

Número: 2/A/03

Data: 03/02/2003

Entidade visada: Presidente do Conselho de Administração do IFADAP -
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da
Agricultura e Pescas

Assunto: Reg. (CEE) nº 2080/92 – Medidas Florestais na Agricultura
Proj. nº 1995.91.001714.4; Senhor A...

Área: Açores (2)

Sequência: Aguarda resposta

R-5938/01 (Aç)

RECOMENDAÇÃO Nº 2/A/2003

[artigo 20º, nº 1, alínea a), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril]

I

INTRODUÇÃO:

O OBJECTO DO PROCESSO

1. O processo em apreço foi aberto na sequência do recebimento de uma queixa sobre o atraso no pagamento ao Senhor A... das comparticipações financeiras relativas aos anos de 1999, 2000 e 2001, devidas nos termos da celebração de contrato de atribuição de ajuda ao abrigo do Reg. (CEE) nº 2080/92; contudo, uma vez que, já no decurso da instrução, este órgão do Estado teve conhecimento do pedido de devolução do prémio, feito através do ofício nº 33.511/6832/01, de 28/12/2001, do IFADAP (**doc. 25**), a matéria em análise passou a ser a própria decisão de devolução das ajudas recebidas pelo beneficiário (uma vez que, naturalmente, esta questão consumia aquela).
2. Estando pacificada a matéria factual inerente à situação do interessado dispensem-se de a repetir exaustivamente; ainda assim, não será despropositado lembrar que, como V.Ex.^a cuidou de me informar (*vide* ofícios 375000/0326/02, de 15/03/2002 e 375000/0493/12, de 07/05/2002), a situação reclamada teve início no facto de o Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico da Direcção Regional dos Recursos Florestais, ter enquadrado o beneficiário, em 02/11/94, no estatuto “Outro Agricultor”, a que se seguiu a intervenção do IFADAP, no âmbito do projecto que recebeu em 25/10/95, ao atribuir ao Senhor A... um prémio por perda do rendimento.
3. Também não será redundante lembrar, ainda, que após a análise da documentação de suporte à atribuição do estatuto “Outro Agricultor”, o IFADAP verificou a existência de incongruências, resultantes, nomeadamente:
 - do facto de as declarações de rendimentos não serem compagináveis com o plano de pagamentos, porque apresentavam proveitos cujos rendimentos só ocorreram posteriormente;

- da circunstância de o beneficiário apenas ter iniciado a actividade em 02/01/95, pelo que não poderia, em 02/11/94, ter sido correctamente considerado “Outro Agricultor”;
 - e, finalmente, porque, nos termos de declaração da Segurança Social, que atestava que o interessado era pensionista de velhice desde Fevereiro de 1982, ele havia cessado naquela data a actividade como produtor agrícola.
4. Deste modo, tendo verificado que fora atribuído ao Senhor A... um prémio cujo montante, calculado em função do estatuto “Outro Agricultor”, dera origem ao pagamento de montantes superiores aos que tinha direito, nos termos do regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura [Reg. (CEE) nº 2080/92, de 30 de Junho], o IFADAP deliberou reenquadrar o beneficiário no estatuto “Outro Beneficiário”, nos termos do disposto no nº 4 do artigo 3º da Portaria nº 55/94, na redacção dada pela Portaria nº 78/95, bem como exigir a devolução do montante processado em excesso, acrescido de juros.
5. Em conclusão e porque haviam sido processados os montantes de 17.906, 64€, em 30/12/97, e de 17.576,74€, em 30/12/98 e – uma vez que teria direito a receber uma verba correspondente a 7.096,67€ -, o beneficiário deveria devolver o montante de 28.386,71€, acrescido de juros.

II. A INSTRUÇÃO

§1. A DECLARAÇÃO DE 20/10/94

6. Em face das informações já então recolhidas, designadamente, sobre a qualificação do Senhor A... como “Outro Agricultor” e sobre a intervenção dos Serviços de Desenvolvimento Agrário da Direcção Regional dos Recursos Florestais na confirmação dos elementos declarados no acto de candidatura, foi solicitado ao interessado que fizesse entrega de cópia dos elementos escritos de que dispusesse, tendo sido recebida cópia do documento dos Serviços de Desenvolvimento Agrário do Pico, de 20/10/94, que configurava o enquadramento do interessado na categoria “Outro Agricultor” (**doc.1**); do mesmo passo, solicitou-se ao IFADAP que enviasse cópia integral do processo do interessado.
7. Sem embargo das considerações relativas à análise do processo que adiante serão feitas, não pode evitar-se a constatação, perante a declaração de 20/10/94, de que o modelo de minuta utilizado apenas permitia que os interessados fossem enquadrados em uma de duas categorias: “Agricultor a Título Principal” ou “Outro Agricultor”.
8. Relativamente ao beneficiário em apreço, a qualificação resultara do preenchimento, perante os Serviços de Desenvolvimento Agrário do Pico, da quadrícula relativa ao ponto 2. de uma minuta que era do seguinte teor:

Declara:

1. ☐ Ser “Agricultor a Título Principal” porque o rendimento da sua exploração agrícola é igual ou superior a 50% do seu rendimento global e porque o tempo de trabalho dedicado a essa exploração é superior a 50% do seu tempo total de trabalho;
2. ☒ Ser “Outro Agricultor”, porque pelo menos 25% do seu rendimento provém da actividade agrícola.

§2.

O PROCESSO nº 1995.91.001714.4 NA DRRF E NO IFADAP

9. Sobre o processo cuja cópia foi solicitada ao IFADAP, julgo dever destacar o conteúdo de alguns documentos nele incluídos (apelando à compreensão de V.Ex.^a para a circunstância de a minha descrição ser feita, pelo menos tendencialmente, com base na respectiva datação cronológica ou seguindo a ordem sequencial dos documentos, uma vez que as respectivas folhas não vieram numeradas).
10. Os factos que se me afiguram mais relevantes são os que resultam dos elementos documentais que passo a elencar, partindo do início do procedimento de candidatura e finalizando no pedido de restituição das verbas. Assim, permito-me chamar a atenção de V.Ex.^a para o facto de o processo conter, sequencialmente, os seguintes documentos escritos:
 - a. os documentos inicialmente produzidos pelos Serviços de Desenvolvimento Agrário da Ilha do Pico da Direcção Regional dos Recursos Florestais, com data de 20/10/94, onde se nota a especialidade mencionada, *supra*, nos pontos 7 e 8 (**doc.1**);
 - b. o projecto de investimento, integrado nas medidas florestais na agricultura, de 25/10/95 (do IFADAP), que contém uma descrição da *natureza do proponente* com 5 categorias (ATP que cessa a actividade / Agricultor a Título Principal / Outros agricultores / Outros beneficiários / Organismo da Administração Regional ou Local), estando o interessado enquadrado em “Outros agricultores” (**doc. 2**);
 - c. a análise nº 1 do projecto, pela Delegação Regional dos Açores do IFADAP, de 25/03/96, que contém uma descrição da *natureza do proponente* com 5 categorias (ATP que cessa a actividade / Agricultor a Título Principal / Outros agricultores / Outros beneficiários / Organismo da Administração Regional ou Local), estando o interessado enquadrado em “Outros agricultores” e sendo os valores do investimento e do subsídio de 5.319.000\$00 (**doc. 3**);
 - d. a acta nº 3/96, da Comissão Regional de Crédito, na qual esta deliberou, em 25/03/96, atribuir ao interessado um subsídio de 5.319.000\$00, “*enquadrado nos moldes propostos*” (**doc. 4**);
 - e. o contrato de atribuição de ajuda ao abrigo do Reg. (CEE) 2080/92, com data de 31/04/96, que refere a ajuda a conceder, no montante de 5.319.000\$00 (**doc. 5**). Refira-se, ainda, que o reconhecimento das assinaturas neste contrato foi feito, em Loures, em 15/04/96;

- f. um aditamento ao contrato de atribuição de ajuda ao abrigo do Reg. (CEE) 2080/92, igualmente com data de 31/04/96, que refere uma ajuda no montante de 4.989.686\$00 (**doc. 6**). O reconhecimento das assinaturas neste aditamento foi feito, em S. Roque do Pico, em 15/04/97. Não é possível descortinar se os documentos dos contratos são complementares – como indicaria a referência a “aditamento” – ou se este último substitui, na íntegra, o primeiro contrato, tratando-se, então, não de um aditamento mas de uma substituição total;
- g. o ofício nº 89000/SA/00828, de 26/03/96, no qual o Delegado Regional do IFADAP comunica ao Director Regional dos Recursos Florestais que “o (projecto) *foi aprovado (...) pelos montantes propostos*” (**doc. 7**);
- h. a análise nº 2 do projecto, pela Delegação Regional dos Açores do IFADAP, com data de 27/03/97, na qual os valores do investimento e do subsídio referidos são de 4.989.686\$00 (**doc. 8**);
- i. uma informação, sem data, do técnico superior da Direcção Regional dos Recursos Florestais (Jacinto Gil), onde se atesta que “*o proprietário cumpriu o que estava no projecto*” (**doc. 9**);
- j. um documento referente ao pedido de pagamento nº 1, do IFADAP, com data de 16/06/97 e no montante de 4.989.686\$00, que também dá conta do facto de o projecto estar concluído (**doc. 10**);
- k. o ofício nº 8/14/PXB – 140, de 03/03/98, no qual o Administrador Florestal do Pico solicita informações, ao Delegado do IFADAP, sobre o pagamento dos subsídios ao interessado (**doc. 11**);
- l. o ofício nº 89000/SA/00465, de 17/02/99, no qual o Delegado Regional do IFADAP pede ao Senhor A... o envio de certidões comprovativas da situação regularizada perante a Segurança Social e Administração Fiscal (**doc. 12**);
- m. o ofício nº 179, de 21/01/2000, no qual o Director Regional dos Recursos Florestais envia, ao Delegado Regional do IFADAP, os requerimentos para pagamento dos prémios relativos ao ano de 1999 (**doc. 13**);
- n. o ofício nº 89000/SA/00707, de 15/02/2000, no qual o Delegado Regional do IFADAP solicita ao interessado o envio de certidão comprovativa da situação regularizada perante a Segurança Social e a Administração Fiscal (**doc. 14**);
- o. o ofício nº 1269, de 10/04/2000, no qual o Director Regional dos Recursos Florestais remete ao Delegado Regional do IFADAP as declarações sobre a situação contributiva do interessado perante a Segurança Social e a Administração Fiscal e solicita informações sobre os procedimentos a seguir, em face do teor da declaração da Segurança Social (**doc. 15**);
- p. o ofício nº 89000/SA/01718, de 24/05/2000, no qual o Delegado Regional do IFADAP pede ao Director Regional dos Recursos Florestais o envio da deliberação da Direcção Regional dos Recursos Florestais sobre o projecto do interessado (**doc. 16**);

- q. o ofício nº 89000/SA/02144, de 28/06/2000, no qual o Delegado Regional do IFADAP reitera o pedido anterior (**doc. 17**);
- r. o ofício nº 2305, de 14/07/2000, no qual o Director Regional dos Recursos Florestais presta, ao Delegado Regional do IFADAP, esclarecimentos sobre o enquadramento do beneficiário. Deve referir-se, pela relevância que assume no presente contexto, o teor do último parágrafo deste ofício: “(...) *muito embora o beneficiário em causa seja pensionista desde Fevereiro de 1982, tendo cessado a actividade como trabalhador independente, não o prejudica de ter actividade paralela onde este despenda pelo menos 25% do seu tempo útil nessa actividade*” (**doc. 18**);
- s. o ofício nº 89000/SA/02716, de 22/08/2000, no qual o Delegado Regional do IFADAP solicita, ao Director Regional dos Recursos Florestais, o envio das declarações de rendimentos do interessado referentes aos últimos 5 anos (**doc. 19**);
- t. a informação nº 43, de 08/11/2000, do Serviço Regional de Ponta Delgada do IFADAP, que conclui que “*o beneficiário deverá ser reenquadrado no tipo ‘Outro Beneficiário’ (...)*” (**doc. 20**);
- u. o ofício nº 89000/SA/02053, de 07/05/2001, dirigido pelo Delegado Regional do IFADAP ao Director Regional dos Recursos Florestais, no qual se alerta para “*o facto da (...) declaração [em que, em 02/11/94, o Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico atribui ao beneficiário o estatuto de ‘Outro Agricultor’] poder não corresponder à realidade (...)*” e pede a confirmação pelo Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico (**doc. 21**);
- v. a comunicação nº 224/2001, de 10/09/2001, do IFADAP (SEF), que conclui que “*dada a complexidade da situação apresentada julgamos ser aconselhável o envio deste projecto para a DINS, para investigação com vista ao apuramento da real natureza do beneficiário e das implicações de todo este processo na execução do projecto de investimento*” (**doc. 22**);
- w. a comunicação nº 1153/2001, de 22/09/2001, do IFADAP (DINS) (**doc. 23**) que, tendo concluído que, “*à data da apresentação da candidatura o Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico, não deveria ter atribuído o estatuto de ‘Outro Agricultor’ ao beneficiário em causa*”, propõe o seu reenquadramento no estatuto “Outro Beneficiário” e, em paralelo, submete à consideração superior a proposta de um ofício a enviar ao Director Regional dos Recursos Florestais;
- x. o ofício nº 37500/1204/01, de 08/12/2001, da Direcção de Inspecção do IFADAP, dirigido à Direcção Regional dos Recursos Florestais, no qual é referida a existência de irregularidades quanto ao enquadramento do beneficiário e se propõe o seu reenquadramento com a devolução do prémio recebido em excesso. Note-se o teor do último parágrafo desta comunicação: “*importa salientar que, os documentos necessários para efeitos de atribuição do estatuto aos beneficiários devem ser analisados com o máximo cuidado, por forma a que, situações semelhantes não voltem a*

ocorrer, sob pena do Estado Português poder, eventualmente, sofrer penalizações aquando da certificação das contas" (doc. 24);

- y. o ofício nº 33.511/6832/01, de 28/12/2001, do IFADAP, solicitando ao interessado a devolução do prémio por perda de rendimento (doc. 25).

III BREVE REFERÊNCIA AO REGIME APLICÁVEL

11. Será suficiente referir, nesta sede, que a matéria tratada na presente instrução resultará menos das dúvidas suscitadas pelo regime jurídico decorrente da aplicação do regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura [Reg. (CEE) nº 2080/92, de 30 de Junho] do que dos procedimentos adoptados, em concreto, relativamente ao beneficiário interessado. Ainda assim, não se evita um afloramento do regime jurídico aplicável.
12. O Decreto-Lei nº 31/94, de 5 de Fevereiro, estabeleceu as regras relativas à aplicação em Portugal do Regulamento (CEE) nº 2080/92, do Conselho, de 30 de Junho, e atribuiu ao IFADAP, entre outras, as competências de pagar as ajudas previstas (artigo 4º, nº 1) e de proceder a acções de fiscalização da execução dos investimentos e da regularidade da aplicação das ajudas (artigo 4º, nº 2).
13. Acrescidamente, o mesmo Decreto-Lei nº 31/94 também previu que a celebração dos contratos relativos à atribuição das ajudas fosse feita, directamente, entre os beneficiários e o IFADAP (artigo 5º).
14. Nos termos do disposto no artigo 6º, em caso de incumprimento, pelos beneficiários, das obrigações decorrentes do contrato, o IFADAP poderia modificar ou rescindir unilateralmente os contratos (nº 1); nestas situações, o IFADAP notificaria os beneficiários para, em 15 dias, restituir as importâncias recebidas, acrescidas de juros à taxa legal (nº 2).
15. Uma vez que o artigo 10º previa, relativamente à Região Autónoma dos Açores (nº 3), que os órgãos de governo próprio regulamentassem, através de portaria, o regime das ajudas previstas nos regulamentos e, bem assim, as regras relativas respectiva à gestão, avaliação e controlo de execução (nº 1), o regime de ajudas às medidas florestais na agricultura nos Açores veio a ser estabelecido na Portaria nº 55/94, de 6 de Outubro, alterada pela Portaria nº 78/95, de 16 de Novembro.

IV EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

§.1. O ALEGADO INCUMPRIMENTO CONTRATUAL

16. A notificação remetida ao Senhor A... para que, em 15 dias, restituísse as importâncias recebidas, acrescidas de juros à taxa legal, terá sido feita ao abrigo do

disposto no nº 2 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 31/94, pese embora o facto de o ofício nº 33.511/6832/01, de 28/12/2001 (**doc. 25**), não conter qualquer alusão aos motivos, de facto ou de direito, que a sustentavam.

17. Depreende-se, também, que o IFADAP considerou estar-se perante uma situação de incumprimento contratual, decorrente do facto de o beneficiário ter declarado, erroneamente, que era “Outro Agricultor”, quando deveria ter declarado que era “Outro Beneficiário”.
18. Já se viu (*supra* ponto 8.) que a declaração efectuada pelo interessado perante os Serviços de Desenvolvimento Agrário do Pico no momento da apresentação da candidatura resultou do preenchimento de uma minuta (**doc. 1**) de teor predefinido e que apenas permitia que os beneficiários fossem enquadrados nas categorias “Agricultor a Título Principal” ou “Outro Agricultor”. Ora, computando o teor daquela minuta de declaração com o disposto no nº 4 do artigo 3º da Portaria nº 55/94, de 6 de Outubro, verifica-se uma notória incongruência lógica entre a minuta da declaração e o regime aplicável, circunstância que resulta, desde logo, do facto de não serem contempladas as restantes categorias aqui relevantes, a saber: “Outros Beneficiários” e “Beneficiários do Regulamento (CEE) nº 2079/92 (...)”.
19. Importa acrescentar que este desajustamento nem sequer pode ser explicado pela circunstância de a declaração do interessado ter sido feita e conferida antes da entrada em vigor das alterações introduzidas pela Portaria nº 78/95, uma vez que, mesmo antes daquela alteração da redacção do nº 4 do artigo 3º da Portaria nº 55/94, já estavam previstas cinco possibilidades de enquadramento dos beneficiários.
20. Atento o teor da minuta e conhecida a prática seguida pelos Serviços de Desenvolvimento Agrário não pode evitar-se a conclusão de que, mesmo para os técnicos da Direcção Regional dos Recursos Florestais, o enquadramento do Senhor A... (e, como veremos, de tantos outros beneficiários) não só afigurava-se correcto como resultava, necessariamente, do teor das minutas a preencher. Então, se era este o entendimento das pessoas que desempenhavam funções técnicas no âmbito da instrução dos processos e que estavam especialmente habilitadas naquele domínio, convenhamos que não era de esperar que os agricultores interessados tivessem posição diferente sobre esta mesma matéria.
21. Reforçando esta ideia, veja-se que, quando já estavam passados mais de cinco anos desde a apresentação da candidatura pelo Senhor A..., ainda o Senhor Director Regional dos Recursos Florestais defendia, perante o Senhor Delegado Regional do IFADAP, que “(...) *muito embora o beneficiário em causa seja pensionista desde Fevereiro de 1982, tendo cessado a actividade como trabalhador independente, não o prejudica de ter actividade paralela onde este despenda pelo menos 25% do seu tempo útil nessa actividade*” (**doc. 18**). Este documento permite comprovar que, por aquela altura, não só não estava ainda pacificada (mesmo para o Director Regional que já sabia que o Senhor A... era pensionista de velhice desde 1982) a questão dos critérios aplicáveis ao enquadramento do beneficiário como, para além do montante dos rendimentos, era ainda aduzido um novo parâmetro, a saber: o tempo despendido.

22. Constatando que, por um lado, o IFADAP actuou como se tivesse havido incumprimento contratual e, por outro, as dúvidas interpretativas não impediram que tivesse sido pedida a devolução de verbas ao beneficiário, deve concluir-se que, na prática, se entendeu ser exigível ao interessado uma compreensão das cláusulas contratuais e do regime jurídico e regulamentar aplicável que deveria ter ido muito para além dos conhecimentos que toda a Direcção Regional dos Recursos Florestais revelava ter. Este desajustamento entre as informações exigidas ao interessado e aquelas detidas pela Direcção Regional dos Recursos Florestais é tão mais incompreensível quanto o IFADAP não desconhecia que a situação do Senhor A... não era a única, como resulta da informação nº 37, de 25/09/2000 (**doc. 26**), na qual o Serviço Regional de Ponta Delgada do IFADAP referiu-se a (outros) quatro casos de deficiente enquadramento dos beneficiários aludindo, também, à questão das minutas. Esta circunstância explicará, creio, que o próprio IFADAP tenha afirmado, na comunicação nº 1153/2001, de 22/09/2001, do DINS (**doc. 23**), que “*à data da apresentação da candidatura o Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico, não deveria ter atribuído o estatuto de ‘Outro Agricultor’ ao beneficiário em causa*”, centrando a questão na deficiente actuação do Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico e, não, naturalmente, no incumprimento do beneficiário.
23. Em face da verificação, repetida, de casos de deficiente enquadramento por diversos Serviços de Desenvolvimento Agrário – situação que, como fica visto, estava amplamente documentada pelos próprios Serviços do IFADAP -, não pode evitar-se a constatação de que, mesmo para os funcionários com especiais conhecimentos sobre a matéria da organização dos processos relativos às medidas florestais na agricultura, o enquadramento na categoria “Outro Agricultor” era, em face do teor da minuta, perfeitamente lógica e resultava, certamente, de uma interpretação que destacava, como elemento essencial, a circunstância de a percentagem dos rendimentos totais provenientes da actividade agrícola ser superior a 25% e inferior a 50%.
24. Daqui, também, a minha surpresa pelo facto de, em momento posterior, o IFADAP ter pretendido usar a faculdade que lhe era conferida pelo disposto no artigo 6º do Decreto-Lei nº 31/94, de 5 de Fevereiro, [de modificar ou rescindir unilateralmente os contratos (nº 1) e de exigir dos beneficiários a restituição, em 15 dias, das importâncias recebidas, acrescidas de juros à taxa legal (nº 2)], a qual está legalmente restringida às situações de incumprimento contratual. É que, como se viu, na presente situação, o incumprimento, não só não foi demonstrado como, até, nunca foi sequer mencionado ao longo do procedimento.
25. Tendo seguido a via da devolução – que implica ter concluído pela existência de incumprimento contratual - mas apontando um único erro no procedimento - o deficiente enquadramento inicial – então aquele incumprimento refere-se, necessariamente, à declaração inicial de enquadramento. A ser assim, o IFADAP revela que tinha a expectativa que o Senhor A... houvesse declarado, em 20/10/94 e contra a opinião do Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico, que deveria ter sido enquadrado na categoria “Outros Beneficiários”. Este entendimento sobre as obrigações contratuais do beneficiário significa, também, que o IFADAP atribui uma completa irrelevância às informações prestadas, no momento da candidatura, pelo Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico e, mais ainda, torna absolutamente desprovida de sentido prático, também, a intervenção da sua própria Delegação

Regional dos Açores que, em 25/03/96, fez a análise nº 1 do projecto (**doc. 3**) e não detectou quaisquer irregularidades.

26. Contudo, a análise que até aqui já foi feita permite compreender que o que ocorreu relativamente ao processo do Senhor A... foi, não um caso de incumprimento contratual, mas uma situação de errónea interpretação das normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis, feita, em primeira mão, pela Direcção Regional dos Recursos Florestais e pelo próprio IFADAP. A esta circunstância não é, certamente, estranha a situação de absoluta ineficiência das diferentes entidades públicas envolvidas nem, tão pouco, a gritante descoordenação administrativa de que o presente processo é testemunha.

§2.

A ARTICULAÇÃO FUNCIONAL ENTRE O IFADAP E A DRRF

27. Sobre estes últimos aspectos importa dizer que, não fora a especial preocupação motivada pela situação do Senhor A... e a análise do presente processo suscitaria, como questão essencial, a necessidade de ser reponderada toda a articulação entre o IFADAP e os Serviços da Direcção Regional dos Recursos Florestais, bem como a própria organização dos processos de candidatura. Na verdade, mesmo uma rápida análise da documentação supra referida não pode deixar de levantar um conjunto de questões pontuais para as quais não foram encontradas respostas satisfatórias.
28. Com efeito, em face da análise, ainda que meramente documental, do processo de candidatura do Senhor A..., importaria saber que circunstâncias explicam:
- a. que as minutas utilizadas pelos Serviços de Desenvolvimento Agrário estivessem desajustadas relativamente ao regime jurídico e regulamentar aplicável e que, logo que detectado, este estado de coisas não tivesse sido alterado;
 - b. que os documentos indispensáveis à análise da situação dos beneficiários (no caso do Senhor A..., os documentos sobre a situação perante a Segurança Social) não fossem exigidos na data da apresentação da candidatura;
 - c. que os técnicos dos Serviços de Desenvolvimento Agrário não dispusessem das informações cabais (ou, pelo menos, suficientes) para enquadrar correctamente os beneficiários;
 - d. que, não obstante a sucessão de problemas detectados, não tivesse havido (pelo menos o processo não dá conta dele) um esclarecimento escrito, com carácter de urgência, do tipo *“instruções para o correcto enquadramento dos beneficiários”*.
29. Estas questões, motivadas, insisto, apenas pela análise de um único processo, são indícios muito preocupantes relativamente à própria organização administrativa que

suportava os projectos abrangidos pelas medidas florestais na agricultura – com a circunstância, agravante, de estarem em causa avultadas verbas públicas.

- 30.** Sobre a matéria em análise, importa que não se queira, por comodidade, dirigir as críticas, unicamente, à estrutura da Direcção Regional dos Recursos Florestais e aos Serviços de Desenvolvimento Agrário do Pico, com base na circunstância de estas entidades assegurarem, em primeira mão, o enquadramento dos beneficiários. Com efeito, a actuação do IFADAP – seja nas acções de fiscalização realizadas *a posteriori*, seja no tempo de reacção às deficiências suscitadas, seja (e sobretudo) nos meios de resposta às irregularidades detectadas – não está isenta de reparo e motiva, de forma acrescida, preocupações sérias. Note-se que, no caso em apreço, as incongruências do processo foram detectadas pela Direcção Regional dos Recursos Florestais (**doc. 15**) e em momento em que o projecto já estava, em definitivo, concluído – sendo que, em 25/03/96, a Delegação Regional do IFADAP tinha já feito a análise nº 1 do projecto (**doc. 3**). Acresce que o IFADAP já se apercebera – como resulta do teor da informação nº 43, de 08/11/2000 (**doc. 20**), da comunicação nº 224/2001, de 10/09/2001 (**doc. 22**), da comunicação nº 1153/2001, de 22/10/2001 (**doc. 23**) e, também, da informação nº 37, de 25/09/2000 (**doc. 26**) – da deficiente intervenção dos Serviços de Desenvolvimento Agrário mas, nem assim, tomou medidas, com carácter preventivo, visando uma alteração definitiva dos procedimentos até aí seguidos, fosse ao nível da minuta utilizada, fosse relativamente ao entendimento seguido, fosse quanto à necessidade de ser logo documentada a situação referente à Segurança Social.
- 31.** Talvez esta notória desarticulação funcional explique, então, que nunca haja sido suscitada, ao longo do procedimento, a questão do incumprimento contratual dos beneficiários, tudo indiciando que estes cumpriram as cláusulas que lhes foram comunicadas, exactamente nos termos em que as mesmas lhes foram explicadas. Aliás, veja-se que, no caso do Senhor A..., os elementos que permitiram detectar as irregularidades foram pedidos ao próprio interessado, e por ele facultados, sendo razoável concluir que, se os mesmos tivessem sido solicitados (ou fossem exigíveis) logo no momento da candidatura, nenhuma irregularidade teria ocorrido e o enquadramento teria sido, logo então, correcto. De facto, independentemente dos aspectos particulares deste processo, a questão central para a qual importaria ter resposta subsiste a mesma: que circunstâncias impediram que (como pareceria ser linear) os candidatos fossem obrigados a instruir os respectivos processos de candidatura já devidamente acompanhados da documentação necessária a uma correcta e cabal averiguação da respectiva situação? É que, se assim tivesse sido, a regularidade dos procedimentos estaria menos dependente de critérios subjectivos de interpretação e menos sujeita a correcções posteriores.
- 32.** Chegados aqui, não pode evitar-se a conclusão de que, às notórias dificuldades dos Serviços de Desenvolvimento Agrário do Pico e dos respectivos técnicos, deve somar-se a insuficiente definição dos elementos documentais necessários à instrução das candidaturas e, bem assim, a insipiente análise dos processos (mesmo pelo IFADAP).
- 33.** E, assim sendo, deve frisar-se, uma vez mais, que não colhe a afirmação de que se está perante um caso de incumprimento contratual, sendo simplista - e profundamente injusto - dar por concluído o procedimento com um pedido de devolução das verbas irregularmente atribuídas (para mais, acrescidas de juros).

Aliás, o número de situações de deficiente enquadramento revela, sem margem para dúvidas, que o problema não pode ser imputado a cada um dos particulares envolvidos mas deve ser atribuído às entidades públicas intervenientes. Tanto assim é que, pelo menos nos traços essenciais, a situação do Senhor A... é idêntica ao caso do Senhor B... (projecto nº 8.10.99) a que alude a informação nº 37, de 25/09/2000 (**doc. 26**). Se não, veja-se: ambos foram enquadrados como “Outro Agricultor”, os dois são pensionistas e não estão vinculados, nos respectivos centros de prestações pecuniárias, à actividade de trabalhadores agrícolas. A diferença das situações reside, unicamente, no facto de um enquadramento ter sido feito pelo das Flores e do Corvo e, o outro, pelo Serviço de Desenvolvimento Agrário do Pico.

§3.

AS RELAÇÕES COM O BENEFICIÁRIO E OS DEVERES DE AUDIÇÃO E DE FUNDAMENTAÇÃO

- 34.** Permita-se-me referir, agora com maior detalhe, o ofício nº 33.511/6832/01, de 28/12/2001 (**doc. 25**), através do qual o IFADAP solicitou ao Senhor A... a devolução da verba indevidamente atribuída e que era do seguinte teor:

Exmo (s). Senhor (s),
Informamos V.Exa.(s) que, por decisão deste Instituto, deverá proceder à devolução do prémio por perda de rendimento, no montante de Esc.5.691.024\$00, acrescido dos respectivos juros.

Para mais esclarecimentos sobre o motivo desta devolução, deverá contactar os Serviços Regionais do IFADAP onde apresentou o seu projecto.

- 35.** Independentemente das questões já afloradas (do incumprimento contratual e da desarticulação entre os Serviços) - e que são essenciais - importa acrescentar que é dificilmente aceitável que, na conclusão de um procedimento tão complexo e tão exaustivamente debatido entre o IFADAP e a Direcção Regional dos Recursos Florestais, o principal interessado se tenha visto confrontado com uma comunicação telegráfica e totalmente desprovida de fundamentação. Sendo que aquele ofício viola, frontalmente, o disposto nos artigos 123º, 124º e 125º, do Código do Procedimento Administrativo e que, do mesmo passo, foi produzido em desrespeito ao disposto no artigo 100º, do Código do Procedimento Administrativo, relativo ao direito de audição do interessado, pondera-se que o IFADAP pretenda invocar os termos do contrato celebrado com o beneficiário e, bem assim, as disposições pertinentes do Decreto-Lei nº 31/94, de 5 de Fevereiro (designadamente o já referido nº 2 do respectivo artigo 6º), para justificar o teor do ofício e o procedimento adoptado.
- 36.** Mas, sobre este aspecto, julgo dever expressar o entendimento de que não era de todo impossível – e teria sido certamente aconselhável – compaginar as cláusulas contratuais com os preceitos do Código do Procedimento Administrativo, o que seria alcançado nos seguintes termos:

- a) primeiro, ouvindo o interessado antes de concluir pelo incumprimento;

- b) depois, mesmo considerando-se ter havido incumprimento, comunicando ao interessado a intenção de proceder à modificação ou à rescisão unilateral;
- c) posteriormente, ainda que se constatasse a necessidade da devolução das verbas, contactando com o beneficiário, designadamente visando a resolução não conflituosa da questão (a restituição voluntária);
- d) finalmente e no caso de as restantes vias se terem esgotado, exigindo a devolução através da notificação ao interessado para restituir as verbas, no prazo de 15 dias. Este ofício deveria ser, ainda assim, fundamentado, de facto e de direito.

37. Como é bom de ver, a leitura que o IFADAP fez dos preceitos legais e contratuais conduziu a um resultado substancialmente diferente, na medida em que, após ter analisado a questão internamente (com contactos pontuais com a Direcção Regional dos Recursos Florestais) e, tendo concluído pelo deficiente enquadramento do interessado, logo exigiu a devolução das verbas, no prazo de 15 dias, sem cuidar de invocar um único facto ou qualquer preceito jurídico.

38. Mas, o que se afigurou ainda mais inaceitável – e constituiu, para dizer o mínimo, uma grosseira violação do *princípio da colaboração da Administração com os particulares* (artigo 7º do Código do Procedimento Administrativo) – foi o facto de, ao mesmo tempo que exigiu a restituição das verbas, o IFADAP ter remetido as explicações para um contacto oral e futuro, da iniciativa do interessado.

39. Ademais e uma vez que o Senhor A... reside na Ilha do Pico e a Delegação Regional do IFADAP está instalada em São Miguel, os esclarecimentos seriam para prestar, com toda a probabilidade, por via telefónica.

40. Se outra razão não houvesse, este procedimento justificaria, por si só, uma tomada de posição da Provedoria de Justiça. Contudo, como ficou visto, diversos outros factos motivam a presente Recomendação.

V. CONCLUSÃO

§1. AS CONCLUSÕES FINAIS DA INSTRUÇÃO

41. Da análise do processo resultam, em suma, as seguintes conclusões relativamente à situação do interessado:

- 1ª. No momento em que apresentou a candidatura, o Senhor A... deveria ter sido enquadrado na categoria “Outro Beneficiário” e foi considerado, erradamente, como “Outro Agricultor”;
- 2ª. O enquadramento na categoria “Outro Agricultor” resultou, não de um incumprimento contratual mas, diferentemente, de um conjunto de deficiências - administrativas, funcionais e de articulação entre os

Serviços – imputáveis à Direcção Regional dos Recursos Florestais e ao IFADAP;

- 3^a. De entre as causas principais da deficiente actuação daquelas entidades públicas destaca-se a utilização de minutas desajustadas, o desconhecimento técnico revelado pelos funcionários dos Serviços de Desenvolvimento Agrário do Pico, a desarticulação entre os Serviços da Direcção Regional dos Recursos Florestais e do IFADAP e a deficiente actuação fiscalizadora do IFADAP relativamente aos processos de candidatura remetidos pelos Serviços de Desenvolvimento Agrário;
 - 4^a. Uma vez que não houve incumprimento contratual, o deficiente enquadramento inicial do Senhor A... não deve dar origem à obrigação de restituição das verbas recebidas em excesso mas, somente, ao reenquadramento devido.
- 42.** A instrução do processo aberto na Provedoria de Justiça permite formular, igualmente, as seguintes conclusões, relativamente à actividade administrativa do IFADAP e da Direcção Regional dos Recursos Florestais no âmbito dos procedimentos de apoios relativos às Medidas Florestais na Agricultura:
- 5^a. As situações de falta de comprovação documental das declarações verbais, de desconhecimento revelado pelos técnicos dos Serviços de Desenvolvimento Agrário envolvidos e, bem assim, de desarticulação funcional entre os Serviços da Direcção Regional dos Recursos Florestais e do IFADAP - que ocorreram no processo referente ao Senhor A... – estiveram, também, na origem de outros casos de deficiente enquadramento dos beneficiários e, igualmente, com repercussão ao nível da atribuição indevida de verbas públicas;
 - 6.^a Não obstante o facto de o IFADAP ter detectado diversas situações de erro de enquadramento dos beneficiários, estas somente deram origem ao reenquadramento devido (e, previsivelmente, à obrigatoriedade de devolução de verbas) e não existem nenhuma referências documentais que atestem tomadas de posição, dirigidas aos Serviços envolvidos, visando corrigir os procedimentos que vinham sendo seguidos;
 - 7.^a Do mesmo passo, não existem documentos que comprovem quaisquer chamadas de atenção ou instruções dirigidas aos Serviços de Desenvolvimento Agrário ou à Direcção Regional dos Recursos Florestais, sobre o correcto enquadramento dos beneficiários;
 - 8^a. A existência de casos de deficiente qualificação dos beneficiários e a verificação da incorrecta aplicação dos critérios de enquadramento pelos Serviços de Desenvolvimento Agrário justifica a realização de um levantamento exaustivo dos processos relativos às Medidas Florestais na Agricultura que possam ter sido indevidamente instruídos, visando detectar os erros de enquadramento e permitindo a posterior correcção dos casos irregulares;

- 9ª. Esta análise deve permitir, em especial, a ponderação das medidas, de carácter administrativo, necessárias ao melhoramento da intervenção dos Serviços de Desenvolvimento Agrário e do IFADAP, no apoio aos agricultores da Região Autónoma dos Açores.

**§2.
AS RECOMENDAÇÕES**

43. Pelas razões que deixei expostas e no exercício do poder que me é conferido pelo disposto no artigo 20º, nº 1, alínea a), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril, **recomendo** ao IFADAP:

- A. Que, com fundamento na inexistência de incumprimento contratual, seja revogada a deliberação relativa à restituição, pelo Senhor A..., das quantias indevidamente atribuídas;**
- B. Que, com referência a um período determinado (v.g., os últimos 5 anos) seja realizado um levantamento exaustivo das situações de enquadramento de todos os beneficiários das Medidas Florestais na Agricultura susceptíveis de estarem incorrectamente enquadrados;**
- C. Que, em função das conclusões obtidas naquela averiguação, seja reformulado o procedimento de recepção, organização e análise das candidaturas, por forma a serem evitadas situações de deficiente atribuição de verbas públicas.**

44. Permito-me lembrar a V.Ex.^a a circunstância de a formulação da presente recomendação não dispensar, nos termos do disposto no artigo 38º, nºs 2 e 3, da Lei nº 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.

H. Nascimento Rodrigues

Anexo: documentos 1 a 26.