

**ACÓRDÃO N.º46/2013**

**Contas de Gerência da Agência de Regulação Económica – ARE**

<b>Nºs dos Processos</b>	<b>Anos de Gerência</b>
<b>43-A/CG/2005</b>	<b>2004</b>
<b>47/CG/2006</b>	<b>2005</b>

**RELATOR:**

**JUIZ CONSELHEIRO, DR. JOSÉ PEDRO DELGADO**

**DEZEMBRO DE 2013**



## Índice

<b>I – RELATÓRIO</b> .....	3
<b>II – DOS FACTOS E DO DIREITO</b> .....	6
<b>1. Ajustamentos das contas</b> .....	6
<b>2. Possíveis irregularidade e/ou ilegalidade jurídico-financeiras</b> .....	9
<b>III – DECISÃO FINAL</b> .....	12



## Agência de Regulação Económica – ARE

### I – RELATÓRIO

1. Sobem a julgamento deste Tribunal as contas de gerência da Agência de Regulação Económica – ARE, daí em diante Agência, referentes ao período de 01/01/04 a 31/12/2005, da responsabilidade dos seguintes Senhores: João Renato Lima, Terêncio Gregório Alves e Daniel Novo Jesus dos Santos, o primeiro, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração e os restantes, de Administradores executivos.
2. A ARE é uma autoridade administrativa independente de base institucional, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criada pelo Decreto-Lei n.º26/03 de 25 de Agosto, e cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º27/2003, na mesma data. Rege-se pelos seus Estatutos e pelo disposto na Lei n.º20/VI/2003, de 21 de Abril, que define o Regime Jurídico das Agências Reguladoras Independentes e, ainda, pelo Regime Jurídico aplicável aos Institutos Públicos, em tudo o que neles não esteja especialmente previsto, ressalvando as regras incompatíveis com a sua natureza.
3. Segundo os Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas (SATC), as contas de 2004 e 2005 foram remetidas ao TC em 29/07/2005 e 31/07/2006, respectivamente, todas com ligeiro atraso de um mês relativamente ao prazo para o efeito estipulado no art.º4º n.º1 do Decreto-Lei n.º33/89, de 3 de Junho, devidamente justificados por pedidos de prorrogações de prazos, superiormente autorizados. A documentação apresentada, por sua vez, encontra-se em conformidade com as Instruções Genéricas do Tribunal de Contas, de 27/10/92.
4. Após análise exaustiva dos registos das operações de receitas e despesas da ARE, bem como dos documentos justificativos e integração das alegações dos responsáveis, os SATC resumiram as operações, no seu último relatório, nos seguintes ajustamentos:



<b>A DÉBITO</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Saldo de Abertura</b>	<b>0,00</b>	<b>2.110.848,00</b>
(Sendo)		
Dinheiro em Cofre	0,00	29.966,00
Depósitos bancários	0,00	2.080.882,00
Depósito na conta do Tesouro	0,00	0,00
<b>Entrados na gerência</b>	<b>23.860.525,00</b>	<b>62.548.493,00</b>
Receitas Orçamentais Próprias	23.860.525,00	62.548.493,00
Subsídios do Estado	0,00	0,00
<b>Descontos Efectuados</b>	<b>3.565.264,00</b>	<b>8.005.838,00</b>
Receitas do Estado	3.565.264,00	8.005.838,00
Operações de Tesouraria	0,00	0,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>27.425.789,00</b>	<b>72.665.179,00</b>
<b>A CRÉDITO</b>		
<b>Saídos na Gerência</b>	<b>21.749.677,00</b>	<b>49.593.343,00</b>
Despesas Correntes	18.992.136,00	41.296.871,00
Despesas de Capital	2.757.541,00	8.296.472,00
<b>Descontos entregues</b>	<b>3.565.264,00</b>	<b>8.005.838,00</b>
Receitas do Estado	3.565.264,00	8.005.838,00
Operações de Tesouraria	0,00	0,00
<b>Saldo de Encerramento</b>	<b>2.110.848,00</b>	<b>15.065.998,00</b>
(Sendo)		
Dinheiro em Cofre	29.966,00	2.940,00
Depósitos bancários	2.080.882,00	15.063.058,00
Depósito na conta do Tesouro	0,00	0,00
<b>TOTAL.....</b>	<b>27.425.789,00</b>	<b>72.665.179,00</b>

5. As únicas diferenças apontadas pelos SATC relativamente aos Modelos 2, advêm do tratamento contabilístico diferenciado dado pelos serviços da contabilidade da Agência aos encargos da Segurança Social (INPS), ou seja, ao registo dos 15% da responsabilidade da entidade patronal<sup>1</sup>, que provocaram alterações ao nível dos montantes dos descontos efectuados e transferidos, bem como das despesas com o pessoal. Todavia, por constituírem meras alterações decorrentes da interpretação e aplicação dos procedimentos contabilísticos, estes não alteraram os saldos de encerramento, os quais mantêm plena

<sup>1</sup> Pela sua natureza, os encargos da entidade patronal não representam quaisquer descontos sobre as remunerações ilíquidas do pessoal.



correspondência com os valores apresentados nos Modelos 2 e com as disponibilidades em caixa e bancos.

6. No que respeita aos factos susceptíveis de constituírem possíveis irregularidade e/ou ilegalidade jurídico-financeiras, o relatório inicial dos SATC evidenciou os seguintes, (todos no exercício de 2004 e identificados a fls.83, 84 e 85 dos autos), sobre os quais foram solicitadas informações adicionais:

- Emissão de cheques ao portador;
- Não remessa de contratos de prestação de serviços, sujeitos ao visto do TC;
- Empréstimos concedidos a funcionários;
- Pagamento de salários com amortização elevadas de empréstimos;
- Falta de recibo comprovativo de um cheque a favor do IMPAR.

Porém, da leitura dos extractos das deliberações, entretanto solicitados pelo relator, os SATC vieram incluir no seu relatório final, várias outras situações, designadamente relacionadas com a atribuição de subsídios de transporte e de comunicação, bem como de subsídios de férias e 13º mês, em 2004, e de subsídios de férias e 13º mês ao pessoal da ARE, em 2005, susceptíveis de serem consideradas ilícitas.

7. Devidamente citados, nos termos do nº1 do artº29 do Decreto-Lei nº47/89 de 26 de Junho, os responsáveis apresentaram as suas alegações num documento conjunto, juntando densa documentação (2004: de fls. 99 a 167; 2005: de fls.65 a 123, que se dão aqui por inteiramente reproduzidas e que serão tidos em conta, mais adiante.

8. Os autos foram à vista do representante do MºPº que apôs o seu visto sem se pronunciar. Posteriormente, já na sessão de discussão de julgamento, o MºPº promoveu julgamento de quitação. Foram colhidos, de seguida, os vistos dos restantes Juizes Conselheiros.

9. Verificando-se os pressupostos pertinentes, designadamente, a competência deste Tribunal de Contas para julgar, nos termos do nº1 do artº15º da Lei nº84/IV/93 de 12 de Julho, conjugado com n.º1 do artº74º do Decreto-Lei n.º31/2006, de 19 de Junho, 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

Em matéria de ajustamentos, resulta claro, como atrás se referiu, que as questões suscitadas pelos SATC nos seus relatórios finais são de natureza meramente metodológica e contabilística dos registos da Contribuição para a Segurança Social.

Enquanto os serviços da contabilidade da ARE consideraram, erradamente, a contribuição da entidade patronal (15%) como “Descontos efectuados” – diga-se, sobre as remunerações do pessoal<sup>2</sup> – os SATC retiraram-na desta rubrica, ao mesmo tempo que a deduziram, também erradamente, às despesas, mantendo os saldos de encerramentos iguais, tanto ao valor indicado no Modelo 2, como às disponibilidades em caixa e bancos.

Contudo, no relatório inicial de 2004, os SATC haviam inicialmente suscitado divergências significativas no registo dos “Descontos Efectuados”, tanto nas receitas do Estado como nas operações de tesouraria, ou seja, reduzido as receitas do Estado de 5.296.772\$00 para 3.283.825\$00, e inscrito como operações de tesouraria um montante de 3.871.333\$00, decorrentes de amortizações e deduções de empréstimos concedidos aos trabalhadores, que não tinham sido considerados no Modelo 2, sem alterar os valores dos “Descontos Transferidos”, provocando assim uma hipotética diferença a justificar de 1.858.386\$00 (v. fl.82 dos autos).

Em 2005, as divergências situavam-se ao nível das “Despesas Orçamentais”, reduzindo-as para 46.553.130\$00, em vez de 50.381.209\$00 registados no Modelo 2, bem como dos “Descontos Entregues”, devido à mudança do registo da contribuição para a segurança social da ARE (15%) (3.828.079\$00) da rubrica “Despesas Orçamentais” para a de “Descontos Entregues”, sem alterar o saldo de encerramento.

---

<sup>2</sup> A contribuição da entidade patronal constitui a parcela a suportar por esta, a qual adicionada aos 8% descontados sobre a remuneração do pessoal totaliza 23%, e a transferir para o INPS.



Os responsáveis contestaram categoricamente ambos os ajustamentos, esclarecendo os procedimentos seguidos pela ARE e apresentando as demonstrações dos registos efectuados.

Relativamente à conta 2004, alegam o seguinte: “ a) Os “Descontos Efectuados” subdividem-se em duas rubricas: Receitas do Estado e Operações de Tesouraria. São registados nas Receitas do Estado os valores do IUR e das contribuições da INPS (23%, sendo 15% da entidade patronal e 8% dos trabalhadores), deduzidos no exercício. Nas Operações de Tesouraria são registadas as deduções dos valores que, posteriormente, (8%- 720.920\$00) apurados pelo Tribunal de Contas não correspondem aos valores deduzidos pela ARE. Salienta-se, ainda, que o Tribunal de Contas omitiu o valor correspondente a 15% das contribuições do INPS no apuramento das Receitas do Estado.” (...)

c) Pela sua natureza a amortização/dedução dos adiantamentos não constituem operações de tesouraria, não podendo por isso ser registados nesta rubrica. Para o registo dos adiantamentos e das amortizações a ARE adoptou o seguinte procedimento:

- O adiantamento da remuneração concedido é registado na rubrica das “Despesas de Pessoal”.
- A amortização/dedução do adiantamento é registada na rubrica das “Despesas de Pessoal” pelo valor líquido da dedução realizada e dos impostos.

*c) O valor de 3.738.000\$00, interpretado como deduções dos empréstimos pelo Tribunal de Contas, corresponde, na realidade, ao valor das remunerações provisórias pagas durante o período compreendido entre Fevereiro a Agosto de 2004 (ver ponto F) e também não integra a operação de tesouraria.” As demonstrações apresentadas sobre o apuramento das receitas do Estado, de fls. 102 a 104 dos autos, confirmam inequivocamente o valor registado (5.296.772\$00), assim distribuído:*

- IUR – pessoal dependente: 2.490.877\$00
- IUR – pessoal independente: 150.917\$00
- INPS – 8% contribuição dos trabalhadores: 923.470\$00
- INPS – 15% contribuição da entidade patronal: 1.731.508\$00



No que respeita ao ajustamento da conta de 2005, os mesmos responsáveis reafirmaram que a elaboração das Contas de Gerência norteou-se pelas Instruções Genéricas do Tribunal de Contas e utilizou os classificadores das receitas, das despesas e das operações financeiras, definidos pelo Decreto-Lei nº53-A/2003, de 26 de Novembro.

Assim, as despesas com o pessoal (código – 3.01.00.00) englobam a rubrica “Contribuições para a Segurança Social” (código – 3.01.03.03) e, por conseguinte, “ (...) o valor das contribuições apuradas no ano de 2005 – 3.828.079\$00 – encontra-se registado na rubrica “Contribuição para a segurança social” que integra a “Despesa com o pessoal” com total de 30.846.290\$00.” Por sua vez, “Os descontos entregues integram o Modelo nº 14 – Relação das Guias de entrega de descontos – receitas do Estado, que totalizam 11.046.051\$00, assim discriminados:

- .Guias de entrega de descontos – IUR – 5.097.079\$00
- .Guias de entrega de descontos – INPS – 5.948.972\$00.”

Com as demonstrações apresentadas deixou de existir qualquer valor a justificar, passando os ajustamentos com o pessoal, que continuam divergindo, devido exclusivamente ao método de contabilização utilizado pela ARE, que, no caso em apreço, não alteram os resultados obtidos.

Vejamos agora, relativamente aos 15% da contribuição para a segurança social, se a contabilização foi ou não bem efectuada pela contabilidade da ARE, à luz da lei em vigor.

Ora, no Anexo II ( a fls. 13 e 14 da I Série, sup. B.O. nº39) do Decreto-Lei n.º53-A/2003, de 26 de Novembro, que define os classificadores das receitas, despesas e operações financeiras, em vigor a data da execução dos orçamentos em causa, as contribuições para a segurança social “ (...) englobam as despesas com o pagamento pelo Estado, como entidade patronal, de quotização para a previdência social, nos termos da lei (...)” , estando estas incluídas na rubrica 3.01.03.00 – Segurança social para agentes do Estado, que por sua vez inclui a rubrica 3.01.00.00 – Despesas com o pessoal.

Resulta, assim, claro que as contribuições para a segurança social são parte integrante das despesas com o pessoal, não podendo delas ser deduzidas, tendo a ARE agido bem.





Todavia, já não é bem assim quanto à sua inclusão nos descontos efectuados e transferidos, porquanto elas não decorrem de descontos sobre o valor líquido das remunerações pagas aos trabalhadores. São encargos directos, inerentes à Agência, que devem ser tratados como tal.

Sejam como for, os métodos contabilísticos utilizados, não alteram os resultados financeiros da ARE, pelo que o Tribunal certifica as contas, bem como os saldos que transitam para a gerência seguinte, recomendando para o futuro, por razões de coerência e transparência, a retirada das contribuições para a segurança social (15%) da categoria de “Descontos Efectuados” e “Descontos Transferidos”.

## **2. Possíveis irregularidade e/ou ilegalidade jurídico-financeiras**

O relatório inicial dos SATC evidenciou alguns factos susceptíveis de constituírem possíveis irregularidade e/ou ilegalidade jurídico-financeiras, para os quais foram solicitados esclarecimentos adicionais.

**2.1.** Em 2004, estes factos tinham a ver, em parte, com a emissão de três cheques ao portador, cujos beneficiários não haviam sido identificados, e o não envio de recibo comprovativo de um cheque a favor da IMPAR, situações que ficaram totalmente esclarecidas com o envio dos dados solicitados – cf. relatório final dos SATC, de fls. 160 a 163 e 167 dos autos.

**2.2.** Relativamente aos contratos de prestação de serviços, sujeitos ao visto do TC, e que não acompanharam a documentação do processo de contas de 2004, os responsáveis vieram esclarecer as condições em que os mesmos foram celebrados e pôr em evidência o facto dos seus actos e contratos não estarem sujeitos ao visto do Tribunal de Contas – cf. n.º2 do art.º70º da Lei nº20/VI/2003, de 21 de Abril, sobre o Regime Jurídico das Agências Reguladoras Independentes ( fl.105 dos autos).

Com isso, os SATC consideram-se esclarecidos, o que este Tribunal ractifica na íntegra.

**2.3.** Quanto aos empréstimos concedidos aos funcionários e ao registo das respectivas amortizações, os responsáveis vieram esclarecer que não se tratavam de empréstimos,



como inicialmente considerados pelos SATC, mas sim de pagamentos de remunerações provisórias ao pessoal da Agência – no período compreendido entre Fevereiro a Agosto de 2004 – os quais foram definitivamente regularizados após a publicação da Resolução do Conselho de Ministros nº17/2004, de 9 de Agosto (a fls.154 dos autos), que veio fixar, com efeitos retroactivos, as remunerações aos membros do Conselho da Administração, e servir de base à remuneração do pessoal de apoio.

Os responsáveis apresentaram demonstrações ilustrativas das operações efectuadas (de fls.106 a 110 dos autos). Acrescente-se que as regularizações registadas haviam já suscitado, no âmbito dos ajustamentos, os esclarecimentos necessários.

Face ao teor dos esclarecimentos prestados, os SATC consideraram justificadas as despesas, o que este Tribunal ratifica.

2.4. Relativamente ao envio dos extractos das deliberações que fixam os subsídios de transporte, comunicações, férias e décimo terceiro mês, os responsáveis anexaram o extracto da acta n.º06/2004, de 9 de Setembro e a já mencionada Resolução nº17/2004 (de fls. 155 a 157 dos autos) e prestaram os esclarecimentos solicitados (fl.100 dos autos).

Assim:

- a) As despesas com os subsídios de transporte e de comunicações ficaram devidamente justificadas.
- b) Quanto aos subsídios de férias e décimo terceiro mês, apesar dos mesmos terem sido aprovados por deliberação do Conselho de Administração, constante da acta nº06/2004, os SATC entendem que o CA não tem competência, no âmbito do artigo 27º do Decreto-Lei nº26/2003, de 25 de Agosto, para fixar tais subsídios, considerando indevidos aqueles pagamentos.

Efectivamente, foram pagos ao pessoal da ARE, incluindo aos membros dos órgãos sociais: Em 2004 – Décimo terceiro mês – 839.145\$00; Subsídios de férias – 641.628\$00, totalizando **1.480.773\$00** e em 2005 – Décimo terceiro mês – 1.825.292\$00; Subsídios de férias – 1.820.084\$00, totalizando **3.645.376\$00**.

A opinião dos SATC a este respeito é mais explícita no Acórdão n.º40/2013, que julgou as contas da ANAC, e que se transcreve, dada a sua clarividência:



*“Os SATC (...) mantêm a opinião de que a autonomia financeira não significa qualquer excepção ao princípio da legalidade na realização das despesas públicas, ou seja, qualquer despesa pública, inclusive de entidades dotadas de autonomia financeira, terá que ter lei prévia que a autorize, pelo que existe uma ilegalidade absoluta da lei. Entendem, ainda, que a inscrição orçamental e a homologação da Ministra das Finanças e Administração Pública, só por si, não legalizam a despesa, pelo que desconhecendo-se a existência de lei prévia, os responsáveis incorrem em responsabilidade financeira reintegratória das importâncias indevidamente pagas (art.º 36º/1, Lei n.º84/IV/93, de 12 de Julho).*

*Contudo, opinião diferente foi expressa através de parecer solicitado pelo relator ao coordenador da Fiscalização Preventiva, que, baseando-se no disposto no art.º63º, nº1 da Lei n.º20/VI/2003 de 21 de Abril, e no art.67º, nº2 dos Estatutos da ANAC, que definem que o pessoal das Agências Reguladoras rege-se pelo regime geral do contrato individual de trabalho (actual código laboral), conclui pela competência do Conselho de Administração na atribuição dos referidos subsídios, logo, afastando a ilegalidade das despesas mencionadas.*

Assim, e como aconteceu no processo de julgamento das contas da ANAC, a questão que se coloca é a de saber se o Conselho de Administração tem ou não competência decisória para atribuição dos referidos subsídios aos beneficiários identificados, ou seja, se se confirma a inexistência, ou não, de lei prévia permissiva para o efeito.

Ora, tendo já este Tribunal concluído que as condições de prestação e disciplina no trabalho, que condicionam a atribuição dos ditos subsídios, podem ser definidas em regulamento próprio a aprovar pela agência, com observância das disposições legais imperativas do regime de contrato individual de trabalho, e que a atribuição da gratificação de Natal e o 13º mês encontram-se previstos no nº5 do art.º 206º do Código Laboral, não existem razões materiais que determinam a mudança na sua decisão, pelo que o Tribunal considera sanada a hipotética irregularidade, relativamente aos seus trabalhadores.

Quanto à extensão da atribuição dos mesmos subsídios aos membros do Conselho da Administração, a questão é outra, porquanto a remuneração dos mesmos foi fixada por resolução do Conselho de Ministros, e esta não se referir concretamente ao direito a esses subsídios. No entanto, considerando o ambiente do mercado laboral em que opera a ARE, é de se admitir a aplicação dos subsídios também aos membros do Conselho de



administração, enquanto agentes activos do colectivo, que contribuíram para a boa *performance* da entidade.

Pela sua similitude se transcreve a argumentação utilizada no dito Acórdão40/2013:

*"(..) enquanto a remuneração dos trabalhadores da ANAC processa-se no quadro do Código Laboral vigente, afastando-se inteiramente do sistema retributivo da função pública, definido no art.º55º do Decreto-Lei 86/92, de 16 de Julho (PCCS), a remuneração dos membros do Conselho de Administração, responde a um duplo critério: a) inerente ao exercício de um cargo público, de acordo com as regras e princípios da administração pública; b) ajustamento às condições do mercado e, em particular, à política salarial das entidades reguladas.*

*É este último critério que abre a possibilidade de fixar remunerações adicionais previstas no nº5. Do art.º 206º do Código Laboral<sup>3</sup>, para além das fixadas do quadro da resolução do Conselho de Ministros (...)."*

Sendo assim, o Tribunal considera a questão sanada, não deixando, contudo, de recomendar que as condições de atribuição futura de tais subsídios sejam objecto de clarificação por parte do Conselho de Ministros, relativamente à remuneração dos órgãos sociais das agências reguladoras e de outras entidades com a mesma natureza.

### 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 quites para com o erário público os responsáveis das gerências da ARE relativas aos anos de 2004 e 2005;
2. Confirmar o saldo de encerramento que transita para a gerência de 2006, no valor de **15.065.998\$00** (quinze milhões, sessenta e cinco mil, novecentos e noventa e oito

<sup>3</sup> Nos casos em que seja concedido pelo empregador, a gratificação de Natal, 13º mês ou prestação similar fica dependente da assiduidade do trabalhador durante os 12 meses.



mil escudos), sendo **2.940\$00** (dois mil, novecentos e quarenta escudos) em cofre e **15.063.058\$00** (quinze milhões, sessenta e três mil e cinquenta e oito escudos) depósitos bancários.

3. Recomendar para o futuro à Direcção Administrativa e Financeira da ARE: A retirada dos valores das contribuições para a segurança social (15%) da categoria de “Descontos Efectuados” e “Descontos Transferidos” por razões de coerência e transparência.

São devidos emolumentos, nos termos do Decreto nº52/89, de 15 de Julho, no valor de  $2 \times 100.000\$00 = 200.000\$00$  (duzentos mil escudos).

Notifique-se os responsáveis e cumpra-se o mais da lei.


Tribunal de Contas na Praia, 17 de Dezembro de 2013

Os Juízes Conselheiros,



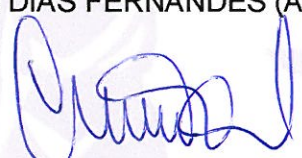
---

/JOSÉ PEDRO DA COSTA DELGADO (Relator) /



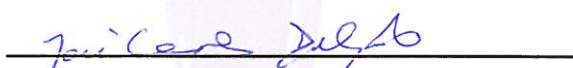
---

/HORÁCIO DIAS FERNANDES (Adjunto) /



---

/SARA BOAL (Adjunto) /



---

/JOSÉ CARLOS DELGADO (Adjunto) /