas pelos serviços e fundos autónomos e institutos públicos deverão ser depositadas imediatamente numas das contas de passagem de fundos do Tesouro abertas junto da agência do banco comercial do domicílio desses organismos.*”

Não restam, assim, quaisquer dúvidas que quis a lei, nesta matéria e em respeito ao princípio da unicidade de caixa, tão só impor aos institutos a centralização das suas receitas no Tesouro, o que é diferente da entrega obrigatória nos cofres do Estado das receitas devidas.

Ora vejamos. As circunstâncias prevalecentes na altura, sobejamente provadas e de domínio público, eram de longos atrasos nos pagamentos por parte do Tesouro, decorrentes da não existência de cobertura efectiva e permanente de fundo para saldar os compromissos do ICTI, contrariando a própria essência da lei, e que conduziu a uma atitude, assumidamente contrária à norma de pagamento de despesas, para evitar incumprimento dos compromissos com fornecedores, clientes e outras entidades, bem como do Plano de Actividades da Instituição decorrente das acções aprovadas no Programa do Governo.

Mesmo que se pudesse retirar daí consequências sancionáveis por multa, o procedimento judicial da mesma encontra-se prescrito nos termos do Regimento do Tribunal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º47/89, de 26 de Junho (nº1 do art.º39º), por ter ultrapassado largamente o prazo legalmente fixado.

III – DECISÃO FINAL

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

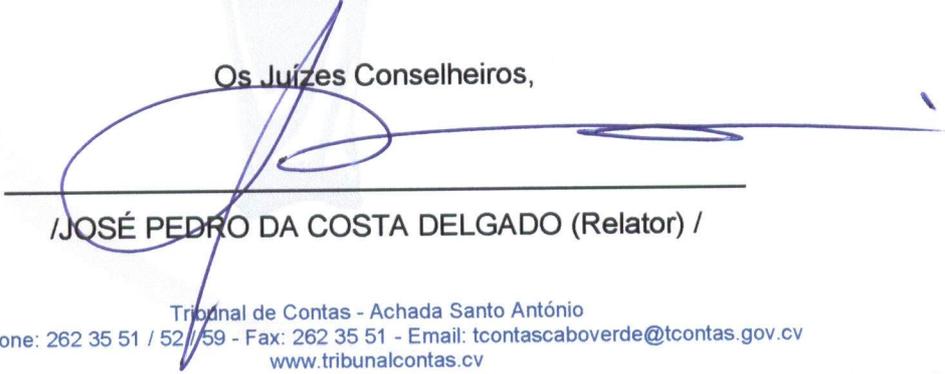
1. Julgar os responsáveis quites de quaisquer responsabilidades perante o Tesouro Público, no exercício de 2005;
2. Recomendar para o futuro o seguinte:
 - a) Aos responsáveis do ICTI: Apresentação, nas contas submetidas ao TC, das reconciliações bancárias, incluindo os saldos depositados na conta do Tesouro, por forma ao cabal esclarecimento das diferenças entre os saldos dos depósitos em caixa e bancos e os apurados na escrita;
 - b) À Direcção-Geral do Tesouro: O estrito cumprimento o art.º7º do Decreto-Lei n.º29/98, de 3 de Agosto, no que respeita à manutenção de provisões suficientes e pagamento atempado das ordens de pagamento submetidas ao Tesouro, sob pena de desvirtuar o princípio de unidade de caixa e da bancarização do Tesouro.

São devidos emolumentos, nos termos do Decreto nº52/89, de 15 de Julho, no valor de 100.000\$00 (cem mil escudos).

Notifique-se os responsáveis e S. Exa. a Senhora Ministra das Finanças e Planeamento, 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)/



/JOSÉ CARLOS DELGADO (Adjunto) /

