



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Proc.º n.º 02/2013 – PRF-SRATC

SENTENÇA N.º 7/2013-PRF-SRATC

## I – RELATÓRIO

Em processo de efectivação jurisdicional de responsabilidades financeiras, o Ministério Público (MP) requereu julgamento de:

**Noé Venceslau Pereira Rodrigues**, Secretário Regional da Agricultura, residente na Alameda de Belém, n.º 29, Rosto do Cão, 9500-461 Ponta Delgada;

**João Miguel Palma Guerreiro da Lança**, vogal da direcção do IAMA - Instituto da Alimentação e Mercados Agrícolas, residente na Rua Pero Teive, n.º 26, L. da Levada, Fajã de Baixo, 9500-736 Ponta Delgada;

Imputando-lhes, ao primeiro, cinco infracções financeiras sancionatórias, previstas nos art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, e ao segundo uma infracção também sancionatória prevista no mesmo preceito, em virtude de:

**Noé Rodrigues**, como Secretário Regional da Agricultura, ter atribuído apoios financeiros a diversas entidades através de portarias, que assinou, invocando o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) e o Decreto Legislativo Regional n.º 34/86/A, de 31-12, bem sabendo que tais apoios não poderiam ser concedidos com fundamento em tais diplomas e violando o disposto nos art.ºs 3.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

**João da Lança**, como vogal do IAMA, sabendo que a atribuição do apoio financeiro não podia ser fundamentada no EPARAA, nem no referido DLR n.º 34/86/A, ter autorizado o pagamento em violação dos art.ºs 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

O Tribunal é o competente em razão da matéria, da nacionalidade e da hierarquia. Inexistem excepções, nulidades ou questões prévias de que ora cumpra conhecer e obstem ao mérito da causa.

\*\*\*

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### A – Factos provados

1. **Noé Venceslau Pereira Rodrigues** exerceu o cargo de Secretario 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, 102, 103 de 25 de Fevereiro de 2009 e n.º 746 de 21 de Setembro de 2009;
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 27 de Fevereiro de 2009 e 25 de Setembro de 2009, determinou e confirmou os seguintes pagamentos:
  - À União de Cooperativas Agrícolas de Lacticínios de S. Jorge, UCRL – Uniqueijo (Port.ª 97/2009), 27.145,08€ (fls. 885) + 11.799,52€ (fls. 888) + 11.329,15€ (fls. 891) + 12.167,48€ (fls. 894) + 29.965,38€ (fls. 897).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- À Finisterra-Cooperativa Lacticínios do Pico, (Portª 97) 21.180,31€ (fls. 903) + 9.497,52€ (fls. 906).
  - À Cooperativa Agrícola de Lacticínios dos Rosais, 27.218,82€ (fls. 912 e Portª 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, Portª 100/2009).
  - À Cooperativa Lacticínios do Pico-CRL-Lacto Pico, 87.089,60€ (fls. 954) + 73.569,31€ (fls. 957 e Portª 101/2009).
  - À Unileite, União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e de Produtores de Leite da Ilha de S. Miguel 45.941,40€ (fls. 966 e Portª 102).
  - À Cooperativa Agrícola de Lacticínios do FAIAL (Portª 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 Portª 746/2009).
7. Mais decidiu, Noé Rodrigues, a atribuição de apoios financeiros à promoção da modernização e qualificação da produção leiteira e restauração e reorganização da fileira do leite.
8. Para esse fim, assinou e fez publicar as portarias nº 69 e 70, de 9 de Fevereiro de 2009, e 131, de 10 Março de 2009 (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 (Portª 69/2009).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- À Lacticorvo – Cooperativa de Lacticínios do Corvo – 25.000,00€, a fundo perdido (Portª nº 70/2009 e 131/2009)
- 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 (Portª 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 9 de Fevereiro de 2009 (fls. 1480), 107 e 109, ambas de 27 de Fevereiro de 2009 (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 9 de Fevereiro de 2009 (fls. 1424), nº 108 e nº 110, ambas de 27 de Fevereiro (fls. 1431 e 1437), para atribuição de apoios financeiros ao 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€.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- 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 n.ºs 72 de 9 de Fevereiro de 2009 (fls. 1463), 105 e 106, ambas de 27 de Fevereiro (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 descrevem, a beneficiar:
- 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 n.º 34/86/A de 31.12.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

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, prevêm, 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 Direcção do IAMA nos quais, expressamente, referia que aqueles pagamentos, por serem ilegais, 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, após 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 actuou.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

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, prevêm, 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€.

\*\*\*

## **B – O direito**

Por força do disposto no art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, a autorização de despesas está sujeita à verificação dos seguintes requisitos: a) conformidade legal; b) regularidade financeira, baseada na existência de inscrição orçamental; c) economia, eficiência e eficácia (n.º 1). Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa (n.º 2). Na autorização de despesas ter-se-á 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 (n.º 3).

Acresce que, nos termos do art.º 18.º da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro (Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores), na execução do orçamento das despesas, 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 artigo 20.º (n.º 1). Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, **além de ser legal**, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas por lei (n.º 2). Na autorização de despesas ter-se-á 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 (n.º



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

3). Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores (n.º 4).

## **Ilicitude**

Como resulta da matéria de facto supra descrita, o demandado Noé Rodrigues por cinco vezes decidiu a atribuição dos seguintes apoios financeiros, baseando-se em diplomas legais (o EPARAA e o DLR n.º 34/86/A) que sabia não poderem fundamentar tais apoios:

1. A empresas do sector leiteiro e agrícola, para pagamentos de juros e amortizações de empréstimos que haviam contraído;
2. Para promoção da modernização e qualificação da produção leiteira e reestruturação e organização da fileira do leite, a fundo perdido e no total de €1.360.798,08;
3. À exportação e escoamento de bovinos, a fundo perdido e no montante total de €358,400,00;
4. Ao funcionamento de Associações para Apoio aos Associados Produtores em geral, a fundo perdido e no valor total de €340.627,87;
5. Ao transporte de contentores com alimento para o gado e a preparação das amostras de leite para a classificação, no valor total de €69.013,88.

Para o efeito, invocando sempre o EPARAA, o mesmo demandado assinou as portarias acima indicadas e confirmou e autorizou os respectivos pagamentos, nos montantes mencionados supra, tudo sem base legal.

Ora o princípio da legalidade, consagrado no artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), impõe que os órgãos da Administração Pública actuem 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 conferidos (n.º 1).

Segundo o mesmo princípio, os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no CPA, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo (n.º 2). Não é este, porém, o caso dos autos, pois à inobservância das normas para concessão dos referidos apoios financeiros e à autorização dos respectivos pagamentos não subjaz nenhuma circunstância excepcional susceptível de



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

configurar um estado de necessidade validante dos actos praticados à margem da lei, circunstância que, aliás, nem sequer foi invocada.

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 resolução do CG n.º 27/2004, como 5.ª prestação do contrato de financiamento à Unicol.

## **Culpa**

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. Nos termos do art.º 14.º do CP, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar (n.º 1); age ainda com dolo quem representar a realização de um facto que preenche um tipo de crime como consequência necessária da sua conduta (n.º 2). Trata-se, no caso do demandado Noé Rodrigues, de dolo directo, pois ele previu e teve como fim inequívoco a realização dos factos ilícitos.

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. “Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representa como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime (art.º 15.º do CP). E foi isto que aconteceu, pois o demandado Lança representou o resultado da sua ilícita autorização de pagamento, ainda que não se tenha conformando com o resultado e confiado que este se não verificaria.

O demandado Noé Rodrigues cometeu assim cinco infracções financeiras sancionatórias, previstas e punidas pelos art.ºs 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro,



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

22.º do DL 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), da LOPTC, e 14.º do CP.

O demandado João da Lança cometeu uma infracção financeira sancionatória negligente, prevista e punida pelos art.ºs 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, 22.º do DL 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), da LOPTC, e 15.º do CP.

Ora, tendo em consideração as circunstâncias deste caso, designadamente as competências dos demandados, Noé Rodrigues como governante e João da 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 infractores (o dolo directo de Noé Rodrigues e a negligência consciente de João da Lança) apresenta-se elevado (art.º 64.º da LOPTC). Deste modo, atendendo aos montantes significativos que estão em causa, à gravidade dos factos e aos vencimentos supra auferidos pelos demandados (art.º 67.º da LOPTC), afigura-se adequado condenar:

- a) Noé Rodrigues na multa de 50 UC por cada infracção e, em cúmulo, na multa única de 250 UC, ou seja, (250x€102,00) €25.500,00;
- b) João da Lança na multa de 30 UC, ou seja, (30x€102,00) €3.060,00.

\*\*

O processo de auditoria subjacente a este processo jurisdicional foi entregue pelo Tribunal ao MP, com o respectivo relatório aprovado, em 26 de Julho de 2011 (v. fls. 2843), mas a presente acção só deu entrada na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas em Março de 2013, pouco depois de a actual Ex.ma Magistrada do MP ter assumido funções.

\*\*

### III – DECISÃO

Pelo exposto, julgando a acção procedente:

1. Condeno os demandados:



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- a) **Noé Rodrigues** na multa de 50 UC por cada infracção dolosa, por si cometida, p. e p. pelos art.ºs 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, 22.º do DL 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 CP, e, em cúmulo, na multa única de 250 UC, ou seja, (250x€102,00) €25.500,00;
- b) **João da Lança** na multa de 30 UC, ou seja, (30x€102,00) €3060,00, pela prática, a título de negligência, de uma infracção financeira sancionatória, p. e p. pelos art.ºs 3.º do CPA, 18.º, n.º 2, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, 22.º do DL 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 CP.
2. São devidos emolumentos legais -- art.º 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5.
3. Remeta a presente sentença para publicação na 2.ª série do Diário da República e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, nos termos do art.º 9.º, n.ºs 2, al. f), e 3, da LOPTC, e do art.º 7.º, n.º 1, al. ao) do Regulamento de Publicação de Actos no Diário da República.
4. Extraia duas certidões desta sentença e remeta uma ao Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção e outra ao Conselho Superior do Ministério Público.

\*\*\*

Registe e notifique.

Funchal, **11-10-2013** (de 5-8 a 22-9-213 convalescença)

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira