

Artigo 21º

Organização financeira do processo

1 - As entidades beneficiárias devem abrir e manter uma conta bancária específica, através da qual são efetuados, exclusivamente, os movimentos relacionados com os recebimentos e os pagamentos referentes à iniciativa financiada.

2 - Os originais dos documentos de despesa e de quitação devem estar identificados como sendo financiados pelo SICAD no âmbito da intervenção específica, em carimbo cujo modelo é indicado pelo SICAD.

3 - No caso de haver outras fontes de financiamento para além do SICAD, as mesmas devem constar do registo de distribuição percentual que lhe corresponda.

4 - Aos documentos referidos nos números anteriores devem ser apenas declarações de financiamento das entidades beneficiárias e das entidades parceiras.

5 - As entidades promotoras ficam obrigadas a, sempre que solicitado, facultar o acesso e a entregar cópias do processo financeiro aos serviços do SICAD e da Administração Regional de Saúde I.P. respetiva.

Artigo 22º

Redução e suspensão dos apoios financeiros

1 - O apoio financeiro concedido é modificado pelo SICAD, sob a forma de redução de verbas ou de suspensão, sempre que se verifiquem as seguintes situações:

a) Não execução ou desvirtuamento, em parte, da intervenção prevista na iniciativa aprovada e desde que não haja comprometimento dos objetivos principais do programa;

b) Existência de dívidas relativas aos custos aprovados, decorridos 30 dias sobre o pagamento daquelas despesas por parte da entidade financiadora;

c) Existência de deficiências organizativas ou contabilísticas que ponham em causa a execução técnica e financeira da iniciativa.

2 - Quando determinada a suspensão, a mesma não pode exceder o período de 30 dias findo o qual, se o motivo que a determinou se mantiver, importará a rescisão do contrato nos termos do artigo seguinte e com as consequências ali previstas.

Artigo 23º

Resolução do contrato de concessão de apoio financeiro

1 - Os contratos de concessão de apoios financeiros podem ser rescindidos pelo SICAD nos seguintes casos:

a) Não cumprimento dos objetivos e obrigações estabelecidas no contrato, nomeadamente o exercício desadequado das atividades propostas;

b) Não cumprimento, por facto imputável à entidade beneficiária, das respetivas obrigações legais e fiscais;

c) Utilização das verbas da iniciativa para fins diferentes dos aprovados;

d) Recusa ou prestação de informações falsas sobre a situação da entidade beneficiária ou viciação de dados fornecidos nas fases de candidatura, de acompanhamento e de avaliação das intervenções.

2 - A rescisão implica a caducidade dos apoios financeiros concedidos, ficando a entidade beneficiária obrigada a

repor as importâncias já recebidas acrescidas de juros à taxa legal, contados desde a perceção de cada uma das prestações, bem como ao pagamento, a título de indemnização, de 50 % daquele montante, sem prejuízo da responsabilidade criminal que seja apurada.

3 - Antes da prática do ato previsto no número anterior, a entidade beneficiária é notificada nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo.

4 - Caso a entidade beneficiária não promova voluntariamente, no prazo de 20 dias úteis a contar da notificação do ato previsto no número anterior, o pagamento da quantia nele prevista, é aplicável o previsto no artigo 155.º do Código do Procedimento Administrativo.

Artigo 24º

Responsabilidade da avaliação

1 - A avaliação técnica e financeira das iniciativas é da responsabilidade do SICAD que para o efeito, poderá recorrer a prestações de serviços externos.

2 - A avaliação prevista no número anterior é efetuada após o envio por parte da Administração Regional de Saúde I.P., de relatórios técnicos e financeiros de acompanhamento do Programa.

Artigo 25º

Disposição Transitória

Enquanto não estiver em funcionamento a plataforma eletrónica prevista no artigo 10º todas comunicações necessárias ao procedimento previsto no presente regulamento são efetuadas nas formas previstas no Código do Procedimento Administrativo.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo
n.º 1/2013****Processo nº 607/12 – Pleno da 1ª Secção**

Acordam, em conferência, no Pleno da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo

1.Relatório

Carlos Manuel Parente Luís dirigiu a este Supremo Tribunal, ao abrigo do disposto no art. 152º do CPTA, pedido de admissão de recurso para uniformização de jurisprudência do acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de Dezembro de 2011, proferido no processo n.º 3912/08 (fls. 360 e segs.), já transitado em julgado, que, confirmando a sentença do TAF de Leiria, julgou improcedente a acção administrativa especial por si intentada em que “solicitava a anulação do acto do vogal do CA do IFAP, IP, que lhe ordenara a reposição da quantia de € 9.466,83”.

Invoca a existência de contradição, sobre a mesma questão fundamental de direito, com o decidido no acórdão do TCA Sul de 27 de Novembro de 2008, proferido no processo n.º 3916/08, igualmente já transitado, com cópia a fls. 391 e segs.

Nas suas alegações formulou as seguintes conclusões:

“(…)

34. As decisões contraditórias dos acórdãos em apreço foram proferidas no domínio da mesma legislação.

35. As decisões contraditórias dos acórdãos em apreço foram proferidas no domínio da mesma questão fundamental de direito.

36. O Supremo Tribunal Administrativo não consolidou uma jurisprudência que esteja de acordo com a decisão ora impugnada.

37. Ao Acórdão impugnado é imputada a violação do Direito à Fundamentação e o dever de fundamentação de direito.

38. Ao Acórdão impugnado é imputada a violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

Nestes termos, e com o vosso mui douto suprimento, deve o presente recurso ser julgado procedente e proferido Acórdão de Uniformização de Jurisprudência com produção dos efeitos previstos no artigo 152.º n.º 6 do CPTA, devendo em consequência ser revogado o Acórdão do TCA—Sul de 14 de Dezembro de 2011 (proferido no processo n.º 3912/08) consagrando-se a doutrina expendida no Acórdão do TCA—Sul de 27 de Novembro de 2008 (proferido no processo 3916/08) Justiça

O INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS IP apresentou contra-alegações, concluindo assim:

1. Não obstante, no Acórdão recorrido, o TCA Sul haver considerado que a Decisão Final impugnada nos respetivos autos não padecia de ‘falta de fundamentação de direito’ e/ou de ‘erro nos pressupostos e fato’ e o mesmo TCA Sul, no Acórdão fundamento, o TAC Sul, haver considerado que a Decisão Final impugnada nos respetivos autos padecia de ambos os vícios, afigura-se não estarem reunidos os pressupostos legais de que a lei, no artº 152º do CPTA, faz depender a admissibilidade do presente recurso para uniformização de jurisprudência, na medida em que, tendo presentes os precisos termos da apontada divergência, se, por um lado, nas decisões de procedência e de improcedência das respetivas ações proferidas em cada um dos Acórdãos (fundamento e recorrido) o Tribunal não conheceu nem apreciou a dimensão interpretativa da norma legal aplicada em cada uma das Decisões Finais em causa, por outro lado, as decisões contidas no Acórdão recorrido e no Acórdão fundamento apenas traduzirão uma diferente/diversa apreciação, e subsequente julgamento, de um facto análogo/semelhante (as respetivas Decisões Finais impugnadas em cada uma das ações — o seu objeto);

2. Consequentemente, e nessa medida, afigura-se que o presente recurso para uniformização de jurisprudência deverá ser rejeitado ou, no caso de assim se não entender, deverão ser julgadas de improcedentes as Conclusões extraídas pelo Recorrente sob os n.ºs 34., 35. e 36. das suas Alegações de recurso (IV—Conclusões)

3. Mas, e no caso de, ainda assim, também se não entender — isto é: no caso de se admitir que a divergência de entendimentos expressos no Acórdão recorrido e no Acórdão fundamento e/ou que as decisões de improcedência e de procedência das ações, contidas, respectivamente, no Acórdão recorrido e no Acórdão fundamento, possa constituir fundamento do presente recurso para uniformização de jurisprudência, então sempre se adiantará que se afigura ao Instituto que a jurisprudência a uniformizar no âmbito do presente recurso deverá ser a que decidiu no sentido de que a legalidade da Decisão Final impugnada nos presentes

autos se não acha afetada por nenhum dos vícios que o Recorrente lhe imputou(a), com a consequente improcedência das Conclusões extraídas pelo Recorrente sob os n.ºs 37. e 38. das suas Alegações de recurso (IV—Conclusões)

4. Com efeito, conforme se colhe do Processo Administrativo, no âmbito do controlo efetuado, os Serviços do Instituto concluíram que o efetivo bovino inscrito pelo Recorrente na sua candidatura não pastara nas parcelas de terreno para o efeito declaradas como “área forrageira” em tal candidatura, porquanto, não obstante as áreas forrageiras declaradas em tal candidatura serem, efetivamente, pastagens e, como tal, também “disponíveis”, as mesmas não revelaram quaisquer vestígios de pastoreio, não havendo, sequer, o Recorrente, comprovado que deslocara tal efetivo pecuário inscrito da “Unidade de Produção”, situada em Santarém, para a Herdade do Rio Frio, situada nos concelhos do Montijo e de Palmela, mediante, designadamente, exibição das “Declarações de Deslocações de Bovinos”;

5. Conforme também se colhe do mesmo Processo Administrativo, o Instituto, na sequência do controlo efetuado à candidatura do recorrente, comunicou-lhe os resultados de tal ação de fiscalização e controlo, para o efeito lhe havendo remetido o respetivo Relatório, bem como os 4 Anexos que dele faziam parte integrante, sendo que, subsequentemente, com base nas conclusões constantes de tal Relatório de Controlo (do conhecimento do Recorrente), e da posição por este expressa na sua Resposta, promoveu a audiência a que aludem os artºs 100º e 101º do CPA;

6. O Recorrente, 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 às irregularidades detetadas na candidatura em causa, passando, então, a estar em condições de poder tomar posição detalhada sobre as mesmas em sede de audiência de interessados;

7. 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 de seus Serviços de Controlo puderam, pessoal e diretamente, constatar nos locais indicados como “áreas forrageira” adecta à pastagem de tal efetivo pecuário (em nenhum dos quais havia vestígios que permitissem, razoavelmente, poder concluir que o efetivo lá tivesse pastado) e, por outro lado, na falta de qualquer comprovação documental do Recorrente que permitisse certificar ou, pelo menos, ter por provável, a deslocação dos animais da “Unidade de Produção”, situada no concelho de Santarém, para as áreas forrageiras situadas a algumas dezenas de quilómetros de distância, na Herdade do Rio Frio, situada nos concelhos do Montijo e de Palmela, designadamente através da exibição das “Declarações de Deslocações de Bovinos”;

8. Tendo presente toda a tramitação do procedimento administrativo conducente à prática do ato administrativo impugnado nos presentes autos e, principalmente, a intervenção pessoal do Recorrente 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;

9. Como tal, não se afigura que o Tribunal a quo, ao proferir a decisão contida no Acórdão recorrido, haja violado os preceitos indicados pelo Recorrente nas suas alegações de recurso, uma vez haver aplicado corretamente o direito ao caso concreto.

Termos em que deverá ser negado provimento ao recurso, com as legais consequências, assim se fazendo JUSTIÇA.

O MP foi notificado nos termos e para os efeitos do art. 146º, n.º 1 do CPTA, nada tendo dito.

Com dispensa de vistos nos termos nos termos do art. 92º, 2 do CPTA procedeu-se ao julgamento do recurso.

2. Fundamentação

2.1. Matéria de facto

A matéria de facto dada como assente em cada um dos acórdãos foi a seguinte:

2.1.1. Factos dados como provados no acórdão Recorrido

A) O Autor candidatou-se ao prémio especial dos produtores de carne de bovino para a campanha de comercialização de 2001 e extensificação.

B) A 23 de Junho de 2005, o Autor foi notificada do acto do Vogal do Conselho de Administração do INGA— Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, praticado ao abrigo de delegação de poderes do referido Conselho de Administração, que ordena ao requerente a reposição voluntária de 9.466,83 (nove mil e quatrocentos e sessenta e seis euros, oitenta e três cêntimos), Doc. n. 1 anexo à P1 que aqui se dá por integralmente reproduzido.

C) O acto referido no ponto anterior apresenta como fundamento o facto de as áreas forrageiras localizadas na Herdade de Rio Frio, concelhos de Montijo e Palmela, não terem sido consideradas elegíveis por não estarem disponíveis ao normal maneio dos animais.

D) O autor declarou com efeitos a partir de Março de 2001 uma área de 89,19 hectares da Herdade de Rio Frio sita nos concelhos do Montijo e de Palmela.

E) Tendo inscrito na sua candidatura ao prémio de ajuda a animais no ano de 2001, 100 cabeças de gado bovino de raça Portuguesa.

F) Pela entidade demandada foi efectuado um controlo das superfícies forrageiras, tendo, no seguimento, sido elaborado um relatório onde, pelos técnicos responsáveis foi atribuído, na “folha de campo” relativamente às parcelas inscritas o código 30 (pastagem), bem como a indicação de “OK”.

G) A entidade demandada remeteu ao autor o ofício a folhas 12 e seguintes do PA que aqui se dá por integralmente reproduzido, no âmbito da audiência prévia.

H) O autor pronunciou-se nos termos dos documentos constantes de folhas 4 a 11 do PA que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

I) No âmbito da candidatura em causa o autor exibiu perante a entidade demandada, guias de transporte do efectivo pecuário inscrito em Novembro de 2001, doc. 58 a 62 do PA que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

J) A entidade demandada dirigiu ao A. em Julho de 2002, o ofício 2458/DC/339SCS/02, com o registo de saída 2002JUL16. 027567, doc. 1 anexo à contestação que aqui se dão por integralmente por reproduzidos, acompanhado das seguintes cópias;—do relatório de controlo (campo) efectuado em 21/08/01 (anexo 1),—das saídas gráficas de campo (anexo II),—do relatório de controlo final (anexo III) e das saídas gráficas das parcelas após medição (anexo IV)

K) O Autor possuía em 2001, e possui, 100 cabeças de gado bovino da raça portuguesa;

L) O documento referido no artigo 17 da P1 e que foi designado “folha de campo” foi posteriormente rasurado e emendado no sentido de atribuir um código diferente daquele que é atribuído às áreas forrageiras;

M) Aquando de um controlo efectuado em Agosto de 2001 por técnicos do INGA os mesmos verificaram que nas ditas áreas não existiam vestígios de pastoreio desde Janeiro desse ano;

N) Manuel João M. Carreira colaborador do Autor, afirmou aos técnicos da entidade demandada desconhecer a localização das parcelas onde se situavam as áreas forrageiras inscritas pelo Autor;

O) Existiam parcelas disponíveis para apascentar os animais;

P) Em função da verificação referida no ponto “M” anterior foi corrigida a versão original da folha de campo;

Q) O autor pronunciou-se sobre o ofício referido na al. j) dos factos assentes.

2.1.2. Factos dados como provados no acórdão fundamento

A) AA. candidatou-se ao prémio especial dos produtores de carne de bovino para a campanha de comercialização de 2001 e extensificação.

B) A 23 de Junho de 2005, a A foi notificada do acto do Sr. Vogal do Conselho de Administração do INGA— Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, praticado ao abrigo de delegação de poderes do referido Conselho de Administração, que ordena à requerente a reposição voluntária de € 10.062,15;

C) O acto referido na alínea anterior apresenta como fundamento o facto de as áreas forrageiras localizadas na Herdade de Rio Frio, concelhos de Montijo e Palmela, não terem sido consideradas elegíveis por não estarem disponíveis ao normal maneio dos animais.

D) AA. declarou com efeitos a partir de Março de 2001 uma área de 84,77 hectares da Herdade de Rio Frio sita nos concelhos do Montijo e de Palmela.

E) Tendo inscrito na sua candidatura ao prémio de ajuda a animais no ano de 2001, 100 cabeças de gado bovino de raça Portuguesa.

F) Pela entidade demandada foi efectuado um controlo das superfícies forrageiras, tendo no seguimento sido elaborado um relatório onde, pelos técnicos responsáveis, foi atribuído, na “folha de campo” relativamente às parcelas inscritas o código 30 (pastagem), bem como a indicação de “OK”.

G) A entidade demandada remeteu à A. o ofício a folhas 11 e seguintes do PA que aqui se dá por integralmente reproduzido, no âmbito da audiência prévia.

H) A A. pronunciou-se nos termos dos documentos constantes de folhas 4 a 10 do PA que aqui se dão por integralmente reproduzidos.

I) No âmbito da candidatura em causa a A. exibiu perante a entidade demandada, guias de transporte do efectivo pecuário inscrito em Novembro de 2001;

J) A entidade demandada dirigiu à A. em Julho de 2002, o ofício 2455/DC/336SCS/02, com o registo de saída 2002JUL16. 027565, doc. 1 anexo à contestação que aqui se dá por integralmente por reproduzido, acompanhado das seguintes cópias;—do relatório de controlo (campo) efectuado em 21/08/01 (anexo 1),—das saídas gráficas de campo (anexo II),—do relatório de controlo final (anexo III) e das saídas gráficas das parcelas após medição (anexo IV);

K) A.A. possuía em 2001, e possui, 100 cabeças de gado bovino da raça portuguesa;

L) O documento referido no artigo 17 da PI e que foi designado “folha de campo” foi posteriormente rasurado e emendado no sentido de atribuir um código diferente daquele que é atribuído às áreas forrageiras;

M) Aquando de um controlo efectuado em Agosto de 2001 por técnicos do INGA, os mesmos verificaram que nas ditas áreas não existiam vestígios de pastoreio desde Janeiro desse ano;

N) Manuel João M. Carreira colaborador da A., afirmou aos técnicos da entidade demandada desconhecer a localização das parcelas onde se situavam as áreas forrageiras inscritas pela A.;

O) Existiam parcelas disponíveis para apascentar os animais;

P) Em função da verificação referida na al. m) anterior foi corrigida a versão original da folha de campo;

Q) A.A. pronunciou-se sobre o ofício referido na al. j).

2.2. Matéria de direito

2.2.1. – Admissibilidade do recurso

De acordo com o preceituado no art. 152º do CPTA, os requisitos de admissibilidade do recurso para uniformização de jurisprudência são os seguintes:

a) que exista contradição entre acórdão do TCA e outro acórdão anterior, do mesmo TCA ou do STA ou entre acórdãos do STA;

b) que essa contradição recaia sobre a mesma questão fundamental de direito;

c) que se tenha verificado o trânsito em julgado do acórdão impugnado e do acórdão fundamento;

d) que não exista, no sentido da orientação perfilhada no acórdão impugnado, jurisprudência mais recentemente consolidada no STA.

Por outro lado, mantêm-se os princípios que vinham da jurisprudência anterior (da LPTA) segundo os quais (i) para cada questão relativamente à qual se pretenda ocorrer oposição deve o recorrente eleger um e só um acórdão fundamento; (ii) só é figurável a oposição em relação a decisões expressas e não a julgamentos implícitos; (iii) é pressuposto da oposição de julgados que as soluções jurídicas perfilhadas em ambos os acórdãos — recorrido e fundamento — respeitem à mesma questão fundamental de direito, devendo igualmente pressupor a mesma situação fáctica; (iv) só releva a oposição entre decisões e não entre a decisão de um e os fundamentos ou argumentos de outro — cfr. neste sentido o acórdão do Pleno deste STA de 19-1-2002, proferido no processo 0940/11, cujo sumário se transcreveu.

No presente caso apenas é discutível a verificação de contradição de decisões sobre a mesma questão fundamental de direito.

A contradição apontada pelo recorrente radica no tratamento dado à questão da devolução de um subsídio designado por “prémio especial dos produtores de carne de bovino para a campanha de comercialização de 2001 e extensificação” emitidas pelo vogal do Conselho de Administração do INGA. No acórdão recorrido o TCA negou provimento ao recurso alegando não existir fundamento legal para a anulação do acto por falta de fundamentação e erro na apreciação da matéria de facto; no acórdão fundamento o mesmo TCA anulou o despacho com fundamento

em vício de forma por falta de fundamentação e violação de lei, por erro nos pressupostos de facto.

Não basta a existência de soluções contraditórias para que seja admissível o recurso para uniformização de jurisprudência, como vimos, é necessário que a divergência decorra da solução dada à mesma *questão fundamental de direito*. O que exclui, portanto, a divergência resultante da apreciação dos factos, ou seja, exclui a divergência de *decisões sobre a matéria de facto*. É, precisamente, este o ponto suscitado pela entidade recorrida, pugnado pela não admissão do recurso dado que “...as decisões contidas no acórdão recorrido e no acórdão fundamento apenas traduzirão uma diferente/diversa apreciação, e subsequente julgamento, de um facto análogo/semelhante...” (fls. 413).

Importa antes de mais precisar o conteúdo da decisão de cada um dos acórdãos para averiguar se a divergência decorre da resolução (de modo diverso) de questões de direito ou decorre da resolução (diversa) de questões de facto.

Como foram destacadas duas contradições, vejamos cada uma delas.

(i) Fundamentação de direito

O acórdão fundamento entendeu-se que o acto impugnado não estava suficientemente fundamentado, nos seguintes termos:

“(...)

No caso em apreço, quanto à fundamentação de direito, o despacho impugnado apenas refere que “de acordo com o art. 32º do Reg. CEE n.º 2342/99 da Comissão de 28/10, que estabelece as normas do prémio, a irregularidade constituída implica uma diminuição do montante da ajuda”. Contudo, como nota a recorrente, aquele art. 32º ocupa três colunas do jornal oficial das Comunidades Portuguesas e tem trinta e um parágrafos. Acresce que nesse normativo não se encontra qualquer referência à diminuição do montante da ajuda. Assim, considerando que a referência ao art. 32º se apresenta de tal modo genérica que não habilita a recorrente a aperceber-se de qualquer norma que autoriza a diminuição do montante da ajuda e uma vez que a mera análise da fundamentação de facto não permite referenciar, clara e inequivocamente, o quadro legal em que o acto assenta, deve-se entender que este não está fundamentado de direito, padecendo, por isso, de vício de forma

“(...)”.

O acórdão recorrido sobre a mesma questão entendeu que o acto estava fundamentado:

“(...) não sendo razoável pretender que não havia apreendido as razões que determinavam tal audiência prévia e muito menos que o acto sindicado proferido carecesse de fundamentação relevante, a qual ao fim e ao cabo se prende com a questão de as 100 vacas do recorrente não terem utilizado os terrenos da herdade de Rio Frio para pastoreio, conforme declarado no pedido de ajudas ao INGA.

“(...)”

O acórdão fundamento é mais preciso quanto à localização da falta de fundamentação — insuficiente por excessiva generalidade da fundamentação de direito — mas uma coisa

é certa: os acórdãos perante actos com idêntica fundamentação (estava em causa o mesmo interessado, as mesmas vacas, idênticas pastagens, e a devolução de subsídios com os mesmos fundamentos de facto e de direito) entenderam, num caso existir fundamentação de direito insuficiente e, no outro, fundamentação bastante.

É clara a oposição dos acórdãos, pois perante actos idênticos, num caso entendeu-se que a fundamentação era bastante e noutra não.

Também entendemos que a suficiência da fundamentação de direito, nos termos em que foi abordada no acórdão recorrido, integra matéria de direito.

É verdade que a questão de saber se um acto está ou não fundamentado contém em grande medida questões de facto. A fundamentação de facto, isto é, a questão de saber quais os factos que determinaram o conteúdo do acto (motivos de facto) quer se trate de factos concretos, quer de juízos formulados a partir deles é matéria de facto, subtraída ao conhecimento do Tribunal de Revista – cfr. neste sentido o acórdão do Pleno deste STA de 5-6-2012, proferido no processo 0900/11, e jurisprudência aí citada.

“(…)

Sendo que, deve considerar-se matéria de facto não só aquela que se refere a ocorrências concretas da vida real, mas também os juízos formulados a partir de factos, sempre que nessa ponderação ou valoração intervenha apenas um critério retirado das máximas da experiência comum, ou do homem médio, sem apelo a máximas ou ponderações só existentes na ordem jurídica. (Cf. Manuel de Andrade, Noções Elementares de Processo Civil, Coimbra, 1979, p.194)

(…)”

Mas, no presente caso, a divergência não ocorre relativamente à questão de saber quais os concretos factos que estão na motivação de cada um dos actos, mas na integração de um conceito de Direito, qual seja a “suficiência” da fundamentação, enquanto condição de validade desta, nos termos do art. 125º, 1 e 2 do CPA

Ora o preenchimento do conceito “suficiência da fundamentação de direito”, traduz uma actividade de subsunção tipicamente jurídica, preenchido com valorações ou qualificações jurídicas.

Na verdade, o acórdão fundamento depois de ter dado como assente a fundamentação do acto (matéria de facto) *confrontou* essa fundamentação com o teor do art. 32º do Reg. CE n.º 2342/99 da Comissão de 28/10, citado no despacho recorrido, *constatou* que o mesmo era longo e complexo, e portanto demasiado genérico e, ainda que o mesmo nada dizia sobre a implicação de diminuir a ajuda, *constatando* ainda que dos factos indicados não resultava evidente o quadro legal aplicável e determinante do conteúdo do acto (diminuição do subsídio). O acórdão fundamento depois desta análise concluiu que a motivação de direito constante do acto não explicitava qual o regime jurídico efectivamente aplicado.

Deste modo, o preenchimento do conceito “suficiência da fundamentação de direito” tal como foi feito no acórdão recorrido configura matéria de direito, pois a sua integração foi feita com apelo a princípios e conhecimentos jurídicos. No essencial, o acórdão analisou o preceito citado, mas não obstante a sua leitura e interpretação ficou sem saber qual o consequente jurídico que implicava a diminuição do montante do subsídio. Procedeu, desse modo, a uma típica tarefa de qualificação jurídica (subsunção).

O acórdão fundamento abordou a questão da fundamentação perante idênticos motivos e concluiu que o mesmo estava suficientemente fundamentado.

Do exposto decorre que a contradição existe e radica numa questão de direito, devendo em consequência o recurso ser admitido, quanto a este fundamento.

(ii) Erro nos pressupostos de facto

O outro fundamento do recurso para uniformização de jurisprudência tem a ver com o julgamento divergente sobre o “erro nos pressupostos de facto”.

O acórdão fundamento destacou esse vício nos termos seguintes:

“(…)”

Resultando da matéria de facto provada que o despacho impugnado teve como fundamento “*o facto de as áreas forrageiras localizadas na Herdade de Rio Frio, concelho de Montijo e Palmela, não terem sido consideradas elegíveis por não estarem disponíveis ao normal maneo dos animais*” não há dúvida que o facto provado *contradiz o facto provado sob a al. o), ocorrendo, por isso, em erro nos pressupostos de facto*”.

O acórdão recorrido perante a mesma matéria de facto dada como provada, considerou que não havia qualquer erro nos pressupostos de facto, não obstante o que se deu como provado nas alíneas c) e o) da matéria de facto.

Também se verifica uma contradição pois perante idêntica matéria de facto um acórdão considerou haver erro nos pressupostos de facto e outro não.

Comparando ambas as decisões notamos que, no fundo, estava em causa saber se a matéria de facto dada como provada na al. o), está ou não em divergência com a matéria de facto acolhida na fundamentação do acto descrita na al. c).

Concretizando ainda mais: na al. c) da matéria de facto consta que o acto acolheu como motivo de facto “... *as áreas forrageiras localizadas na herdade de Rio Frio, concelhos de Montijo e Palmela não terem sido consideradas elegíveis por não estarem disponíveis ao normal maneo dos animais.*”

Na alínea o) deu-se como assente que “**existiam parcelas disponíveis para apascentar os animais.**”

A divergência entre os acórdãos recorrido e fundamento emerge da relevância atribuída (num caso) ao facto dado como provado na alínea o). Relevância que se traduzia em considerar que o facto dado como provado na al. o) tornava inexacta a fundamentação de facto acolhida na fundamentação (havia, para o acórdão fundamento, uma divergência entre a motivação do acto e a realidade e daí o erro nos pressupostos de facto).

Ora, o juízo sobre a exactidão dos pressupostos de facto é sem dúvida um juízo de facto, pois, reconduz-se a saber se facto acolhido na motivação do acto, existe ou não – tendo em conta a matéria de facto dada como provada.

Assim e sobre este fundamento não se admite o recurso para uniformização de jurisprudência.

2.2. Suficiência da fundamentação de direito

O acórdão fundamento, como já referimos, entendeu que o acto impugnado continha uma fundamentação de direito demasiado genérica. Tão genérica que não permitia saber qual o fundamento jurídico (concreto) que permitia e justificava a “uma diminuição do montante da ajuda”.

Vejamos.

O artigo 32.º do Regulamento CE 2342/99 da Comissão, de 28 de Outubro, tem a seguinte redacção:

“Artigo 32.º

Pagamento por extensificação

1. Para beneficiarem do pagamento por extensificação, os produtores devem indicar no pedido de ajuda “superfícies” que pretendem participar no regime de pagamento por extensificação.

2. Os animais que se considere terem recebido o prémio especial, nos termos do artigo 3.º, não podem dar lugar ao pagamento por extensificação.

3. A fim de verificar se o número de animais calculado em conformidade com o n.º 3, alínea a), do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999 respeita o ou os factores de densidade definidos no n.º 2 do artigo 13.º do referido regulamento, os Estados-Membros estabelecerão anualmente pelo menos cinco datas de contagem dos animais e informarão a Comissão desse facto.

Excepto se o Estado-Membro decidir que todos os dias do ano são datas de contagem:

- as datas de contagem devem ser distribuídas aleatoriamente de modo a serem representativas no conjunto do ano, devendo ainda ser alteradas todos os anos,

e

- cada data de contagem deve ser estabelecida a posteriori e levada ao conhecimento do produtor quando estejam transcorridas pelo menos duas semanas sobre a data em que foi estabelecida.

A contagem dos animais nas datas referidas pode ser efectuada por um dos métodos a seguir indicados, à escolha de cada Estado-Membro:

- O Estado-Membro solicita ao produtor a declaração, com base no registo de estábulo respectivo, antes de uma data a fixar pelo Estado-Membro, do número de unidades de bovinos adultos ou do número de animais de cada uma das duas categorias de bovinos referidas no anexo III do Regulamento (CE) n.º 1254/1999;

ou

- Os Estados-Membros que disponham de uma base de dados informatizada conforme com as disposições da alínea b) do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 820/97 utilizá-la-ão na determinação do número de unidades de bovinos adultos, desde que ofereça garantias, que o Estado-Membro considere suficientes, de exactidão dos dados que contém com vista à aplicação do regime de pagamento por extensificação.

O número de unidades de bovinos adultos a considerar para determinar se o produtor respeita os factores de densidade definidos no n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999 será a média aritmética dos números de unidades de bovinos adultos determinados nas datas de contagem e das unidades de bovinos adultos correspondentes aos ovinos e caprinos que tenham sido objecto de pedidos de prémios com relação ao mesmo ano civil.

Todavia, se o Estado-Membro decidir que todos os dias do ano são datas de contagem, pode estabelecer que os números referidos nas alíneas a) e b) sejam calculados pro rata temporis em função do período de presença dos animais.

O Estado-Membro tomará todas as medidas necessárias para aplicar o artigo 7.º do Regulamento

(CE) n.º 1259/1999 no caso dos produtores que, por recurso a taxas de encabeçamento anormalmente baixas durante uma parte do ano, criem artificialmente as condições requeridas pelo artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999.

4. Em derrogação do n.º 3, os Estados-Membros podem facultar aos produtores a possibilidade de optarem por um regime simplificado.

Nesse caso, o produtor deve indicar, no seu pedido de ajuda “superfícies”:

a) Que declara ter respeitado diariamente o factor de densidade máximo definido no artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999 até ao dia do seu pedido de ajuda “superfícies”;

e

b) Que se compromete a respeitar diariamente esse factor de densidade entre o dia do seu pedido de ajuda “superfícies” e o dia 31 de Dezembro.

Se o Estado-Membro tiver decidido aplicar o n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999, o produtor deve precisar no seu pedido qual dos dois factores de densidade máximos respeita. O produtor pode alterar essa escolha, desde que o faça antes do anúncio de uma verificação in loco do seu número de animais.

O produtor pode comunicar à autoridade competente a revogação do seu compromisso, desde que o faça antes do anúncio de uma verificação in loco do seu número de animais. Nesse caso, não beneficiará do pagamento por extensificação.

A declaração e o compromisso referidos no presente número estão sujeitos às disposições de controlo e sanções previstas no âmbito do sistema integrado.

5. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão, antes do dia 1 de Janeiro de 2000, a definição das “pastagens” que utilizam na aplicação do n.º 3, alínea c), do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999. As alterações posteriores devem ser levadas ao conhecimento da Comissão antes do dia 1 de Janeiro do ano em causa.

6. A Comissão decidirá, o mais tardar no dia 1 de Novembro de 1999, quais os Estados-Membros que satisfazem as condições referidas no n.º 4 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999.

Para efeitos do referido n.º 4, são considerados produtores em áreas montanhosas os produtores:

- cuja exploração esteja situada em áreas montanhosa,

ou

- cuja superfície forrageira, numa percentagem não inferior a 50 %, esteja situada em áreas montanhosas.

7. Sem prejuízo do n.º 1, os produtores que pretendam beneficiar do pagamento por extensificação com relação ao n.º 6 devem indicá-lo no seu pedido de ajuda “animais”. O produtor deve ser detentor, durante pelo menos seis meses consecutivos, a partir da data da apresentação do pedido, de um número de vacas leiteiras pelo menos igual ao número de vacas leiteiras para o qual é requerido o pagamento por extensificação. O período de retenção de seis meses tem início no dia seguinte ao da apresentação do pedido.

Os pedidos devem ser apresentados no decurso de um período global de seis meses do ano civil, a determinar pelo Estado-Membro.

O Estado-Membro pode prever vários períodos de apresentação distintos durante esse período global.

8. O número de vacas leiteiras relativamente ao qual um produtor beneficie do pagamento por extensificação não pode exceder os seguintes quantitativos:

a) Número de vacas leiteiras necessário para produzir a quantidade de referência individual de leite atribuída ao referido produtor no dia 31 de Março anterior ao começo do período de 12 meses de aplicação do regime de imposição suplementar iniciado no ano civil em causa; esse número de vacas é calculado com base no rendimento leiteiro médio definido no anexo II.

b) Número total de vacas da exploração, determinado em conformidade com o n.º 3, deduzido do número de vacas em aleitamento correspondente ao limite máximo individual respectivo.

9. Se um Estado-Membro optar por aplicar ou por deixar de aplicar a alternativa prevista no n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1254/1999, informará desse facto a Comissão antes do dia 1 de Janeiro do ano civil em causa.

10. No cálculo do factor de densidade nos termos do presente artigo, só serão tidas em conta as duas primeiras casas decimais.”

O acto impugnado – como decorre da matéria de facto – al. e doc. N.º 1, dado como reproduzido – tinha a seguinte fundamentação jurídica:

“De acordo com o art. 32º do Reg. (CE) n.º 2342/99 da Comissão, de 28 de Outubro que estabelece as normas do prémio, a irregularidade constatada implica uma diminuição do montante da ajuda”

Ora, da leitura do artigo 32º — acima transcrito — decorre um regime jurídico complexo, com inúmeras regras jurídicas sobre um a pluralidade de situações, mas sem qualquer referência às irregularidades e respectivas consequências. Não se compreende qual o segmento jurídico do art. 32º que, tendo em vista a concreta irregularidade detectada “implica uma diminuição do montante da ajuda”. Deste modo a indicação do art. 32º do citado regulamento não permite saber qual a regra legal que impõe a diminuição do montante da ajuda – pois não obstante a quantidade e complexidade de regras contidas no invocado art. 32º nem sequer existe uma que se refira directamente às consequências sobre a detecção de irregularidades.

Nos termos do art. 125º, 2 do CPA equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que por “obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto”.

É o que se passa neste caso.

O acto impugnado apesar de indicar uma norma legal para justificar a decisão, indica uma norma de tal modo genérica que não esclarece qual a concreta regra ou quadro legal que impunha a diminuição da ajuda.

Tem, assim, toda a razão o acórdão fundamento quando diz não ser possível descortinar no acto impugnado qual a fundamentação de direito, ou seja, qual a norma jurídica ou o quadro legal que, perante as irregularidades detectadas, permite diminuir a ajuda.

Deve, em consequência, ser fixada jurisprudência nos termos seguintes:

“Não está suficientemente fundamentado, um acto administrativo que invoca como motivo de direito o art. 32º do Regulamento (CE) 2342/99 da Comissão de 28 de Outubro, para justificar a diminuição de uma ajuda financeira, na medida em que esse preceito prevê uma pluralidade de regras jurídicas sobre uma multiplicidade de situações, sem que qualquer delas faça alusão concreta às consequências das irregularidades detectadas e justificativas da diminuição da ajuda.”

Do exposto resulta que o acórdão recorrido não pode manter-se pois entendeu que se não verificava o vício de falta de fundamentação, impondo-se a sua anulação, a consequente revogação da decisão do Tribunal de 1ª instância e a anulação do acto impugnado.

3. Decisão

Face ao exposto os Juizes do Pleno da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo acordam:

a) Admitir o recurso para uniformização de jurisprudência relativamente à questão da suficiência da fundamentação de direito.

b) Fixar jurisprudência nos termos seguintes:

“Não está suficientemente fundamentado, um acto administrativo que invoca como motivo de direito o art. 32º do Regulamento (CE) 2342/99 da Comissão de 28 de Outubro, para justificar a diminuição de uma ajuda financeira, na medida em que esse preceito prevê uma pluralidade de regras jurídicas sobre uma multiplicidade de situações, sem que qualquer delas faça alusão concreta às consequências das irregularidades detectadas e justificativas da diminuição da ajuda.”

b) Tendo em conta a jurisprudência fixada, anular o acórdão recorrido, revogar a sentença do TAF e anular o acto impugnado por falta (insuficiência) de fundamentação jurídica.

c) Custas pela entidade recorrida – em todas as instâncias.

Transitado em julgado o presente acórdão dê-se cumprimento ao disposto no art. 152º, n.º 4 do CPTA.

Lisboa, 15 de novembro de 2012. — António Bento São Pedro (relator) — José Manuel da Silva Santos Botelho — Alberto Acácio de Sá Costa Reis — António Bernardino Peixoto Madureira — Jorge Artur Madeira dos Santos — António Políbio Ferreira Henriques — Fernanda Martins Xavier e Nunes — Rosendo Dias José (vencido cf. declaração junta) — Alberto Augusto Andrade de Oliveira (vencido conforme declaração junta) — Américo Joaquim Pires Esteves (vencido conforme declaração de voto do Ex.º Cons. Alberto Augusto) — Luís Pais Borges (vencido nos termos da declaração do Cons. Rosendo José) — Adérito da Conceição Salvador dos Santos (vencido nos termos da declaração do Cons. Rosendo José).

Processo n.º 607/12

Vencido na parte em que se decide existir oposição.

A meu ver, o que se detecta quanto à destacada oposição sobre a fundamentação de direito é que o acórdão fundamento enfatizou os termos estritos do respectivo segmento no acto administrativo que apreciou, enquanto o acórdão

recorrido deu particular realce ao contexto em que o acto sob impugnação havia sido praticado.

Foi tendo em conta esse contexto que o acórdão recorrido considerou suficiente a fundamentação.

Esse diverso enfoque, em particular a atenção dada pelo acórdão recorrido à situação em que se moveu o acto administrativo, releva de mera apreciação da factualidade em que cada um dos actos se inseriu, apreciação que não está em discussão no presente recurso e que, aliás, estaria excluída do âmbito do mesmo.

Ademais, não houve sobre o relevo dado à ponderação do contexto qualquer discussão jurídica.

Não existiu, por isso, entre os dois acórdãos divergente posição sobre matéria de direito, nomeadamente sobre as exigências do artigo 125.º do CPA ou sobre a facilidade de compreensão do Regulamento invocado nos dois actos.

E, assim, não existe nenhuma questão fundamental de direito sobre a qual tenha havido contradição de julgamentos.

Lisboa, 15 de Novembro de 2012. — *Alberto Augusto Andrade de Oliveira*.

Procº nº 607/12

1. O Acórdão recorrido omitiu pura e simplesmente qualquer referência à fundamentação de direito e à respectiva existência, referindo que relevante para este fim é que os animais do recorrente não utilizaram os terrenos para pastoreio.

Não existindo expressa apreciação da fundamentação de direito não pode considerar-se que existe oposição, a qual apenas implicitamente se poderá invocar.

Teria, portanto julgado findo o recurso por inexistir oposição.

2. Quanto ao fundo também não acompanho o Acórdão por entender que a fundamentação de direito no caso resulta do conhecimento pelo interessado do quadro legal em que tinha sido concedida a ajuda e do incumprimento dos pressupostos de facto em que se baseou o acto que ordenou a reposição e que é objecto do recurso.

Lisboa, 15 de Novembro de 2012. — *Rosendo Dias José*.

I SÉRIE



Depósito legal n.º 8814/85 ISSN 0870-9963

Diário da República Eletrónico:

Endereço Internet: <http://dre.pt>

Contactos:

Correio eletrónico: dre@incm.pt

Tel.: 21 781 0870

Fax: 21 394 5750

Toda a correspondência sobre assinaturas deverá ser dirigida para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A. Unidade de Publicações Oficiais, Marketing e Vendas, Avenida Dr. António José de Almeida, 1000-042 Lisboa