

Autos de Rec. nº01/R/2014

Acórdão nº 01/19

Acordam, em conferência, na 3ªSecção do Tribunal de Contas:

I – Relatório

Em processo de julgamento de Contas, foram condenados David Gomes, Carlos Lopes Silva e Valdemiro Segredo, respetivamente, na qualidade de ex-Administradores, a repor o montante de 125.670\$00, (cento e vinte e cinco mil seiscentos e setenta escudos) pagos indevidamente pelos jantares comemorativos do dia 1º de Maio e de Natal, no ano 2008.

Inconformados, recorreram os responsáveis, que apresentaram doutas alegações, sustentando no essencial:

- O Conselho da Administração elaborou o projeto de orçamento do ano de 2008, que posteriormente foi remetido ao membro do Governo responsável pela área das Finanças para homologação, conforme previsto nos nºs 1 e 2 do art.64º dos Estatutos da ANAC;
- No orçamento acima referido foi cabimentado na rúbrica “Outras despesas com Pessoal”, que incluía os encargos sociais convívio entre os trabalhadores, ou seja, jantares comemorativos do dia 1º de Maio e Natal.
- ANAC, no âmbito de sua atribuição de agência reguladora, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nada obsta que esta preveja a cabimentação de verbas para assegurar as despesas com atividade de cariz social com os seus trabalhadores;

¹ Conta de Gerência- anos 2006 a 2008- Processo nº55/CG/2008

- Neste âmbito, o Conselho da Administração aprovou através da Ordem de Serviço nº02/09 de 20 de abril, o Estatuto de Pessoal da ANAC, usufruir dos benefícios sociais, culturais e desportivos instituídos;
- O que demonstra que os valores despendidos nos jantares no dia 1º de Maio e no Natal, previamente contemplado no orçamento de 2008, tendo em conta, o disposto na alínea d) do art.20 do Estatuto de Pessoal, tem enquadramento legal;
- Tais atividades integram na "boa gestão dos recursos humanos" e por esta via; nas atribuições da ANAC;
- As atividades de convívio durante jantares entre a Administração e os colaboradores da ANAC, que acarretam gastos de ação social, constituem momentos de troca de informação, de socialização e conhecimento mútuo, com evidentes repercussões no desempenho dos recursos humanos da Instituição e contribuem inegavelmente para o desenvolvimento do fator humano;
- Não existe lei ou regulamento que proíbe tais práticas nas Instituições públicas Cabo-verdianas sendo certo que a sua efetivação depende exclusivamente da capacidade orçamental de cada Instituto e da sua aprovação anual pelo Ministério das Finanças.

Com tais fundamentos, concluem os recorrentes pedindo que seja considerada improcedente a condenação de reposição das importâncias pagas, e em consequência considerar como legal os valores pagos, que dispõem de suporte legal no orçamento de 2008 da ANAC e foi devidamente homologado pela Sra. Ministra das Finanças.

O Ministério Público junto deste tribunal, emitiu parecer, nos seguintes e resumidos termos:

Não decorre de qualquer dos dispositivos do estatuto do pessoal da ANAC, aprovado pelo Conselho de administração, no âmbito do seu poder regulamentar, o direito dos trabalhadores a perceberem jantar, pago pela

ANAC, por ocasião do Natal e 1º de Maio. Compulsado o regulamento de fls.33 a 48, não se descortina especificado qualquer benefício social, cultural e desportivo. Na verdade, decorre sim, entre outros como direito dos trabalhadores, a percepção de subsidio de natal e de férias, mas por regulamentar, e ainda prémios de produtividade.

Conclui, que o acórdão recorrido deverá ser mantido nos seus precisos termos.

Com os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II – Fundamentação

Da factualidade

A matéria de facto relevante para o conhecimento do presente recurso, está na essência, condensada no seguinte:

Resultou provado que foi pago, pelos jantares comemorativos do dia 1º de Maio e de Natal, o montante global de cento e vinte e cinco mil, seiscentos e setenta escudos, sendo quarenta e cinco mil, duzentos cinquenta escudos para o ex-Presidente e quarenta mil, duzentos e dez escudos para os dois Administradores.

Do Direito

Nos termos do art.º 2.º do RJARSEF² as agências reguladoras são autoridades administrativa independente de base institucional, com autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

Conforme disposto no art.º 9.º do RJARSEF as agências reguladoras regem-se pelas disposições desse diploma, pelos seus estatutos e em tudo que não estiver especialmente previsto, pelo regime jurídico aplicável aos institutos públicos. E nesse mesmo sentido, estabelece o art.º 4.º do estatuto da ANAC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31/2006, de 19 de junho.

² Regime Jurídico das agências reguladoras do sector económico e financeiro-aprovado pela lei nº20/VI/2003, de 21 de abril, revogada pela lei nº14/VIII/2012 de 11 de julho; e o estatuto da ANAC, aprovado pelo Decreto-Lei nº31/2006 de 19 de junho.

O Decreto-Lei n.º 31/2006, de 19 de junho que criou a ANAC no seu art.º 2.º definia que a mesma tem como finalidade principal *«a atividade de regulação técnica e económica, supervisão, regulamentação e representação do sector das comunicações, nos termos dos seus Estatutos e da lei»*. E nesse mesmo sentido estabelece o estatuto no seu art.º 2º.

Decorre do art.º 57.º do RJARSEF que a atividade patrimonial e financeira das agências regem-se pelo disposto nos respetivos estatutos, e quanto ao pessoal rege-se pelo regime geral do contrato de individual de trabalho, conforme art.º 63.º, podendo a lei estabelecer limites aos contingentes ou orçamento de pessoal das agências reguladoras.

Não ³obstante a autonomia administrativa e financeira, que permite aprovar regulamentos *“necessários à organização e funcionamento da ANAC e arrecadar e gerir receitas e autorizar a realização de despesas – art.º 32.º do estatuto -, entretanto, só podem constituir despesas da ANAC as que são realizadas «no âmbito do exercício das atribuições e competências que lhe estão cometidas»*.

Daqui decorre que, só as despesas realizadas para materializar as suas atribuições principais, ou seja, a atividade administrativa de regulação técnica e económica, supervisão, regulamentação e representação do sector das comunicações é que deve ser considerada como legal.

A autonomia financeira consubstancia, basicamente, o poder conferido à ANAC, através dos respetivos órgãos de direção e gestão, de ter e cobrar receitas próprias, que devem ser aplicadas segundo o orçamento privativo, contudo tem de ser despesas inerentes à prossecução do seu *«objeto específico»*.

Portanto, a autonomia não confere à autoridade administrativa independente o poder de realizar qualquer tipo de despesa, desde que regulamentado, integrado no orçamento e aprovado pelo órgão de gestão.

³ In Parecer do PGR-pg. 57 a 61

E, o facto de ser autoridade independente não lhe retira a condição de pessoa coletiva de direito público e sujeita aos princípios e normas do direito público. Na verdade, as autoridades independentes exercem atividade administrativa do Estado que competia ao Governo, através da administração direta, mas porque se pretendeu subtrair a intervenção da administração em certos domínios a influências partidárias e oferecer garantias acrescidas de isenção e imparcialidade à administração pública, é que essas autoridades foram criadas.⁴

A autoridade administrativa independente existe, assim como toda administração pública, seja ela direta, indireta e autónoma para prosseguir o interesse público - art.º 240.º da Constituição CRCV – nos termos definidos pela Constituição e pela lei, portanto, existe para servir os cidadãos enquanto consumidores e beneficiários dos serviços prestados pelas entidades reguladas e não para servir os interesses próprios do seu pessoal. É isso que decorre também do princípio da constitucionalidade – art.º 3.º n.º 3 da CRCV -.

Outrossim, reza⁵ o artigo 27.º do DL 29/01, de 19 de Novembro - Regime Financeiro Geral da Administração Central serviços dotados de autonomia administrativa - sob a epígrafe "As despesas", o seguinte:

A correção jurídico-financeira das despesas públicas depende da verificação dos seguintes requisitos: a) Conformidade legal; b) Regularidade financeira; c) Economia, eficiência e eficácia.

Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e adequada classificação da despesa.

Na realização de despesas ter-se-á em vista a obtenção dos melhores resultados com o mínimo de custos, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

⁴ Vide Feitas do Amaral, curso de direito administrativo, 3.ª ed. Vol. I, págs.308 a 310; Jorge Miranda e Rui Medeiros, in CRP anotada, Tomo III, pág.578 a 592.

⁵ Acórdão nº32/15- TCP

São responsáveis por esta infração David Gomes, na qualidade de ex-Presidente do Conselho da Administração, Carlos Silva e Valdmiro Segredo, na qualidade de administradores.

Com relevância para a decisão foram dados como provados a seguinte facticidade:

- Foi pago pelos jantares comemorativos do dia 1º de Maio e de Natal, o montante global de cento e vinte e cinco mil, seiscentos e setenta escudos.

Em face do alegado pelo M.P. e da matéria de facto suprarreferida, importa, agora, analisar se as despesas efetuadas com os jantares de Natal e 1º de Maio, estão dentro dos poderes funcionais conferidos por lei ao Conselho da Administração para o desempenho das atribuições da Instituição.

Afigura-se-nos que a resposta a esta só poderá ser negativa.

Para tanto, aduzem-se os seguintes argumentos, a saber:

As atribuições são os interesses públicos cuja realização cabe à pessoa coletiva com vista à prossecução dos seus específicos fins; para a prossecução e desempenho dessas atribuições, a lei dota os órgãos da pessoa coletiva de competência, ou seja, de um conjunto de poderes funcionais para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que estão integrados; equivale isto a dizer que os órgãos da pessoa coletiva só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos, ou seja, com respeito pelo princípio da legalidade; na verdade, e tal como o Prof. Freitas do Amaral, "regra geral – em matéria de atividade administrativa - não é o princípio da liberdade, é o princípio da competência. Segundo o princípio da liberdade, que constitui a regra do Direito privado, pode fazer-se tudo aquilo que a lei não proíbe; segundo o princípio da competência, pode fazer-se apenas aquilo que a lei permite. Há duas expressões latinas que traduzem estes dois princípios. Para o princípio da liberdade, *permissum videtur in omne quod non prohibitum*, ou seja, "considera-se permitido tudo o que não estiver proibido". Para o princípio da competência, *quae non sunt permissa prohibita intelliguntur*, ou seja, "o que

não for permitido considera-se que é proibido”In “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, pág. 42 e 43, Almedina, 2002; no mesmo sentido, ver Sérvulo Correia, in Noções de Direito Administrativo, Vol. I, pág. 97 e 174.

A lei é, assim, não só um limite à atuação da Administração, mas também fundamento da ação administrativa; daí que uma resposta negativa à questão em análise implique a ilegalidade da atuação dos responsáveis e, conseqüentemente, a verificação do elemento objetivo da infração, por terem autorizado despesas sem que, para tal, houvesse norma legal habilitante.

A ANAC foi criada para cumprir um conjunto de atribuições, em concreto “regular o acesso às atividades do sector das comunicações e da comunicação social, nos casos e termos previstos na lei” (vide artigo 11º dos Estatutos da ANC, Decreto –Lei nº31/2006 de 19 de junho que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 33/15; na prossecução das suas atribuições, cabiam à ANAC várias incumbências previstas nas diversas alíneas do referido artigo. A oferta de Jantares aos trabalhadores da ANAC, mesmo que por ocasião de épocas festivas, não cabe nem nas atribuições da Instituição nem na competência dos seus órgãos. Mas caberá, ao menos, naquilo a que os responsáveis denominam de “boa gestão dos recursos humanos” e, por esta via, nas atribuições do Instituto, na medida em que potencia a criação de condições favoráveis aos objetivos por este prosseguidos? Concorde-se com os responsáveis quando referem que “a moderna teoria de gestão aconselha e estimula atividade de caráter social, visando uma melhor integração, motivação e produtividade dos trabalhadores; os jantares realizados se afiguram como espírito de coesão, de convívio entre os trabalhadores da instituição”.

Com o que não se concorda é com o meio, em concreto, utilizado para atingir esses fins. Na verdade, não se afigura concebível que para atingir tais fins, como o espírito de coesão, de convívio, se tenham que despender dinheiros públicos em jantares aos trabalhadores de um determinado ente público. Dinheiros que, obviamente, são de todos os contribuintes. Com efeito, esses objetivos podiam ser facilmente atingidos através da troca de presentes, mesmo que simbólicos,

entre todos os trabalhadores, dirigentes e gestores do Instituto, e da realização de um almoço ou jantar de Natal pago por todos os trabalhadores, por um preço acessível a todos quantos quisessem nele participar. De facto, uma atuação como a supra descrita, não só cumpria tais objetivos, como também seria pedagógico para todos os trabalhadores, uma vez que lhes transmitiria a mensagem adequada sobre o que não se deve fazer com a utilização de dinheiros públicos.

Decisão

Pelo exposto, julga-se improcedente o presente recurso, termos em que se nega o seu provimento e se confirma integralmente a decisão recorrida.

Fixa-se emolumentos em dez mil escudos a cada um dos responsáveis, nos termos do art.10º do Decreto nº52/89 de 15 de julho.

Registe e notifique.

Praia, 13 de junho de 2019

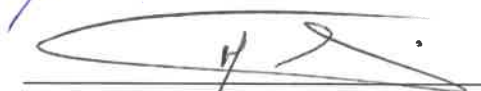
Os Juízes Conselheiros,



/Ana Reis – Relatora/



/João da Cruz B. Silva/



/Victor Manuel V. Monteiro/