



SENTENÇA N.º 5/2011

PROCESSO N.º 03/2010

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

I. RELATÓRIO

A **Ex.ma Magistrada do Ministério Público**, ao abrigo do disposto nos art.ºs 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, e 89.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento de:

- **Ricardo José Moniz da Silva**

e

- **Eduardo Manuel Pampulim Rosas**, identificados nos autos,

imputando a cada um dos demandados a prática de uma infracção, de natureza sancionatória, por violação da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2005/A, de 20 de Maio, e do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2005/A, de 17 de Junho, todos devidamente conjugados com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto.

Para o efeito, e em resumo, alega o seguinte:

1. Durante o ano de 2005, **Ricardo José Moniz da Silva** e **Eduardo Manuel Pampulim Rosas** exerceram as funções de Presidente e de Director de Serviços do IROA - Instituto Regional de Ordenamento Agrário, respectivamente.
- 2 – Em tal qualidade e no exercício dessas funções, durante o ano de 2005, nas datas abaixo referenciadas, **Ricardo José Moniz da Silva** autorizou a realização e o pagamento das despesas no montante global de **€ 1069,45**. (cfr. fls. 720 a 795 do processo de auditoria).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

-
- 3 - Na qualidade acima identificada e no exercício dessas funções, durante o ano de 2005, **Eduardo Manuel Pampulim Rosas** autorizou a realização e o pagamento de despesas no montante global de € 4007,26 (cfr. fls. 720 a 795 do processo de auditoria).
- 4 - Do mesmo modo e no mesmo ano, ambos os demandados, nas qualidades já referidas, autorizaram a realização e o pagamento de outras despesas no montante global de € 221,32 (cfr. fls. 720 a 795 do processo de auditoria).
- 5 - Estas despesas - que tiveram por finalidade o pagamento de diversos serviços, acções e actividades como viagens, alojamentos, visitas do Governo às ilhas de São Jorge e Graciosa, estacionamento e formações, correspondem a despesas de funcionamento dos Serviços do IROA.
- 6 - Sendo parte do montante de € 6.127,63 relativo às despesas de funcionamento do IROA, indevidamente pagas com verbas do Plano Regional da Agricultura destinadas a investimento.
- 7 - Pelo que, tais despesas, acima referidas, não correspondem a despesas de investimento.
- 8 - Mas, apesar de corresponderem a despesas de funcionamento dos serviços foram as mesmas imputadas à Acção 7.1.5 – IROA como despesas de investimento, enquanto parte integrante da globalidade das despesas de investimento, com o valor de € 38.679,18.
- a. Tendo assim o financiamento das despesas decorrentes do funcionamento do IROA sido efectuado, indevidamente, por verbas destinadas à execução dos investimentos do Plano Regional da Agricultura, através das dotações orçamentais do Capítulo 40 do Mapa II do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

-
- b. O que não é permitido pela estrutura orçamental consagrada pela Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2005/A, de 20 de Maio e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2005/A, de 17 de Junho.
- c. Efectivamente, na estrutura do ORAA, o Mapa II apresenta as dotações orçamentais da despesa segundo a classificação orgânica, por capítulo encontrando-se reservado o Capítulo 40 às Despesas do Plano que se destinam à execução dos investimentos do Plano da Região de cada Secretaria Regional.
- d. Os demandados bem sabiam que as despesas autorizadas, descritas nos pontos 2.3 a 2.8, constituíam despesas de funcionamento e não despesas de investimento, não podendo, por isso, ser pagas por verbas do Plano Regional de Agricultura destinadas a investimento, tendo perfeito conhecimento que ao autorizarem tais pagamentos violavam a estrutura orçamental consagrada pela Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2005/A, de 20 de Maio e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2005/A, de 17 de Junho.
- e. - E bem sabiam, também, os mesmos demandados que ao autorizarem e ordenarem tais pagamentos violaram as normas relativas à elaboração e execução dos orçamentos legalmente prevista.
- f. - Os demandados agiram, pois, livre, deliberada e conscientemente.
- 8 - Cometeram, deste modo, cada um, uma infracção, (de natureza sancionatória), por violação da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2005/A, de 20 de Maio e do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2005/A, de 17 de Junho, todos devidamente conjugados com a alínea b) do nº1 do artigo 65º da Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto.



Citados, os demandados não apresentaram contestação.

O tribunal é o competente, o processo é o próprio e as partes têm legitimidade, não ocorrendo qualquer excepção que obste à apreciação do mérito da causa. Realizada a audiência de discussão e julgamento, com observância do formalismo legal, foi fixada a matéria de facto apurada, que não sofreu qualquer reclamação.

II. FACTOS

Com interesse para a decisão, nos termos do art.º 791.º, n.º 3, do CPC, subsidiariamente aplicável por força do disposto no art.º 93.º da referida Lei n.º 98/97, foi dada como provada a seguinte matéria:

1 – Durante o ano de 2005, **Ricardo José Moniz da Silva** e **Eduardo Manuel Pampulim Rosas** exerceram as funções de Presidente e de Director de Serviços do IROA — Instituto Regional de Ordenamento Agrário, respectivamente.

2 - O IROA foi criado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 7/86/A de 25 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 28/86/A, de 25 de Novembro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1/90/A, de 2 de Janeiro, revestindo a natureza de um organismo público regional, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, integrado na Administração Regional sob a tutela da Secretaria Regional da Agricultura e Florestas, à data dos factos.

3 - **Ricardo José Moniz da Silva**, na qualidade acima identificada e no exercício dessas funções, durante o ano de 2005, nas datas abaixo referenciadas autorizou a realização e o pagamento das despesas descritas e identificadas no quadro 8 que aqui se reproduz:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Quadro 8 – Despesas autorizadas por Ricardo Silva

Rubrica CE	Funcionário	Finalidade	Descritivo	Unid. euro				
				Proposta/ Folha Interna	Autorização	Valor	Autorização para a realização da Despesa	Autorização de Pagamento
01.02.04 - Ajudas de custo	Ricardo José Moniz da Silva (Presidente)	Vista do Governo à ilha de S. Jorge	26.04 a 28.04	00014	AP011	86,97	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
		Vista do Governo à ilha Graciosa	20.06 a 21.06	00014	AP011	57,98	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Eduardo Manuel Pampilim Rosas (Directors de Serviços)	Vista do Governo à ilha de S. Jorge	26.04 a 28.04	00014	AP011	86,97	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação na aplicação SGC	24.01 a 25.01	00008	AP006	25,79	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Luís Vasco Lopes Nunes (Técnico Superior)	Formação na aplicação SGC	24.01 a 25.01	000527	BS000494	14,96	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Ricardo José Moniz da Silva (Presidente)	Vista do Governo à ilha de S. Jorge	alojamento hotel São Jorge de 26.04 a 28.04	000473	BS000550	171,59	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Eduardo Manuel Pampilim Rosas (Director de Serviços)	Vista do Governo à ilha de S. Jorge	alojamento hotel São Jorge de 26.04 a 28.04	000473	BS000550	171,59	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação na aplicação SGC	alojamento S. Miguel Park Hotel de 24.01 a 25.01	000007	BS000062	77,00	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Luís Vasco Lopes Nunes (Técnico Superior)	Formação na aplicação SGC	alojamento S. Miguel Park Hotel de 24.01 a 25.01	000007	BS000062	77,00	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Filipe Goulart Medeiros Reis Baptista	Não identificado	viagem PDL-Lis-PDL, 11.02 e regresso em aberto	000076	BS000203	218,95	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
	Márcia Rosa	Formação na aplicação SGC	alojamento S. Miguel Park Hotel de 24.01 a 25.01	000007	BS000062	77,00	Ricardo José Moniz da Silva	Ricardo José Moniz da Silva
02.02.13 - Deslocações e estadas			2.ª Reconstituição de Fundo de Maneio	-	FP00004			
			estacionamento PDL 26.04.05, 11-00-11-23			0,15		Ricardo José Moniz da Silva
	Não identificado	Não identificado	estacionamento PDL 29.04.05, 15-00-17-16			1,00		Ricardo José Moniz da Silva
			estacionamento PDL 03.05.05, 10-51-11-51			0,40		Ricardo José Moniz da Silva
			estacionamento PDL 01.04.05, 11-11-12-23			0,50		Ricardo José Moniz da Silva
			5.ª Reconstituição de Fundo de Maneio	-	FP00008			
			estacionamento PDL 22.06.05, 10-45-11-15			0,30		Ricardo José Moniz da Silva
	Não identificado	Não identificado	estacionamento PDL 21.06.05, 10-13-11-23			0,50		Ricardo José Moniz da Silva
			estacionamento PDL 20.06.05, 11-15-11-45			0,30		Ricardo José Moniz da Silva
			estacionamento PDL 16.06.05, 14-02-15-16			0,50		Ricardo José Moniz da Silva
Total autorizado por Ricardo José Moniz da Silva						1.069,45		

4- No montante global de € 1069,45. (cfr. fls. 720 a 795 do processo de auditoria).

5- **Eduardo Manuel Pampilim Rosas** na qualidade acima referida e no exercício dessas funções, durante o ano de 2005, nas datas abaixo referenciadas autorizou a realização e o pagamento das despesas descritas e identificadas no quadro 9 que aqui se reproduz:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ff

Quadro 9 – Despesas autorizadas por Eduardo Rosas

Unid. euro

Rubrica CE	Funcionário	Finalidade	Descritivo	Proposta/ Folha Interna	Autorização	Valor	Autorização para a realização da Despesa	Autorização de Pagamento	
01.02.04 - Ajudas de custo	Sofia da Loura Inácio (Jurista)	Curso "Regime de desp. e contr. e bens e serviços"	19.09 a 23.09	001207	BS001181	98,75	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
		Curso "Aprovisionamento"	09.10 a 14.10	001207	BS001181	134,12	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
		Curso de formação	27.11 a 02.12	001374	BS001356	117,90	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
	Delta Maria Tavares Bettencourt (Chefe de Secção)	Curso "Contabilidade Analítica"	23.10 a 29.10	00023	AP018	122,33	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
		Não identificado	27.11 a 30.11	00025	AP020	59,25	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
	Helena Maria Medeiros Capeto Vasconcelos (Assistente Administrativa Especialista)	Formação na aplicação SGC	14.07 a 15.07	00023	AP018	27,71	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
	Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação "Revisão de Preços"	17.10 a 19.10	00023	AP018	69,27	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
	02.02.13 - Deslocações e estadas	Sofia da Loura Inácio (Jurista)	Curso "Regime de despesas e contratação de bens e serviços"	viagem PDL-Ter-PDL, 19.09 a 23.09	001005	BS001032	173,43	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas
			alojamento Angra Garden Hotel, 19.09 a 23.09	001006	BS001036	368,13	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
			Curso "Aprovisionamento"	viagem PDL-Lis-PDL, 09.10 a 16.10	001047	BS001070	225,94	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas
Delta Maria Tavares Bettencourt (Chefe de Secção)		alojamento hotel AS Lisboa de 09.10 a 14.10	001048	BS001071	377,06	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
		Curso de formação	viagem PDL-Lis-PDL, 27.11 a 02.12	001212	BS001253	227,78	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
Helena Maria Medeiros Capeto Vasconcelos (Assistente Administrativa Especialista)		alojamento hotel Zuriqve Vip de 27.11 a 02.12	001213	BS001254	301,63	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
		Curso "Contabilidade Analítica"	viagem PDL-Lis-PDL, 23.10 a 30.10	001091	BS001245	220,62	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
		alojamento no hotel Zuriqve de 23.10 a 29.10	001090	BS001244	357,00	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
		viagem PDL-Ter-PDL, 27.11 a 30.11	001258	BS001329	155,07	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
		Não identificado	alojamento no Angra Garden Hotel de 27.11 a 30.11	001259	BS001375	165,00	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas	
Helena Maria Medeiros Capeto Vasconcelos (Assistente Administrativa Especialista)	Formação na aplicação SGC	viagem PDL-Ter-PDL, 14.07 a 15.07	000743	BS000813	173,32	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
	alojamento no Angra Garden Hotel de 14.07 a 15.07	000744	BS000808	87,44	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas			
Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação "Revisão de Preços"	viagem Ter-PDL-Ter, de 17.10 a 19.10	001074	BS001079	155,07	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação "Revisão de Preços"	alojamento S. Miguel Park Hotel de 17.10 a 19.10	001075	BS001240	164,00	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
Filipe Goulart Medeiros Reis Baptista	Não identificado	viagem PDL-Lis-PDL, 11.09 e regresso em aberto	000950	BS001002	225,94	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
Não identificado	Não identificado	8.ª Reconstituição de Fundo de Manuseio estacionamento PDL 22.11.05, 11.23-12.35	-	FP00013	0,50	Eduardo Rosas	Eduardo Rosas		
Total autorizado por Eduardo Rosas						4.007,26			

6- No montante global de € 4007,26 (cfr. 720 a 795 do processo de auditoria).

7- Do mesmo modo e no mesmo ano, ambos os demandados, nas qualidades já referidas, nas datas abaixo indicadas, autorizaram a realização e o pagamento das despesas descritas e identificadas no quadro 11 que aqui se reproduz:

Quadro 11 – Despesas autorizadas por Ricardo Silva e Eduardo Rosas

Unid. euro

Rubrica CE	Funcionário	Finalidade	Descritivo	Proposta/ Folha Interna	Autorização	Valor	Autorização para a realização da Despesa	Autorização de Pagamento
02.02.13 - Deslocações e estadas	Ricardo José Moniz da Silva (Presidente)	Visita do Governo à ilha Graciosa	viagem PDL-Grw-PDL, 20.06 a 21.06	000648	BS000791	179,76	Ricardo José Moniz da Silva	Eduardo Rosas
	Ricardo José Moniz da Silva (Presidente)		alojamento residencial Mira Mar de 20.06 a 21.06	000649	BS000792	41,56	Ricardo José Moniz da Silva	Eduardo Rosas
Total autorizado por Ricardo José Moniz da Silva e Eduardo Rosas						221,32		

8- No montante global de € 221,32 (fls. 720 a 795 do processo de auditoria).

9- Estas despesas - que tiveram por finalidade o pagamento de diversos serviços, acções e actividades como viagens, alojamentos, visitas do Governo às ilhas de São Jorge e Graciosa, estacionamentos e formações, melhor



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

identificadas nos quadros constantes dos pontos que antecedem - correspondem a despesas de funcionamento dos Serviços do IROA.

10- Sendo parte do montante de € 6.127,63 relativo às despesas de funcionamento do IROA, indevidamente pagas com verbas do Plano Regional da Agricultura destinadas a investimento, conforme melhor explicitado no quadro 14 que aqui se reproduz:

Quadro 14 – Despesas verificadas nas rubricas “Ajudas de custo” e “Deslocações e estadas”

Despesas decorrentes do funcionamento do IROA				Und. euro
Funcionário	Finalidade	Descritivo	Valor	
01.02.04 - Ajudas de custo	Ricardo José Moniz da Silva (Presidente)	Visita do Governo à ilha de S. Jorge	26.04 a 28.04	86,97
		Visita do Governo à ilha Graciosa	20.06 a 21.06	57,98
	Eduardo Manuel Pampulim Rosas (Directos de Serviços)	Visita do Governo à ilha de S. Jorge	26.04 a 28.04	86,97
		Curso "Regime de desp. e contr. e bens e serviços"	19.09 a 23.09	98,75
	Sofia da Loura Inácio (Jurista)	Curso "Aprovisionamento"	09.10 a 14.10	134,12
		Curso de formação	27.11 a 02.12	117,90
	Delta Maria Tavares Bettencourt (Chefe de Secção)	Curso "Contabilidade Analtica"	23.10 a 29.10	122,33
		Não identificado	27.11 a 30.11	59,25
	Helena Maria Medeiros Capeto Vasconcelos (Assistente Administrativa Especialista)	Formação na aplicação SGC	14.07 a 15.07	27,71
	Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação na aplicação SGC	24.01 a 25.01	25,79
		Formação "Revisão de Preços"	17.10 a 19.10	69,27
	Luis Vasco Lopes Nunes (Técnico Superior)	Formação na aplicação SGC	24.01 a 25.01	14,96
		Total		902,00
02.02.13 - Deslocações e estadas	Ricardo José Moniz da Silva (Presidente)	Visita do Governo à ilha de S. Jorge	viagem PDL-Ter-Sjo-PDL, 26.04 a 28.04	185,36
		Visita do Governo à ilha Graciosa	alojamento hotel São Jorge de 26.04 a 28.04	171,59
			viagem PDL-Grw-PDL, 20.06 a 21.06	179,76
			alojamento residencial Mira Mar de 20.06 a 21.06	41,56
	Eduardo Manuel Pampulim Rosas (Directos de Serviços)	Visita do Governo à ilha de S. Jorge	viagem PDL-Ter-Sjo-PDL, 26.04 a 28.04	185,36
			alojamento hotel São Jorge de 26.04 a 28.04	171,59
			Curso "Regime de despesas e contratação de bens e serviços"	173,43
			alojamento Angra Garden Hotel, 19.09 a 23.09	368,13
	Sofia da Loura Inácio (Jurista)	Curso "Aprovisionamento"	viagem PDL-Lis-PDL, 09.10 a 16.10	225,94
			alojamento hotel AS Lisboa de 09.10 a 14.10	377,06
			Curso de formação	227,78
			alojamento hotel Zurique Vip de 27.11 a 02.12	301,63
			viagem PDL-Lis-PDL, 23.10 a 30.10	220,62
	Delta Maria Tavares Bettencourt (Chefe de Secção)	Curso "Contabilidade Analtica"	alojamento no hotel Zurique de 23.10 a 29.10	357,00
		Não identificado	viagem PDL-Ter-PDL, 27.11 a 30.11	155,07
			alojamento no Angra Garden Hotel de 27.11 a 30.11	165,00
	Helena Maria Medeiros Capeto Vasconcelos (Assistente Administrativa)	Formação na aplicação SGC	viagem PDL-Ter-PDL, 14.07 a 15.07	173,32
			alojamento no Angra Garden Hotel de 14.07 a 15.07	87,44
			viagem Ter-PDL-Ter, de 24.01 a 25.01	152,96
	Maria Vitalina Encarnação Lima de Antas de Barros (Técnica Superior Assessor)	Formação na aplicação SGC	alojamento S. Miguel Park Hotel de 24.01 a 25.01	77,00
			viagem Ter-PDL-Ter, de 17.10 a 19.10	155,07
		Formação "Revisão de Preços"	alojamento S. Miguel Park Hotel de 17.10 a 19.10	164,00
	Luis Vasco Lopes Nunes (Técnico Superior)	Formação na aplicação SGC	viagem Ter-PDL-Ter, de 24.01 a 25.01	152,96
		alojamento S. Miguel Park Hotel de 24.01 a 25.01	77,00	
Filipe Goulart Medeiros Reis Baptista	Não identificado	viagem PDL-Lis-PDL, 11.02 e regresso em aberto	218,95	
		viagem PDL-Lis-PDL, 11.09 e regresso em aberto	225,94	
		viagem Ter-PDL-Ter, de 24.01 a 25.01	152,96	
Márcia Rosa	Formação na aplicação SGC	alojamento S. Miguel Park Hotel de 24.01 a 25.01	77,00	
		2.ª Reconstituição de Fundo de Maneo		
		estacionamento PDL 26.04.05, 11:00-11:25	0,15	
		estacionamento PDL 29.04.05, 15:00-17:16	1,00	
		estacionamento PDL 03.05.05, 10:51-11:51	0,40	
		estacionamento PDL 01.04.05, 11:11-12:23	0,50	
		5.ª Reconstituição de Fundo de Maneo		
		estacionamento PDL 22.06.05, 10:45-11:15	0,30	
		estacionamento PDL 21.06.05, 10:13-11:25	0,50	
		estacionamento PDL 20.06.05, 11:15-11:45	0,30	
		estacionamento PDL 16.06.05, 14:02-15:16	0,50	
		8.ª Reconstituição de Fundo de Maneo		
		estacionamento PDL 22.11.05, 11:23-12:35	0,50	
	Total		5.225,63	
	Total		6.127,63	



11- Tais despesas, referenciadas nos pontos 2.3 a 2.8, não correspondem a despesas de investimento.

12- Apesar de corresponderem a despesas de funcionamento dos serviços foram as mesmas imputadas à Acção 7.1.5 – IROA como despesas de investimento, enquanto parte integrante da globalidade das despesas de investimento, com o valor de € 38.679,18, conforme melhor explicitado no quadro 13 que aqui se reproduz.

Quadro 13 – Despesas imputadas à Acção 7.1.5 – IROA

Rubrica de C.E.	Designação	Despesas		Total
		Acção 7.1.5 - IROA	Func.	
		Unid.: euro		
01.02.04 - Ajudas de custo		3.405,01	0,00	3.405,01
02.01.02 - Combustíveis e lubrificantes		5.555,77	0,00	5.555,77
02.01.12 - Material de transporte - peças		920,14	230,00	1.150,14
02.02.03 - Conservação de bens		4.049,37	21.493,36	25.542,73
02.02.10 - Transportes		104,94	0,00	104,94
02.02.12 - Seguros		2.054,10	0,00	2.054,10
02.02.13 - Deslocações e estadas		22.589,85	0,00	22.589,85
Total		38.679,18	21.723,36	60.402,54

13. O financiamento das despesas decorrentes do funcionamento do IROA foi assim efectuado por verbas destinadas à execução dos investimentos do Plano Regional da Agricultura, através das dotações orçamentais do Capítulo 40 do Mapa II do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

14- O que não é permitido pela estrutura orçamental consagrada pela Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2005/A, de 20 de Maio, e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2005/A, de 17 de Junho.

15- Efectivamente, na estrutura do ORAA, o Mapa II apresenta as dotações orçamentais da despesa segundo a classificação orgânica, por capítulo, encontrando-se reservado o Capítulo 40 às Despesas do Plano que se



destinam à execução dos investimentos do Plano da Região de cada Secretaria Regional.

16- Os demandados bem sabiam que as despesas de funcionamento não podiam ser pagas por verbas do Plano Regional de Agricultura destinadas a investimento.

17- O demandado Ricardo Silva auferia o vencimento mensal líquido (média) no valor de € 2.936,01, no ano de 2005 (documento de fls. 9 a 11).

18- O demandado Eduardo Rosas auferia o vencimento mensal líquido (média) no valor de € 2.183,34, no ano de 2005 (documento de fls. 9 a 11).

19- Os mesmos demandados, ao autorizarem e ordenarem tais pagamentos, conheciam as normas jurídicas relativas à afectação e à aplicação das verbas destinados à execução do referido plano de investimento.

20- Os demandados agiram livremente.

III. O DIREITO

A – Do enquadramento normativo

Com o Decreto Legislativo Regional n.º 7/86/A, de 25 de Fevereiro, procurou o Governo Regional dos Açores lançar as bases de uma orientação agrícola voltada para o agricultor, bem como para o aproveitamento completo e protecção dos solos, criando nomeadamente os instrumentos necessários à correcção das estruturas fundiárias e, conseqüentemente, das explorações agrícolas, pecuárias e florestais – parágrafo 4.º do preâmbulo.

Nesta linha de rumo, foi desde logo criado o Instituto Regional de Ordenamento Agrário (IROA), com a natureza de instituto público regional e estrutura orgânica definida pelo Decreto Regulamentar Regional N.º 1/1990/A, de 2 de Janeiro (art.º 6.º daquele diploma), sendo tal instituo composto pelo gabinete



técnico e pela repartição dos serviços administrativos da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, sob cuja tutela funciona (art.º 7.º).

A este novo instituto público foram dadas, pelo D.L.R. n.º 7/86, as seguintes competências:

- a) Coordenar a execução do aproveitamento geral do solo agrícola e da sua protecção;
- b) Intervir no mercado fundiário com vista à correcção das estruturas agrárias;
- c) Proceder ao estudo e regulamentação das medidas legislativas necessárias à prossecução dos objectivos do presente diploma;
- d) Colaborar no estudo das medidas legislativas sobre arrendamento rural e acompanhar a sua execução;
- e) Colaborar na elaboração dos instrumentos legais e apoiar as acções indispensáveis para o desenvolvimento do cooperativismo e de outras formas de associativismo e trabalho da terra em comum;
- f) Gerir o património agrícola regional, de acordo com os objectivos estabelecidos no presente diploma (art.º 8.º).

Pelo Decreto Legislativo Regional n.º 31/2008/A, de 25-07-2008, contendo o regime jurídico em que deve assentar o desenvolvimento sustentável do meio rural na Região Autónoma dos Açores (art.º 1.º), entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, foram revogados os referidos D.L.R. n.º 7/86/A e o Decreto Legislativo Regional n.º 28/86/A, de 25 de Novembro, que o corrigira e alterara.

As infracções imputadas aos demandados fundam-se em autorizações de pagamento de despesas de funcionamento do IROA – durante o ano de 2005 – por verbas destinadas à execução dos investimentos do Plano Regional da Agricultura, através de dotações orçamentais do Capítulo 40 do Mapa II do Orçamento da Região Autónoma. É pois com referência a esta questão central que se analisarão, de seguida, os pressupostos ilicitude e culpa.

B – Da ilicitude



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

O carácter ilícito de um comportamento afere-se normalmente em função do princípio de que o ordenamento jurídico deve ser encarado como um todo, atendendo-se ao conjunto das normas que estabelecem a ilicitude de uma conduta e que contribuem para tornar esse comportamento violador digno de sanção ou punição. Para este efeito, interessa, pois, identificar a seguir o acervo normativo que rege a administração financeira regional e a sua execução orçamental.

A Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, que enquadra o orçamento da Região, estabelece alguns princípios essenciais a observar na execução orçamental. Desde logo, nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objecto de inscrição orçamental (art.º 17.º, n.º 1). Por outro lado, as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efectuadas ao abrigo do art.º 20.º (art.º 18.º, n.º 1). Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da R.A.A., tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas na lei (art.º 18.º, n.º 2). Acresce que na autorização de despesas se deverá ter em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo dispêndio, tendo em conta a utilidade e a prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí resultante (art.º 18.º, n.º 3). Finalmente, nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores (art.º 18.º, n.º 4).

Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no âmbito das suas funções execução orçamental e, nas mesmas condições, são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente os funcionários e agentes da Região Autónoma (art.º 22.º)

Por sua vez, ao Tribunal de Contas cabe a fiscalização jurisdicional da execução orçamental, nos termos legais, através da sua Secção Regional dos Açores (art.º 21.º).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que contém as normas legais de desenvolvimento do regime de administração financeira do Estado, rege o princípio geral (art.º 21.º) segundo o qual «a autorização de despesas será conferida de acordo com as regras constantes dos artigos seguintes e com as normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa».

Essas regras estão enumeradas desde logo no art.º 22.º, n.ºs 1 e 2, deste diploma legal, sendo certo que a autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:

- a) Conformidade legal, traduzida na prévia existência de lei que autorize a despesa;
- b) Regularidade financeira, dependente de inscrição orçamental;
- c) Economia, eficiência e eficácia.

Além disso, o processo de execução da despesa comporta as seguintes fases ou operações:

- a) Autorização para a realização da despesa dada pela autoridade competente, ou seja, pelos dirigentes dos serviços e organismos, na medida dos poderes de gestão corrente que detiverem e consoante a sua natureza (art.º 23.º, n.º 1), podendo esta competência ser delegada (n.º 2);
- b) O processamento, que se traduz na inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma a que se proceda à sua liquidação e pagamento. (art.º 27.º);
- c) Verificação ou apreciação da legalidade e do cabimento (art.º 26.º).
- d) Liquidação ou determinação do montante exacto da dívida (art.º 28.º);
- e) Autorização de pagamento (art.º 29.º); e
- f) Pagamento da despesa (art.ºs 30.º e 31.º).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

JH

Para autorizar despesas com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços são competentes, nos termos do art.º 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2005/A, de 20-5, as seguintes entidades, com estes limites:

- a) Até € 100.000,00 os directores regionais e os órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa;
- b) Até € 200.000,00 os órgãos máximos dos órgãos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira;
- c) Até € 1.000.000,00 o Vice-Presidente, os secretários regionais e o subsecretário regional;
- d) Até € 4.000.000,00 o Presidente do Governo Regional;
- e) Sem limite, o Conselho do Governo Regional.

Este último normativo, que aprova o orçamento da Região Autónoma dos Açores, para 2005, dispõe também que tal orçamento será posto em execução pelo Governo Regional mediante decreto que estabelecerá medidas regulamentares e de desenvolvimento do disposto no presente diploma aplicáveis a todos os serviços integrantes da administração pública regional, incluindo os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira (art.º 16.º).

E esta promessa de disciplina da execução orçamental foi cumprida com a publicação do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2005/A, de 17 de Junho, com eficácia retroactiva a 1 de Janeiro de 2005 (art.º 21.º). Este diploma sujeitou todos os serviços e organismos da administração regional autónoma – incluindo o IROA - à estrita observância dos princípios e regras nele estabelecidas (art.º 1.º), devendo observar normas de rigorosa economia na administração das verbas orçamentais atribuídas às suas despesas (art.º 5.º, n.º 1). A assunção de compromissos exige a prévia informação de cabimento dada pelos serviços de contabilidade no respectivo documento de autorização para a realização da despesa (art.º 5.º, n.º 3).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Acresce que os encargos resultantes de diplomas contendo a reestruturação de serviços só poderão ser suportados por verbas inscritas no orçamento de despesas de departamento regional respectivo ou a reforçar, com contrapartida adequada, em disponibilidades de outras verbas do referido orçamento (art.º 5.º, n.º 5).

No tocante à responsabilização, o mesmo decreto regional preceitua que os dirigentes dos referidos organismos e serviços ficarão responsáveis pelos encargos contraídos com infracção das normas legais aplicáveis à realização das despesas públicas, nos termos da legislação em vigor (art.º 5.º, n.º 4).

Ora no caso dos autos, os demandados Ricardo Silva e Eduardo Rosas, ao autorizarem a realização das mencionadas despesas de funcionamento do IROA, com verbas destinadas e afectadas ao investimento previsto no Plano Regional da Agricultura, afrontaram claramente as normas orçamentais que disciplinam as despesas, em flagrante violação, desde logo, do disposto no n.º 2 do art.º 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

Consta da matéria de facto dada como provada que os demandados bem sabiam que as despesas de funcionamento não podiam ser pagas por verbas do Plano Regional de Agricultura destinadas a investimento (ponto 16). Ficou também demonstrado que, ao autorizarem e ordenarem tais pagamentos, os demandados conheciam as normas jurídicas relativas à afectação e à aplicação das verbas destinadas à execução do referido plano de investimento (ponto 19).

Deste modo, a actuação dos demandados revela-se ilícita e os mesmos tinham consciência dessa ilicitude, inexistindo aqui qualquer facto ou circunstância que possa constituir uma causa de exclusão (cf. art.ºs 31.º e seguintes do Código Penal).



C – Da culpa

A culpa é essencialmente um nexó de imputação subjectiva do facto ao agente, acompanhado de um juízo ético de reprovação por ter agido contra o direito, podendo e devendo agir em conformidade com a Lei. Com efeito, a culpa também pode ser encarada de um ponto de vista objectivo, ético, que pressupõe a liberdade do indivíduo para praticar o mal e o bem (cf. Aires Gameiro e Eduardo Correia, «CULPA», in *POLIS – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Verbo, Mem Martins, 1983, pp. 1430 e segs.)

Consoante a sua intensidade, existem vários níveis de culpa, importando considerar aqui fundamentalmente o dolo e a negligência (art.ºs 13.º, 14.º e 15.º do Código Penal), pois esta distinção é decisiva para se determinar e graduar a sanção aplicável, nos termos do disposto no art.º 67.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (*nulla poena sine culpa* – cf. Introdução do Código Penal, ponto 2 da parte geral).

A conduta dolosa caracteriza-se pela intenção do agente directamente orientada para o cometimento da infracção, pois este representa intelectualmente a sua actuação, bem como o resultado da mesma, quere-o ou conforma-se com ele, e, portanto, a sua vontade determina-se no sentido da efectivação da conduta antijurídica. Ao contrário, na negligência, ainda que consciente, não existe a intenção que caracteriza o dolo e o agente não deseja o resultado danoso ou antijurídico, apenas confia, podendo e não devendo confiar, que esse resultado típico não se concretize (cf. M. Maia Gonçalves, *Código Penal Anotado e Comentado*, 9.ª ed., Almedina, Coimbra, 1996, pp. 228-235)..

Na situação dos autos, provou-se que os demandados agiram livremente. Portanto, ao autorizarem de modo ilegal as referidas despesas não estavam



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

constrangidos por qualquer coacção ou condicionamento que os obrigasse a cometer uma infracção contra a sua vontade ou sem vontade. Todavia, não se provou que tivessem agido com dolo (cf. art.º 14.º do CP), pelo que só por negligência (art.ºs 15.º, al. a), do CP, e 61.º, n.º 5, da Lei 98/97) se lhes pode e deve imputar a infracção às referidas normas orçamentais, prevista e punida pelo art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), e 5 da Lei n.º 98/97. Com efeito, os demandados, conhecedores das normas jurídicas que regem a autorização de despesas, tinham o dever de empregar toda a sua diligência e o seu discernimento para se certificarem de que aquelas despesas em concreto, a suportar por verbas de outra proveniência, que não a legal, não podiam ser por eles autorizadas e, por consequência, teriam de se abster de dar a sua autorização.

Nesta conformidade, verifica-se que cada um dos demandados cometeu uma infracção por violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, infracção esta prevista e punida pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b) desta última Lei, a que corresponde a aplicação de uma multa.

D – Da medida da sanção

A acção infringente ocorreu durante o ano de 2005, já na vigência da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, mas antes das alterações que lhe vieram a ser introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto. Importa, pois, comparar as sanções aplicáveis segundo o regime anterior e o actual, a fim de se impor aquele que for concretamente mais favorável aos demandados, por força do art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal.

À luz do regime sancionatório em vigor à data dos factos, as infracções previstas no referido art.º 65.º, n.º 1, al. b), eram punidas com multa, entre um montante mínimo correspondente a metade do vencimento líquido mensal e um máximo de metade do vencimento líquido anual dos responsáveis. Porém, se



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

tais infracções fossem cometidas com negligência, o limite máximo da multa descia para metade (art.º 61.º, n.º 4).

O texto legal posterior e que ainda hoje vigora, art.º 65.º, n.º 1, al. b), com as alterações introduzidas pelas referidas Leis n.º 48/2006 e 35/2007, as mesmas infracções são punidas com multa de montante mínimo correspondente a 15 Unidades de Conta processuais e máximo correspondente a 150 UC (art.º 65.º, n.º 2). Este limite máximo será reduzido a metade quando a infracção for cometida por negligência (n.º 5).

A UC corresponde a um quarto de retribuição mínima mensal mais elevada, garantida, no momento da condenação, aos trabalhadores por contra de outrem, conforme foi definido pelo art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de Junho, com a alteração introduzida pelo art.º 31.º do D.L. n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, e pelo art.º 1.º do D.L. n.º 242/2004, de 31/12. Este último dispositivo legal fixou em € 374,70 aquela retribuição mínima mensal garantida para 2005, correspondendo assim a UC a € 93,675. Por outro lado, 15 Unidades de Conta perfazem € 1.405,125, o limite mínimo da multa, e 75 UC correspondem a € 7.025,625, o limite máximo, para a conduta negligente.

Os demandados auferiram em 2005 um vencimento mensal líquido de € 2.936,01, Ricardo Silva, e de € 2.183,34, Eduardo Rosas, como consta dos pontos 17 e 18 da matéria de facto provada. Metade destes vencimentos líquidos mensais (limite mínimo) era de € 1.468,005 e € 1.091,67, e metade desses vencimentos líquidos anuais (limite máximo) era, respectivamente, de € 17.616,06 e € 13.100,04.

Portanto, confrontando os limites da sanção num e noutro dos dois sucessivos regimes, pode desde já concluir-se que o regime anterior de determinação da medida das multas é mais favorável que o actual, para o demandado Eduardo Rosas e vice versa no tocante ao demandado Ricardo Silva.



Acresce que o art.º 67.º, n.º 2, da citada Lei n.º 98/97, manda atender a outros factores, na graduação das sanções pecuniárias. Assim, na redacção deste preceito, anterior às aludidas alterações de 2006 e 2007, «O Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto e as suas consequências, o grau de culpa o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis; a sua situação económica e a existência de antecedentes». Na redacção actual, o mesmo preceito impõe, além destes aspectos, que se pondere ainda o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

No caso em apreciação, nada se apurou sobre o acatamento ou não de eventuais recomendações anteriores do Tribunal. Tão-pouco se conhece a verdadeira situação económica dos demandados, para além dos mencionados vencimentos líquidos mensais. Não se sabe igualmente se têm antecedentes. Apurou-se efectivamente que o Demandado Ricardo Silva era o presidente do IROA e que o demandado Eduardo Rosas era director de serviços.

Ora, como acima se viu, para o demandado Ricardo Silva é mais favorável o regime sancionatório actual, posterior às alterações de 2006 e 2007 operadas no art.º 65.º, da Lei 97/98, tendo em conta o montante do seu vencimento. Já para o demandado Eduardo Rosas, com um salário menor, é mais benéfico o regime anterior. São portanto estes regimes diferenciados que terão de ser aplicados a cada um dos demandados.

Deste modo, e tendo em consideração que os valores de despesa autorizados não são elevados, o nível hierárquico superior e funcionalmente mais responsável do demandado Ricardo Silva (presidente) e também o montante que cada um autorizou, a maior parte por Eduardo Rosas, tem-se por adequado condenar o primeiro no pagamento da multa de € 1600,00 (mil e



seiscentos euros) e o segundo no pagamento da multa de € 1300,00 - **com base:**

- Quanto ao demandado Ricardo Silva, nos art.ºs 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e 65.º, n.º al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, em conjugação com o art.ºs 5.º D.L. n.º 212/89, alterado pelo D.L. n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, art.º 1.º Decreto-Lei n.º 242/2004, de 31 de Dezembro, e art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal;

- Em relação ao demandado Eduardo Rosas, nos art.ºs 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, 65.º, n.º al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, mas na primitiva redacção do art.º65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, anterior às alterações introduzidas pelas mencionadas Leis n.ºs 48/2006 e 35/2007, por força do art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal.

IV. DECISÃO

Pelo exposto, o Tribunal julga procedentes, em parte, os pedidos formulados pelo Ministério Público e, absolvendo ambos os demandados da conduta dolosa por que vinham acusados, decide condenar:

1. O demandado Ricardo José Moniz da Silva, na qualidade referida:

Pela infracção prevista e punida pelos art.ºs 18.º, n.º 2, da Lei 79/98, de 24/11, e 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção actualmente em vigor, a pagar **a multa de € 1.600,00 (mil e seiscentos euros)**.

2. O demandado Eduardo Manuel Pampulim Rosas, na qualidade referida:

Pela infracção prevista e punida pelos art.ºs 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24/11, e 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção vigente à data dos factos, a pagar **a multa de € 1.300,00 (mil e trezentos euros)**.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

3. Os **demandados** no pagamento de emolumentos, a cobrar pelo mínimo, nos termos do art.º 14.º do Regulamento Jurídico do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Ponta Delgada, 17-5-2011

O Juiz Conselheiro

(João Aveiro Pereira)