

Número: 6/A/2008

Data: 03.07.2008

Entidade visada: Secretário de Estado Adjunto, da Agricultura e das Pescas

Assunto: Actuação do IFADAP. Apoios à cessação da actividade agrícola.
Projecto n.º 1996.91.005444.2

Processo: R-504/05 (Aç)

RECOMENDAÇÃO N.º 6-A/2008

[artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril]

I INTRODUÇÃO

Desde Janeiro de 2005, tem estado em instrução neste órgão do Estado um processo aberto no interesse do Senhor XX, beneficiário de apoios à cessação da actividade agrícola.

O então Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (doravante IFADAP) determinou àquele agricultor da Região Autónoma dos Açores a devolução de verbas recebidas, alegadamente por violação dos pressupostos legais que presidiram à aprovação da sua candidatura aos apoios à cessação da actividade agrícola, exigência que foi acompanhada da compensação total da dívida (no valor de 18.395,12€) com outros créditos a que tinha direito, tendo sido retomados os pagamentos a partir de Agosto de 2005, de acordo com a área efectivamente comprovada (ofício n.º 40855, de 26 de Julho de 2005, do IFADAP).

Aquele cidadão solicitou a minha intervenção, por entender que deu cumprimento integral aos requisitos legais do regime em causa.

II EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Em Outubro de 1995, o Senhor XX candidatou-se aos apoios à cessação da actividade agrícola, nos termos do Regulamento n.º 2079/92, do Conselho, de 30 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 351/97, de 5 de Dezembro, regime aplicado à Região Autónoma dos Açores pela Portaria n.º 32/95, de 11 de Maio, das Secretarias Regionais da Saúde e Segurança Social e da Agricultura e Pescas.

Em Março de 1996, a candidatura foi aprovada, com o número acima mencionado.

Em 16 de Fevereiro de 2001, pelo ofício n.º 89000/SA/00232, o IFADAP solicitou ao beneficiário esclarecimentos sobre os termos do contrato de arrendamento de um dos prédios incluídos na candidatura aprovada, o que foi cumprido.

Em 20 de Setembro de 2001, a mesma entidade deliberou a devolução de verbas (a 29 de Junho de 2004, data em que, com a devida fundamentação, tal exigência foi efectuada junto do reclamante, tal montante ascendia a 18.395,12 € incluindo juros), sem explicitar os fundamentos de tal exigência.

Em 21 de Outubro de 2005, em cumprimento do despacho acima referido, a dívida em causa foi tida por compensada pelo valor dos pagamentos suspensos, que entretanto foram reiniciados, expurgados dos rendimentos relativos aos prédios considerados em situação irregular (v. infra).

A

O Problema

Na sequência da instrução processual efectuada por este órgão do Estado, constata-se que, na sequência da aprovação dos apoios à cessação da actividade agrícola, em Março de 2006, o Senhor XX passou a receber verbas calculadas, designadamente, em função da área de vários prédios que deixara de explorar.

O IFADAP começou por levantar dúvidas relativamente ao contrato de arrendamento de um dos prédios (o n.º 2435), situação que foi esclarecida em função do regime jurídico de arrendamento rural nos Açores.

Posteriormente, veio o IFADAP a incidir a sua atenção sobre outros três prédios (os n.ºs 2438, 2480, 2482), com diferente argumentação.

Desta feita, considerando que é pressuposto da atribuição da *reforma antecipada* que, à data da cessação da actividade, o agricultor a exerça efectivamente, alegava o IFADAP ter detectado outro agricultor a usufruir de ajudas sobre aqueles mesmos prédios, no mesmo momento. Isto porque, mediante cruzamento de dados, constatou que os prédios que deveriam estar a ser explorados pelo Senhor A, até Março de 1996, haviam sido arrendados, a 1 de Novembro de 1995, a outro agricultor, que por sua vez os candidatara a *medidas de apoio agro-pecuário*.

Daí que, como se disse, os pagamentos ao reclamante hajam sido suspensos, no que respeita ao prédio considerado em situação legal, tendo sido pedida a

devolução das verbas recebidas quanto aos restantes, alegadamente em situação ilegal.

B

A Decisão da Administração

Por ofício de 21 de Outubro de 2005, o Senhor Director-Geral da então Inspeção-Geral de Auditoria e Gestão (IGA) desse Ministério comunicou ao reclamante as conclusões a que chegara sobre o assunto, na sequência de inquérito, conforme despacho do Senhor Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, aposto a uma informação da IGA, ref.^a 32.06/05/, ofício n.º 1434/ IGA.

Permito-me recordar que, em síntese, o inquérito defende a adequação da decisão do IFADAP, nos seguintes termos:

- a) A existência de prédios comuns às duas candidaturas “indiciava o incumprimento”, por parte do reclamante, do compromisso de cessar a actividade agrícola apenas na data de aprovação da ajuda, uma vez que supunha que o reclamante já transmitira efectivamente os prédios.
- b) O regime de ajudas à reforma antecipada na agricultura, de que beneficiou o Senhor A, integra-se no FEOGA-Garantia, e não na regulamentação geral dos fundos estruturais, pelo que, à data da apresentação da candidatura, não constitui o limite de elegibilidade anterior, aplicando-se sim a regra que resulta da legislação específica.
- c) A dívida relativamente às verbas cuja devolução o IFADAP pedia era susceptível de ser compensada pelas verbas retidas relativamente ao único prédio em situação legal.
- d) Eram reconhecidas fragilidades na actuação do IFADAP.
- e) Acrescentava-se que, ao reclamante, restava a via judicial, se pretendesse provar que, a 6 de Março de 1996, era ele quem de facto explorava os prédios em causa.

C

A intervenção do Provedor de Justiça

O reclamante dirigiu-se-me por entender que não só não tinha de devolver dinheiro, como mantinha o direito às verbas calculadas em função dos quatro prédios que candidatara.

A decisão acima relatada (de 9 de Setembro) resolveu o problema da suspensão dos pagamentos relativos ao prédio considerado em situação regular, mas não o do direito às verbas sobre os restantes prédios objecto de controvérsia.

A instrução do processo neste órgão do Estado teve como ponto de partida a questão de saber quem, nas datas relevantes para a atribuição dos apoios, era arrendatário dos prédios escrutinados. Dos dados recolhidos resulta o seguinte:

— Com data de 20 de Dezembro de 1994, foram reduzidos a escrito:

- a. Um contrato de arrendamento entre o Senhor Be o Senhor A, tendo por objecto os prédios n.ºs 2480 e 2482 da freguesia de Santo Antão, e
- b. Um contrato relativo ao prédio n.º 2438, celebrado com o Senhor Manuel Silveira. Tais contratos foram celebrados pelo prazo de seis anos, renováveis por períodos sucessivos de três anos
- c. O contrato referente aos prédios n.ºs 2480 e 2482 fora, aliás, recebido nos Serviços de Desenvolvimento Agrário de São Jorge, a 12 de Dezembro de 1994.
- d. Ambos os contratos foram recebidos na Repartição de Finanças da Calheta, a 27 de Dezembro de 1994.
- e. Com data de 1 de Novembro de 1995, foi celebrado contrato de arrendamento entre o Senhor Be o Senhor D, tendo por objecto os mesmos prédios n.ºs 2480 e 2482 da freguesia de Santo Antão, com carimbo do Serviços de Desenvolvimento Agrário de São Jorge de 10 de Abril de 1996.
- f. **Sublinhe-se que estes foram os documentos entregues pelo IFADAP quando solicitado pela Provedoria de Justiça a apresentar comprovativo de que o reclamante transmitira os prédios em causa a 1 de Novembro de 1995.**
- g. O IFADAP não pôde fornecer cópia do contrato de arrendamento relativo ao prédio n.º 2438, embora tenha apresentado referência ao mesmo em processo de candidatura.

O mesmo A declara que só em 16 de Abril de 1996 foi celebrado contrato de arrendamento entre D e o proprietário dos terrenos, José Luís Coelho.

Daqui resultam, salvo melhor opinião, as seguintes conclusões:

1.^a O IFADAP suspendeu os pagamentos, e exigiu devolução de verbas, no pressuposto de que o Senhor A havia cessado a actividade antes da data em que o podia fazer.

2.^a Apresentou como prova os contratos de 1 de Novembro de 1995.

3.^a Mas, tais contratos, não o tendo como outorgante, **indiciam apenas que o proprietário dos prédios em causa terá transmitido direitos que não estavam na sua disponibilidade.**

4.^a A partir da prova documental, parece que a conclusão do IFADAP deveria ter sido outra: **sendo o Senhor A o arrendatário original, neste sentido, e não figurando nos contratos subsequentes, não é possível imputar-lhe qualquer comportamento ilícito.**

5.^a A haver situação ilícita, essa parece ser a de contratos de arrendamento, celebrados sobre prédios já arrendados, mas em que é outorgante o Senhor D.

6.^a E não colhe a argumentação de que a decisão do Instituto não foi desadequada porque o reclamante cessara a actividade antes da aprovação da candidatura, **na medida em que o que falta provar é justamente tal cessação!**

7.^a Se a isto aduzirmos as falhas reconhecidas pela própria IGA (controlo administrativo insuficiente, falta de fundamentação, prazos razoáveis ultrapassados, aspectos não analisados pelo IFADAP), resta que as conclusões da inspecção levam sobretudo a enjeitar responsabilidades, em detrimento da lisura de procedimento.

D

A intervenção do Ministério

Essas conclusões determinaram-me a solicitar ao Senhor Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas a reabertura do mencionado processo e a reavaliação do mesmo, à luz das considerações acima efectuadas, bem como daquelas que uma mais aturada averiguação pudesse justificar.

A Auditoria Jurídica do Ministério, na apreciação instrutória do meu pedido emitiu informação no sentido de

“ser adequado que se proceda a mais averiguações — nomeadamente através da recolha de prova testemunhal — tendentes a demonstrar se, efectivamente, se deu a transmissão da exploração dos (3) prédios em litígio na data declarada pelo reclamante, com a junção simultânea de contratos de arrendamento sobre os aludidos prédios firmados nessa mesma data, ou se, pelo contrário, tal transmissão se deu em momento anterior, de acordo com o contrato de arrendamento celebrado entre proprietário e “cessionário” em 01-11-1995, como alega o IFADAP” (inf. n.º 171/06, de 05 de Junho).

Nessa sequência, por despacho concordante de 25 de Agosto de 2006, determinou V. Ex.a que o IFADAP procedesse às diligências propostas.

Finalmente, por ofício datado de 14 de Fevereiro último, recebeu este órgão do Estado cópia do relatório final sobre o resultado das novas diligências instrutórias realizadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. — IFAP (ex-IFADAP e INGA).

E

O Relatório do IFAP

O relatório teve como objectivo

“determinar, com maior segurança, em que data se deu a efectiva cessação da exploração agrícola do Senhor A sobre os três prédios rústicos em causa a favor do respectivo cessionário, de cujo resultado dependerá a manutenção (ou não) da decisão do IFADAP no que concerne às ajudas atribuídas àquela, pela cessação da sua actividade tendo em conta a exploração de um único prédio.”

Para a respectiva elaboração, a equipa de trabalho adrede nomeada entendeu necessário promover verificações no terreno e inquirições testemunhais.

Para o efeito, entre outras diligências, ouviu as partes directamente intervenientes no processo (cessante, cessionários e proprietário), visitou a exploração e recolheu dados adicionais junto dos proprietários e/ou arrendatários dos prédios contíguos ou próximos da exploração.

Das diligências efectuadas resultou em síntese:

- a) Da análise documental dos contratos de arrendamento e dos respectivos registos no serviço de finanças, que foram registados e aceites como válidos pelo Serviço de Finanças quer os contratos datados de 1995, quer os datados de 1996.
- b) Da audição do Serviço de Desenvolvimento Agrário de São Jorge, que a mesma não trouxe factos novos ou relevantes para o apuramento da questão da efectiva data de transmissão da posse das terras.
- c) Da inquirição do proprietário de 2 dos prédios objecto de transmissão não resultou o afastamento da validade formal do contrato de arrendamento, não sendo, também, conclusivo o depoimento prestado quanto à questão da efectiva data de transmissão dos terrenos.
- d) Da inquirição do cessionário nada resultou de relevante para o apuramento da questão da efectiva data de transmissão dos terrenos.
- e) Da inquirição da Senhora D. C, resultou um depoimento “conclusivo quanto à efectiva data de transmissão da posse das terras, uma vez que, embora não precisando o dia, a inquirida disse recordar-se que o cessante explorou a terra até Abril de 1996.”
- f) Da inquirição de vizinhos, arrendatários e/ou proprietários dos prédios limítrofes à exploração em apreço não resultou “qualquer informação concreta sobre quem explorava os terrenos, quer em Novembro de 1995, quer em Março/Abril de 1996”.
- g) Doutras diligências realizadas resultou que o Senhor A apenas forneceu leite à Cooperativa do Topo até ao mês de Setembro de 1995, não tendo aquela Cooperativa qualquer informação de como este beneficiário tenha fornecido leite no decurso do ano de 1996.

E.1

As conclusões do relatório do IFAP

Permita-me que recorde, ainda, as conclusões que foram formuladas, na sequência das diligências referidas:

A grande maioria dos inquiridos, quer fossem partes no processo quer se tratasse de vizinhos e/ou funcionários de entidades oficiais (como os

técnicos dos Serviços de Desenvolvimento Agrário ou do Serviço de Finanças), defenderam que os contratos de arrendamento eram feitos, por norma, em Novembro; data em que deveriam ser efectuados os pagamentos das rendas anuais, mas demonstraram acreditar que pudessem ser feitos noutras datas, nomeadamente por forma a instruir candidaturas a ajudas comunitárias, porque eram feitos com "leviandade", sem grandes cuidados;

O beneficiário cessante, Sr. A e a sua filha, Sra. D. C, disseram recordar-se de que a transmissão da posse das terras apenas se deu em Abril de 1996;

Os demais inquiridos alegaram dificuldade em recordar com exactidão a data em que se deu a efectiva transmissão da posse da terra, atendendo à antiguidade deste processo (os factos a apurar reportam-se aos anos de 1995 e 1996);

A situação em apreço ocorreu numa ilha de reduzido tamanho, quer geográfico quer populacional, onde as pessoas são muito próximas entre si e tendem a ser extremamente fechadas, tendo todos os inquiridos demonstrado alguma relutância em falar sobre os demais habitantes da Ilha, o que dificultou as diligências da equipa de trabalho e a recolha de evidências complementares;

A Cooperativa onde o cessionário fazia regularmente as suas entregas de leite esclareceu, por escrito, que a última entrega de leite na Cooperativa Finisterra por parte do Sr. A data de Setembro de 1995, não tendo sido feita qualquer entrega no decurso do ano de 1996;

O Sr. A havia referido que as vacas de que era proprietário eram deslocadas para as Fajãs, no mês de Março («para parirem»), o que coincide com os dados do “*extracto de conta*” apresentado pela Cooperativa (em que consta o início de entregas de leite no mês de Março de 1995). Não deixa, porém, de ser um facto estranho que (atendendo a que as vacas produzem leite durante 300 dias/cerca de 10 meses) as entregas de leite deste produtor, no ano de 1995, se tenham iniciado em Março e tenham terminado apenas sete meses depois, no mês de Setembro de 1995.

Em termos da produção leiteira do Sr. A (possuidor de 18 vacas), constatou-se que só foram entregues 13.772,5 litros, quando possuía quotas de produção rondando os 32.000 litros. Refira-se que não foi possível à equipa de trabalho o acesso aos registos de movimentos dos

animais que foram pertença do cessante. Por outro lado, a equipa de trabalho procurou, junto dos serviços do ex INGA, obter tal informação junto da base SNIRB (Sistema Nacional de Informação e Registo de Bovinos), não tendo também sido possível obter qualquer resultado, atento o facto desta base de dados só ter tido início em 1 de Agosto de 1999 (apenas foi possível apurar que o Sr. D efectuou o primeiro registo de movimentação em vida de bovinos em 29-07-2000 e que o Sr. A não se encontra registado na base dados SNIRB).

O desenvolvimento do ciclo normal de produção leiteira e os dados fornecidos pela Cooperativa onde o Sr. A disse ter entregue o leite indiciam que o efectivo deixou de ser por si explorado antes de Outubro de 1995.

Para além dos contratos de arrendamento, existem **evidências documentais** no processo de que o cessionário explorava os prédios em apreço antes da data indicada de cessação da actividade do Sr. A (i.e., 16/04/1996), uma vez que apresentou, em seu nome, candidatura à ajuda às medidas agro-ambientais, com contratos (sobre esses mesmos prédios) datados de 01-11-1995;

Pelas diferentes razões supra descritas, constata-se que não foi possível obter qualquer evidência passível de impugnar as irregularidades que haviam sido detectadas.

Face ao exposto, conclui o instituto que a decisão tomada se deveria manter, dando-se o processo de averiguação como encerrado.

F

Apreciação da prova aduzida

Em face da transcrição efectuada não surpreende que da avaliação da prova recolhida se conclua ser determinante para a manutenção da decisão tomada pelo IFAP a existência de evidências documentais no processo de que o cessionário explorava os prédios em apreço antes da data indicada de cessação da actividade do Sr. A (i.e., 16-04-1996).

Mas, quais são essas evidências documentais?

De um lado, o contrato de arrendamento apresentado pelo Senhor D, em Novembro de 1995, para candidatura à ajuda às medidas agro-ambientais, com

contrato de arrendamento celebrado com o proprietário dos terrenos em data anterior à declarada como data de cessação pelo reclamante.

Do outro lado, o facto de, no ano de 1995, as entregas de leite pelo reclamante se terem iniciado em Março e terminado apenas sete meses depois, no mês de Setembro de 1995, quando as vacas produzem leite durante 300 dias/cerca de 10 meses.

Mas, quanto ao primeiro aspecto, não posso deixar de, mais uma vez, sublinhar que tal contrato nada prova quanto à alegada infracção do Senhor A.

Recordo, servindo-me da já citada informação da então Auditoria Jurídica desse Ministério, que “A, não teve qualquer intervenção no contrato de arrendamento de 1995 — entre o proprietário e o ora cessionário —.”

Mais:

Conforme resulta do processo do IFADAP, o agricultor reclamante ora em causa não só declarou que cessou definitivamente a actividade agrícola em 16-04-1996, como, nessa mesma declaração, os novos titulares da exploração agrícola [a saber, D (sobre 3 prédios) e José Reis Marques (sobre 1 prédio)] assumiram garantir a continuidade dessa mesma exploração.

Igualmente constam do processo do IFADAP os novos contratos de arrendamento rural firmados entre o proprietário, ou o seu procurador, e os novos arrendatários dos prédios em questão, todos celebrados em 16-04-1996.

Não pode, assim, o IFAP pretender manter a sua decisão apresentando como fundamento o que justamente não demonstrou estar ferido de qualquer invalidade, isto é a actuação do ora reclamante.

Mas também o facto de as entregas de leite na Cooperativa terem cessado em 30 de Setembro de 1995 parece nada provar. É que “a Finisterra naquela altura encerrava a laboração durante alguns meses de Inverno, por falta de matéria-prima” (vd. declaração), no contexto das vicissitudes do ciclo reprodutivo daqueles animais . Por outro lado, a mesma cooperativa disponibilizou documentos relativos à transferência de titular, datados de 30 de Junho de 1996, que, ainda que possam corresponder a uma mera formalização, são congruentes com a cessação da actividade em Abril de 1996 e não em Outubro de 1995 (v. doc.s em anexo).

Finalmente, ao que antecede há ainda que aduzir, lembrando,

- a. que o Senhor A começou por ser confrontado pelo IFADAP com dúvidas quanto a contratos de arrendamento que havia celebrado, injustificadas à luz da legislação regional;
- b. que o própria IGA reconheceu que

“os Serviços Regionais, ou, pelo menos, o SAD de S. Jorge, não exerceram um controlo administrativo adequado das candidaturas apresentadas por A à cessação da actividade agrícola, e por D, no âmbito das Medidas Agro-Ambientais, tanto mais que ambas as candidaturas haviam sido apresentadas nos Serviços Regionais na mesma altura, ou seja, em finais de 1995 (...)”;
- c. que **o IFADAP só decorridos cinco anos sobre a data da aprovação da candidatura deliberou sobre a correcção de irregularidades que entendeu ter detectado e esperou mais três anos para notificar o interessado de tal decisão;**
- d. que o IFADAP, para a sua decisão, não teve em conta
 - a. o facto de a existência de contratos de arrendamento rural, de 1 de Novembro e de 16 de Abril, para os mesmos prédios, indiciar má-fé, pelo menos, por parte dos outorgantes que são o proprietário e o D;
 - b. o facto de não se ter provado, em sede do processo administrativo, que A já não explorava, efectivamente, à data de 6 de Março de 1996, os prédios que foram objecto dos contratos de arrendamento de 1 de Novembro; aliás, **nem da análise do processo existente se conclui ter o IFADAP desenvolvido diligências concertadas com vista ao eventual esclarecimento desta situação.**
- e. Que, **pelo atraso na sua actuação, o IFADAP foi confrontado com a prescrição do procedimento disciplinar decorrente de eventual responsabilidade disciplinar dos funcionários.**

De todas as razões aduzidas, e apreciado o já longo processo, transparece a pertinácia da Administração, **mantendo uma decisão que resulta de um procedimento instruído com graves omissões, ligeireza de apreciação e com claro menosprezo da posição do cidadão A.** E a aturada e cuidadosa

investigação por último levada a cabo pelos serviços do Ministério não pode alterar este juízo.

Motivo mais do que suficiente para que formule as seguintes

IV RECOMENDAÇÕES

Pelas razões que deixei expostas e no exercício do poder que me é conferido pelo disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, **RECOMENDO** a V. Ex.^a que:

- A. Reconheça ao Senhor A o direito à totalidade dos apoios à cessação da actividade agrícola, tal como inicialmente aprovados no âmbito do Projecto n.º 1996.91.005444.2;**

- B. Em consequência, determine a restituição ao Senhor A de todas as quantias indevidamente retidas, por compensação, bem como das verbas correspondentes aos apoios relativos aos prédios indevidamente excluídos do cálculo da ajuda à cessação da actividade agrícola.**

Permito-me lembrar a V. Ex.^a a circunstância da formulação da presente Recomendação não dispensar, nos termos do disposto no artigo 38.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, a comunicação a este órgão do Estado da posição que vier a ser assumida em face das respectivas conclusões.

O Provedor de Justiça,
H. Nascimento Rodrigues