

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

00240/10.4BEMDL

17 de abril de 2020

Helena Ribeiro

DESCRITORES

Falta de fundamentação de direito > Aproveitamento do ato

SUMÁRIO

1-A obrigação de fundamentação de uma decisão administrativa é uma exigência de legalidade externa do ato administrativo destinada a garantir a compreensibilidade e a inteligibilidade da decisão administrativa e daí que só possa dar-se como satisfeita quando a decisão administrativa contenha a enunciação das razões factuais e jurídicas que a Administração considerou e ponderou antes de proferir a decisão.

2- A decisão do IFAP que ordena a devolução de ajudas financeiras concedidas ao beneficiário com indicação de que a mesma «encontra fundamento nas conclusões da visita de acompanhamento técnico ao projeto de V.Ex.^a, realizado pela entidade competente em 06-09-2006, o qual permitiu apurar uma situação de incumprimento da legislação aplicável á medida ação acima identificada», não está fundamentada de direito.

3- O princípio do aproveitamento do ato administrativo que se exprime pela fórmula latina “utile per inutile non vitiatur”, positivado no artigo 163.º, n.º5 do CPA «consiste na desculpabilização dos vícios de que o ato padece pela Administração ou pelos tribunais», persistindo o ato impugnado não obstante o vício que o inquina, gerando efeitos jurídicos válidos.

4- Não sendo seguro que a decisão administrativa a proferir só pode ser aquela que concretamente foi proferida através do ato anulável, não pode haver lugar à aplicação do princípio do aproveitamento do ato.

*

* Sumário elaborado pelo relator.

TEXTO INTEGRAL

Acordam os Juizes Desembargadores do Tribunal Central Administrativo do Norte:

I-RELATÓRIO

1.1. F., residente na Avenida (...), (...), propôs ação administrativa especial contra o **IFAP - INSTITUTO DO FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS, IP**, pedindo que a ação seja julgada procedente, e consequentemente, que o ato impugnado seja declarado nulo ou, para o caso de assim se não entender, que o mesmo seja anulado.

Alegou, para o efeito, em síntese, que é agricultor e que nessa qualidade candidatou-se junto do “IFADAP” a um projeto para ajuda na aquisição de um trator e respetivas alfaias, no âmbito do programa AGRIS, tendo sido aprovado o subsídio de € 10.806,46.

As características do trator a adquirir foram especificadas (35 CV 7CE45), tendo o autor, na aquisição, respeitado todos os pressupostos do contrato.

No dia 15.06.2006, o aludido trator foi interveniente num acidente, capotando. Depois de reparado o trator não ficou capaz de responder às necessidades do autor, razão pela qual o seu vendedor propôs a sua substituição urgente, e porque decorria a época de intensos trabalhos, o autor adquiriu um outro trator. Mais alegou que na sequência da visita à sua exploração agrícola ocorrida no dia 06.09.2006, foi notificado para proceder à reposição no valor de € 10.580,56 invocando-se como fundamento ter sido apurada “uma situação de incumprimento da legislação aplicável à medida/ação acima identificada”.

O autor entende que o referido ato não se encontra devidamente fundamentado, quer de facto, por insuficiência e contradição, quer de direito, por falta de qualquer referência a preceito ou obrigação eventualmente violado, para além de não identificar convenientemente a autoridade que o praticou.

Por fim, sustenta que a substituição do trator subsidiado por outro, motivado por acidente/inutilização do primeiro, não pode constituir motivo para a reposição total da quantia em questão, impondo-se sempre recorrer à equidade, enfermando o ato impugnado de vício de violação de lei.

*

1.2. Regularmente citado, o Réu contestou, defendendo-se por exceção, invocando a inimpugnabilidade do ato e a improcedência da ação, por não se afirmarem nenhum dos vícios que o autor assaca ao despacho impugnado, advogando que o ato se acha cabalmente fundamentado e justificado em razão dos seus pressupostos.

*

1.3. Proferiu-se despacho saneador que julgou a exceção da inimpugnabilidade do despacho impugnado, improcedente.

*

1.4. Em 09 de setembro de 2016, o TAF de Mirandela proferiu sentença que julgou a presente ação procedente, dela constando o seguinte segmento decisório:

«Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes deste Tribunal em negar provimento aos recursos interpostos por ambas as Apelantes e, em consequência, confirmam o despacho e a sentença recorridos.

Custas das apelações pelas respetivas Apelantes - artigo 527.º, n.ºs 1 e 2 do CPC.

Registe e notifique.»

*

1.5. Inconformado com a referida decisão, o Apelado interpôs recurso jurisdicional que motivou, terminando com a apresentação das seguintes conclusões:

«A.O presente recurso jurisdicional vem interposto da sentença datada de 09 de setembro de 2016 nos autos à margem identificados, a qual julgou procedente a ação por vício de falta de fundamentação.

B. Salvo melhor entendimento, na situação em apreço, o Tribunal faz uma errada avaliação da matéria de facto subjacente ao ato administrativo impugnado ao entender que o ato administrativo impugnado «embora contenha uma fundamentação de facto, não contém uma fundamentação de direito», e, como tal, fez uma incorreta aplicação do direito aplicável.

C. Razão pela qual se assume como forçosa a conclusão de que a dita sentença recorrida se encontra ferida de error in iudicando, determinada pela incorreta apreciação e decisão sobre a matéria de facto e, em consequência, pela incorreta interpretação e aplicação das normas legais e processuais aplicáveis ao caso sub iudice, o qual implica que a decisão em crise padeça de uma clamorosa injustiça.

D. Face ao exposto, a presente sentença procedeu a uma clara omissão e errónea avaliação da matéria fáctica subjacente aos presentes autos, e pela análise dos erros de julgamento quanto à interpretação e aplicação das normas relativas à falta de fundamentação no ato administrativo anulado.

E. Importa desde logo salientar que, a sentença proferida, relativamente à matéria de facto dada como provada na alínea 11) é omissa relativamente à afirmação do ora recorrido de que «atendendo a estar em plena campanha de colheita optou pela troca do veículo sem pedir autorização por desconhecimento dessa obrigação» (cfr. fls. 29 a 33/81 da pasta I do PA, cujo teor se considera integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

F. Tal facto é relevante porque está em manifesta contradição com a alínea 6) da matéria de facto dada como provada pelo Tribunal a quo, na qual o ora recorrido admite que «solicitou [ao IFAP] a alteração de potência do trator de 35cv para 43cv», ou seja, tinha perfeito conhecimento da necessidade contratual e

legal de solicitar autorização para alterar a potência do trator do contratado, conforme aliás melhor resulta do facto dado como provado em 5).

G. Face ao exposto, atento o teor de fls. 29 a 33/81 da pasta I do PA, propõe-se o aditamento à alínea 11) da matéria de facto dada como provada da seguinte expressão in fine: «atendendo a estar em plena campanha de colheita optou pela troca do veículo sem pedir autorização por desconhecimento dessa obrigação» (cfr. fls. 29 a 33/81 da pasta I do PA, cujo teor se considera integralmente reproduzido para todos os efeitos legais), aditamento ao facto 11).

H. Acresce ao exposto que a sentença proferida relativamente à matéria de facto dada como provada é omissa relativamente ao teor de fls. 50 a 52/76 da pasta II do PA, pelo que se **propõe o aditamento** entre o facto 11) e o 12) **do facto 11a) com o seguinte teor:**

1a) A Autoridade de Gestão do PO Norte (AG), onde se insere este projeto da medida AGRIS, através da ficha de decisão e identificação da dívida, em 31/07/2007, confirma a irregularidade e decide a recuperação de verbas neste projeto, no valor de EUR 8.312,71, remetendo-a ao Instituto, para que proceda à recuperação do referido montante (cfr. fls. 50 a 52/76 da pasta II do PA, cujo teor se considera integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

I. Tal facto é relevante porque comprova que com fundamento na referida visita de acompanhamento, facto dado como provado em 10), o projeto foi considerado irregular no que respeita ao trator apresentado aquando da visita, porque não correspondia ao trator efetivamente subsidiado.

J. O ora recorrido não podia alegar o desconhecimento da obrigatoriedade de comunicar ao Instituto a alteração da potência do trator e troca do mesmo, porque tal decorre das regras e normativos referentes ao projeto a que se candidatou, dos quais tomou conhecimento aquando da apresentação da candidatura e, posteriormente, aquando da assinatura do contrato de atribuição de ajudas que reflete, no geral, as regras estabelecidas normativamente.

K. Aliás, tal alegação é inclusive contraditória com a posição anteriormente assumida pelo próprio recorrido no âmbito do presente projeto, o qual através de comunicação de 08/10/2002, aquando da primeira alteração referente ao trator, solicitou por escrito à DRAP Norte essa alteração de potência do trator e a mesma foi aprovada (cfr. facto 6) da matéria de facto dada como provada e fls. 60 e 61/81 da pasta I do PA).

L. Como resulta do facto 6), dado por provado pelo Tribunal a quo, em 8/10/2002, o ora recorrido solicitou a alteração de potência do trator de 35 cv para 43 cv.

M. Deste modo, não se compreende como, posteriormente, ao ter o alegado acidente e ter trocado o trator aprovado por um novo de 65cv, conforme resulta do facto dado como provado em 11), o recorrido

“esqueceu-se de comunicar/informar o IFAP” e solicitar autorização para o efeito, à semelhança do que já fizera anteriormente, conforme obrigação que resulta do clausulado do contrato subscrito pelo ora recorrido e constante da matéria de facto dada como provada em 5).

N. Atento o referido, o ora Recorrente entende que o Tribunal “a quo” errou na decisão da matéria de facto, tendo julgado incorretamente os factos 5), 6), 10) e 11) dos factos provados, face à errada apreciação da prova produzida a respeito de cada um deles, e ao omitir a matéria cujo aditamento se propôs como 11a), uma vez que da conjugação dos referidos factos resulta que o ora recorrido tinha perfeito conhecimento das normas contratuais aplicáveis, e em especial, da obrigação de comunicar, para efeitos de autorização do IFAP, qualquer alteração nos termos e para os efeitos das Cláusulas C.3, C.6 e C.7 do contrato celebrado, facto dado como provado em 5).

O. Face ao exposto, a presente sentença procedeu a uma clara omissão e errónea avaliação e contradição da matéria fáctica subjacente aos presentes autos, ignorando deliberadamente que o ora recorrido tinha perfeito conhecimento das razões de direito que estiveram subjacentes ao ato impugnado, designadamente, o recorrido, conforme resulta da matéria de facto dada como provada, revela perfeito conhecimento das cláusulas contratuais e obrigações legais assumidas com a celebração do contrato, pelo que a sentença proferida deve ser revogada.

P. Assim, salvo melhor entendimento o Tribunal recorrido decidiu a nosso ver mal ao entender que o ato administrativo impugnado se encontrava fundamentado de facto, mas não de direito, concluindo que o ato padece do vício de falta de fundamentação, porquanto o ato impugnado foi praticado ao abrigo de cláusulas contratuais, as quais conforme melhor resulta dos factos dado como provados pelo Tribunal a quo em 5) e 6), eram do conhecimento do ora recorrido.

Q. De facto, o ora recorrido não pode legalmente alegar o desconhecimento das mesmas, uma vez que tal obrigação incumprida resultava diretamente das obrigações contratuais subscritas por si, razão pela qual, também não pode o Tribunal ora recorrido concluir pela inexistência de normas legais para fundamentar o ato impugnado, desde logo porque tal alegação está manifestamente em contradição com o que deixamos referido supra e conforme aliás resulta da matéria de facto dada como provada em 5), 6), 10) e 11).

R. Parece que o Tribunal ignora, deliberadamente, o projeto de investimento apresentado pelo ora recorrido, o teor do Contrato de Atribuição de Ajudas celebrado, todo o processo administrativo e as respetivas comunicações trocadas com o Instituto e nas quais o recorrido SEMPRE participou e que estão subjacentes à tomada de posição na decisão final que já havia sido anteriormente comunicada em sede de audiência prévia, conforme, aliás, resulta da matéria de facto dada como provada.

S. O recorrido incumpriu as obrigações legais e contratuais para receber a ajuda e isto mesmo foi explicado ao recorrido através da exposição dos factos e das regras fundamentadoras das irregularidades detetadas.

T. Por outro lado, basta uma simples leitura da decisão final ínsita no ofício nº 5168/DAI/UPRF/2009, facto dado como provado em 12, para verificar que a mesma responde detalhadamente às questões de facto e de direito suscitadas pelo ora recorrido e para se perceber, de forma sumária, mas evidente, os factos e a legislação subjacentes à prática do mesmo.

U. Tanto assim é que o Tribunal recorrido limita-se a referir que o ato administrativo impugnado remete «genericamente para a legislação aplicável não constitui uma fundamentação de direito», sem sequer concretizar a insuficiência da fundamentação do ato impugnado para justificar a alegada falta de fundamentação de direito.

V. Ora, tem sido jurisprudência pacífica e unânime que “a fundamentação do acto administrativo, destina-se, não só, a revelar ao administrado como se formou a vontade do emitente do acto, mas também, a permitir à Administração reflexão, sobre se certos factos, encarados à luz de certos preceitos legais, impõem a prolação do acto administrativo” (vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de março de 1983, Proc. 16559, disponível em www.dgsi.pt).

W. Aliás, conforme referimos, pela simples leitura da decisão final resulta evidente como se formou a vontade da administração e a respetiva fundamentação de facto e de direito.

X. Sucede ainda que “a suficiência da fundamentação de um determinado acto administrativo deve ser apreciada em razão da motivação contextual, isto é, da que nele se incorpora e lhe é contemporânea” (vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de junho de 2003, Proc. 482/03, disponível em www.dgsi.pt), “Somente [gerando] invalidade do acto administrativo por vício de forma derivado de falta de fundamentação de facto a omissão total de fundamentos de factos. Não havendo isenção de fundamentação de facto esta deve existir, mesmo que sucinta ou expressa por formas especiais” (vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 de Janeiro de 1996, Proc. 14619, disponível em www.dgsi.pt).

Y. Deste modo, “um acto está suficientemente fundamentado sempre que um destinatário normal, colocado perante o acto em causa, possa ficar ciente das razões que sustentam a decisão nele prolatada” (cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27 de maio de 2003, Proc. 1835/02, disponível em www.dgsi.pt).

Z. Ainda assim, sempre se dirá que, conforme jurisprudência uniforme do STA, a fundamentação dos atos é um conceito relativo, que varia em função do tipo legal de ato, dos seus antecedentes e de todas as circunstâncias com ele relacionadas, designadamente as típicas condutas administrativas, que permitam dar a conhecer o iter cognoscitivo e valorativo que levou a que fosse decidido dessa maneira e não de outra, estando suficientemente fundamentados quando um destinatário normal se aperceba das razões de

ser da decisão.

AA. Ou seja, a fundamentação dos atos administrativos visa, além do mais, dar a conhecer as razões por que foi decidido de uma maneira e não de outra, de molde a permitir aos seus destinatários uma opção consciente entre a sua aceitação e a sua impugnação contenciosa, pelo que, salvo melhor entendimento, no caso em apreço, pela motivação em que se apoia o ato ora impugnado mostra-se apto a revelar a um destinatário normal as razões que determinaram a decisão, razão pela qual inexistente o vício de falta de fundamentação e o entendimento veiculado pelo Tribunal ora recorrido, salvo o devido respeito, carece em absoluto de razão.

BB. De realçar, novamente, que no referido contexto importa não esquecer a intervenção do ora recorrido no âmbito de todo o procedimento administrativo, designadamente, as comunicações trocadas com o Instituto e com a DRAP Norte, designadamente, o pedido do ora recorrido de autorização para troca do trator conforme resulta do facto 6) da matéria de facto dada por provada, porque, com efeito, conforme se colhe do Processo Administrativo, no âmbito do controlo efetuado, os Serviços concluíram que «o trator presente na exploração de matrícula XX-XX-VR (New Holland, mod. TN 65V) não correspondia ao trator aprovado e pago, conforme apresentado na factura de Varanda & Cordeiro, Lda.», **facto dado como provado em 10).**

CC. Conforme também se colhe do mesmo Processo Administrativo, na sequência do controlo efetuado à exploração do recorrido, o Coordenador Regional da medida AGRIS comunicou-lhe os resultados de tal ação de fiscalização e controlo, através do ofício MGL0600030278, sendo que, subsequentemente, com base nas conclusões constantes de tal Relatório de Controlo (do conhecimento do recorrido), e da posição por este expressa na sua resposta, promoveu a audiência a que aludem os artigos 100º e 101º do CPA [factos dados como provados em 10), 11) e 12)].

DD. Deste modo, o ora recorrido, conhecedor, que foi, quer do relatório do controlo, quer da intenção da decisão final a proferir pelo Instituto no âmbito do procedimento, teve perfeito conhecimento da factualidade subjacente à irregularidade detetada, uma vez que o trator presente na exploração não correspondia ao trator pago e aprovado no contrato celebrado (cuja ignorância o recorrido e o tribunal não podem alegar), passando, então, a estar em condições de poder tomar posição detalhada sobre as mesmas em sede de audiência de interessados.

EE. Em tais circunstâncias, dúvidas não se poderão suscitar relativamente ao facto de que o Instituto, na prolação da decisão final impugnada nos presentes autos, se fundou, por um lado, na realidade que os Técnicos dos Serviços de Controlo puderam, pessoal e diretamente, constatar na visita de acompanhamento ao projeto aprovado, conforme corroborado pelo próprio recorrido (o trator aprovado e pago não estava presente na exploração) e, por outro lado, na falta de qualquer comprovação documental do ora recorrido que permitisse certificar ou, pelo menos, ter por provável, o alegado acidente e

necessidade imperiosa de substituir o equipamento aprovado e objeto de subsídio sem prévia autorização por parte do IFAP.

FF. Acresce ao exposto que resultava expressamente do contrato subscrito pelo recorrido, nas cláusulas C.3. e C.6., que o recorrido devia manter os bens adquiridos, devendo, em caso de alteração de solicitar autorização ao IFAP.

GG. Deste modo, não se trata, conforme alega o Tribunal a quo, duma fundamentação de direito a posteriori e não consentânea com o ato administrativo impugnado, porque conforme melhor resulta dos factos 5) e 6) da matéria de facto dada como provada, tal obrigação contratual e legal era conhecida pelo ora recorrido desde a aprovação do projeto e celebração do contrato e tendo presente toda a tramitação do procedimento administrativo conducente à prática do ato administrativo impugnado nos presentes autos e, principalmente, a intervenção pessoal do recorrido em tal procedimento, ter-se-á que concluir que o ato impugnado se acha fundamentado quer no plano dos factos, quer no plano do direito.

HH. Como tal, afigura-se-nos que o Tribunal a quo, ao proferir a decisão contida na sentença ora recorrida, não aplicou corretamente o direito ao caso concreto.

II. Deste modo, resultando a obrigação legal de manutenção do equipamento aprovado e pago de uma cláusula contratual subscrita pelo recorrido, a fundamentação de direito não exigia a indicação dos preceitos da lei e/ou do contrato, bastando a referência aos princípios jurídicos pertinentes, ao regime legal aplicável ou a um quadro normativo determinado, razão pela qual o ato impugnado nos presentes autos faz referência expressa «ao incumprimento da legislação aplicável à medida (...) constatou-se que, o trator presente na exploração (...) não correspondia ao tractor aprovado e pago».

JJ. Conforme tem sido entendimento do STA, vide Acórdão do STA de 16/3/2006 - JSTA00062871, "A fundamentação do acto administrativo é um conceito relativo, variando em função do tipo legal de acto e das circunstâncias em que foi proferido, devendo exigir-se apenas que, atentos aqueles aspectos, perante o itinerário valorativo e cognoscitivo de um acto administrativo, um destinatário normal possa ficar a saber as razões por que se decidiu em determinado sentido"., ora, no caso em apreço, pela motivação em que se apoia, o ato impugnado mostra-se apto a revelar a um destinatário normal as razões que determinaram a decisão, o que significa que não ocorre o vício imputado pelo Tribunal a quo ao ato impugnado, de fundamentação insuficiente, por não se encontrar expressa fundamentação de direito.

KK. Porquanto, a irregularidade detetada mais não é do que a violação/concretização do disposto nas cláusulas C.3, C.6. e C.7, conforme consta da matéria de facto dada como provada em 5), 6) e 10).

LL. As cláusulas contratuais supra referidas, expressamente conhecidas do recorrido (conforme resulta do facto 6) da matéria de facto dada como provada), não só estipula a necessidade de manter os

equipamentos subsidiados, como estabelece a obrigação de comunicar e/ou solicitar autorização a qualquer alteração ao equipamento constante do projeto objeto de aprovação e pago.

MM. É certo que, muito embora o ato impugnado faça expressa referência ao incumprimento da ação/projeto aprovado e pago, não se referiu, em concreto, qual a cláusula efetivamente incumprida.

NN. E não referiu, porque nem tinha que referir, visto que o projeto foi aprovado em função do equipamento apresentado, pelo que, nos termos legais, o ora recorrido era obrigado a manter, não sendo, como tal um ato discricionário da Administração, pois resulta da aplicação da lei, transcrita para o contrato celebrado.

OO. Assim, do referido contrato de ajuda celebrado constava como “Obrigações do Beneficiário”, a Cláusula C.3 determinava a manutenção integral dos requisitos da concessão da ajuda; a Cláusula C.6 determinava “Aplicar nos fins do projeto os bens adquiridos e não os alienar, locar ou por qualquer forma onerar sem prévia autorização do IFADAP” e a cláusula C. 7 determinava a manutenção integral das condições referentes ao cálculo do montante das ajudas [facto 5) dado como provado].

PP. De igual modo, no que respeita à legislação que regula a ação 1, republicada pela Portaria nº 1196/2003, o projeto ficou desconforme face às regras definidas para a elegibilidade da despesa, designadamente quanto ao seu artigo 8º no que respeita à alínea e) do nº 1 e ao nº 3). De facto, a ação 1 denominada de “Diversificação na Pequena Agricultura”, à qual o recorrido se candidatou, enquadra-se nos artigos 4º a 7º e nos 7º e 10º travessões do artigo 33º do Regulamento (CE) nº 1257/99 de 17 de Maio de 1999, com as disposições previstas no Decreto-Lei nº 54 – A/2000 de 7 de Abril e no Decreto-Lei nº 163-A/2000 de 27 de Julho, e demais legislação complementar, relativas à Medida AGRIS.

QQ. O Regulamento de Aplicação desta ação foi aprovado pela Portaria nº 533-H/2000 de 1 de Agosto. Por imperativo comunitário procedeu-se à sua revogação através da Portaria nº 1109-E/2000 de 27 de Novembro, alterada pelas Portarias nº 1103-B/2001, de 15 de Setembro, nº 387/2002, de 11 de Abril e nº 1196/2003, de 13 de Outubro, que republicou em anexo o Regulamento de Aplicação desta ação.

RR. Deste modo, o Projeto nº 2001200086666 do recorrido foi aprovado no âmbito desta ação 1 da medida AGRIS, regendo-se pela legislação nacional e comunitária supra referidas, bem como pelos normativos específicos da ação e pelo contrato de atribuição de ajudas, outorgado entre as partes em 14/09/2002, ora, resultando essa obrigatoriedade de autorização e manutenção integral dos requisitos da concessão da ajuda da aplicação da lei e do próprio contrato celebrado, ser-lhe-á aplicável o princípio da irrelevância da ignorata iuris, consagrado no artigo 6.º do Código Civil, que se traduz na aplicabilidade de todas as normas legais aos sujeitos jurídicos independentemente do seu conhecimento ou desconhecimento do respetivo conteúdo.

SS. Mais, a obrigatoriedade de manutenção das condições e equipamentos aprovados e subsidiados resultava de forma expressa no próprio contrato celebrado, não podendo o recorrido alegar o seu desconhecimento, sendo, igualmente, factos públicos e notórios, inclusivamente objeto de publicação nos mais diversos jornais.

TT. Ora, define o Prof. Lebre de Freitas, in 2º volume do Código de Processo Civil Anotado, factos públicos e notórios, como factos do conhecimento geral, isto é, conhecidos ou facilmente cognoscíveis pela generalidade de pessoas normalmente informadas, de tal modo que não haja razão para duvidar da sua ocorrência, ou seja, a obrigatoriedade legal de manutenção das condições e equipamentos aprovados no projeto apresentado e aprovado e pago pelo Instituto nos presentes autos era facilmente cognoscível pelo recorrido.

UU. Não obstante, refira-se ainda que, salvo melhor entendimento, o que por mero dever de patrocínio se refere, ainda que se considerasse a decisão final impugnada nos presentes autos insuficientemente fundamentada de direito por não indicar as efetivas cláusulas contratuais e legais aplicáveis, o suprimento de tal eventual falta, não alterava o seu sentido decisório.

VV. Na verdade, quando se está perante um poder vinculado, como é o caso, já que decorre das próprias condições de aprovação do projeto apresentado nos termos da alínea e) do nº 1 e nº 3) do artigo 8º da Portaria nº 1196/2003, a ocorrer falta de fundamentação, (o único vício julgado procedente quanto ao ato impugnado), a supressão de tal vício (que era a única consequência a que uma eventual procedência do recurso conduziria), não altera, em nada, o sentido e alcance da decisão final proferida.

WW. Entendem, e bem, a Jurisprudência e a Doutrina que, nestes casos, o não conhecimento do recurso, não envolve denegação de justiça, mas antes se rege, por razões de economia processual e por exigência do princípio da utilidade do recurso, no qual radica, em última análise, a existência ou não de legitimidade da recorrente.

XX. Neste sentido pode ver-se o Acórdão do STA, 2ª Secção, de 27 -05-1986, Proc. nº 13.897, de que se transcreve as seguintes passagens:

"... importa ter em atenção, que o dever de decidir uma certa questão apresentada à consideração de um tribunal, ao seu julgamento num ou noutro dos sentidos possíveis, só é logicamente exigível, quando essa decisão tenha um efeito útil...". "É preciso notar, que aos Tribunais incumbe dirimir conflitos de interesse realmente existentes e não teorizar por puro diletantismo ou para firmar esta ou aquela doutrina".

"... neste processo, como em qualquer outro, o escopo tido em vista tem de ser «interessado», isto é, tem de ter interesse para quem recorre, interesse esse que, em princípio, não se esgota na mera reposição da legalidade, ou seja, na anulação do acto viciado, para que futuramente a Administração pratique um acto isento de vícios, mas que exige mais, exige que a anulação do acto viciado seja requerida, salvo na hipótese de o recorrente ser o MP, por quem para tanto tenha legitimidade, ou seja, para usarmos a

terminologia legal por quem tenha um «interesse directo, pessoal e legítimo na anulação» - Artº 46º, nº 1, do RSTA"... podemos concluir que, em princípio, o recurso contencioso de anulação tem de visar um fim útil, que se traduz em a anulação requerida não ter por objectivo último o desaparecimento do acto recorrido para futura prolação de um novo acto, com o mesmo sentido ou alcance, mas «limpo de vícios»".

YY. Desta forma, ainda que eventualmente se entenda que existiu um vício na fundamentação de direito do ato, verifica-se através de um juízo de prognose póstuma, que efetivamente a decisão final resulta da legislação aplicável e das cláusulas contratuais subscritas pelas partes, pelo que a decisão tomada, nos termos da lei e do contrato celebrado, era a única legalmente possível.

ZZ. Ora, caso o presente recurso fosse declarado improcedente, a entidade ora recorrente, nos termos do artigo 137º do anterior CPA (atual 163º do CPA), procederá à reforma da decisão na parte viciada, unicamente acrescentando, para o referido efeito, a indicação das cláusulas contratuais violadas e constantes da matéria de facto dada como provada em 5).

AAA. Assim sendo também à luz do princípio do aproveitamento do ato administrativo, a decisão contida no ofício nº 5168/DAI/UPRF/2009, deverá ser confirmada.

BBB. Face ao exposto é manifesto que o presente recurso deve proceder, não tendo o Tribunal a quo feito uma correta interpretação dos factos e da legislação aplicável ao caso, pelo que a sentença proferida deve ser revogada e substituída por outra que julgue o alegado vício de falta de fundamentação improcedente.

Nestes termos e nos mais de direito que V. Exas. doutamente suprirão, deverá ser julgado procedente o presente recurso jurisdicional, revogando-se a sentença recorrida, julgando o alegado vício de falta de fundamentação improcedente e considerando-se válida a decisão final proferida pelo IFAP, com todas as legais consequências.»

*

1.6. O Apelado contra-alegou, formulando as seguintes conclusões:

«1ª - O acto recorrido enferma do vício de falta de fundamentação de direito, pois que não indica qual o preceito legal ou regulamento desrespeitado que o suporte;

2ª - O acto recorrido não se impõe à entidade demandada com sentido único, não atuando esta, no caso, no exercício de poderes vinculados; No quadro das competências a decisão recorrida não se impõe como a única possível;

3ª - Antes e diversamente, o quadro legal normativo no qual se acolhem os poderes da entidade recorrida - designadamente o Dec. - Lei nº 163 - A/2000 de 27 de Julho, bem como o contrato de concessão da ajuda, Cls E-1 e E-2 permitem à entidade recorrida aplicar várias medidas e graduá-las segundo as circunstâncias de facto ocorridas;

4ª - Tal quadro legal obriga a entidade demandada a fundamentar as suas decisões indicando,

especificadamente, o preceito violado ou, ao menos, o diploma que fundamenta a decisão, fundamentação que terá de ser contemporânea da decisão;

5ª - Não se patenteia contradição alguma entre o facto provado em 6) da matéria assente com qualquer das declarações feitas nos documentos dos autos pelo Autor, designadamente, aquela em que alega não ter pedido autorização por desconhecimento das regras; por quanto as circunstâncias dos dois factos são diferentes;

6ª - De facto, existe diferença notória, designadamente quanto à intenção, entre o solicitar alteração da cavalagem do tractor em momento prévio à sua aquisição e aquele outro que, em tempo de colheitas, se impõe como solução necessária a troca do tractor acidentado, facto determinante para a produção do qual o Autor em nada contribuiu;

7ª - No caso dos autos a entidade recorrida, como alegado, não actuou no exercício de poderes vinculados, não podendo, pois, afirmar-se que a alteração do contrato com a imposição de devolver a totalidade do subsídio seria a única decisão legalmente possível;

8ª - Nesta parte, bem andou o tribunal recorrido ao considerar que o acto impugnado está inquinado do vício de falta de fundamentação de direito tendo-o anulado, pelo que o tribunal recorrido avaliou bem os factos e fez irrepreensível aplicação do direito, devendo manter-se;

Acontece que,

9ª - O Autor apontou ao acto também a falta de fundamentação de facto que não mereceu acolhimento do Tribunal Recorrido, tendo sentenciado que, pela leitura do ofício nº 5168/DAI/UPRF/200 «facilmente se compreende quais os pressupostos de facto que justificam a actuação»; É, porém, de notar que a única e relevante constatação de facto feita pela entidade demandada está indicada no ofício 5168/DAI/UPRF/2009 (doc. 6 da p.i.) em que refere que na exploração foi encontrado um tractor que não corresponde ao aprovado..., facto que, por si só, não viola, nem é referenciado que viole qualquer dever que o destinatário devesse cumprir;

10ª - A entidade recorrida não mencionou com suficiente clareza o facto ou factos justificativos da decisão, mostrando-se o acto viciado por adoção de fundamento obscuro e insuficiente, violando, assim o art.125º do CPA;

11ª - E a mesma falta de clareza se verifica quanto à indicação da entidade que o proferiu. Sentenciou o Tribunal Recorrido que no ofício 5168 dos autos « é expressamente identificado o autor do ato, já que é o próprio autor do ofício, simultaneamente o autor do ato, que notifica o autor. ». Ora este juízo conclusivo não se impõe com a devida clareza a um destinatário normal, pois que o acto decisório aparece diluído no texto da notificação de difícil apreensão para um pequeno agricultor;

12ª - De todo modo a substituição do tractor nas circunstâncias alegadas pelo Autor não pode ser causa de revogação do contrato, pois que o fez para ocorrer à satisfação da necessidade das colheitas, bem como alegou desconhecer a imprescindibilidade da autorização; Considera a sentença que o incumprimento detetado foi o autor não ser autorizado a substituir o tractor de 43cv por um de 65cv. Só que esta falta não foi imputada ao Autor; aliás, nenhuma falta lhe foi assacada concretamente. Nem se pode afirmar que a actuação do A. impediu a verificação dos factos que determinaram a substituição, pois que se disponibilizou, se necessário, a enviar auto do acidente; Cfr.Doc. 7 da Pi. E não se vê que se tivesse sido

pedida autorização pudesse não ser concedida. Como não se vê que o auto do acidente não fosse suficiente para averiguar as razões da substituição; é de notar que também resulta dos autos que o trator substituto era da mesma marca e só não tinha a mesma cilindrada porque não havia para entrega;

13ª - Alegou o Autor que se fosse entendido, como foi, que, apesar das circunstâncias alegadas o comportamento imputado ao autor teria que ser sancionado, jamais se justificaria a reposição por inteiro do subsídio e haveria que respeitar o princípio da proporcionalidade, considerando o tempo do projecto já decorrido sem nenhum reparo;

14ª - Considerou o tribunal que apenas parte do subsídio estava a ser exigido. Mas erradamente no entender do aqui recorrente;

15ª - De facto, a quantia exigida corresponde, grosso modo, à tranche do subsídio referente ao preço do trator, como se conclui pelo teor do doc. nº 2 junto com a PI.

Sendo o preço do trator de E 16460.33, o respectivo subsídio é de E 8230.16 euros, exactamente a sua totalidade, decisão que, além de desproporcionada é também, injusta

16ª- De facto, tendo o projecto sido aprovado em 19/02/2002 para vigorar por um período de cinco anos terminaria, como aliás terminou, em 17/02/2007; tendo a troca do trator recorrido na data do acidente do trator substituído, ou seja no mês de Junho de 2006, haviam decorrido cerca de nove décimos do período de duração do projecto, faltando apenas cumprir um décimo do tempo. A quantia devia, portanto ser equivalente ao tempo do projecto que faltava cumprir ou seja, a quantia a repor seria de E 831.27. euros. Nesta parte o Tribunal Recorrido violou, por deficiente perceção dos factos, o art. 5º do CPA, sofrendo, assim, do vício de violação de lei.

Termos em que deve ser negado provimento ao recurso interposto pela Entidade Recorrente, mantendo-se a decisão recorrida;

Na hipótese, de o recurso principal ser julgado procedente, deve o Tribunal conhecer o recurso subordinado e, julgado procedente, anular-se a sentença recorrida como é de justiça.»

*

1.8. O Ministério Público junto deste TCA Norte, notificado nos termos e para efeitos do disposto no artigo 146.º, n. º1 do CPTA, **emitiu parecer, no sentido de que deverá ser negado provimento ao recurso** jurisdicional sub judice e, como decorrência, ser inteiramente confirmado o acórdão recorrido.

*

1.9. Prescindindo-se dos vistos legais mas com envio prévio do projeto de acórdão aos juízes desembargadores adjuntos, foi o processo submetido à conferência para julgamento.

**

II. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO.

2.1. Conforme jurisprudência firmada, o objeto de recurso é delimitado em função do teor das conclusões do Recorrente, não podendo este Tribunal conhecer de matérias nelas não incluídas, a não ser que as mesmas sejam de conhecimento officioso -cfr. artigos 144.º, n.º 2 e 146.º, n.º4 do Código de Processo nos

Tribunais Administrativos (CPTA) e artigos 608.º, n.º2, 635.º, nºs 4 e 5 e 639.º, nºs 1 e 2, do NCPC ex vi artigos 1.º e 140.º do CPTA – e, por força do regime do artigo 149.º do CPTA, o tribunal ad quem no âmbito dos recursos de apelação não se queda por cassar a sentença recorrida, conquanto ainda que declare nula a sentença decide “sempre o objeto da causa, conhecendo de facto e de direito”.

2.2. Nos presentes autos, as questões que a este tribunal cumpre ajuizar, no âmbito do **Recurso Principal interposto pelo IFAP, cifram-se em saber:**

(i) se a decisão recorrida enferma de erro de julgamento decorrente da omissão e errónea avaliação da matéria de facto;

(ii) se a decisão recorrida enferma de erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação das normas relativas à falta de fundamentação do ato administrativo anulado.

(iii) se a decisão recorrida enferma de erro de julgamento por na decisão recorrida não se ter considerado a teoria do aproveitamento do ato administrativo.

2.3. Quanto ao recurso interposto pelo Autor que este qualifica como tratando-se de um **“Recurso Subordinado”** suscita-se a **questão prévia** de saber se não se estará antes perante a **“Ampliação do Objeto de Recurso”**.

Isto porque, o Recorrente finaliza as respetivas alegações de recurso com o seguinte pedido:

«Termos em que deve ser negado provimento ao recurso interposto pela Entidade Recorrente, mantendo-se a decisão recorrida.

Na hipótese, de o recurso principal ser julgado procedente, deve o Tribunal conhecer o recurso subordinado e, julgado procedente, anular-se a sentença recorrida como é de justiça.»

2.4. Sobre o recurso subordinado rege o art.º 633º do Código e Processo Civil nos termos do qual se ambas as partes ficarem vencidas, cada uma delas pode recorrer na parte que lhe seja desfavorável, podendo o recurso, nesse caso, ser independente ou subordinado.

O recurso independente é o que as partes que ficaram vencidas podem interpor dentro do prazo e nos termos gerais.

Consequentemente, se ambas as partes ficaram vencidas, cada uma poderá recorrer, de acordo com as regras gerais enunciadas nos arts. 627º, 629º, 631º, 637º e 638º do CPC, da sentença recorrida da parte que lhes foi desfavorável.

Se ambas as partes ficarem vencidas e se o valor da sua sucumbência permitir a ambas interpor recurso daquela decisão e caso venham ambas a recorrer da decisão proferida nos termos gerais, nenhuma das vicissitudes por que vier a passar um dos recursos terá qualquer influência no outro, que será apreciado com total autonomia.

Pode, no entanto, acontecer que apesar de ambas as partes terem ficado vencidas, uma delas se conforme com a decisão e não recorra da mesma ou então o valor da sua sucumbência não lhe permita recorrer, o mesmo não se verificando em relação à outra parte.

Nessas situações, caso a outra parte venha a recorrer, “a justiça processual e a igualdade das partes justificam que se admita que a parte que inicialmente se conformara com a decisão e que foi surpreendida

com a interposição do recurso pela contraparte, possa, ela própria, interpor recurso da decisão, mesmo que já tenha decorrido o prazo geral dessa impugnação” (art.º 633º, n.º 2 do CPC), e que, inclusivamente, possa interpor esse recurso mesmo que a sua sucumbência não lho permita fazer nos termos gerais (n.º 5 daquele art.º 633º).

A este recurso que é interposto depois da interposição do recurso pela contraparte (e na sequência deste) chama-se “recurso subordinado”.

O recurso subordinado só é interposto porque a contraparte recorreu da decisão e daí que esse recurso seja sempre dependente da subsistência e admissibilidade do recurso principal, sendo, por isso, que o recurso subordinado caduca sempre que o recorrente desista do recurso principal/independente ou se este ficar sem efeito ou o tribunal não tomar conhecimento do mesmo, sendo que, nestes casos, todas as custas dos recursos independente e subordinado ficam a cargo do recorrente principal (art.º 633º, n.º 3 do CPC).

Caso o recurso independente e subordinado, sejam, admissíveis, o tribunal ad quem tem de conhecer de ambos os recursos no momento da decisão, sem que, diversamente daquilo que acontece em sede de ampliação de recurso, a improcedência do recurso principal obste ao conhecimento do recurso subordinado. Aliás, o resultado de um desses recursos (independente ou subordinado) não influi necessariamente no sucesso do outro.

Na situação em análise, considerando que o autor/Recorrente apenas pretende que os fundamentos de recurso que aduz contra a decisão proferida pelo Tribunal a quo sejam conhecidos pelo TCAN em caso de procedência do recurso principal, ou seja, se a decisão recorrida for revogada, **do que se trata verdadeiramente é de uma ampliação do objeto de recurso.**

2.5. Assim, no âmbito do pedido de ampliação do recurso apresentado pelo autor, em caso de procedência da apelação, impõe-se apreciar se a decisão recorrida enferma de erro de julgamento quanto á decisão de mérito por ter julgado:

(i)improcedente o vício de forma assacado á decisão recorrida decorrente de falta de fundamentação de facto;

(ii)improcedente o vício decorrente da falta de identificação do autor da decisão administrativa impugnada;

(iii)improcedente o erro nos pressupostos de facto e a violação do princípio da proporcionalidade assacado à decisão administrativa impugnada.

**

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.A DE FACTO

3.1. O Tribunal de que provém a decisão recorrida julgou provados os seguintes factos:

«1) O autor apresentou, em 30.11.2001, um projeto de investimento, que recebeu o n.º 2001200086666, tendo-se candidatado a subsídio atribuído ao abrigo do Programa AGRIS - Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ação 1 - Diversificação na Pequena Agricultura, o qual lhe foi concedido, através da

celebração, em 19.02.2002, de um Contrato de Atribuição de Ajuda com a entidade demandada;

Doc. 1 junto com a p.i.; P.A. I, fls. 66 e ss. e P.A. II, fls. 64 e ss.

2) Com o projeto referido o autor pretendia adquirir um trator agrícola e respetivas alfaias;

P.A. I, fls. 75;

3) O projeto foi aprovado, tendo sido concedido ao autor incentivo financeiro ao investimento, sob a forma de subsídio não reembolsável, no montante € 10 806,46;

Docs. 1 e 2 juntos com a p.i.; P.A. II, fls. 65

4) Por ofício de 19.07.2002 o autor foi notificado da aprovação do projeto para um investimento de € 21 612,92, sendo o subsídio de €10.806,46, com especificação das verbas de preço de cada um dos componentes, entre as quais as características do trator, 35 cv.;

Doc. 2 junto com a p.i.

5) Do contrato de ajuda referido constava como «obrigações do Beneficiário», entre o mais, o seguinte:

“ Texto integral no original; imagem”

Doc. 1 junto com a p.i.; P.A. II, fls. 64 e ss.

(...)

(...)

(...)

6) A 08.10.2002 o autor solicitou a alteração de potência do trator de 35 cv para 43 cv, comprometendo-se a assegurar a diferença de custo entre este último e o aprovado;

P.A. I, fls. 61

7) A substituição solicitada foi aceite por não alterar de modo significativo o projeto tal como foi aprovado, ficando expresso que o montante excedente não seria objeto de qualquer subsídio;

P.A. I, fls. 60

8) A 11.12.2002, o autor remeteu à entidade demandada os documentos comprovativos das despesas efetuadas, entre as quais se contava a aquisição de um trator New, mod. TCE50, com a matrícula XX-XX-UI; P.A. I, fls. 51 e ss.

9) Do total de despesa de € 21 813,09, foi validado o montante de € 21 612,92, a que correspondeu o pagamento do subsídio de € 10 806,46, não tendo sido aceite o montante de € 200,17, referente à aquisição do trator;

P.A. I, fls. 47 e 48

10) A 06.09.2006 foi feita uma visita de acompanhamento ao projeto pela DRAP em que se constatou que o trator subsidiado, com a matrícula XX-XX-UI, não se encontrava na exploração, tendo sido verificado no local um outro trator não autorizado, com a matrícula XX-XX-VR, Mod. TN 65v;

P.A. I - fls. 34 e 35

11) O autor apresentou, a 09.10.2006, exposição onde refere que, a 15.06.2006, havia sofrido um acidente com o trator referido em 8) e que após a sua reparação este não ficara capaz de responder convenientemente às necessidades, tendo-o substituído por trator que não apresentava as mesmas características por inexistir na altura tratores com as mesmas características para entrega;

Doc. 5 junto com a p.i.

12) O autor foi notificado, por ofício n.º 5168/DAI/UPRF/2009, assinado pelo vogal do Conselho Diretivo, com expressa indicação de «delegação e subdelegação de poderes - Despacho n.º 9899/2009, publicado no Diário da República n.º 71, II série, de 13 de Abril de 2009 e Despacho n.º 10787, II série, de 27 de Abril de 2009», do seguinte:

“ Texto integral no original; imagem”

Doc. 6 junto com a p.i.

(...)

13) O autor apresentou reclamação solicitando a reconsideração da decisão;

Doc. 7 junto com a p.i.

14) O autor foi notificado, por ofício n.º 002245/2010, assinado pelo Vogal do Conselho Diretivo, com referência expressa a «delegação e subdelegação de poderes - Despacho n.º 9899/2009, publicado no Diário da República n.º 71, II série, de 13 de Abril de 2009 e Despacho n.º 10787, II série, de 27 de Abril de 2009», do seguinte:

Doc. 8 junto com a p.i.

“ Texto integral no original; imagem”

(...)

IV.1.2 - Factos não provados

Inexistem factos com interesse para a decisão da causa que importe dar como não provados.

IV.1.3 - Fundamentação da matéria de facto

A convicção do Tribunal baseou-se na análise dos documentos juntos aos autos, bem como os juntos ao P.A. Os documentos em causa não foram impugnados e são especificados em cada um dos pontos.»

**

III.B DO DIREITO

B.1. Enquadramento

O Recorrente recorreu da decisão proferida pelo TAF de Mirandela assacando-lhe erro de julgamento sobre a matéria de facto e erro na subsunção jurídica efetuada.

Conforme resulta da decisão recorrida, o TAF de Mirandela anulou o ato administrativo proferido pelo IFAF que determinou o Autor/recorrido à reposição de verbas no valor de € 10.701,76, com fundamento em vício de forma por falta de fundamentação de direito.

A verba cuja reposição foi ordenada ao autor, foi-lhe atribuída a título de subsídio no âmbito do projeto de investimento n.º 2001200086666 que foi aprovado na sequência da sua candidatura ao Programa AGRIS-Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ação 1- Diversificação na Pequena Agricultura, tendo o

contrato de ajudas financeiras sido celebrado em 19.02.2002.

Esse subsídio visava apoiar a aquisição pelo autor de um trator e de várias alfaias agrícolas que o mesmo, efetivamente, adquiriu.

Na sequência de uma visita de acompanhamento ao projeto do autor, efetuada pela DRAP, em 06.09.2006, esta entidade constatou que o trator subsidiado, com a matrícula XX-XX-UI não se encontrava na exploração, tendo verificado no local um outro trator não autorizado, com a matrícula XX-XX-VR, modelo TN 65v, o que veio a determinar a decisão final de reposição do subsídio atribuído.

**

B.2.Do Erro de Julgamento Decorrente da Omissão e Errónea Avaliação da Matéria de Facto.

O Recorrente entende que o Tribunal a quo errou na decisão da matéria de facto dada como provada no ponto 11) dos factos assentes por esta ser omissa relativamente à afirmação do ora recorrido de que «atendendo a estar em plena campanha de colheita optou pela troca do veículo sem pedir autorização por desconhecimento dessa obrigação» (cfr. fls. 29 a 33/81 da pasta I do PA.

Propõe o aditamento ao ponto 11) da matéria de facto dada como provada da seguinte expressão in fine: «atendendo a estar em plena campanha de colheita optou pela troca do veículo sem pedir autorização por desconhecimento dessa obrigação».

Entende que tal facto é relevante porque, ao alegar desconhecimento, entra em manifesta contradição com o que resulta do ponto 6) da matéria de facto dada como provada pelo Tribunal a quo, na qual o ora recorrido admite que «solicitou a alteração de potência do trator de 35cv para 43cv», ou seja, resulta da consideração desta factualidade que o recorrido tinha perfeito conhecimento da necessidade de solicitar autorização para alterar a potência do trator contratado, conforme resulta do facto dado como provado em 5).

- conclusões E, F e G.

Compulsado o PA (fls. 29 a 33/81 da pasta I) comprova-se que o recorrido subscreveu documento em que refere a matéria que o Recorrente pretende ver aditada.

Termos em que se defere o aditamento propugnado pelo Recorrente, passando a constar do ponto 11) a seguinte factualidade:

«11) O autor apresentou, a 09.10.2006, exposição onde refere que, a 15.06.2006, havia sofrido um acidente com o trator referido em 8) e que após a sua reparação este não ficara capaz de responder convenientemente às necessidades, tendo-o substituído por trator que não apresentava as mesmas características por inexistir na altura tratores com as mesmas características para entrega **e onde refere que atendendo a estar em plena campanha de colheita optou pela troca do veículo sem pedir autorização por desconhecimento dessa obrigação**» - Doc. 5 junto com a p.i.

*

O Recorrente propõe ainda **o aditamento de um ponto 11.a) com o seguinte teor: «A Autoridade de**

Gestão do PO Norte (AG), onde se insere este projeto da medida AGRIS, através da ficha de decisão e identificação da dívida, em 31/07/2007, confirma a irregularidade e decide a recuperação de verbas neste projeto, no valor de EUR 8.312,71, remetendo-se ao Instituto, para que proceda à recuperação do referido montante»- (cfr. fls. 50 a 52/76 da pasta II do PA.

Advoga que este facto é relevante porque comprova que com fundamento na referida visita de acompanhamento, facto dado como provado em 10), o projeto foi considerado irregular no que respeita ao trator apresentado aquando da visita, porque não correspondia ao trator efetivamente subsidiado.

Porque tal matéria é relevante para a decisão da causa segundo as várias soluções de direito plausíveis e porque a mesma resulta demonstrada pelo documento de fls. 50 a 52/76 da pasta II do PA., defere-se o aditamento à matéria de facto do ponto 11.a) com o conteúdo supra descrito.

**

B.3.Do Erro de Julgamento na Subsunção Jurídica Decorrente da Consideração do Ato Impugnado como Enfermando de Vício de Forma por Falta de Fundamentação de Direito.

O Recorrente entende que o Tribunal a quo incorreu em erro de julgamento quanto á decisão de mérito proferida por nela ter considerado verificado o vício de forma por falta de fundamentação de direito da decisão administrativa impugnada.

Nas conclusões P) a TT) sustenta que resulta expressamente do contrato subscrito pelo recorrido, nas cláusulas C.3. e C.6., que o recorrido devia manter os bens adquiridos, devendo, em caso de alteração solicitar autorização ao IFAP, pelo que essa obrigação contratual e legal era conhecida pelo ora recorrido desde a aprovação do projeto e celebração do contrato.

Por outro lado, tendo presente toda a tramitação do procedimento administrativo conducente à prática do ato administrativo impugnado nos presentes autos e, principalmente, a intervenção pessoal do recorrido em tal procedimento, sustenta que ter-se-á que concluir que o ato impugnado se acha fundamentado quer no plano dos factos, quer no plano do direito.

Entende que resultando a obrigação legal de manutenção do equipamento aprovado e pago de uma cláusula contratual subscrita pelo recorrido, a fundamentação de direito não exigia a indicação dos preceitos da lei e/ou do contrato, bastando a referência aos princípios jurídicos pertinentes, ao regime legal aplicável ou a um quadro normativo determinado, razão pela qual o ato impugnado nos presentes autos faz referência expressa «ao incumprimento da legislação aplicável à medida (...) constatou-se que, o trator presente na exploração (...) não correspondia ao trator aprovado e pago».

E daí que, pese embora o ato impugnado faça expressa referência ao incumprimento da ação/projeto aprovado e pago, não tenha referido, em concreto, qual a cláusula efetivamente incumprida, nem tinha que referir, visto que o projeto foi aprovado em função do equipamento apresentado, pelo que, nos termos

legais, o ora recorrido era obrigado a manter, não sendo, como tal um ato discricionário da Administração, pois resulta da aplicação da lei, transcrita para o contrato celebrado.

Sublinha que do referido contrato de ajuda celebrado constava como “Obrigações do Beneficiário”, a Cláusula C.3 que determinava a manutenção integral dos requisitos da concessão da ajuda; a Cláusula C.6 que determinava “Aplicar nos fins do projeto os bens adquiridos e não os alienar, locar ou por qualquer forma onerar sem prévia autorização do IFADAP” e a cláusula C. 7 que determinava a manutenção integral das condições referentes ao cálculo do montante das ajudas, pelo que, tendo o autor subscrito o contrato e fundando-se a decisão impugnada de restituição de verbas na alteração que o recorrido efetuou do trator, o mesmo conhecia as razões de direito dessa decisão.

Relembre-se que o ato impugnado diz respeito à decisão do IFAP pela qual foi decidido ordenar ao autor/Recorrido a reposição da verba no montante de € 10.580,56 correspondente ao montante do capital subsidiado de € 8.312,71, acrescida de juros compensatórios no valor de € 2.267,88. E que essa reposição foi determinada por na sequência da visita de acompanhamento técnico do projeto, em 06.09.2006, conforme consta do ofício n.º 5168/DAI/UPRF/2009, se ter constatado «que, o trator presente na exploração, de matrícula XX-XX-VR (New Holland, mod. TN 65 V) não correspondia ao trator aprovado e pago, conforme apresentado na fatura de V., Lda (um trator Holland, mod. TCE 50, matrícula XX-XX-UI)» - cfr. ponto 12 dos factos assentes.

Nesse ofício, através do qual se comunicou ao autor a decisão final, uma vez concluída a fase de instrução do procedimento, pode ler-se que a decisão «encontra fundamento nas conclusões da visita de acompanhamento técnico ao projeto de V.Ex.ª, realizado pela entidade competente em 06-09-2006, o qual permitiu apurar **uma situação de incumprimento da legislação aplicável** à medida ação acima identificada».

Posto isto, importa começar por recordar o que foi decidido pelo Tribunal a quo, designadamente as razões que levaram o respetivo julgador a dar como verificada a falta de fundamentação de direito em relação à decisão impugnada. Pode ler-se na decisão recorrida, designadamente, o seguinte:

“...analisado o ofício n.º 5168/DAI/UPRF/2009 facilmente se compreende quais os pressupostos de facto que justificam a atuação. Não se trata de aferir da validade material desses pressupostos, mas antes saber se eles são ou não exteriorizados. E no caso em apreço são, já que um normal destinatário perceberia facilmente, lendo esse ofício, quais os elementos factuais tomados em consideração pela entidade demandada para justificar a sua atuação.

Mas o mesmo não ocorre quanto à fundamentação de direito.

Conforme se referiu, os factos devem ser fundamentados de facto e de direito. Ora, nem no ofício n.º 002245/2010 (decisão da reclamação) nem no ofício n.º 5168/DAI/UPRF/2009, é possível detetar qualquer norma legal ou contratual que justifique a atuação da entidade demandada. Repara-se que no último ofício referido, a entidade demandada se limita a referir que existe « uma situação de incumprimento da

legislação aplicável à mediação/ ação» não especificando qualquer preceito ou diploma legal concreto.

(...) a fundamentação de direito, além de obrigatória, visa enquadrar a atuação da Administração, impondo, por um lado, ao autor do ato que antes de tomar a decisão verifique se a atuação respeita as normas legais aplicáveis, e permitindo, por outro lado, aos interessados controlarem essa atuação verificando se a mesma respeita as normas legais invocadas.

Assim a entidade demandada não pode limitar-se a fazer um apelo genérico às normas legais aplicáveis, impondo-se-lhe concretizar essas mesmas normas (...)"

Antes de progredir para a análise dos argumentos do Recorrente, importa ter presente que ««no nosso ordenamento jurídico é imperativo o dever de fundamentar os actos administrativos que afectem direitos ou deveres legalmente protegidos - arts. 268º/3 da CRP e 124º e 125º CPA - sendo que, ... «a fundamentação do acto administrativo é um conceito relativo, cuja densidade varia conforme o tipo de acto e as circunstâncias do caso concreto, mas só é suficiente quando permite a um destinatário normal aperceber-se do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor do acto para proferir a decisão, isto é, quando aquele possa conhecer as razões por que o autor do acto decidiu como decidiu e não de forma diferente, de forma a poder desencadear os mecanismos administrativos ou contenciosos de impugnação»» Cfr. Acórdão do STA de 11.01.11, Proc. n.º 247/10; Ac.do Pleno, de 2005.12.06 - rec. nº 1126/02;;

Como é sabido, o dever de fundamentação das decisões administrativas exige uma exposição das razões da concreta decisão, em ordem a assegurar a adequada e efetiva tutela dos direitos e interesses dos particulares face à administração, conforme se estabelece no nº 3 do artigo 268º da CRP, onde se dispõe que "... os atos administrativos (...) carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos."

Também nos termos do n.º1 do artigo 125.º do CPA se prevê que " A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato".

A obrigação de fundamentação de uma decisão administrativa é uma exigência de legalidade externa do ato administrativo destinada a garantir a compreensibilidade e a inteligibilidade da decisão administrativa e daí que só possa dar-se como satisfeita quando a decisão administrativa contenha a enunciação das razões factuais e jurídicas que a Administração considerou e ponderou antes de proferir a decisão, mas também que com elas se componha um juízo lógico-jurídico, tendencialmente subsuntivo (no caso de poderes vinculados) ou teleologicamente orientado (no caso de poderes discricionários), de premissa maior e menor, das quais saia aquela conclusão. Significando, assim, que a fundamentação deve revelar claramente qual foi o iter lógico, o raciocínio do autor do ato para, perante a situação concreta, tomar aquela decisão. Cfr., neste sentido **Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco**

de Amorim, in Código de Procedimento Administrativo Comentado, 2ª Edição, Almedina, Janeiro de 2003, pág. 602;

Como se lê no Acórdão do STA (pleno) de 11-11-2004 Cfr. Ac. do STA, Proc. nº 01953/02;: “São sobejamente conhecidas as razões que levaram o legislador do CPA (seguindo o texto anterior dos nºs 2. e 3. do art.1º do Decreto-Lei nº 256-A/77 de 17 de Junho) a fixar esta disciplina. Por um lado, só o conhecimento dos motivos concretos que determinaram o autor do ato a pronunciar-se naquele preciso sentido e não noutra qualquer é que pode revelar ao administrado os eventuais vícios localizados nos antecedentes da decisão, designadamente o erro nos pressupostos ou o desvio de poder, possibilitando-lhe reagir contra ela da forma que considerar mais conveniente, em sede graciosa ou contenciosa. Por outro, a atividade intelectual em que se traduz a fundamentação do ato obriga também o seu autor a uma particular reflexão sobre a consistência das razões em que vai apoiar a decisão. O que lhe permite, eventualmente, alterar o discurso lógico, optando por argumentos mais sólidos conducentes a uma solução diferente daquela que, a uma primeira análise, se lhe antolha como a mais correta. E, quanto aos parâmetros por que há-de orientar-se o exercício dessa obrigação legal, tem entendido a jurisprudência deste STA (cfr., entre muitos, os acs. do Tribunal Pleno de 24.11.94, de 30.09.93 e de 24.01.91 proferidos, respetivamente, nos recs. nºs 26 573, 28 532 e 25 563) com base, em parte, nas citadas disposições paralelas do Decr.-Lei nº 256-A/77, tratar-se de uma exigência flexível, adaptável às circunstâncias específicas de cada caso, nomeadamente à descrição normativa do ato, devendo, de qualquer modo, a fundamentação apresentar-se como clara, suficiente, concreta e congruente, ou seja, facilmente inteligível por um destinatário dotado de uma mediana capacidade de apreensão e regularmente atento.”

A respeito da fundamentação de direito e com muita acutilância para a questão em julgamento, veja-se a posição de Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim, in Código do Procedimento Administrativo, Comentado, II Edição, Almedina, pág.602 e ss.

Referem estes autores que « quanto à indicação as razões de direito em que se funda o ato, vem-se entendendo, nomeadamente no campo jurisprudencial, não ser necessária a indicação (numerada ou específica) das normas tidas por aplicáveis, mas apenas da disciplina jurídica com base na qual se decidiu», entendimento que aqueles autores dizem não sufragar « para muitas hipóteses (por exemplo, para os atos sancionatórios) e que pode dificultar significativamente a avaliação pelos interessados da (i)legalidade do ato com que se confrontam. Mais ainda quando se entenda – como já se entendeu jurisprudencialmente, por exemplo, no Acórdão da 1.ª Secção do STA, de 24.XI.94 (publicado nos AD n.ºs 401, pág.594), em que se sustentou que se deve concluir pela existência da fundamentação exigida “ quando o destinatário normal, suposto na posição do interessado em concreto, atentas as suas habilitações literárias e os seus conhecimentos profissionais, o tipo legal de ato, os seus termos e as circunstâncias que rodearam a sua prolação, não tenha dúvidas acerca das razões que motivaram a decisão”- que nem sequer a invocação da disciplina legal aplicável é necessária, se o destinatário do ato conhece o quadro legal em que ele foi praticado».

Prosseguem aqueles autores, sustentando que «não enveredariam por essa via uma vez que tal significa pôr nos domínios do arbítrio ou do subjetivismo do julgador um juízo, uma exigência que a lei definiu

vinculada e objetivamente, de uma maneira clara: a fundamentação contém os “fundamentos de facto e de direito” e há-de, portanto, existir remissão para uma qualquer norma orgânica ou material, que, ao menos, lhe confira (aqueles) poderes na matéria. Senão degrada-se a exigência objetiva da lei em opção subjetiva do julgador, mais ou menos rigoroso no juízo sobre a equação jurídica abstrata e valorativa naquele Acórdão». (sublinhado nosso). E concluem que «Imprescindível, em termos absolutos, é que a fundamentação não se cinja só às razões de facto ou só às de direito – casos em que se considera faltar ou ser insuficiente».

Ainda com interesse para a situação em juízo, também no acórdão do TCA Norte de 21-06-2007, Proc. nº 00022/04-Coimbra, que se passa a citar, se refere que “...fundamentar é enunciar explicitamente as razões ou motivos que conduziram o órgão administrativo à prática de determinado ato, ato este que deverá conter expressamente os fundamentos de facto e de direito em que assenta a decisão sem que a exposição dos fundamentos de facto tenha de ser prolixa já que o que importa é que, de forma sucinta, se conheçam as premissas do ato e que se refiram todos os motivos determinantes do conteúdo resolutório, sendo que na menção ou citação das regras jurídicas aplicáveis não devem aceitar-se como válidas as referências de tal modo genéricas que não habilitem o particular a entender e aperceber-se das razões de direito que terão motivado o acto em questão, pelo que importa e se impõe que a decisão contenha os preceitos legais aplicados e que conduziram a tal decisão.

A fundamentação consiste, portanto, em deduzir de forma expressa a decisão administrativa com as premissas fácticas e jurídicas em que assenta, visando impor à Administração que pondere antes de decidir, contribuindo para uma mais esclarecida formação de vontade por parte de quem tem a responsabilidade da decisão além de permitir ao administrado seguir o processo mental que a ela conduziu.

Conforme é jurisprudência uniforme e constante a fundamentação é um conceito relativo que varia em função do tipo concreto de cada ato e das circunstâncias concretas em que é praticado, cabendo ao tribunal, em face do caso concreto, ajuizar da sua suficiência mediante a adoção de um critério prático que consiste na indagação sobre se um destinatário normal face ao itinerário cognoscitivo e valorativo constante dos atos em causa, fica em condições de saber o motivo porque se decidiu num sentido e não noutro.

Com tal dever de fundamentação visa-se "captar com transparência a atividade administrativa", sendo que tal dever, nos casos em que é exigido, é um importante sustentáculo da legalidade administrativa e constitui um instrumento fundamental da respetiva garantia contenciosa, para além de um elemento fulcral na interpretação do ato administrativo.

Para se atingir aquele objetivo basta uma fundamentação sucinta, mas que seja clara, concreta, congruente e que se mostre contextual.

Note-se que a fundamentação do ato administrativo é suficiente se, no contexto em que o mesmo foi praticado, e atentas as razões de facto e de direito nele expressamente enunciadas, forem capazes ou aptas e bastantes para permitir que um destinatário normal apreenda o itinerário cognoscitivo e valorativo

da decisão.

É contextual a fundamentação quando se integra no próprio ato e dela é contemporânea.

A fundamentação é clara quando tais razões permitem compreender sem incertezas ou perplexidades qual foi o iter cognoscitivo-valorativo da decisão, sendo congruente quando a decisão surge como conclusão lógica e necessária de tais razões.»

Exposta a forma como designadamente o STA entende dever ser compreendido o vício de falta de fundamentação, sendo pacífico que a suficiência da fundamentação de uma decisão administrativa deve ser aferida em função da sua motivação contextual e que um ato está devidamente fundamentado quando “um destinatário normal, colocado perante o ato em causa, possa ficar ciente das razões que sustentem a decisão nele prolatada” Cfr. Ac. do STA, de 27.05.03, Proc. 1835/02.

, e revertendo ao caso em juízo, antecipamos não assistir razão ao Recorrente.

Na verdade, à luz de avalizada doutrina e da jurisprudência que tem sido veiculada pelos tribunais superiores desta jurisdição, mormente pelo seu órgão de cúpula, o STA, e que tivemos ensejo de expor, a decisão impugnada não se pode considerar fundamentada de direito.

Perante a decisão impugnada um destinatário normal, face ao itinerário cognoscitivo e valorativo constante da mesma, não fica em condições de saber as razões de ordem legal pelas quais se decidiu daquela forma.

O Recorrente insiste na circunstância de que entre Recorrente e Recorrido, na sequência da candidatura ao programa AGRIS e da aprovação do projeto de financiamento que o último apresentou, foi celebrado um contrato de ajuda no qual constava expressamente como «obrigações do Beneficiário», entre outras, as seguintes:

«c.3. Manter integralmente os requisitos de concessão da ajuda objeto deste contrato, assegurando a continuidade da exploração agrícola durante um período de 5 anos a contar da elaboração do contrato;
(...)

c.6. Aplicar nos fins do projeto os bens adquiridos e não os alinear, locar ou por qualquer forma onerar sem prévia autorização do IFADAP;

c.7. manter integralmente as condições que determinam o cálculo do montante das ajudas».

E, como tal, considera que conhecendo o recorrido as referidas cláusulas contratuais, tal bastava para que se desse como verificada a fundamentação de direito da decisão impugnada.

É irrefutável que o recorrido outorgou o referido contrato de ajudas, e que no mesmo após a respetiva assinatura, pelo que, ao assim proceder se vinculou ao cumprimento das referidas obrigações contratuais que são, por sua vez, decorrência do regime legal aplicável á medida AGRIS.

Também é irrefutável que o recorrido não desconhecia a obrigação a que estava adstrito de comunicar e obter autorização do IFAP para alterar qualquer um dos bens adquiridos com o subsidio que lhe foi atribuído, tanto mais que o próprio autor, logo após a celebração do contrato e antes de aplicar as verbas

que lhe foram atribuídas a título de subsídio, tratou de solicitar ao IFAP a autorização para adquirir um trator de cavalagem diferente daquele que constava do projeto de investimento que fora aprovado e só após essa autorização é que adquiriu o trator que, posteriormente, acabou por alinear, mas agora sem cuidar de informar previamente o IFAP e de obter a necessária autorização para o efeito.

Perante tais factos (apurados) qualquer interprete medianamente sagaz concluiria, como se conclui, que a razão pela qual o autor (i) não comunicou ao IFADAP o alegado acidente com o trator subsidiado, (ii) não comunicou a sua alegada inadequação para os trabalhos agrícolas que lhe estavam destinados em consequência de alegadamente, após a respetiva reparação, o mesmo se apresentar disfuncional, (iii) não comunicou a necessidade de aquisição de um outro trator e (iv) não comunicou a sua efetiva aquisição, em nada se ficaram a dever a um desconhecimento por parte do recorrido da obrigação contratual de obter prévia autorização do IFAP.

O conhecimento das suas obrigações a este respeito resulta inequivocamente da subscrição do contrato de ajuda financeira do qual constavam as cláusulas C.3 e C.6, e o seu conhecimento efetivo, é ainda confirmado pelo episódio que o próprio autor protagonizou quando logo após a outorga do contrato pretendeu adquirir um trator com diferente cavalagem da que estava prevista para o trator a adquirir com as verbas atribuídas.

Também é inquestionável que conforme se refere na sentença recorrida a troca do trator alegadamente acidentado por outro violou as referidas normas contratuais «já que um dos bens adquiridos para o projeto deixou de estar afeto ao fim do projeto».

É também inequívoco que, tal como se impunha que tivesse sucedido (artigos 100.º e sgts do CPA), o autor foi notificado para exercer o seu direito de audiência prévia em relação à intenção do IFAP ordenar a reposição das verbas atribuídas no âmbito do projeto de investimento a que se candidatou ao Programa AGRIS, ficando então a saber que a razão de facto subjacente a essa proposta de decisão se reconduzia à circunstância de não ter afeto ao projeto financiado o trator inicialmente adquirido mas um outro trator.

Porém, da circunstância do recorrido ser conhecedor, quer do relatório de controlo, quer da intenção da decisão final a proferir pelo IFAP no âmbito do procedimento, não permite que se conclua, como pretende o Recorrente, que o mesmo ficou em «condições de poder tomar posição detalhada sobre as mesmas em sede de audiência de interessados».

Uma coisa é o conhecimento que o recorrido tinha, por força do contrato que outorgou, concretamente, que por decorrência do disposto nas cláusulas C.3 e C.6, devia manter os bens adquiridos, devendo, em caso de necessidade de alteração, solicitar autorização ao IFAP, outra coisa era saber quais as normas legais em que o IFAP se sustentou para reclamar a reposição da ajuda atribuída, no mínimo, ao abrigo de que diplomas legais aquela decisão foi tomada, mas a esse respeito nenhuma indicação constava da decisão impugnada.

Não se ignora que se está perante a utilização de dinheiros públicos atribuídos a título de ajudas financeiras ao investimento, no caso, á atividade agrícola, e que os beneficiários de tais ajudas sabem que a partir do momento em que são aprovadas as candidaturas apresentadas e outorgados os respetivos contratos ficam sujeitos a uma férrea disciplina que lhes exige uma estrita vinculação ás obrigações que assumiram. Mas também não é menos verdade que neste domínio impende sobre os órgãos de controlo um dever de fiscalização rigoroso sobre a aplicação das verbas/ ajudas atribuídas e das decisões que venham a proferir serem rigorosas e corretamente fundamentadas.

O rigor nestes procedimentos, é não só exigível como desejável, contando que se trata de garantir a correta aplicação de dinheiros públicos e aplica-se a todas as partes do contrato- aos beneficiários e ás entidades públicas.

Se quem se candidata sabe ao que vai e aceita o que lhe é determinado quando outorga o respetivo contrato de ajudas, sujeitando-se à fiscalização do cumprimento das suas obrigações e às consequências que o incumprimento constatado determine, também não é menos verdade que as entidades públicas devem atuar com estrita observância da lei, desde logo, fundamentando corretamente as suas decisões, de forma a que os beneficiários fiquem devidamente informados das razões de facto e de direito que motivam as suas decisões tanto mais que não raras vezes se trata de decisões prejudiciais aos interesses dos beneficiários que por via delas ficam constituídos na obrigação de restituírem a totalidade ou parte das ajudas concedidas ou de não receberem as ajudas ainda por pagar.

Embora não perfilhemos uma visão estreita do que deva ser a fundamentação de direito de uma decisão administrativa, a verdade é que na situação em análise essa fundamentação não existe de todo.

O facto de constar da decisão final que essa decisão encontra fundamento nas conclusões da visita de acompanhamento técnico ao projeto realizada em 06-09-2006 **«a qual permitiu apurar uma situação de incumprimento da legislação aplicável à medida /ação acima identificada»** não constitui fundamentação de direito na medida em que não fornece qualquer indicação ao recorrido sobre as normas legais ou sobre o(s) diploma(s) em que o IFAP se terá suportado para decidir a reposição das ajudas que foram atribuídas ao autor.

O ato recorrido enferma do vício de falta de fundamentação de direito, na medida em que não indica qual o preceito legal ou regulamento desrespeitado que o suporte.

Assim sendo, não constando da decisão final que determinou o recorrido à reposição de verbas, a menção expressa dos preceitos legais, sequer do diploma ou diplomas legais de que decorre a possibilidade de ordenar a reposição de verbas, sequer qualquer referência às cláusulas contratuais violadas, apenas se referindo na decisão «nos termos da legislação aplicável», sem qualquer concretização adicional, não pode considerar-se que a decisão impugnada esteja fundamentada de direito, nos termos dos artigos 124.º e 125.º do CPA.

Termos em se impõe julgar improcedente os apontados fundamentos de recurso e manter-se a decisão recorrida.

**

B.4. Do Erro de Julgamento Decorrente da não Aplicação do Princípio do Aproveitamento do Ato Administrativo.

O Recorrente sustenta que para o caso de se entender que a decisão administrativa devia conter a referência expressa á legislação aplicável e uma expressa indicação das cláusulas contratuais violadas, como entendeu o tribunal a quo, sendo consequentemente anulável por enfermar de vício de forma por falta de fundamentação de direito, então devia aquele tribunal ter decidido aproveitar o ato impugnado, ao abrigo da teoria do aproveitamento dos atos administrativos.

O princípio do aproveitamento do ato administrativo que se exprime pela fórmula latina “*utile per inutile non vitiatur*”, tem sido analisado no âmbito do regime de invalidade do ato administrativo e da relevância das formalidades e do procedimento na formação e manifestação da vontade administrativa.

A jurisprudência dos tribunais superiores desta jurisdição tem entendido que «o tribunal pode negar relevância anulatória ao vício» se ficar convencido que «a representação errónea dos factos ou do direito aplicável não interferiu com o conteúdo da decisão administrativa porque não afetou as ponderações» Cfr. Ac. do STA, de 07.02.2002, processo n.º 46611 e CJA, n.º101, Set./Out. 2013, pág.65.

compreendidas na discricionariedade ao mesmo tempo que, sendo o ato vinculado, o seu conteúdo seria sempre o que foi mesmo que os vícios não existissem.

Podemos afirmar, numa síntese feliz, que o aproveitamento do ato administrativo «consiste na desculpabilização dos vícios de que o ato padece pela Administração ou pelos tribunais» Cfr. Autoridade e Liberdade Na Teoria do ato Administrativo, Luiz S. Cabral de Moncada, Coimbra Editora, pág.446., persistindo o ato impugnado não obstante o vício que o inquina, gerando efeitos jurídicos válidos.

A este respeito, conforme se retira do Acórdão do STA de 22.02.2007, proferido no processo 0161/2007 o «... Supremo Tribunal Administrativo tem vindo a aplicar frequentemente o princípio geral de direito que se exprime pela fórmula latina **utile per inutile non vitiatur**, e que, com essa ou com outras formulações e designações (como a de princípio do aproveitamento do acto administrativo, a de princípio da inoperância dos vícios, a de princípio antiformalista, e a de princípio da economia dos actos públicos).(Essencialmente neste sentido, não anulando actos administrativos apesar de reconhecerem a existência de vícios, por não ser afectada pelo vício a posição do recorrente, podem ver-se os seguintes acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo:

- acórdão de 27-4-1995, proferido no recurso n.º 34743, publicado no Apêndice ao Diário da República de

20-1-98, página 3722;

- de 28-5-96, proferido no recurso n.º 33082, publicado em Apêndice ao Diário da República de 23-10-98, página 4005;
- de 11-2-98, proferido no recurso n.º 40404, publicado em Apêndice ao Diário da República de 17-12-2001, página 913;
- de 17-6-99 proferido no recurso n.º 37667, publicado em Apêndice ao Diário da República de 30-7-2002, página 3994;
- de 23-9-99, proferido no recurso n.º 40842, publicado em Apêndice ao Diário da República de 9-9-2002, página 5012;
- de 23-1-2001, proferido no recurso n.º 45967, publicado em Apêndice ao Diário da República de 21-7-2003, página 321;
- de 7-11-2001, proferido no recurso n.º 38983, publicado em Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 37, página 26;
- de 13-2-2002, proferido no recurso n.º 48403;
- de 9-4-2002, proferido no recurso n.º 48427;
- de 12-3-2003, proferido no recurso n.º 349/03;
- de 1-4-2003, proferido no recurso n.º 42197;
- de 14-5-2003, proferido no recurso n.º 495/02.)

À face deste princípio não se justifica a anulação de um acto, mesmo que enferme de um vício de violação de lei ou de forma, quando a existência desse vício não se veio a traduzir numa lesão em concreto para o interessado cuja protecção a norma visa, designadamente, no caso de um vício procedimental, quando a sua ocorrência não teve qualquer reflexo no procedimento administrativo.

Isto significa, assim, que, nos casos em que se apurar em concreto, com segurança, atentas as específicas circunstâncias do caso, que não ocorreu uma lesão dos direitos procedimentais dos interessados, por a sua intervenção no procedimento não poder ter virtualidade, à face da lei, para influenciar o sentido da decisão, não se justificará a anulação do acto.»

Conforme se adverte no Acórdão do STA de 20.06.2012, proferido no processo 1013/11 « **o tribunal pode não anular um ato inválido por vício de forma quando for seguro que a decisão administrativa não pode ser outra, ou seja, quando em execução do efeito repristinatório da sentença não existir alternativa juridicamente válida que não seja a de renovar o ato inválido, embora sem o vício que determinou a anulação».**

Tal como foi sublinhado no Acórdão do STA, de 07/02/2002, recurso 46 611, « **O princípio do aproveitamento do acto administrativo é, no domínio de apreciação de invalidade dos actos administrativos, o corolário do princípio da economia dos actos públicos, refração do princípio geral de direito que se exprime pela fórmula utile per inutile non vitiatur, servindo o interesse de que não devem ser tomadas decisões sem alcance real para o impugnante, porque a**

economia de meios é, também em si, um valor jurídico, correspondendo a uma das dimensões indispensáveis do interesse público (Cfr. acerca da razão de ser do aproveitamento dos actos administrativos pelo juiz, Prof. Vieira de Andrade, O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos, pag. 332 e sgs).

O seu âmbito de aplicação não se determina mecanicamente pela antítese vinculação <-> discricionariedade, em termos de sempre ser de excluir no domínio dos actos praticados no exercício de um poder discricionário. Limitando-nos ao erro (nos pressupostos ou na base legal) porque é desse tipo o vício em causa, há erros respeitantes a actos praticados no uso de um poder discricionário cuja anulação o juiz administrativo pode abster-se de decretar por invocação do referido princípio, atendendo à razão que o justifica. Mesmo neste domínio, o tribunal pode negar relevância anulatória ao erro, sem risco de substituir-se à Administração (Cfr. Prof. Afonso Queiró, RLJ-117º, pags. 148 e sgs.), quando, pelo conteúdo do acto e pela incidência da sindicância que foi chamado a fazer, possa afirmar, com inteira segurança, que a representação errónea dos factos ou do direito aplicável não interferiu com o conteúdo da decisão administrativa porque não afectou as ponderações ou as opções compreendidas (efectuadas ou potenciais) nesse espaço discricionário.»

Refira-se que este princípio, com a aprovação do novo Código do Procedimento Administrativo pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7.01. obteve consagração legal (foi positivado) no n.º 5 do art.º 163.º, inserido na Secção III, “Da Invalidade do ato administrativo”, aí se encontrando estabelecidas as situações em que não se produz o efeito anulatório do ato.

Determina-se no n.º 5 do art.º 163.º do CPA que o tribunal não invalide o ato, ou o contrato, quando se demonstre inequivocamente que o vício de que padece não implicaria uma modificação subjetiva, nem uma alteração do seu conteúdo essencial.

Apesar da aplicação do princípio do aproveitamento do ato administrativo ter um campo de aplicação privilegiado no domínio dos atos administrativos que enfermem de vícios formais e procedimentais (alínea b), do n.º 5 do artigo 163.º), também pode aplicar-se a atos que enfermem de vícios de outra natureza, designadamente materiais, desde que se verifiquem os pressupostos legais previstos (vide alíneas a) e c), do n.º 5 do artigo 163.º).

Note-se que diversamente do que se sucedia antes da entrada em vigor do novo CPA, o artigo 163.º, n.º 5 dirige-se quer ao tribunal, quer à Administração Pública, constituindo agora para o juiz, não uma faculdade mas um imperativo não anular o ato sempre que se verifiquem os pressupostos previstos na lei.

De qualquer forma, concordamos com Luiz S. Cabral de Moncada, quando adverte que « **uma ampla abertura do juiz para a desconsideração de vícios de natureza formal leva a um automatismo de soluções que enfraquece o significado outrossim substancial daqueles vícios e elimina a ponderação a fazer em cada caso concreto**».Cfr. Ob. citada, pág. 449;

Feitas estas considerações importa agora indagar se no caso em juízo existe uma identidade entre o conteúdo da decisão impugnada, vulgo, do ato anulável e o conteúdo hipotético do ato válido, de tal forma que seja seguro que a decisão administrativa a proferir pelo IFAP só podia ser aquela que concretamente foi proferida.

Para aferirmos se no caso existe a referida identidade de conteúdo entre o ato anulável e o que teria sido proferido caso o IFAP tivesse fundamentado a decisão proferida á luz das disposições legais aplicáveis, importa verificar se de acordo com a disciplina legal aplicável, em face dos factos apurados, só aquela decisão se impunha que tivesse sido adotada.

Note-se que, a prática de um ato vinculado significa que a Administração (in casu, o IFAP) observando o princípio da legalidade, executa o comando da lei, ficando-se pela concretização do preceito legal que define todas as condições da sua atuação e também os possíveis resultados, verificados determinados pressupostos igualmente definidos na lei. Ou seja, o conteúdo de tal ato é determinado pelo regime legal aplicável, sendo a própria lei que vincula a administração à prática de um ato com conteúdo pré-determinado (Licínio Martins, Comentários ao NCPA, vol. II, 3ª ed., p. 319).

“Em tais circunstâncias, a norma jurídica que rodeia o ato não há de, pois, atribuir qualquer discricionariedade ao órgão administrativo (quanto às consequências jurídicas a impor), nem ser caracterizada por conceitos indeterminados ou vagos carecidos de valorações a efetuar também pela administração (Luís Terrinha, ob. cit. pp. 347 e 348).

Aquele preceito, para além de abranger os atos de conteúdo vinculado, também abrange os atos que a doutrina apelida de casos de discricionariedade reduzida a zero (entre outros, Maria Madalena Mendes, ob. cit., Luís Terrinha, ob. cit., Licínio Martins, ob. cit. e Ana Celeste Carvalho, em “Os vários caminhos da jurisprudência administrativa na aplicação do princípio do aproveitamento do ato administrativo”, em Estudos em Homenagem a Rui Machete, p. 34).

Estes últimos são casos em que a Administração não goza de qualquer margem concreta de liberdade na prática do ato, atendendo à especificidade do caso. Nestes casos, várias soluções de atuação podem ser perspetivadas, mas a correta avaliação das concretas circunstâncias faz concluir que, de entre as possíveis soluções que inicialmente poderiam ser equacionadas, só uma seria a adequada (Licínio Lopes Martins, ob. cit. p. 319).»

O Recorrido candidatou-se à ação 1 denominada de “Diversificação na Pequena Agricultura”, a qual se enquadra nos artigos 4º a 7º e nos travessões 7º e 10º do artigo 33º do Regulamento (CE) nº 1257/99 de 17 de maio de 1999, aplicando-se-lhe o Decreto-Lei nº 54 - A/2000 de 7.04, do Decreto-Lei nº 163-A/2000 de 27.07, e demais legislação complementar, relativas à Medida AGRIS. O Regulamento de Aplicação desta ação foi aprovado pela Portaria nº 533-H/2000 de 1 de agosto, a qual, por imperativo comunitário, foi revogada pela Portaria nº 1109-E/2000 de 27.07, alterada por sua vez, pelas Portarias nº 1103-B/2001, de 15.09, nº 387/2002, de 11.04 e nº 1196/2003, de 13.10, que republicou em anexo o Regulamento de Aplicação desta ação.

Para o caso, revela particularmente o disposto no DL 163-A/2000, de 27.07., que nos termos do disposto no seu artigo 1.º «... estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural, abreviadamente designado por AGRO, bem como da Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos programas operacionais de âmbito regional, abreviadamente designada por AGRIS, aprovados no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio para o período de 2000 a 2006 (QCA III).»

Prevê-se no artigo 8.º, n.º1 deste diploma, sob a epígrafe “Contratos” que « A atribuição das ajudas previstas neste diploma faz-se ao abrigo de contratos escritos celebrados entre os beneficiários e o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP).», estabelecendo-se no artigo 10.º, sob a epígrafe “Controlo” que «Sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 42.º do Decreto-Lei 54-A/2000, de 7 de Abril, cabe ao IFADAP assegurar o controlo de primeiro nível da execução do Programa AGRO e da Medida AGRIS».

Por seu turno, também na Cláusula D1 do contrato estipulou-se que « O IFADAP e as demais competentes entidades nacionais e comunitárias podem, a todo o tempo e pela forma que tiverem por conveniente, fiscalizar a execução do projeto, a efetiva aplicação das ajudas e a manutenção pelo Beneficiário dos requisitos da sua concessão».

É inequívoco, atendendo ao disposto nestas normas legais e na referida C.D1, que é ao IFADAP que compete o dever de fiscalizar a execução dos projetos financiados ao abrigo da medida AGRIS e que a atribuição de ajudas se faz ao abrigo de contratos escritos, tal como sucedeu na situação vertente.

Dispõe o artigo 11.º, sob a epígrafe “Rescisão ou modificação unilateral do contrato pelo IFADAP”, que:

«1 - O IFADAP **pode rescindir unilateralmente os contratos** em caso de incumprimento pelo beneficiário de qualquer das suas obrigações ou da inexistência ou desaparecimento, que lhe seja imputável, de qualquer dos requisitos de concessão da ajuda.

2 - O IFADAP pode, também, em caso de incumprimento, **modificar unilateralmente o contrato**, nomeadamente quanto ao montante das ajudas, desde que tal se justifique face às condições concretamente verificadas na execução do projecto, ou à falta ou insuficiência de documentos comprovativos.»

Por fim, estabelece o artigo 12.º sob a epígrafe “Reembolsos das ajudas e despesas”, no seu n.º 1 que «No caso de rescisão do contrato pelo IFADAP, o beneficiário constitui-se na obrigação de reembolsar as importâncias recebidas a título de ajuda, acrescidas de juros à taxa legal, calculados desde a data em que tais importâncias foram colocadas à sua disposição, sem prejuízo da aplicação de outras sanções previstas na lei. »

Por seu turno, também na cláusula E do contrato, sob a epígrafe “RESCISÃO E MODIFICAÇÃO DO CONTRATO” vem estipulado o seguinte:

«E.1. No caso de incumprimento pelo Beneficiário de qualquer das suas obrigações ou da inexistência ou desaparecimento, que lhe seja imputável, de qualquer dos requisitos da concessão da ajuda, **o IFADAP**

pode rescindir unilateralmente o contrato.

E.2. Pode o IFADAP, no caso de incumprimento, proceder apenas à modificação unilateral do contrato, nomeadamente quanto ao montante das ajudas, desde que tal se justifique face às condições concretamente verificadas na execução do projeto ou à falta ou insuficiência de documentos comprovativos».

A rescisão do contrato prevista no nº 1 do artigo 11º do DL 163/A/2000, (também reproduzida no contrato), tem a natureza de sanção contratual administrativa e aplica-se «em caso de incumprimento pelo beneficiário de qualquer das suas obrigações ou da inexistência ou desaparecimento, que lhe seja imputável, de qualquer dos requisitos de concessão da ajuda». – cfr. ac. do TCAN de 13.01.11, processo 01450/06.4BEVIS.

Quanto ao n.º2, conforme se afirma no Ac. do TCAN, de 14.09.12, processo 00033/10.9BEMDL « parece-nos que quando o nº2 do supra referido art. 11º refere que “O IFADAP pode, também, em caso de incumprimento, modificar unilateralmente o contrato nomeadamente quanto ao montante das ajudas” , está a possibilitar que nas condições do nº1 também se pode não rescindir mas antes modificar unilateralmente o contrato e dá-se como razão de ser para esta possibilidade “que tal se justifique face às condições concretamente verificadas na execução do projeto, ou à falta ou insuficiência de documentos comprovativos.»

Decorre da disciplina do artigo 11.º do D.L. 163-A/00, de 27.07. e da cláusula F do contrato de ajudas, que perante uma violação dos deveres a que o beneficiário da ajuda se obrigou, o IFAP não está obrigado a denunciar o contrato obrigando à reposição do subsídio, podendo optar pela modificação unilateral do contrato.

O poder de modificação unilateral do contrato, tem de ser feito através de um ato administrativo do contraente público fundado em razões de interesse público e, em qualquer caso, delimitado pelos fundamentos, limites e consequências expressamente previstos na lei.

E optando o IFAP pela modificação unilateral do contrato, terá sempre de sopesar as circunstâncias em que ocorreu a infração, cabendo-lhe a possibilidade de, ponderadas as particularidades da situação, graduar a decisão em função dos contornos do caso.

Assim, afigura-se-nos que neste domínio o IFAP não atua no exercício de poderes totalmente vinculados, não podendo afirmar-se que a alteração do contrato com a imposição de devolver a totalidade do subsídio ou o concreto montante que foi ordenado ao autor restituir, seria a única decisão legalmente possível, não fornecendo o procedimento administrativo nenhum elemento que demonstre que essa ponderação, em função das concretas circunstâncias do caso e tendo em conta o quadro legal, foi efetuada de tal modo que a decisão tomada se apresente como sendo a única que o IFAP poderia tomar, mesmo que tivesse cuidado de fundamentar devidamente a decisão anulável.

Deste modo, não sendo seguro que a concreta decisão de restituição das ajudas não podia ser outra, não estão reunidas as condições para o aproveitamento do ato.

**

B.5. Da Ampliação do Objeto de Recurso.

Perante a improcedência de todos os fundamentos de recurso apresentados pelo Recorrente IFAP, e considerando que o autor, como supra se expôs, apenas pretendia que os fundamentos que aduziu contra a decisão recorrida fossem conhecidos se fosse julgado procedente o recurso interposto pelo IFAP, impõe-se concluir que está prejudicado o conhecimento dos fundamentos aduzidos no pedido de ampliação do recurso.

Termos em que deve ser negado provimento ao recurso interposto, mantendo-se a decisão recorrida.

**

IV-DECISÃO

Nestes termos, acordam, em conferência, os juízes deste Tribunal **em negar provimento ao recurso** interposto pelo Recorrente, e, em consequência, confirmar a sentença recorrida.

Custas da apelação pelo Apelante - artigo 527.º, n.ºs 1 e 2 do CPC.

Registe e notifique.

*

Porto, 17 de abril de 2020.

Helena Ribeiro

Conceição Silvestre

Alexandra Alendouro

Fonte: <http://www.dgsi.pt>