

ACÓRDÃO N.º25/2014

Contas de Gerência da Agência Nacional de Segurança Alimentar – ANSA

Nº dos Processos	Anos de Gerência
37/CG/2008	2007
24/CG/2009	2008
33/CG/2010	2009

I – RELATÓRIO

1. Sobem a julgamento deste Tribunal as contas de gerência da Agência Nacional de Segurança Alimentar, doravante designada por ANSA, referentes ao período de 01/01/07 a 31/12/2009, todas da responsabilidade dos Senhores **Miguel Costa Monteiro** e **Adão Silva Rocha**, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração e Administrador Executivo, respectivamente.
2. A ANSA é uma autoridade administrativa independente de base institucional, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criada pela Resolução n.º72/98, de 31 de Dezembro, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º47/2000, de 13 de Novembro. Rege-se pelos seus Estatutos, pelo Regime Jurídico das Agências Reguladoras Independentes, aprovado pela Lei n.º20/VI/2003, a partir 22 de Abril de 2003 e pelo Regime Jurídico das Entidades Reguladoras independentes, a partir de 12 de Julho de 2012.
3. Segundo os Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas (SATC), as contas foram remetidas ao TC nos prazos legais, obedecendo integralmente à documentação exigida nas Instruções Genéricas do TC de 27/01/92, à excepção da conta de 2007, à qual faltava juntar os modelos n.ºs 3, 4, 5, 6 9, 17, e 20, contudo, irrelevantes para o ajustamento da conta, o que trataremos mais adiante.



4. Após a verificação interna das contas, com base nos registos das operações de receitas e despesas da Agência, bem como na verificação dos documentos justificativos, e com os esclarecimentos prestados e junção de documentos probatórios pelos responsáveis relativamente à conta de 2007, os SATC resumiram no seu ajustamento final as operações financeiras da ANSA na seguinte demonstração numérica:

A DÉBITO	2007	2008	2009
Saldo de Abertura	25.927.626,00	35.906.533,00	46.948.049,00
(Sendo)			
De Receitas Orçamentais	13.038.803,00	23.892.545,00	32.054.006,00
De Fundos extra-orçamentais	12.888.823,00	12.013.988,00	14.894.043,00
Entrados na Gerência	269.445.945,00	254.544.378,00	344.736.901,00
Receitas Orçamentais	31.757.243,00	30.613.819,00	24.719.382,00
Fluxos extra-Orçamentais	237.688.702,00	223.930.559,00	320.017.519,00
Descontos Efectuados	3.517.176,00	3.793.435,00	3.328.029,00
Receitas do Estado	2.715.380,00	2.949.211,00	2.607.589,00
Operações de Tesouraria	801.796,00	844.224,00	720.440,00
TOTAL.....	298.890.747,00	294.244.346,00	395.012.979,00
A CRÉDITO			
Saídos na Gerência	259.467.038,00	243.502.862,00	348.704.837,00
Despesas Orçamentais	20.903.501,00	22.452.358,00	23.862.832,00
Fluxos extra-Orçamentais	238.563.537,00	221.050.504,00	324.842.005,00
Descontos entregues	3.517.176,00	3.793.435,00	3.328.029,00
Receitas do Estado	2.715.380,00	2.949.211,00	2.607.589,00
Operações de Tesouraria	801.796,00	844.224,00	720.440,00
Saldo de Encerramento	35.906.533,00	46.948.049,00	42.980.113,00
De Receitas Orçamentais	23.892.545,00	32.054.006,00	32.910.556,00
De Fundos extra-orçamentais	12.013.988,00	14.894.043,00	10.069.557,00
De Descontos não entregues	0,00	0,00	0,00
TOTAL.....	298.890.747,00	294.244.346,00	395.012.979,00
(Sendo)			
Dinheiro em Cofre	0,00		
Depósitos bancários (reconciliados)	35.906.533,00	46.948.049,00	42.980.113,00
Depósito na conta do Tesouro	0,00	0,00	0,00
Total Disponibilidades	35.906.533,00	46.948.049,00	42.980.113,00
Alcance/Sobra	0,00	0,00	0,00

5. As demonstrações numéricas acima referidas não revelam divergências em relação aos montantes constantes no Modelo 2 da conta, bem como em relação aos saldos dos extractos bancários reconciliados no final de cada exercício.

6. Além do ajustamento e do não envio dos modelos acima referidos em 2007, os SATC evidenciaram, ainda, no relatório inicial, outros factos susceptíveis de constituírem possíveis irregularidades e/ou ilegalidades, sobre os quais foram solicitados esclarecimentos.

Estes tinham a ver com:

- A não transferência para o Tesouro, em 2007, da parte remanescente de Adjudicação de Ajudas Alimentar, no valor de **721.392\$00**;
- O adiantamento por compensação à Dr.^a Alcídia E.B. Alfama do cheque nº164008/07, no valor de **121.723\$00**, em 2007;
- Pagamentos de subsídios de “13º mês” não abrangidos pela Resolução do Conselho de Ministros que fixou a remuneração dos órgãos de gestão aos membros do Conselho de Administração, no valor de 235.000\$00 para o Presidente e 60.000\$00 para o Administrador não executivo, em todas as gerências;

7. Devidamente citados, nos termos do nº1 do artº29 do Decreto-Lei nº47/89 de 26 de Junho, os responsáveis contestaram, juntando três documentos, por todos subscritos, com argumentação bastante sobre a legalidade do subsídio de 13º mês, e remetendo os esclarecimentos das questões de natureza técnico-contabilísticas para a competência directa do Departamento Administrativo e Financeiro, documentos esses que se dão por inteiramente reproduzidos de fls. 89 a 96, 107 a 115, 126 a 133 dos autos respectivos. Este departamento veio, por sua vez, esclarecer detalhadamente as restantes questões e juntar documentos probatórios suficientes (de fls. 93 a 99 dos autos da conta de 2007).

8. Os autos foram à vista do digno representante do MºPº que promoveu a isenção da responsabilidade pelas despesas efectuadas com o pagamento dos subsídios correspondentes ao 13 mês e propôs julgamento de quitação dos responsáveis para

com o erário público. Foram colhidos, de seguida, os vistos dos restantes Juízes Conselheiros, adjuntos aos processos.

9. Verificam-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, de seguida, apreciar e decidir.

II – DOS FACTOS E DO DIREITO

1. Ajustamento da conta

Em 2007, os SATC haviam inicialmente identificado na rubrica com pessoal uma despesa superior ao valor inscrito no Modelo 2, em 925.800\$00, dando origem a um hipotético ajustamento a débito ($14.187.875 - 13.262.075 = 925.800\00). Esta diferença que resultara, alegadamente, devido a não inscrição no Modelo 2 da despesa referente ao 13º mês (925.800\$00) mas inscrita no Modelo 13, foi sanada com as alegações dos responsáveis, reconhecendo os SATC que ela deixou de existir. Assim, passou-se a registar, também, relativamente à conta de 2007, total coincidência dos valores e dos saldos, posição validada por este Tribunal.

2. Possíveis irregularidade e/ou ilegalidades

2.1. Esclarecidas pelos SATC

Com as alegações e junção de documentos probatórios, os SATC passaram a considerar-se totalmente esclarecidos relativamente a todas as situações suscitadas, à excepção da atribuição do subsídio de 13º mês, em que mantiveram a sua posição e que será analisada mais adiante, o que merece a adesão deste Tribunal, em face da promoção do digno representante do MºPº:

a) Não apresentação de alguns modelos contidos nas Instruções genéricas do TC

Foi reconhecido pela Direcção da ANSA o não envio *ab initio* dos modelos n.ºs 3 a 6, 9, 17 e 20, que, na verdade, não obstaram, nem ao ajustamento das contas nem à sua apreciação pelos SATC, por não se aplicarem à ANSA.

Sobre esta matéria, e num documento visado pelo Presidente do Conselho e Administração, o Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro pronunciou-se largamente, demonstrando a inaplicabilidade e/ou incompatibilidade destes modelos às normas da contabilidade e gestão empresariais, pelas quais se rege a ANSA (artigo 16º do Decreto-Lei n.º47/2000, de 13 de Novembro).

Contudo, e após um encontro de trabalho entre os técnicos dos SATC e do Departamento Administrativo e Financeiros da ANSA, os modelos acabaram sendo enviados, ainda que em branco, por não ocorrerem factos que justificassem o seu preenchimento.

Na verdade, todas as entidades sujeitas a julgamento de contas pelo TC, incluindo aquelas que se regem pelo sistema de contabilidade patrimonial, são obrigadas a apresentar as suas contas em conformidade com as Instruções Obrigatórias sobre Apresentação de Contas, aprovadas pelo Tribunal de Contas ao abrigo do art.º5º do Decreto-Lei n.º33/89, de 3 de Junho (alteradas recentemente pela Resolução n.º6/2011, de 19 de Outubro), salvo situações concretas que o Tribunal decidir pontualmente, por forma a permitir maior disciplina, harmonização e agilização na apreciação e julgamento das contas. Assim sendo, a falta de apresentação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter ao TC constitui infracção punível com multa, nos termos da alínea g), n.º1 do art.º35º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho.

Todavia, in casu, conclui-se dos autos que a ANSA fez um esforço muito bem sucedido e meritório de conversão dos mapas da contabilidade patrimonial para os mapas da contabilidade orçamental exigidos pelas Instruções Genéricas do TC, que resultou na apresentação clara das suas demonstrações financeiras. E mais, comprometeu-se para o futuro no sentido de prosseguir com o cabal preenchimento de todos os modelos em falta, ainda que tenha de utilizar apenas a observação: **“durante a gerência não houve justificação para o preenchimento deste modelo”**.



Relativamente aos modelos n.ºs 3 e 4 – actuais Mapa de execução orçamental – Receita e Mapa de execução orçamental – Despesa, directamente ligados à análise orçamental, não é aceitável o argumento de que esta análise deva estar estritamente ligada às verbas transferidas do Tesouro.

Ora vejamos:

Por um lado, decorre dos próprios estatutos a obrigatoriedade da elaboração do orçamento (alínea a) do art.º18º do DL n.º47/2000, de 13 de Novembro), e, como é sabido, todo o orçamento requer o apuramento do seu resultado final, bem como a determinação dos desvios, para avaliar a sua execução e projectar as correcções a introduzir nos exercícios futuros. Por outro, tratando-se de uma entidade pública, ainda que especial e gerida por critérios baseados no direito privado, é incontornável a necessidade da previsibilidade na gestão dos seus recursos que continuam sendo maioritariamente públicos.

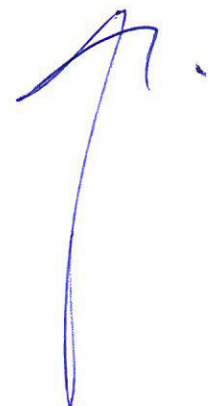
O Tribunal recomenda, pois, que, independentemente do menor ou maior grau de dificuldades impostas pelas incompatibilidades das rubricas orçamentais apresentadas na base da contabilidade geral com as da contabilidade orçamental, a ANSA prossiga os esforços para apurar a execução do seu orçamento e sejam os mapas anexados aos documentos de prestação de contas, nos anos seguintes ao deste acórdão.

b) Não transferência de parte do remanescente de Adjudicação da Ajuda Alimentar

A não transferência em 2007 para o Tesouro da parte remanescente de Adjudicação de Ajudas Alimentar, no valor de 721.392\$00 não é real, pois não decorre apenas da diferença entre as entradas e saídas das ajudas. É preciso deduzir ainda os encargos com recepção das ajudas suportados pela ANSA e da responsabilidade do Tesouro, no valor de 1.879.512\$00, resultando numa transferência a mais a absorver nos fundos de compensação futuros e não o contrário.

**c) Adiantamento feito à ex-Directora do Gabinete do Ministério da Economia,
Comércio e Competitividade**

O adiantamento de 121.723\$00, em 2007, à Dr.^a Alcídia E.B. Alfama através do cheque nº164008/07, enquanto ex-Directora do Gabinete do Ministério da Economia, Comércio e Competitividade, não oferece dúvidas quanto à sua justificação, por resultar provado tratar-se de adiantamento de ajudas de custo, posteriormente regularizado, aquando da sua deslocação à Génève em missão de serviço, devido a atrasos registados no pagamento por compensação do cheque do Tesouro.



2.2. Atribuição de subsídios correspondentes ao 13º mês aos membros do Conselho de Administração

Os SATC suscitaram no seu relatório inicial o pagamento, nas três gerências, de subsídios de “13º mês” não autorizados pela Resolução do Conselho de Ministros que fixou a remuneração dos órgãos de gestão aos membros do Conselho de Administração, no valor de 235.000\$00/ano para o Presidente e de 60.000\$00/ano para o Administrador não executivo.

Não obstante a vasta argumentação aduzida pelos responsáveis, constante dos autos, esses serviços mantiveram a sua posição inicial, ou seja, de que se trata de pagamentos indevidos que incorrem os responsáveis em responsabilidade financeira reintegratória das importâncias indevidamente pagas, nos termos do nº1 do art.º36º da Lei n.º84/IV/93, de 12 de Julho.

Ora vejamos.

Resulta dos autos que os responsáveis juntaram uma longa exposição/parecer sobre esta matéria, justificando não só a legalidade da sua actuação como a pertinência e existência de disponibilidade de recursos financeiros para o efeito.

No essencial disseram o seguinte:

- O art.º 36º do Decreto-Lei n.º27/2003, de 25 de Agosto, citado pelos SATC como sendo o enquadramento jurídico-legal para justificar a exigência da fixação do subsídio por Resolução do Conselho de Ministro não tem aplicação legal para esta entidade, por dizer respeito à Agência de Regulação Económica (ARE) e não à ANSA;
- A ANSA rege-se pelos princípios e normas da contabilidade e gestão de empresas privadas em tudo o que no seu estatuto não se dispuser expressamente;
- O que afasta o **princípio da legalidade**, segundo o qual a sujeição à lei é a regra geral e basilar;
- No âmbito privado se lhe reserva toda a intervenção que não seja vedada por lei, ou seja, não têm as agências reguladoras independentes que justificar que a sua intervenção é permitida por lei, mas sim a *contrário senso*, no desempenho das suas funções e competências ela poderá ser gerida nos

moldes decididos pelo seu Conselho de Administração (CA) desde que estes não forem expressamente vedados por lei (sublinhado nosso);

- Nos limites do seu orçamento e da sua arrecadação, desde que expressamente não haja violação de algum comando legal, não há limite à gestão orçamental que não o que for expressamente indicado por lei;
- Esta retribuição vinha já sendo conferida desde 2006 aos funcionários e aos membros do Conselho de Administração na medida em que a ANSA tinha condições financeiras para o fazer e razões ponderosas para as justificar, designadamente para garantir o cumprimento dos objectivos que estiveram no cerne da criação de uma tão importante instituição e uma maior motivação dos trabalhadores, como factor de permanência e estabilidade do pessoal;
- Cabe ao Conselho de Administração decidir pelas regalias ou gratificações, desde que ponderadamente e dentro do seu orçamento disponibilizado anualmente, bastando não se tratar de matéria explicitamente proibida por uma norma (sublinhado nosso);

Concluíram, afirmando que os subsídios do 13º mês “ são permitidos por lei pela conjugação da al.b) do nº2 do artigo 38.º da Lei n.º20/VI/2003, de 21 de Abril (em vigor à data das deliberações) e o artigo 206º do Código Laboral, que valida as decisões tomadas, pois que existe suporte legal bastante para o efeito.”

Por sua vez, a douta promoção/parecer do MºPº, de fls. 158 a 160; 134 a 138; 162 a 166 dos autos respectivos, na senda dos pareceres aduzidos em processos anteriores sobre esta matéria e relativamente às autoridades administrativas independentes, voltou a considerar isentos de responsabilidade os responsáveis pelas despesas efectuadas com o pagamento destes subsídios, com os seguintes argumentos:

- 1º. O quadro constitucional identifica em matéria de Administração Independente duas áreas predominantes: a da protecção dos direitos fundamentais e a da regulação económica e financeira. Coube à lei ordinária desenvolver esta última através da Lei n.º20/VI/2003, de 21 de Abril, revogada pela Lei n.º14/VIII/ 2012, de 11 de Julho;

- 2º. Além da Resolução n.º72/98, de 31 de Dezembro, que cria a ANSA e do Decreto-Lei n.º 72/98, de 31 de Dezembro, que aprova os seus estatutos, ela rege-se também pela Lei n.º20/VI/2003, de 21 de Abril, que define o Regime Jurídico das Agências Reguladoras em tudo o que neles não esteja especialmente previsto, ressalvando as regras incompatíveis com a sua natureza;
- 3º. As Autoridades Administrativas Independentes caracterizam-se pela independência funcional, independência orgânica e independência financeira. A independência financeira visa garantir às Agências de Regulação recursos suficientes para levarem a cabo as suas actividades, sem dependência excessiva do Governo, nomeadamente o poder de cobrar taxas de regulação. Uma das vantagens apontadas à administração Independente reside no facto de conferir credibilidade e reforçar a confiança dos cidadãos, dos agentes económicos e dos consumidores na sua actuação, pois sabe-se que os mecanismos de independência estabelecidos permitem uma livre tomada de decisão do ponto de vista técnico e económico, até porque os titulares dos seus órgãos devem ser escolhidos pelo seu mérito;
- 4º. Apesar da proclamada independência das Autoridades Administrativas Independentes, alguns aspectos relacionados com o Conselho de Administração estão ainda reservados ao Governo, designadamente a nomeação dos seus membros, a fixação da remuneração para os seus membros e a homologação do projecto de orçamento e o plano de actividades. Reconhece-lhes, no entanto, uma ampla autonomia no que concerne à aprovação dos regulamentos necessários à sua organização e funcionamento;
- 5º. Considerando o princípio da independência das Autoridades Administrativas Independentes e o amplo poder regulamentar em matéria de organização e funcionamento, não repugna que o Conselho de Administração da ANSA tenha deliberado atribuir esses subsídios aos seus membros, não só por que já tinham deliberado neste sentido a favor dos seus funcionários, mas porque é prática corrente atribuir-se esses subsídios aos membros da Direcção das entidades por ela regulada.

O M^oP^o remeteu, a propósito, para os argumentos despendidos no Acórdão do Tribunal de Contrás n.º40/13, de 28 de Novembro.

Em boa verdade, não está em causa a atribuição dos subsídios aos funcionários da ANSA, na medida em que, materializando o princípio da legalidade que impera na realização das despesas públicas, a atribuição da gratificação do 13^o mês encontra-se prevista no n.º5 do art.º 206º do Código Laboral, pelo que o Tribunal afasta a ilegalidade relativamente ao pessoal contratado. Coisa diferente é a atribuição do mesmo subsídio aos seus órgãos.

Ora bem, as atribuições da ANSA integraram recentemente, através do Decreto-Lei n.º 22/13, de 31 de Maio, nas atribuições duma nova agência, designada por Agência de Regulação e Supervisão de Produtos Farmacêuticos e Alimentares. No entanto, no período em análise não se pode aplicar as novas disposições em vigor, aplicando-se em exclusivo as antigas disposições normativas contidas nos aludidos diplomas: Resolução n.º72/98, Decreto-Lei n.º17/2000 e Lei n.º20/VIII/2003.

O Decreto-Lei n.º17/2000, de 13 de Novembro, que aprovou o estatuto da ANSA, definiu no n.º5 do art.º8º o seguinte: “ O estatuto remuneratório dos titulares dos órgãos da ANSA é estabelecido por Decreto-Regulamentar.”

Desconhecendo-se a aprovação de tal diploma, não pode assistir razão aos responsáveis ao pretenderem incorporar a atribuição desses subsídios nas competências do Conselho de Administração, por esses integrarem perfeitamente o conceito de remuneração e estar afastados da sua competência. No entanto, considerando o ambiente do mercado laboral em que opera a ANSA, e uma vez fixada a remuneração de base aos membros do Conselho de Administração pelo Conselho de Ministros, é de se admitir a razoabilidade na atribuição dos subsídios também aos membros do Conselho de Administração, enquanto agentes activos do colectivo, que contribuem para a boa *performance* da entidade.

Dito isto, na linha da promoção do M^oP^o e da jurisprudência adoptada recentemente (v. o acórdão n.º40/13, de 28 de Novembro), este Tribunal isenta de responsabilidades



financeiras os responsáveis pelas despesas efectuadas com o pagamento do subsídio acima referenciado.

III – DECISÃO FINAL

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

1. Declarar quite para com os Cofres da entidade os responsáveis das contas em apreço.
 2. Confirmar o saldo de encerramento apresentado no Modelo 2, que transita para o ano de 2010, no montante de 42.980.113\$00 (quarenta e dois milhões, novecentos e oitenta mil, cento e treze escudos) depositados em bancos.
 3. Recomendar o apuramento e preenchimento dos modelos de execução orçamental de todas as operações de receita e despesa legalmente previstas nos estatutos da nova entidade.
- São devidos emolumentos, nos termos do Decreto nº52/89, de 15 de Julho, no valor de 3 X 100.000\$00= 300.000\$00 (trezentos mil escudos).

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

Tribunal de Contas na Praia, 06 de Novembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,



/JOSÉ PEDRO DA COSTA DELGADO (Relator) /



/HORÁCIO DIAS FERNANDES (Adjunto) /



/SARA BOAL (Adjunto)

José Carlos Delgado

/JOSÉ CARLOS DELGADO (Adjunto)/