



ACÓRDÃO N.º 15/14 – 3.ª Secção – PL

RO N.º 10-SRA/2013

Descritores: Atribuição de apoios financeiros/ Atividade vinculada e discricionária da Administração/ Princípios constitucionais e financeiros como limites internos do exercício de poderes discricionários da Administração/ Acusação manifestamente improcedente/ Ato autorizador do pagamento.

Sumário:

1. Subsumindo-se a concessão de apoios financeiros nas atribuições da Secretaria Regional de Agricultura, bem como nas competências do seu titular, mas não existindo qualquer norma ou acervo de normas que fixe o *conteúdo* daqueles atos, teremos necessariamente que concluir que o seu titular, ao atribuir tais apoios, atuou no exercício da sua atividade discricionária;

2. Na zona da discricionariedade, a atividade administrativa e financeira é *funcional e materialmente jurídica*: visa a *aplicação do direito ao caso concreto*, na procura da *melhor solução* orientada pelo *fim* da norma - o interesse público específico - e deve ser regulada por uma *racionalidade jurídica e financeira*, em obediência aos princípios constitucionais de que são exemplos os da igualdade,



Tribunal de Contas

proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, bem como os princípios financeiros da economia, eficiência e eficácia;

3. Os princípios constitucionais e financeiros referidos no ponto 2 deste Sumário funcionam como limites internos do exercício de poderes discricionários por parte da Administração Financeira do Estado, não relevando no domínio da atividade estritamente vinculada;

4. Não tendo sido alegados factos através dos quais se possa concluir que os responsáveis financeiros, no exercício da sua atividade discricionária, ao atribuírem apoios financeiros e efetuarem os correspondentes pagamentos, violaram os princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, bem como os princípios especificamente financeiros da economia, eficiência e eficácia, teremos necessariamente que concluir pela manifesta improcedência da acusação e, conseqüentemente, da sentença recorrida, que sobre esta matéria nada decidiu nem podia decidir;

5. Não sendo imputado ao ato autorizador do pagamento por que vem acusado um responsável financeiro nenhuma ilegalidade própria/autónoma da imputada ao ato autorizador da despesa, a improcedência da acusação relativamente a esta fase da despesa implica a sua improcedência relativamente àquela outra.



ACÓRDÃO N.º 15/14 – 3.ª Secção – PL

RO N.º 10-SRA/2013

1. RELATÓRIO.

1.1. Por sentença de 11 de Outubro de 2013, foram os Demandados **Noé Venceslau Pereira Rodrigues**, na qualidade de Secretário Regional da Agricultura do Governo Regional dos Açores, e **João Miguel Palma Guerreiro da Lança**, na qualidade de Vogal da Direção do Instituto da Alimentação e Mercados Agrícolas - IAMA, condenados, respetivamente, nas seguintes multas:

- “50 UC por cada infração dolosa (...), p. e p. pelos artigos 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo DLR n.º 7/97/A, de 24 de maio, 65.º, n.º 1, al. b), 64.º e 67.º da LOPTC, e 14.º do C.P., e, em cúmulo, na multa única de 250 UC, ou seja, (250X102,00) €25.500,00”; e
- “30 UC, ou seja, (30x102,00) €3060,00, pela prática, a título de negligência, de uma infração financeira sancionatória, p. e p. pelos artigos 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo DLR n.º 7/97/A, de 24 de Maio, e 65.º, n.º 1, al. b), 64.º e 67.º da LOPTC, e 15.º do C.P.”.

1.2. Inconformados com a sentença, os Demandados interpuseram recurso jurisdicional para o Plenário da 3.ª Secção deste Tribunal.



Tribunal de Contas

1.3. Na alegação, concluiu o Demandado João Miguel Palma Guerreiro Lança:

“1.^a A sentença (ou na resposta à matéria de facto) deve “fundamentar as respostas dadas aos factos provados, passando a resposta aos factos dados como não provados, especificando os fundamentos que foram decisivos para a sua convicção, tendo ainda o julgador de proceder à análise crítica das provas;

2.^a Tal exigência consta hoje do n.º 4 do artigo 607.º do CPC, sendo que a falta de motivação da matéria de facto nos termos referidos equivale à falta da especificação dos fundamentos de facto, gerando a nulidade da sentença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 615.º do NCPC;

3.^a Nulidade de que, por esse motivo, a decisão recorrida padece e expressamente se argui;

4.^a Interpretação diversa da que aqui se pugna, enferma de inconstitucionalidade por violação dos princípios e preceitos constitucionais da confiança no Estado de Direito e da justiça material, decorrentes dos artigos 2.º e 20.º da CRP;

5.^a A condenação de que ora se recorre resulta do facto de “na sequência da Resolução do CG n.º 27/2004, de 25 de MAR ter autorizado o pagamento de 282.610, 38€, como 5.^a prestação do contrato de financiamento celebrado pela Unicol – União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios Terceirense, UCRL. Ora,



Tribunal de Contas

6.^a *Este enquadramento legal foi o mesmo que foi utilizado para a Resolução do Conselho do Governo n.º 21/2005 e para a Resolução do Conselho do Governo n.º 4/2005, ambas de 06/JAN2005, que foram consideradas na Auditoria ao Sector da Agricultura Investimentos do Plano (2005) (06/132. “como preenchendo os requisitos da legalidade administrativa, pois não constam dos Quadros 1 e 2 do “Anexo IV – IAMA Subsídios concedidos e pagos em 2005 sem suporte legal” (páginas 132 a 135 do relatório), conforme é referido nesse Relatório – ponto 1 e 2 da página 62);*

7.^a *O pagamento aqui em causa mostrava-se devidamente cabimentado pela autorização de pagamento n.º 000632/2009-12-01, conforme documento junto aos autos;*

8.^a *Do Plano Regional Anual de 2009 da RAA, elaborado pelo Governo Regional e aprovado pela Assembleia Legislativa Regional, para o ano de 2009, consta expressamente no seu ponto 7.3.3 a previsão “ (...) do pagamento dos juros dos protocolos celebrados entre a SRAF e organizações de produtores da Região Autónoma dos Açores (pág. 87)”. Por conseguinte,*

9.^a *Não se verificou qualquer violação ao estatuído nos artigos 3.º do CPA, n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24/11, e 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07. Com efeito, não prescindindo,*

10.^a *A existir ilicitude, sempre se verificava erro não censurável sobre a mesma, a qual exclui a culpa (negligência) imputada ao ora recorrente (artigo 17.º do Código Penal);*



Tribunal de Contas

11.ª Assim, merece censura a decisão recorrida que descurou por completo esta alegação e, erradamente, concluiu ter agido o recorrente com negligência consciente;

12.ª A decisão recorrida violou, por conseguinte, o artigo 3.º do CPA, n.º 2 do artigo 18.º da lei n.º 79/98, de 24/11, e 22.º do DL n.º 155/92, de 28/7, os artigos 64.º e 67.º da LOPTC, e artigo 14.º do Código Penal.

Termos em que requer a revogação da decisão recorrida, substituindo-a por outra que isente o recorrente de qualquer coima.

1.4. Na alegação, conclui o Demandado Noé Venceslau Pereira Rodrigues:

1.ª A sentença (ou na resposta à matéria de facto) deve “fundamentar as respostas dadas aos factos provados, passando a resposta aos factos dados como não provados, especificando os fundamentos que foram decisivos para a sua convicção, tendo ainda o julgador de proceder à análise crítica das provas.

2.ª Tal exigência consta hoje do n.º 4 do artigo 607.º do CPC, sendo que a falta da motivação da matéria de facto nos termos referidos equivale à falta da especificação dos fundamentos de facto, gerando a nulidade da sentença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 615.º do NCPC.



Tribunal de Contas

3.^a Nulidade de que, por esse motivo, a decisão recorrida padece e expressamente se argui;

4.^a Interpretação diversa da que aqui se pugna enferma de inconstitucionalidade por violação dos princípios e preceitos constitucionais da confiança do Estado de Direito e da justiça material, decorrentes dos artigos 2.º e 20.º da CRP. Sem prescindir,

5.^a O recorrente nunca determinou e confirmou os pagamentos referidos em 6, 9, 13, 15 e 20 (in fine) dos factos dados como provados, tal não resultando das folhas de autorização de pagamento referidas pelo tribunal de 1.^a instância, para fundamentar tais factos. Deste modo,

*7.^a Deve esse tribunal “a quo” considerar aqueles factos como **não provados**;¹*

8.º A alínea b) do artigo 12.º do DLR 34/86/A atribui competência ao Secretário Regional de Agricultura e Florestas para “Apoiar a organização, a estruturação e o desenvolvimento das várias formas de associativismo agrícola para os fins e modalidades que sejam considerados mais variáveis e proveitosos para a agricultura regional”;

9.^a Desta forma atuou o recorrente no âmbito do princípio da competência, corolário do princípio da legalidade da atividade administrativa, que não se mostra violado;

¹ Por lapso do Recorrente não se fez a sequência normal da numeração.



Tribunal de Contas

10.^a *Da tipologia detalhada dos apoios em causa nos presentes autos, a conduta do recorrente referida no ponto 6 do corpo das alegações, dos documentos juntos aos autos e do que hora se junta, resulta inequívoco que o recorrente atuou sempre na prossecução do interesse público, como é princípio e obrigação de toda a atividade administrativa;*

11.^a *Sendo que nos protocolos outorgados pelo Governo Regional e referidos nos pontos 6.3 e 6.6, em que o recorrente nem sequer era Secretário Regional, o mesmo honrou esses compromissos, como o impunham o princípio da legalidade e o princípio da boa-fé contratual;*

Acréscce que:

12.^a *Do Plano Regional Anual de 2009, da RAA, elaborado pelo Governo Regional e aprovado pela Assembleia Legislativa Regional, para o ano de 2009, consta expressamente no seu ponto 7.3.3 a previsão do “(...). Pagamento dos juros dos protocolos celebrados entre a SRAF e organizações de produtores da Região Autónoma dos Açores (pág. 87). Por conseguinte,*

13.^a *Não se verificou qualquer violação ao estatuído nos artigos 3.º do CPA, n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24/11, e 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07;*

14.^a *De tudo acima exposto resulta que nenhuma censura merece o ora recorrente, o qual atuou em conformidade com a sua competência, na prossecução do interesse público, fazendo uma boa administração, no*



Tribunal de Contas

respeito pelos princípios da igualdade, transparência e estímulo à economia sustentada da Região, inexistindo qualquer conduta culposa e muito menos dolosa do recorrente;

15.ª *A decisão recorrida violou, por conseguinte, o artigo 3.º do CPA, n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 79/98, de 24/11, e 22.º do DL n.º 155/92, de 28/07, os artigos 64.º e 67.º da LOPTC e 15.º do Código Penal.*

Termos em que requer a revogação da decisão recorrida, substituindo-a por outra que isente o recorrente de qualquer coima.

1.4. Por legais, tempestivos e interpostos por quem tem legitimidade, foram tais recursos admitidos – vide despacho de fls. 38

1.5. Após algumas diligências instrutórias requeridas pelo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto da Sede do Tribunal de Contas, foi emitido parecer, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, conforme se pode ver de fls. 55 a 65.

Em suma, diz aquele Magistrado:

“A – Não se evidenciando, assim, quaisquer factos negativamente valorados à luz do princípios da legalidade no que respeita à concreta conduta administrativa e financeira do Demandado Noé Rodrigues e admitindo-se – como antes se fez – que o mesmo agiu no exercício das suas competências legais (e por causa das atribuições do órgão de que



Tribunal de Contas

era titular) convencido da regularidade da sua atuação, entendemos ser de propor uma reponderação da sua condenação.

Tal ponderação deverá dirigir-se, portanto, ao próprio juízo sobre a legalidade da sua conduta e ainda (se necessário) ao da culpa do Demandado.

B – Além de que, tudo o que antes se disse sobre a legalidade/ilegalidade da despesa deve ser tomada em consideração na análise da infração imputada a João Lança.”

A este parecer voltaremos mais à frente.

1.6. Foram colhidos os vistos legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. A sentença recorrida deu como provados os seguintes factos:

“1. Noé Venceslau Pereira Rodrigues *exerceu o cargo de Secretário Regional da Agricultura, nomeadamente no ano de 2009;*

2. *Nesse ano de 2009, decidiu a atribuição de apoios financeiros a empresas do sector leiteiro e agrícola para pagamento de juros e amortizações de empréstimos que elas haviam assumido;*

3. *Para a concretização dessas atribuições, assinou as Portarias n.ºs 97, 98, 99, 100, 101, 103 de 25FEV2009 e 746, de 21SET2009;*



Tribunal de Contas

4. As portarias identificam os beneficiários, mas nenhuma indica o valor a pagar, limitando-se a dizer que “serão suportados os juros (de 2009 ou 2008) relativos ao empréstimo contraído...”;

5. E que a despesa “será suportada pelo orçamento privativo do Instituto da Alimentação e Mercados Agrícolas – IAMA, capítulo 40, ...”;

6. No seguimento daquelas Portarias, por despachos por si assinados de 27FEV2009 e 25SET2009, determinou os seguintes pagamentos:

- À União de Cooperativas Agrícolas de Lacticínios de S. Jorge, UCRL – Uniqueijo (Portaria 97/2009), 27.145,08€ (fls. 885) + 11.799,52€ (fls. 888) + 11.329,15€ (fls. 891) + 12.167,48€ (fls. 849) + 29.965,38€ (fls. 897);
- À Finisterra-Cooperativa Lacticínios do Pico, (Portaria 97) 21.180,31€ (fls. 903) + 9.497,52€ (fls. 906);
- À Cooperativa Agrícola de Lacticínios dos Rosais, 27.218,82€ (fls. 912 e Portaria 98/2009);
- À Cooperativa União Agrícola de S. Miguel, 143.569,84€ (fls. 921);
- À Lactaçoeres – União de Cooperativas Agrícolas de Lacticínios dos Açores, UCRL, 239.807,00€ (fls. 939, Portaria 100/2009);
- À Cooperativa Lacticínios do Pico-CRL – Lacto Pico, 87.089,60€ (fls. 954) + 73.569,31€ (fls. 957 e Portaria 101/2009);



Tribunal de Contas

- À Unileite, União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e de Produtores de Leite da Ilha de S. Miguel 45.941,40€ (fls. 966 e Portaria 102);
- Á Cooperativa Agrícola de Lacticínios do FAIAL (Portaria 103/2009), 80.441,22€ (fls. 973) + 74.610,93€ (fls. 976) + 5.600,00€ (fls. 979);
- À Cooperativa Agrícola Lacticínios Lourais, 191.220,50€ (fls. 987 e Portaria 746/2009).

7. Mais decidiu, **Noé Rodrigues**, a atribuição de apoios financeiros à promoção e qualificação da produção leiteira e restauração e reorganização da fileira do leite;

8. Para esse fim, assinou e fez publicar as portarias n.ºs 69 e 70, de 9FEV2009, e 131, de 10MAR2009 (fls. 1300, 1321 e 1335); e

9. Subsequentemente confirmou e determinou o pagamento através de folhas de autorização (fls. 226, 228, 942, 1640, 2150, 2924, 4011, 251, 939, 940, 950, 4010, 4014, 4390, 941, 4013), concedendo os seguintes valores:

- À União das Cooperativas Agrícolas da Ilhas das Flores, UCRL, 250.000,00€ a fundo perdido - Portaria n.º 69/2009);
- À Lacticorvo – Cooperativa de Lacticínios do Corvo – 25.000,00€, a fundo perdido – Portarias n.º 70/2009 e 131/2009);



Tribunal de Contas

- À *Uniqueijo – União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios de S. Jorge, UCRL, 686.519,08€, a fundo perdido – Portaria nº 131/2009;*
- À *Finisterra, Cooperativa de Lacticínios do Topo – 299.279,00€, a fundo perdido (Portaria nº 131/2009).*

10. *Ainda decidiu, **Noé Rodrigues**, nessa qualidade, a atribuição de apoios financeiros à exportação e escoamento de bovinos, assinando e fazendo publicar as portarias nºs 71 de 9FEV2009 (fls. 1480), 107 e 109, ambas de 27FEV2009 (fls. 1505 e 1513);*

11. *Na sequência destas Portarias confirmou e determinou o pagamento de diversas quantias com as folhas de autorização de pagamento que se encontram a fls.1479/1584, com os números 252, 247, 254:*

- *À Associação de Agricultores da Ilha do Pico, 91.000,00€, a fundo perdido (fls. 1481);*
- *À UNICOL, União das Cooperativas de Lacticínios Terceirense, U.C.R.L 82.400,00€, a fundo perdido (fls. 1506);*
- *À Cooperativa União Agrícola, CRL, 185.000,00€, a fundo perdido (fls. 1519).*

12. ***Noé Rodrigues**, na mesma qualidade, ainda assinou as Portarias nºs 68 de 9FEV2009 (fls. 1424), 108 e 110, estas duas últimas de 27FEV2009 (fls. 1431 e 1437), para atribuição de apoios financeiros ao*



Tribunal de Contas

funcionamento de Associações para Apoio aos Associados Produtores em geral, no montante global de 305.627,87€, de que foram beneficiárias as seguintes cooperativas e associações:

- *Finisterra-Ilha de S. Jorge, 215.000,00€, a fundo perdido;*
- *Associação dos Agricultores da Ilha de S. Jorge, a fundo perdido, 6.701,56€;*
- *Associação dos Jovens Agricultores, 83.926,31€, a fundo perdido;*

13. *Os pagamentos foram feitos, como resulta das folhas de autorização de pagamento que se encontram a fls. 1425/1438, com os números 250, 246, 2096.*

14. *De igual modo, o demandado **Noé Rodrigues**, ainda na mesma qualidade, assinou as Portarias nºs 72 de 9FEV2009 (fls. 1463), 105 e 106, estas duas últimas de 27FEV2009 (fls. 1431 e 1437), com vista à atribuição de apoios financeiros ao transporte de contentores com alimento para o gado e a preparação das amostras de leite para a classificação, no montante global de 69.013,88€.*

15. *Na sequência destas Portarias, confirmou e determinou o pagamento àquelas Cooperativa e Associações, como resulta das folhas de autorização de pagamento que se encontram a fls. 1464/1474, com os números 253, 248, 249 e que de seguida se discrimina, a beneficiar:*



Tribunal de Contas

- *A Associação Agrícola de Santa Maria, 50.000,00€, a fundo perdido;*
- *A Lacto-Pico, 16.013,88€, a fundo perdido;*
- *A Agrojorge – Coop. Desenvolvimento Agrário de São Jorge, 3.000,00€, a fundo perdido.*

16. Todos os montantes atrás referidos foram pagos às Cooperativas e Associação indicadas.

*17. A justificar os pagamentos, o Demandado **Noé Rodrigues**, invocou o EPARAA (Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores) e o Decreto Legislativo Regional nº 34/86/A de 31/12;*

*18. Sabia o Demandado **Noé** que a atribuição daqueles apoios financeiros não podia ser fundamentada naqueles diplomas por se tratar de diplomas que não criam, preveem, regulamentam ou disciplinam a atribuição de apoios.*

19. Por ocasião da concessão de apoios à União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios de S. Jorge – Uniquejo, à Cooperativa de Lacticínios do Topo – Finisterra e à Cooperativa Agrícola de Lacticínios de Lourais, CRL, o demandado Noé havia sido alertado para a inadequação dessa fundamentação legal através de ofícios elaborados e assinados pelo Presidente da Direção do IAMA nos quais, expressamente referia que aqueles pagamentos, por serem ilegais,



Tribunal de Contas

podiam ser geradores de responsabilidade financeira sancionatória (cfr. fls. 66 e ss. Do relatório de auditoria).

20. *Enquanto responsável e na qualidade apontada, o demandado Noé Rodrigues conhecia as normas legais relativas à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e, não obstante, de modo livre, deliberado e consciente, autorizou todos os pagamentos atrás referidos.*

21. *Em 2009, o demandado **Noé Rodrigues**, como Secretário Regional da Agricultura, auferiu o vencimento mensal líquido (média) de 4.672,58 €.*

22. *Na sequência da Resolução do CG nº 27/2004, de 25 de Março (fls. 1004), o demandado **João Lança**, Vogal do IAMA, autorizou o pagamento de 282.610,38 €, como 5ª prestação de contrato de financiamento celebrado pela Unicol – União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios Terceirense, UCRL;*

23. *Para o efeito, apôs o seu visto e rubrica na folha de autorização de pagamento nº 4394 cuja cópia se encontra a fls. 1005;*

24. *À data dos factos, **João Lança**, era vogal da IAMA e nessa qualidade atuou.*



Tribunal de Contas

25. O demandado **João Lança** sabia que a atribuição deste apoio financeiro à Unicol não podia ser fundamentado no EPARAA, nem no DLR 34/86/A de 31-12, por se tratar de diplomas que não criam, preveem, regulamentam ou disciplinam a atribuição de apoios e, não obstante isso, de forma livre e consciente, autorizou aquele pagamento.

26. À data dos factos o demandado **João Lança** auferia o vencimento mensal líquido de 2.671,30€.

2.2. O DIREITO.

2.2.1. Da sentença recorrida.

2.2.1.1.

A sentença recorrida, após fazer uma incursão genérica² sobre o disposto no artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e artigo 18.º da Lei 79/98, de 24/11³, analisa a ilicitude da conduta dos Demandados, nos seguintes termos:

- O Demandado Noé Rodrigues por cinco vezes decidiu a atribuição de apoios financeiros, baseando-se em diplomas legais

² Trata-se de uma “incursão genérica” porque não reportada a factos concretos.

³ Lei sobre o “Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores”



Tribunal de Contas

(o EPARAA⁴ e o DLR n.º 34/86/A⁵) que sabia não poderem fundamentar tais apoios;

- *Para o efeito, invocando o EPARAA, o mesmo Demandado assinou as portarias acima indicadas e confirmou e autorizou os respetivos pagamentos, nos montantes mencionados supra, tudo sem base legal;*
- *Ora, o princípio da legalidade, consagrado no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), impõe que os órgãos da Administração Pública atuem em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem confiados (n.º 1);*
- *Acresce que aqueles atos administrativos não foram praticados em estado de necessidade (n.º 2 do artigo 3.º do CPA);*
- *Portanto, o Demandado Noé Rodrigues não só atribuiu apoios financeiros sem fundamento legal, como confirmou e determinou os correspondentes pagamentos;*
- *Por sua vez, o Demandado João Lança, ao tempo vogal do IAMA, apesar de os referidos apoios não poderem ser concedidos ao abrigo do EPARAA, nem do DLR n.º 34/86/A, de 31/12, mesmo assim autorizou o pagamento de €282.610,38, na sequência da*

⁴ EPARAA é a sigla de Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores

⁵ DRL é a sigla de Decreto Legislativo Regional



Tribunal de Contas

Resolução do CG n.º 27/2004⁶, como 5.ª prestação do contrato de financiamento à Unicol.

Conclui, assim, pela ilicitude da conduta dos Demandados.

2.2.1.2.

Logo a seguir, analisa a culpa dos Demandados, nos seguintes termos:

- *Apesar de conhecer as normas legais reguladoras de assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, e de, a certa altura, até ter sido alertado para a ilegalidade dos apoios, o Demandado Noé Rodrigues não se deteve e continuou na mesma senda, o que demonstra, de forma exuberante, a forte determinação em violar a lei, tudo de modo livre, deliberado e consciente;*
- *Agiu, assim, o Demandado Noé com dolo direto (artigo 14.º, nºs 1 e 2, do Código Penal);*
- *Por sua vez, o Demandado João Lança, não obstante igualmente conhecedor da inaplicabilidade dos diplomas legais invocados para fundamentarem a atribuição dos mencionados apoios, autorizou o pagamento, tendo este representado o resultado da sua ilícita autorização de pagamento, ainda que não se tenha*

⁶ CG é a sigla de Conselho de Governo



Tribunal de Contas

conformado com o resultado e confiado que este não se verificaria.

Conclui, assim, que ambos dos Demandados agiram com culpa, tendo o Demandado Noé Rodrigues agido com dolo direto e o Demandado João Lança agido com negligência consciente.

2.2.1.3.

Por fim, e em sede da medida da multa aplicável, diz aquele aresto:

- *Ora, tendo em consideração as circunstâncias deste caso, designadamente as competências dos Demandados, Noé, como governante, e João Lança, como vogal do IAMA e, por isso, ambos com o especial dever de velar pelo escrupuloso cumprimento das normas legais atinentes à assunção, realização e pagamento de despesas públicas, o grau de culpa de ambos os infratores (o dolo direto de Noé Rodrigues e a negligência consciente de João Lança) apresenta-se elevado (artigo 64.º da LOPTC). Deste modo, atendendo aos montantes significativos em causa, à gravidade dos factos e aos vencimentos supra auferidos pelos Demandados (artigo 67.º da LOPTC), afigura-se adequado condenar:*



Tribunal de Contas

a) Noé Rodrigues na multa de 50 UC por cada infração e, em cúmulo, na multa única de 250 UC, ou seja, (250x102,00) €25.500,00;

b) João Lança na multa de 30 UC, ou seja, (30x102,00) €3.060,00

Conclui, assim, pela condenação dos Demandados, tal como consta do ponto 1.1. deste Acórdão.

2.2.2. Da (in)suficiência de alegação de factos essenciais à procedência da ação.

Os Recorrentes invocam a violação do disposto no n.º 4 do artigo 607.º do NCPC⁷.

Mais referem que tal violação equivale à falta de especificação dos fundamentos de facto, gerando a nulidade da sentença, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 615.º do NCPC⁸.

⁷ Dispõe o artigo 607.º, sob a epígrafe “Sentença”, no seu n.º 4, “Na fundamentação da sentença, o juiz declara quais os factos que julga provados e quais os que julga não provados, analisando criticamente as provas, indicando as ilações tiradas dos factos instrumentais e especificando os demais fundamentos que foram decisivos para a sua convicção; o juiz toma ainda em consideração os factos que estão admitidos por acordo, provados por documentos ou por confissão reduzida a escrito, compatibilizando toda a matéria de facto adquirida e extraindo dos factos apurados as presunções impostas por lei ou por regras de experiência.”.

⁸ Dispõe o artigo 615.º, sob a epígrafe “Causas de nulidade da sentença”, na alínea b) do seu n.º 1: *É nula a sentença quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.*



Tribunal de Contas

O M.P, no seu parecer, refere, contudo, que essa insuficiência deve ser analisada noutro plano, designadamente quanto ao Demandado Noé Rodrigues.

Diz, em síntese, aquele Magistrado:

- O Demandado Noé Rodrigues, enquanto Secretário Regional da Agricultura e Florestas, no segmento da legalidade da despesa relativa às atribuições da Secretaria Regional de Agricultura e Florestas e às competências do seu titular, agiu “*em compatibilidade com a lei*” – vide artigo 12.º, alínea b), do DLR n.º 34/86/A, e artigos 2.º, alínea c), e 3.º, do DRR n.º 1/2006/A, de 10/01⁹;
- *Porém, se as decisões de atribuição dos apoios financeiros referidos na sentença afrontam ou não os princípios financeiros e as regras que devem pautar os procedimentos que enformam a atividade administrativa, é questão que, em rigor, não foi abordada no Requerimento Inicial do MP e, por conseguinte, também não foi analisada na sentença*¹⁰;
- Com efeito, a única crítica que, verdadeiramente, é feita à realização da despesa cinge-se à invocada fundamentação legal que os Demandados usam para tanto¹¹;

⁹ Vide ponto 2.2.4 do Parecer do M.P.

¹⁰ O *bold* é da nossa autoria.

¹¹ Vide ponto 2.2.5. do Parecer do M.P.



Tribunal de Contas

- O que se devia escortinar era se a atribuição daqueles subsídios permitiam salvaguardar os princípios da legalidade, da igualdade, da imparcialidade e da concorrência, bem como os princípios da economia, eficiência e eficácia¹²;
- *Contudo, isso não foi feito e, como se disse, **não é matéria que a acusação tivesse individualizado** e que tivesse concretizado como fundamento do seu juízo sobre a legalidade dos atos em causa. Logo (...) não foi também sobre tal matéria que a decisão final se pronunciou¹³.*

Vejamos:

O Demandado Noé Rodrigues é acusado, na qualidade de Secretário Regional da Agricultura e Florestas, de cinco infrações financeiras sancionatórias previstas e punidas no artigo 65.º, nºs 1, alínea b), 2 e 4, da LOPTC, por ter violado os artigos 3.º do CPA, princípio da legalidade), 18.º, n.º 2 da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro (despesa ilegal), e 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho (não verificação dos requisitos gerais da autorização de despesa).

Os factos que suportam aquela acusação consubstanciam-se na atribuição e pagamento de apoios financeiros a associações e

¹² Vide ponto 2.2.5 do Parecer do M.P.

¹³ O *bold* é da nossa autoria.



Tribunal de Contas

cooperativas agrícolas, com fundamento no Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) e no Decreto Legislativo Regional n.º 34/86/A, de 31.12, sendo certo que aquele *“havia sido alertado para inadequação dessa fundamentação legal através de ofícios elaborados e assinados pelo Presidente da Direção do IAMA nos quais, expressamente, referia que aqueles pagamentos, por serem ilegais, podiam ser geradores de responsabilidade financeira sancionatória”*.

O Demandado João Lança é acusado, na qualidade de Vogal do IAMA, de uma infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, nºs 1, alínea b), e 2 e 4, da LOPTC, por ter violado os artigos 3.º do CPA (princípio da legalidade), 18.º, n.º 2 da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro (despesa ilegal), e 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho (não verificação dos requisitos gerais da autorização de despesa).

Os factos que suportam aquela acusação consubstanciam-se no facto deste Demandado, na sequência da Resolução do CG n.º 27/2004, de 25 de Março, ter autorizado o pagamento de 282.610,38€, como 5.ª prestação do contrato de financiamento celebrado pela Unicol – União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios, UCRL, tendo para o efeito apostado o seu visto e rubrica na folha de autorização n.º 4394, cuja cópia se encontra a fls. 1005.



Tribunal de Contas

Entende o M.P., no seu Requerimento Inicial, que os Demandados sabiam que *“a atribuição daqueles apoios financeiros não podia ser fundamentada naqueles diplomas”*, ou seja, no EPARAA e no DLR n.º 34/86/A, de 31.12, *“por se tratar de diplomas que não criam, preveem, regulamentam ou disciplinam a atribuição de apoios”* (pontos 18 e 28 do R.I.)

E mais à frente diz:

“Razão por que, na ausência de dispositivo legal que o permitisse, foram ilegais todos os discriminados pagamentos” (pontos 20 e 29 do R.I.).

Na verdade, e tal como refere o M.P., no seu Requerimento Inicial, tais diplomas *“não preveem, regulamentam ou disciplinam a atribuição de apoios”* financeiros a associações e cooperativas agrícolas.

É certo que o artigo 12.º, alínea b) do DLR n.º 34/86/A¹⁴, diz que é da competência da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, no âmbito do associativismo agrícola *“Apoiar a organização, a estruturação e o desenvolvimento das várias formas de associativismo agrícola para os fins e modalidades que seja considerados mais viáveis e proveitosos para a agricultura regional”*.

¹⁴ Diploma que rege o associativismo agrícola da Região Autónoma dos Açores.



Tribunal de Contas

Contudo, afigura-se-nos que tal apoio é, na sua essência, um apoio técnico e não um apoio financeiro em sentido estrito, pelo que não cabe na previsão da norma.

A errada fundamentação legal não constitui, porém - como parece resultar da acusação - fundamento bastante para acionar um responsável financeiro; para tanto, e numa primeira fase, é preciso que não exista norma permissiva para a prática de um determinado ato autorizador da despesa.

In casu, essa norma permissiva, a existir, terá necessariamente que ser encontrada no âmbito das atribuições da Secretaria Regional da Agricultura e Florestas (abreviadamente designada por SRAF) e das competências do seu titular (o Secretário Regional da Agricultura e Florestas, doravante SRAF).

Ora, o artigo 2.º, alínea c), do Decreto Regulamentar Regional (doravante DRR) n.º 1/2006/A¹⁵, refere que uma das atribuições da SRAF é “*O apoio às atividades económicas relacionadas com a produção, industrialização, transformação e comercialização no âmbito dos sectores agrícola, pecuário e florestal*”, competindo ao SRAF

¹⁵ Decreto Regulamentar que aprovou a Orgânica da Secretaria Regional da Agricultura e Florestas



Tribunal de Contas

assegurar a prossecução das atribuições aí previstas – vide artigo 3.º daquele DRR¹⁶.

Competia, por isso, ao Demandado Noé Rodrigues, enquanto SRAF, apoiar as atividades económicas relacionadas com a produção, industrialização e comercialização no âmbito dos sectores agrícola e pecuário, nos quais se incluem os apoios financeiros ora concedidos.

Existindo tal norma permissiva, teremos depois de analisar se o titular do órgão agiu no exercício de uma atividade vinculada ou no exercício de uma atividade discricionária.

In casu, não existia nenhuma norma ou acervo de normas que fixasse o **conteúdo** daqueles atos atributivos de apoios financeiros. Daí que tais atos só pudessem ter sido praticados no exercício de uma atividade discricionária, e não no exercício de uma atividade vinculada¹⁷.

Na zona da discricionariedade, a atividade administrativa e financeira é *funcional e materialmente jurídica*: visa a *aplicação do direito ao caso concreto*, na procura da *melhor solução* orientada pelo *fim* da norma - o

¹⁶ Dispõe o artigo 3.º do DRR n.º 1/2006/A, sobre a epígrafe “Do Secretário Regional”, “Ao Secretário Regional da agricultura e florestas compete assegurar a prossecução das atribuições previstas no artigo antecedente, designadamente: (...)”.

¹⁷ Refira-se, no entanto, que não há atos administrativos absolutamente discricionários, já que o *fim* e a *competência* são sempre elementos vinculados.



Tribunal de Contas

interesse público específico - e deve ser regulada por uma *racionalidade jurídica e financeira*, em obediência aos princípios constitucionais de que são exemplos os da igualdade, proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, bem como os princípios financeiros da economia, eficiência e eficácia^{18 19} - vide artigo 266.º da CRP, artigo 42.º da Lei 91/2001, de 20/08 (LEO), designadamente a alínea c) do seu n.º 6, e artigo 18.º da Lei n.º 79/89, de 24/11, designadamente o seu n.º 3 (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores).

Na verdade, tais princípios constitucionais e financeiros funcionam como limites internos do exercício de poderes discricionários por parte da Administração Financeira do Estado, não relevando no domínio da atividade estritamente vinculada²⁰.

¹⁸Cf. José Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, In “Noções Fundamentais de Direito Administrativo”, Almedina, pág. 113.

¹⁹ Cf. Lia Olema, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor Sousa Franco*, Vol. II, FDUL, 2006. Diz esta autora: “Por boa administração deve entender-se: administração economicamente eficiente e sustentável e socialmente justa, obter os melhores resultados ao menor custo social e os objetivos alcançados corresponderem à utilidade social desejada pelo cidadão eleitor. Os princípios da transparência e da responsabilidade devem constituir, assim princípios enquadradores da atividade financeira em qualquer Estado de Direito Democrático”. E mais à frente diz que é no artigo 266.º da CRP que se encontra o fundamento do dever da boa administração, resultando ainda tal dever do disposto nos artigos 42.º da LEO, designadamente da alínea c) do seu n.º 6.

²⁰ Vide Acórdãos do STA, in recursos nº 1025/04 de 14-2-91, de 10-52005, 28085, de 21-1-92, 21105, de 17-5-94, 33641, de 16-6-94, 31319, de 21-6-94, 31308, de 23-6-94, 31585, de 2-3-95, 32511, de 16-3-95, 36505, de 14-5-96, 37684, de 16-5-96 e 37784, de 7-11-96.



Tribunal de Contas

A esses princípios refere-se o Relatório de Auditoria que serve de fundamento à presente ação²¹, quando a propósito da atribuição de alguns subsídios - os considerados como tendo enquadramento legal - diz, a título de exemplo:

3.4. Transporte Marítimo de Adubos [€ 1 340 413,82]

3.4.1. Descrição

A ajuda ao transporte marítimo de adubos, prevista na Portaria n.º 7/2003, de 20 de Fevereiro, foi sujeita a várias alterações²², a mais recente aprovada pela Portaria n.º 10/2009, de 20 de Fevereiro.

Aquele apoio pretende “fazer face ao custo acrescido do adubo, derivado aos encargos com o transporte marítimo para os Açores...”.

As candidaturas são efetuadas nos SDA de ilha e formalizadas com os seguintes documentos:

- *Bilhete de identidade ou cartão de cidadão;*
- *NIF;*
- *NIB;*
- *Documento identificativo da exploração (parcelário);*
- *Extrato do SNIRA (base de dados nacional de identificação de bovinos), com o número de animais existentes na exploração à data da candidatura, para cálculo do encabeçamento;*
- *Declaração de quitação com a Segurança Social e Finanças.*

O preenchimento da candidatura é realizado on-line com a DRACA. Decorrido o período estabelecido para correções (1 mês) procede-se à validação.

Posteriormente, a DRACA apura o valor da ajuda e informa o IAMA, entidade responsável pelo pagamento.

²¹ Relatório n.º 10/2011 –FS/SRATC – Auditoria ao Enquadramento Legal da Atribuição de Subsídios (IAMA), Ano económico de 2009

²² Portaria nº 29/2004, de 22 de Abril, Portaria n.º 51/2005, de 23 de Junho, Portaria n.º 21/2006, de 23 de Fevereiro e Portaria n.º 15/2008, de 8 de Fevereiro.



Tribunal de Contas

O apoio é anual e depende do número de hectares e tipo de cultura, conforme o Anexo I, da Portaria n.º 10/2009, de 20 Fevereiro.

Pode ser majorado em 65%, nos casos em que o candidato utilize adubos de disponibilidade controlada. Nesta situação, o beneficiário é informado sobre a quantidade mínima a adquirir. A prova da aquisição realiza-se através dos comprovativos de despesa, no ato da candidatura do ano seguinte.

Os beneficiários que apliquem corretivos alcalinizantes têm, ainda, um apoio suplementar de € 0,08/kg, até ao limite de 4.000 kg/ano. Para o efeito, devem entregar no SDA as análises do solo que comprovem a necessidade da utilização dos corretivos.

3.4.2. Enquadramento Legal

*A presente tipologia de apoios tem **enquadramento legal** ao definir as condições de acesso, os **critérios de atribuição**, o modo de **processamento** e as **obrigações dos beneficiários**, congregando os princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade subjacentes à atribuição de apoios públicos.*

*Prevê, ainda, medidas que consubstanciam **controles** à efetiva aplicação dos apoios às situações previstas”.*

Ou seja, aqui, o Relatório de Auditoria, após analisar as condições de acesso, os critérios de atribuição, o modo de processamento e as obrigações dos beneficiários, conclui que os responsáveis financeiros, no exercício da sua atividade discricionária²³, respeitaram os princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade na atribuição de apoios financeiros, tendo ainda sido previstas medidas que consubstanciam controles à efetiva aplicação dos apoios atribuídos.

²³ “ (...) no exercício da sua atividade discricionária” é uma expressão nossa.



Tribunal de Contas

Ora, são exatamente esses factos que faltam à acusação e, consequentemente, à matéria de facto em que assentou a decisão recorrida.

Dito de outro modo:

- Não foram alegados nem provados factos através dos quais se possa concluir que os responsáveis financeiros, no exercício da sua atividade discricionária, ao atribuírem apoios financeiros e efetuarem os correspondentes pagamentos - os considerados sem enquadramento legal – violaram os princípios constitucionais da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, bem como os princípios especificamente financeiros da economia, eficiência e eficácia, uma vez que, tendo sido respeitados os momentos vinculados dos atos discricionários – os relativos ao fim e à competência – só na violação daqueles princípios se poderia fundamentar a acusação e, consequentemente, a sentença, o que não aconteceu²⁴;
- Para tanto, seria necessário que da acusação constassem factos através dos quais se pudesse concluir que não foram definidas “as condições de acesso” e/ou “os critérios de atribuição” e/ou “o modo de processamento” e/ou “as obrigações dos beneficiários” e/ou as medidas suscetíveis de proceder a um *controlo* efetivo

²⁴ Esta alegação consta, de certa forma, da conclusão 14.º da alegação do Demandado Noé Rodrigues.



Tribunal de Contas

dos apoios financeiros e/ou que, na autorização da despesa, não se tivesse tido em vista “a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”²⁵, e que, depois, se concluísse pela violação dos referidos princípios constitucionais e financeiros;

- De resto, não é por acaso que o Relatório de Auditoria termina com as seguintes recomendações:

“1. *Fundamentar a concessão de apoios financeiros em normas reguladoras, publicitadas em sedes próprias, que fixem objetivos, as formas e condições de acesso, as regras subjacentes à análise e decisão da concessão ou recusa dos apoios, os montantes, as obrigações das partes e os sistemas de controlo, na salvaguarda dos princípios da imparcialidade, transparência e concorrência;*

2. (...);

3. *Intensificar os níveis de controlo interno (...)*

4. (...);

5. *Verificar a viabilidade económica e os impactos das medidas, tendo em conta a economia, eficiência e eficácia da despesa pública;*

- É, assim, manifestamente insuficiente a afirmação de que os diplomas em que se fundamentaram os atos autorizadores da despesa e dos consequentes pagamentos “*não criam, preveem, regulamentam ou disciplinam a atribuição de apoios*”, a que acresce o facto de os Demandados não virem acusados da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da

²⁵ Vide artigo 18.º, n.º 3 da Lei n.º 79/98, de 24/11 (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores)



Tribunal de Contas

LOPTC, por violação dos citados princípios constitucionais e financeiros;

- Refira-se, a propósito, que o julgador não pode alargar o seu poder a factos e a normas distintos da acusação (*sententia debet esse conformis libello*), dada a natureza sancionatória da responsabilidade financeira aqui em causa, sob pena de violar o princípio do contraditório e, conseqüentemente, o disposto no artigo 32.º, n.º 5, da CRP²⁶
- Por último, importa evidenciar que ao ato autorizador do pagamento por que é acusado o Demandado João Lança não é imputada nenhuma ilegalidade própria/autónoma da imputada ao ato autorizador da despesa, pelo que a improcedência da acusação relativamente a esta fase da despesa implica a sua improcedência relativamente àquela outra²⁷.

²⁶ Como o Tribunal Constitucional já por diversas vezes teve oportunidade salientar, os factos descritos na acusação -normativamente entendidos, isto é, em articulação com as normas consideradas infringidas pela sua prática e também obrigatoriamente indicadas na peça acusatória -, definem e fixam o objeto do processo que, por sua vez, delimita os poderes de cognição do tribunal e o âmbito do caso julgado – cf., v.g., Ac. do Tribunal Constitucional n.º 130/98, in www.tribunalconstitucional.pt.

²⁷ Diz, a propósito, o M.P, no seu parecer: “(...) não havendo discrepância entre os montantes efetivamente pagos e a autorização da despesa, o ato e o momento da ilegalidade no cometimento da infração financeira p. no artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, situa-se no ato de autorização da despesa.

Na verdade, o ato de pagamento, verificada a sua regularidade formal e a correspondência com a autorização de despesa, traduz-se hoje num ato de mera execução de uma vontade anterior e muitas vezes externa e superior.”.



Tribunal de Contas

Em síntese:

- A acusação, tal como a mesma foi desenhada, é manifestamente improcedente, pelo que fica prejudicado o conhecimento das questões suscitadas pelos Recorrentes, designadamente as que respeitam à nulidade da sentença.

3. DECISÃO.

Por todo o exposto, e com fundamento na manifesta improcedência da acusação, revoga-se a sentença recorrida, absolvendo-se os Demandados, nos termos e com os fundamentos referidos.

Não há lugar a emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa, 26 de Junho de 2014

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(João Manuel M. Ferreira Dias)