TRIBUNAL DE CONTAS
Por uma Melhor Gestão da Coisa Pública

Processo Nº 39/CG/2014

Relatório

Verificação Interna da conta de Gerência da Agência de Aviação Civil

Ano 2010

ÍNDICE

I. ENQUADRAMENTO 4

1.1 Enquadramento jurídico 4

II. DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM OS MANUAIS DE AUDITORIA 5

III. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DA CONTA DE GERÊNCIA: 6

IV. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO 6

V. APRECIAÇÃO DA CONTA 6

5.1. Instrução do processo 6

5.2 Verificação de documentos de envio obrigatório 7

5.3 Análise Orçamental 7

5.4 Ajustamento da Conta 7

5.5 Análise da Legalidade e Regularidade 9

VI. CONCLUSÕES 11

VII. EMOLUMENTOS 12

VIII. MINISTÉRIO PÚBLICO 12

IX. DECISÃO 12

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Relação de Responsáveis em 2010 6

Quadro 2 Análise Orçamental 7

Quadro 3: Ajustamento da Conta em 2010 8

I. ENQUADRAMENTO

O Tribunal de Contas (TC), enquanto Órgão Supremo de fiscalização e julgamento das contas públicas inscreve no seu plano anual de atividades um conjunto de ações de controlo das contas das entidades sob sua jurisdição visando o respetivo julgamento nos termos das disposições do art.º 15º, da Lei 84/IV/93 de 12 de julho**.**

O presente relatório espelha o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência da Agência de Aviação Civil, doravante designado como AAC, relativa ao período de 01/01 a 31/12/2010 em cumprimento do plano de fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas de Cabo Verde.

A presente verificação interna de contas tem por objetivo:

- Apreciar a conformidade dos documentos de prestação de contas com as Instruções Genéricas do TC de 27/01/1992;
- Conferência da conta para ajustamento das operações que integram o débito e o crédito;
- Análise da legalidade e regularidade das receitas arrecadadas e despesas realizadas.

- Certificar a veracidade dos saldos da gerência anterior e para o ano seguinte;

1.1 Enquadramento jurídico

A AAC é uma autoridade administrativa independente, de base institucional, dotada de personalidade jurídica, órgãos, serviços, pessoal e património próprios e de autonomia administrativa e financeira.

A AAC rege-se pelas normas constantes da Lei nº 20/VI/2003, de 21 de abril, e respetivos estatutos, e supletivamente, pelo regime aplicável às pessoas coletivas públicas, em geral, e aos institutos públicos, em especial, em tudo o que não contrariar a sua natureza.

De entre as atribuições compete a AAC:

a) Regular o acesso à atividade da aviação civil e comercial;
b) Velar pelo estabelecimento e observância da concorrência no respetivo setor de atividade;
c) Assegurar o acesso equitativo e não discriminatório dos vários operadores à atividade regulada;

Para a realização das suas atribuições, a AAC dispõe dos seguintes órgãos:

a) O Conselho de Administração;
b) O Conselho Fiscal ou Fiscal Único;
c) O Conselho Consultivo.

O Conselho de Administração é composto por:

a) Presidente
b) Dois Administradores

Na gerência de 2010, o Conselho de Administração era constituído pelo Presidente, e pelo um Administrador, mas em conformidade com o disposto no art.º 6 conjugado com o art.º 9 dos Estatutos da AAC, o Conselho de Administração pode ser constituído por dois Administradores, por um período de cinco anos, renovável por uma só vez.

II. DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM OS MANUAIS DE AUDITORIA

Os trabalhos foram realizados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias previstos no Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade do TCCV, Volume II, Capítulo 3 - Fiscalização Sucessiva (págs. 19 a 26) e todos os requisitos neles foram observados.

III. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DA CONTA DE GERÊNCIA:

Na gerência de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2010, a gestão financeira da AAC, foi assegurada pelos seguintes responsáveis:

Quadro 1: Relação de Responsáveis em 2010

Cargo	Nome	Morada	Período de Responsabilidade
Presidente de Conselho de Administração	Carlos Alberto Brazão Monteiro	Achada S-António	1/01/ a 31/12/2010
Administrador	Agnelo Alberto Lopes Barbosa	Palmarejo	1/01/ a 31/12/2010

IV. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 29º e 34º do Decreto Lei nº 47/89 de 26 de junho, os responsáveis em funções no exercício de 2010 (vd. quadro nº 1), foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no relato.

Todos os responsáveis exerceram o direito de contraditório de forma separada. De referir que o administrador apresentou com três dias de atraso, enquanto que o Presidente patenteou as suas alegações dentro do tempo expectável.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, constando na íntegra ou em síntese, no âmbito dos respetivos itens ***em letra itálico e de cor diferente*.**

V. APRECIAÇÃO DA CONTA

5.1. Instrução do processo

A conta de gerência da AAC referente ao ano económico de 2010, sob o registo Nº 39/CG/2014, deu entrada nos serviços do Tribunal de Contas no dia 25/03/2014, **fora do prazo** previsto no nº 1 do art.º 4 do Decreto Lei nº 33/89, de 3 de junho, que determina que o prazo para a apresentação das contas é de seis meses contados do último dia do período a que dizem respeito.

De referir que, não consta do processo nenhum motivo que justifica o não cumprimento desde prazo. Para esse caso a AAC incorre em **responsabilidade financeira por multa**, nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 35º da Lei nº 84/IV/93 de 12 de julho. Contudo, a multa não se aplica devido à

prescrição do procedimento judicial, conforme o nº 1 do artigo 39º do Decreto-lei nº 47/89 de 26 de junho.

5.2 Verificação de documentos de envio obrigatório

Na sequência da análise efetuada à presente conta, verificou-se que o processo relativo à Conta de Gerência de 2010, **está em conformidade** com as Instruções Genéricas do Tribunal de Contas, de 27 de janeiro de 1992.

5.3 Análise Orçamental

Em conformidade com a Certidão de Receita Nº 025-DST/DGT/12, emitida pela Direção Geral do Tesouro, do ano em análise, certificou-se que por conta do Orçamento do Estado do ano 2010, não se efetuou qualquer transferência por parte do Tesouro a favor da AAC.

Em 2010, o orçamento final da AAC foi de 417.134.831$00, sendo o grau da execução de receita situado em 182.237.248$00, representando um desvio negativo na ordem dos 54,3%, em virtude da não cobrança das participações da FIR e dos serviços de navegação aérea, enquanto execução das despesas, atingiram o montante de 229.033.655$71, representando também um desvio negativo na ordem dos 45% (vide Quadro 2 – análise orçamental).

Quadro 2 Análise Orçamental

Designação	Orçamento Final	Orçamento Executado	%
Receitas	417 134 831,00	182 237 248,00	43,7
Despesas	417 134 831,00	229 033 655,71	54,9

5.4 Ajustamento da Conta

Para a elaboração do ajustamento da conta, foi aplicada a técnica de VIC em conformidade com o estipulado no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas de Cabo Verde. Analisando os modelos de receitas e despesas, e considerando a legalidade e o mérito da gestão levada a cabo pelos responsáveis da gerência em análise, apresenta-se o ajustamento da conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2010:

Quadro 3: Ajustamento da Conta em 2010

Designação	Modelo 2 (1)	SATC (2)	Diferença (3) (2-1)	Designação	Modelo 2 (1)	SATC (2)	Diferença (3) (2-1)
DÉBITO				**CRÉDITO**			
Saldo de Gerência Anterior	**101 389 958,90**	**101 389 958,90**	**0,00**	**Despesas Correntes**	**172 879 510,71**	**172 879 510,71**	**0,00**
Receitas orçamentais	**58 438 896,00**			Despesas com Pessoal	100 095 302,09	100 095 302,09	
De Fundos Extra Orçamentais	**40 503 150,00**			Fornecimento Serviços Externo	64 723 159,62	64 723 159,62	
Garantias	16 927 693,00			Outras Despesas Correntes	566 173,00	566 173,00	
Coimas por conta do Estado	22 141 941,00			Outras Despesas e Encargos	7 494 876,00	7 494 876,00	
Outros	1 433 516,00			**Despesa de Capital**	**14 786 268,00**	**14 786 268,00**	
Descontos Não Entregues	**2 447 912,00**			Imobilizações Corpóreas	9 364 879,00	9 364 879,00	
Receitas do Estado	1 586 699,00			Imobilizações Incorpóreas	5 421 389,00	5 421 389,00	
Operações de Tesouraria	861 213,00						
Sendo:				**Projetos BAGAIA /BAGASOO**	**41 367 877,00**	**41 367 877,00**	
Em cofre	280 548,00	280 548,00					
Em Banco	101 109 410,90	101 109 410,90					
				Saídas de Fundos Extra Orçamental	**7 104 002,00**	**7 104 002,00**	**0,00**
Receitas Orçamentais	**182 237 248,00**	**182 237 248,00**	**0,00**				
Receitas Correntes				**Descontos Entregues**	**18 498 377,00**	**18 498 377,00**	
Taxas de Serviços	10 695 590,00	10 695 590,00		Receita do Estado	13 037 809,00	13 037 809,00	
Taxas de Regulação	171 541 658,00	171 541 658,00	**0,00**	Operações de Tesouraria	5 460 568,00	5 460 568,00	
				Saldo Para Gerência seguinte	**57 214 916,19**	**57 214 916,19**	**0,00**
Receitas de Fundos Extra Orçamental	**9 408 747,00**	**9 408 747,00**	**0,00**	Receitas orçamentais	**11 642 489,00**		
				De Fundos Extra Orçamentais	**42 807 895,00**		
Descontos efetuados	**18 814 997,00**	**18 814 997,00**	**0,00**	Garantias	19 228 216,00		
Receita do Estado	13 122 893,00	13 122 893,00		Coimas por conta do Estado	22 145 163,00		
Operação Tesouraria	5 692 104,00	5 692 104,00		Outros	1 434 516,00		
				Descontos Não Entregues	**2 764 532,00**		
				Receitas do Estado	1 671 783,00		
				Operações de Tesouraria	1 092 749,00		
				Sendo			
				Em cofre	269 681,00	269 681,00	
				Em Banco	56 945 235,19	56 945 235,19	
Total do Débito	**311 850 950,90**	**311 850 950,90**	**0,00**	**Total do Crédito**	**311 850 950,90**	**311 850 950,90**	**0,00**

O ajustamento acima indicado não revela nenhuma divergência nem a débito, nem a crédito, com relação aos montantes constantes no modelo 2 do processo da conta apresentado pela AAC. Importa referir que os saldos estão devidamente reconciliados.

Convém realçar que do total dos saldos a transitar, 2.764.532$00, refere aos descontos que não foram entregues, das quais 1.671.783$00 de Receitas do Estado, 1.092.749$00 de Operação de Tesouraria, enquanto os restantes 54.450.384$00 correspondem aos fundos da AAC.

5.5 Análise da Legalidade e Regularidade

Nesta fase da VIC,[1] não se recorreu a técnica de amostragem estatística, cingindo-se assim, à análise das operações contabilístico-financeiras na sua globalidade. Deste modo, foram apurados os seguintes factos suscetíveis de constituírem ilegalidades e/ou irregularidades no plano jurídico - financeiro:

5.5.1 Representação dos Serviços

Por esta rubrica o documento 0933/AAC/2010 indica que a AAC procedeu ao pagamento à Boutique Babylandia a quantia de 70.950$00, referente a **compra de prendas de Natal** para os filhos do pessoal da AAC.

Consta ainda, nessa mesma rubrica, que foi pago ao Restaurante Panorama a quantia de 50.610$00 pela **aquisição de lanche para 55 pessoas para a festa de Natal** de AAC, conforme o documento 0934/AAC/2010

Em relação a esses pagamentos o TC solicitou a indicação da base legal que estiveram na origem da sua realização.

Nas suas alegações os responsáveis afirmam que ***as despesas foram realizadas conforme vem sendo hábito e prática institucional, na sequência de um encontro anual de balanço de atividades entre o Conselho de Administração (CA) e os trabalhadores da AAC. No que concerne à festa de Natal para os filhos dos colaboradores, por ser uma prática existente na industria, do qual a AAC é parte, e não só, nos termos do seu Estatuto, o CA deliberou sobre a realização desta despesa conforme orçamentado nas respetivas rúbricas. Ambas atividades foram realizadas ao abrigo dos Despachos Nº 002/PCA/2008, de 11 de janeiro 019/PCA/2010, de 15 de dezembro***.

Alegam ainda, que ***a AAC na qualidade de agência administrativa independente foi atribuída um nível de autonomia superior ao instituído para outras entidades do Estado (artº 7) sendo que as limitações legais no domínio de gestão financeira, no relativo à afetação de fundos, logo de autorização de despesas, se situam na proibição de utilização dos "seus recursos a finalidades diversas das que lhe tenham sido atribuídas***". Afirmam ainda ***essas despesas enquadram-se no domínio da gestão dos recursos humanos setor que não só se enquadra***

[1] Os documentos justificativos não foram organizados por rubricas, mas sim por mês, o que dificultou quanto baste a sua corelação com os registos apresentado na conta de gerência.

dentro das atribuições chave da AAC, como revela fundamental na prossecução dos seus fins e missão. Tendo a AAC a autonomia para autorizar despesas de acordo com o seu orçamento aprovado, não será difícil compreender as atividades em questão como se situando no domínio da motivação do pessoal e otimização das condições de trabalho.

Com relação a esse pagamento deve-se dizer que os responsáveis não indicaram a lei prévia solicitada, limitando a dizer que é hábito e prática institucional, e que a AAC possui autonomia para autorizar despesas de acordo com o seu orçamento aprovado.

Esses pagamentos, montante de **121.560$00,** por serem ilegais e causarem dano ao erário público, são passíveis de eventual procedimento por responsabilidade financeira reintegratória prevista e punível, nos termos do n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho,

De referir que esta tem sido a jurisprudência firme deste Tribunal.

5.5.2 Assistência Técnica Residentes

Conforme indica os documentos justificativos (janeiro a dezembro), a AAC, procedeu ao pagamento ao Cardiomed a quantia de 600.000$00, a razão de 50.000$00/mês, pelos **serviços médicos prestados ao pessoal** da AAC, conforme o contrato assinado.

Solicita-se aos responsáveis a indicação dos dispositivos legais em que esta entidade tenha competência ou poder para realizar essas despesas e o envio da cópia do respetivo contrato.

Alegam os responsáveis **que os pagamentos das mensalidades à Cardiomed,** ***foram feitos ao abrigo do contrato assinado em 2008 e do Despacho nº 002/PCA/2008, que estabelece algumas regalias sociais dos trabalhadores da AAC, tem por objetivo equiparar as condições de saúde que a Agência exige da industria, ao mesmo tempo que pretendia à luz do preconizado no Código Laboral aprovado pelo DL nº 5/2007, de 16 de outubro, reforçar o trabalhador na sua saúde física e mental, criando condições mais exigentes para o trabalho e o dever do trabalhador com a sua qualidade, como fator de valorização do homem, de crescimento da economia nacional e de obtenção de bem estar para o trabalhador, sua família e sua comunidade.***

No que concerne a esses pagamentos entendemos fazer duas analises a saber:

1) Não constitui a atribuição da AAC realizar despesas a titulo prestação de consultas de clínica geral e de especialidades a favor dos seus trabalhadores e seus familiares

Quanto a pagamentos da quantia de 600.000$00, a razão de 50.000$00/mês, pelos serviços médicos prestados ao pessoal da AAC, considera-se que não é atribuição da AAC realizar despesas de assistência médica a favor dos trabalhadores e seus familiares pelos seguintes fundamentos:

a) O pessoal da AAC encontra-se sujeito ao regime de contrato individual de trabalho, sendo abrangido pelo regime da providência social dos trabalhadores por conta de outrem (nº 3 do Artº 35 do DL 28/2004 de 12 de julho);

b) Consideram-se obrigatoriamente abrangidos pela proteção social obrigatória os trabalhadores por conta de outrem, que exercam a sua atividade no comercio, na industria e nos serviços, seja qual for a sua forma de remuneração, quer entidades a que prestam serviços, prosigam ou não fins lucrativos e independentemente da natureza juridica das mesmas (Artº 1 do DL51/2005 de 25 de julho)

c) São obrigatoriamente inscritos como segurados os trabalhadores, como contribuintes, as entidades empregadoras a quem prestam serviço e como benificiários os terceiros que legitimam a atribuição de prestação (nº 1 do Artº 3º);

d) A TSU passou a substituir, a partir de janeiro de 1993, os descontos para Compensação de Aposentação, Compensação de Sobrevivência e Assistência na Doença. Os serviços são obrigados a entregar nos cofres do Estado os valores provenientes da TSU

e) Aos trabalhadores da AAC, foram procedidos os descontos da TSU e transferidos mensalmente com a respetiva comparticipação da entidade na tesouraria do Estado;

f) Daí que os trabalhadores da Agência tenham direito à assistência médica e hospitalar pelo Estado, através dos Serviços Públicos de Saúde (Artº 53º da lei acima indicada)

Portanto, não sendo atribuição legal da AAC, a realização de despesas a título de assistência medica a favor dos trabalhadores e seus familiares, esse pagamento de 600.000$00 pode ser considerado um pagamento indevido, passível de eventual procedimento por responsabilidade financeira reintegratória prevista e punível pelo nº 1 do artigo 36 da Lei 84/IV/93 de 12 de julho.

VI. CONCLUSÕES

A verificação interna as contas da AAC foram realizadas em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias acolhidos pelo TCCV, no seu Manual de Auditoria e Procedimentos, enquanto que a legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes foram verificadas na totalidade.

Atentas as análises efetuadas às matérias constantes do presente relatório, conclui-se o seguinte:

- O processo de prestação de contas da AAC relativo a 2010 foi instruído conforme as instruções genéricas do Tribunal de Contas de 27/01/1992, a exceção da organização dos documentos justificativos.

- A análise e conferência dos documentos que integram o processo de prestação de contas, e dos registos bancários, referem que o resultado da gerência é igual a débito e a crédito, com relação ao que consta do modelo 2;

- Existência de pagamentos sem indicação da lei prévia permissiva para a sua realização, cujo o valor totaliza a 721.560$00 (vd. os pontos 5.5.1 e 5.5.2)

VII. EMOLUMENTOS

O montante dos emolumentos devidos é fixado em 100.000,00, de acordo com o disposto no artigo 7º do Decreto-lei nº 52/89, de 15/07.

VIII. MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista do processo ao Ministério Público.

IX. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Conferência, face ao que antecede e nos termos da alínea d) do número 1 do art.º 78 da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro que regula a organização, a composição, o processo de funcionamento do Tribunal de Contas, conjugado com o disposto no número 3 do artigo 2º da Resolução nº 1/2019, de 11 de fevereiro, deliberam:

I. Aprovar o presente Relatório;

II. Homologar a Conta de Gerência da Agência de Aviação Civil (AAC), relativo ao ano de 2010, com as recomendações nelas contidas.

III. Ordenar:

1. Que o presente relatório seja remetido ao Ministério Público nos termos do nºs 2 e 6 do artigo 114º da Lei nº24/IX/2018, de 2 de fevereiro, conjugado com o número 1 do art.º 3º da Resolução nº 5/2018 do Tribunal de Contas, de 7 de dezembro.

2. Remeter uma cópia:

   a) A Agência de Aviação Civil (AAC);
   b) Ao Ministério das Finanças.
   c) Aos responsáveis ouvidos em sede do contraditório no processo

3. Após notificação aos responsáveis citados no processo, se proceda à respetiva divulgação via internet, conforme previsto na alínea d) do número 3 do artigo 10º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

4. Fixar o pagamento de emolumentos, conforme constante do processo.

Tribunal de Contas, 22 de março o de 2019

O Juiz Conselheiro Relator

José Maria Mendes Cardoso

O Juiz Conselheiro Relator

Claudino Maria Monteiro Semedo

João da Cruz Borges Silva