

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

233/21.6 BELLE

Data do documento

5 de maio de 2022

Relator

Dora Lucas Neto

DESCRIPTORIOS

Tutela cautelar > Impugnação matéria de facto > (não) fumus boni iuris > Exoneração de funções

SUMÁRIO

N.D.

TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, na Secção de Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul:

I. Relatório

A (1) **Associação de Beneficiários do P...** [ABP...], e (2) **J...** e (3) **P...** e (4) **G...**, requereram, contra o MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS, a suspensão de eficácia do ato que exonerou o 2.º e 3.º Requerentes das suas funções de diretores e designou uma comissão administrativa para exercer a administração da 1ª Requerente.

O Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé, proferiu sentença a 02.11.2021, absolvendo a Entidade Demandada da instância por via do peticionado pela 1ª Requerente Associação, julgando, no mais, a providência cautelar totalmente improcedente.

Não se conformando com o assim decidido, as Requerentes, ora Recorrentes, interpuseram recurso junto deste Tribunal Central Administrativo Sul, tendo concluído como se segue - cfr. fls. 1566 e ss. e fls. 1654 e ss., ref. SITAF:

«(...) 1- - A recorrente tem um evidente interesse no regular funcionamento dos seus órgãos, designadamente na manutenção em funções dos seus diretores, eleitos de entre os seus associados, e opor-se à intervenção de órgãos exteriores como a comissão administrativa designada, facto este

suficiente para preencher os requisitos previstos no artigo 112º do CPTA, pelo que deve ser admitida como parte legítima.

2- - A douda decisão refere que os diretores não falharam nenhuma das reuniões extraordinárias, facto esse que não foi demonstrado, pelo que deve tal asserção ser extirpada da douda decisão;

3- - A douda decisão refere que os diretores efetuaram reuniões extraordinárias “no seu máximo permitido, sem que estivesse comprovada a sua necessidade imperiosa”, quando na verdade não existe norma que limite o número de reuniões, nem a assembleia geral as limitou, pelo que tal afirmação deve igualmente ser extirpada da decisão;

4- - Por outro lado, não se vê em que assenta a afirmação da falta de comprovação da necessidade imperiosa; é facto alegado pelo recorrido, a ele cabia a respetiva prova, que não fez, pelo que deve igualmente tal afirmação ser retirada da douda decisão;

5- - Por constar do parecer/proposta do Sr Diretor Geral, deve dar-se por provado que: “O Senhor Diretor Geral da Agricultura, pronunciando-se sobre o inquérito, emitiu PARECER/proposta, que teve a concordância da Senhora Ministra da Agricultura e, assim, integra o ato suspendendo, no qual refere que os diretores recebiam em média €2.800 por mês, a título de senhas de presença, e que estes valores eram líquidos, isto é, a eles acrescia ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”;

6- - Por resultar dos elementos do inquérito, na parte que analisa esses valores, deve ser dado por provado que: “Os três diretores executivos receberam, nos meses mais elevados, a título de senhas de presença, a quantia líquida de 1552,00€ e os dois não executivos a quantia de 388,00€, a que ainda teriam que deduzir o IRS”;

7- - Por ser facto incontestável e constar do mesmo parecer do Senhor Diretor Geral, deve ser acrescentado à matéria de facto dada por provada que:

“O Senhor Diretor Geral da Agricultura, pronunciando-se sobre o inquérito, emitiu PARECER/proposta, que teve a concordância da Senhora Ministra da Agricultura e, assim, integra o ato suspendendo, no qual refere que os 5 funcionários melhor remunerados, auferem em média, cerca de 2650 € mês (em 14 meses), líquidos”;

8- - Por resultar dos elementos do inquérito, designadamente de quadros elaborados pelos senhores inquiridores e de folhas discriminativas dos vencimentos de cada um desses funcionários, deve ser acrescentado à matéria de facto dada por provada que:

“Diversamente do que consta do ato suspendendo, os 5 funcionários melhor remunerados auferem, em

média, um vencimento mensal de 1780,96€”;

9- - Foram alegados pelos recorrentes, corroborados pelos depoimentos no inquérito e em juízo, e não impugnados pelo recorrido os seguintes factos, que devem ser acrescentados à matéria dada por provada:

a) - “Os requerentes diretores durante cerca de dez anos nada receberam e só solicitaram o pagamento de senhas de presença quando a recorrente associação demonstrou robusta solidez financeira a qual, no atual momento ronda os cinco milhões de euros;”;

b) - “Os requerentes faziam algumas vezes mais do que quatro reuniões mensais da direção, porém, nunca receberam senhas de presença por mais do que quatro;”;

c) - “Os requerentes, para além das reuniões, deslocavam-se à associação para tratar de assuntos várias vezes por semana;”;

10- - Foi ainda alegado pelos requerentes, resulta à evidência dos autos, e não foi impugnado, o seguinte facto, que deve ser acrescentado à matéria de facto: “No que concerne às obrigações estabelecidas ou decorrentes do contrato de concessão, o ato suspendendo não aponta uma única falta de cumprimento, quer por parte da associação, quer da sua direção destituída”;

11- - No que concerne à existência de várias folhas de deslocações incompletamente preenchidas, designadamente sem a rubrica de qualquer membro da direção no campo devido, demonstram os autos que tanto se passou contra as instruções da direção, que instituiu as referidas folhas;

12- - No que concerne às atas das reuniões da direção, como refere a douda decisão recorrida, a recorrente “mudou o modelo de acta após o inquérito”, passando a desenvolvê-las, após chamada à atenção para esse facto, o que deveria bastar para que se desse por ultrapassada essa questão;

13- - No que concerne às senhas de presença como documento físico, em caso algum, que saibamos, se usam documentos assim designados, sendo a presença documentada, pelas respetivas listas de presenças e o pagamento feito mediante essas listas; assim é também nas autarquias;

14- - No que concerne a convocatórias para as reuniões as mesmas não eram feitas porquanto não eram necessárias, uma vez que os membros da direção acordaram em reunir por norma todas as 2as feiras, mais sendo certo que estamos na presença de convocatórias internas, sem qualquer razão de publicidade, feitas pelo presidente, de acordo com a sua competência exarada na lei, e dirigidas exclusivamente aos restantes elementos da direção que assim o aceitaram;

15- - No que concerne à “excepcionalidade intrínseca” das reuniões extraordinárias, o que a lei refere, em

concordância com os estatutos da associação, é que “A direção reúne uma vez por mês em sessão ordinária e extraordinariamente sempre que o presidente a convoque...”, sendo evidente que a ponderação sobre a sua necessidade cabe ao presidente da direção, prerrogativa com largo espectro de subjetividade e discricionariedade, logo, matéria insindicável;

16- - Não se vislumbram, pois, nesta parte, quaisquer irregularidades ou falhas que justifiquem as medidas extremas adotadas pelo recorrido, pelo que a douda decisão recorrida, ao acolher algumas das referidas irregularidades como adequadas a fundamentar a destituição da direção e a sua substituição por comissão administrativa incorreu em erro de julgamento, pelo que deve ser revogada;

17- - A douda decisão recorrida adota doutrina, segundo a qual as associações de utilizadores do regadio são pessoas coletivas que fazem “parte da Administração pública” como “administração autónoma” que se encontram “ao abrigo do que exceda o conjunto dos poderes de tutela administrativa...” e que “a administração autónoma não consente poderes hierárquicos nem tampouco de superintendência sobre os seus atos e omissões”, pelo que não se compreende como, ao arrepio da doutrina adotada, a douda decisão aceita que o inquérito se foque sobre os mais ínfimos pormenores, designadamente “Controlo de folhas de deslocações”, “Atas das reuniões da direção”, “Senhas de presença enquanto documento físico”, “Convocatórias das reuniões extraordinárias” e “Excecionalidade intrínseca das reuniões extraordinárias”;

18- - Aliás, dispõe o n.º 2 do artigo 70.º da Lei 58/2005, (denominada “Lei da Água”) que “As associações (de utilizadores ou beneficiários) são pessoas coletivas de direito privado”, pelo que são detentoras de uma esfera de direitos e interesses do seu foro interno e exclusivo, como é o caso das questões relativas a “Controlo de folhas de deslocações”, “Atas das reuniões da direção”, “Senhas de presença enquanto documentos físicos”, “Convocatórias das reuniões extraordinárias” e “Excecionalidade intrínseca das reuniões extraordinárias”;

19- - Sobre os vencimentos, integrando o parecer/proposta do Sr Diretor Geral, o ato suspendendo considera que os 5 funcionários melhor remunerados auferem “em média, cerca de 2650 € mês (em 14 meses) “líquidos”, quando do inquérito resulta que na realidade a média desses 5 vencimentos é de 1780,96€, pelo que contém a afirmação do senhor diretor geral, acolhida pela senhora ministra, um erro de 869,04€ mês;

20- - E sobre as senhas de presença considera que os senhores diretores “vêm recebendo valores absolutamente inadmissíveis, (€2.800 por mês) valores estes que são líquidos, isto é, a eles acresce ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”, quando na realidade a média dos valores das senhas de presença dos 3 diretores executivos foi nos meses mais altos de 1552,00€; e dos dois restantes de 388,00€;

21- - Sendo estas as duas únicas questões a que o Sr diretor Geral dá ênfase no seu parecer/proposta, não

pode deixar de se concluir que se verifica um erro muito substancial sobre os pressupostos de facto, que gera insuficiência e obscuridade e, consequentemente, a falta de fundamentação do ato impugnado, o que determina a ilegalidade do mesmo - cfr n.º 2 do artigo 153.º do CPA;

22- - A douta decisão recorrida nada diz sobre os vencimentos dos funcionários, porém, faz uma análise profundamente errada sobre as senhas de presença, ao referir que: “Compulsados os autos, verifica-se que: A diferença de valores, indicada pelas partes, explica-se pela sua liquidez, tendo a Entidade Demandada considerado os valores brutos e os requerentes os valores líquidos;”;

23- - Como se viu, o Diretor Geral foi bem claro, quando disse que a média dos 2800,00€, corresponde a “... valores estes que são líquidos, isto é, a eles acresce ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”, pelo que a douta sentença, incorreu em erro no apuramento da matéria de facto e, consequente, erro de julgamento;

24- - Mais sucede que não se verifica qualquer ilegalidade nos montantes recebidos pelos diretores, aqui recorrentes, na medida em que, por um lado, também esse é assunto do foro interno e exclusivo da requerente associação, e da competência da assembleia geral e, por outro, são tais montantes admissíveis, qualquer que seja a qualificação que se lhes atribua, quer ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 16º do Decreto Lei n.º 84/82, quer ao abrigo da alínea g) do n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 348/2007;

25- - Noutro segmento da douta decisão recorrida, no que concerne à atuação dos recorrentes diretores, é referido que se verificam as “deficiências graves na sua atuação”, pelo que, nos termos do artigo 70º dos Estatutos da associação, com correspondência no artigo 58º do Decreto Lei nº 84/82, de 4/11, se justifica a destituição da direção e a sua substituição por uma comissão administrativa;

26- - Sucede que, por um lado, as ditas deficiências graves só se verificam em face dos pressupostos errados; por outro, sendo o ato inválido pelos fundamentos antes referidos, decai também a parte do mesmo em que determina a destituição e a designação da dita comissão administrativa;

27- - Face às conclusões anteriores e, ao que melhor se expôs nas presentes alegações. sobre os vícios do ato impugnado e da douta decisão recorrida, dúvidas não podem subsistir quanto ao bonus fumus iuris, ou seja, quanto à probabilidade da declaração da invalidação do ato impugnado e reconhecimento dos direitos invocados pelos recorrentes;

28- - A douta decisão reconhece a verificação do requisito “tendo em atenção que os requerentes se encontram impedidos de exercer o seu mandato”, porém, conclui que, não obstante, “sempre a providência estaria destinada à caducidade, uma vez que tal mandato termina, irredutivelmente, no fim do presente ano, i.é, dentro de dois meses.

29- - Anda que fosse por dois meses, os diretores recorrentes tinham direito a exercer o seu mandato; porém, não se trata de dois meses - a situação mantém-se sem fim à vista; com efeito,

30- - Já após ter recebido a douda decisão recorrida, o Senhor Diretor Geral, através do ofício de 4/11/2021 (DOC 1 junto com as alegações) deu instruções à comissão administrativa para vários meses, ordenando-lhes a continuidade em funções e a abertura de concurso público para escolha de uma entidade externa para realização de uma auditoria que apure os montantes das senhas de presença que os recorrentes deverão devolver;

31- - No mesmo ofício, reputa de ilegais quaisquer eleições que, entretanto, a associação pretenda realizar; situação tanto mais estranha porquanto tais eleições iam ser efetuadas em plena concordância com o conteúdo do ato impugnado e com os primeiros passos da comissão administrativa, a qual a primeira coisa que realizou foi contactar os associados com vista à realização de eleições - vide carta aos associados junta aos autos;

32- - Assim, esta questão deve ser revista, designadamente em sede de recurso, por esse venerando tribunal, tendo em conta não só que o prazo do mandato dos recorrentes não terminou e que a situação se mantém sem fim à vista, sendo norma a da prorrogação de funções dos corpos sociais até à posse de novos órgãos decorrentes de novas eleições;

33- - Mas mais sucede que a douda decisão recorrida ignora outro perigo, mais grave, decorrente das instruções que o ato impugnado dirige à comissão administrativa, para apurar os montantes recebidos recorrentes, a fim de lhes ser exigida a devolução dos mesmos; situação esta pela qual insiste o referido ofício de 4/11/2021;

34- - A devolução de tais montantes, como se alegou na p.i. do procedimento, gera uma situação de difícil reparação: os recorrentes, obtendo embora vencimento na presente ação, ver-se-iam, entretanto, espoliados de elevados montantes, recebidos ao longo de muitos anos, montantes esses cuja recuperação se tornaria difícil e particularmente morosa, exigindo-se aos recorrentes, no caso de vencimento, novos procedimentos, designadamente, eventual nova ação para o seu ressarcimento; O que, como também se alegou, dada a costumada demora dos processos judiciais, provavelmente, já nem ocorreria em vida dos mesmos ou de algum, com mais de 80 anos de idade;

35- - Por um lado, a douda decisão recorrida não se pronunciou sobre esta questão, situação que gera a nulidade da mesma por omissão de pronúncia, conforme disposto na alínea d) do nº 1 do artigo 615º do CPC;

36- - Por outro, a douda decisão recorrida deveria ter acolhido a pretensão dos recorrentes e reconhecer a verificação do requisito do periculum in mora.

37- - Assim, pode e deve esse VENERANDO TRIBUNAL decretar a nulidade da douda decisão recorrida ou, em preferível alternativa, legalmente admissível e atendendo à urgência do procedimento, acolher as razões alegadas pelos recorrentes e reconhecer a verificação do requisito de periculum in mora, suspendendo os efeitos do ato impugnado ao menos nesta parte;

38- - Como resulta dos autos nenhuma falta se constatou, nem sequer é alegada, no que concerne ao cumprimento do contrato de concessão, no qual está espelhado o real interesse público;

39- - Como igualmente resulta dos autos, constata-se a verificação de ameaça gravíssima contra os direitos que os recorrentes têm como seus;

40- - As falhas ou irregularidades realmente constatadas, pouca ou nenhuma relevância possuem e podem ser facilmente corrigidas pela direção, como corrigiu as relativas ao conteúdo das atas, logo que alertada da sua pouca profundidade;

41- - Não se vê, pois, que o interesse público seja afetado pelo deferimento da providência;

42- E muito menos se vê que o interesse público possa ser afetado pelo deferimento da providência de suspensão da execução ato impugnado, ao menos no segmento que concerne às instruções dadas para que a comissão administrativa designada diligencie no sentido de obter a devolução das quantias recebidas pelos diretores aqui recorrentes, a título de senhas de presença;

43- - Concluindo-se, assim, que se verificam os necessários pressupostos para o decretamento da suspensão da execução do ato impugnado, designadamente previstos no artigo 120º do CPTA;

44- Requerem a esse Venerando Tribunal se digne conceder provimento ao presente recurso e, em consequência, revogar a douda decisão recorrida e decretar a suspensão da execução do ato suspendendo;

(...)».

Não foram apresentadas contra-alegações.

Neste Tribunal Central Administrativo Sul, o DMMP não emitiu pronúncia.

Com dispensa de vistos, atenta a sua natureza urgente, mas com entrega prévia do texto do acórdão aos Mmos. Juízes Desembargadores Adjuntos, vem o processo à conferência desta Secção do Contencioso Administrativo para decisão.

I. 1. Questões a apreciar e decidir

Tendo presentes as alegações de recurso apresentadas e respetivas conclusões, importa conhecer da nulidade da sentença recorrida, por alegada omissão de pronúncia e dos invocados erros de julgamento em que a mesma terá incorrido, a saber:

i) por ter considerado parte ativa ilegítima, e por falta de interesse em agir, a Recorrente Associação – cfr. conclusão n.º 1 das alegações de recurso;

ii) da impugnação da matéria de facto, por erro de julgamento de facto, concretamente, por – cfr. conclusões n.º 2 a 10:

«(...)

- A douda decisão refere que os diretores não falharam nenhuma das reuniões extraordinárias, facto esse que não foi demonstrado, pelo que deve tal asserção ser extirpada da douda decisão;

- A douda decisão refere que os diretores efetuaram reuniões extraordinárias “no seu máximo permitido, sem que estivesse comprovada a sua necessidade imperiosa”, quando na verdade não existe norma que limite o número de reuniões, nem a assembleia geral as limitou, pelo que tal afirmação deve igualmente ser extirpada da decisão; Por outro lado, não se vê em que assenta a afirmação da falta de comprovação da necessidade imperiosa; é facto alegado pelo recorrido, a ele cabia a respetiva prova, que não fez, pelo que deve igualmente tal afirmação ser retirada da douda decisão;

- Por constar do parecer/proposta do Sr Diretor Geral, deve dar-se por provado que: “O Senhor Diretor Geral da Agricultura, pronunciando-se sobre o inquérito, emitiu PARECER/proposta, que teve a concordância da Senhora Ministra da Agricultura e, assim, integra o ato suspendendo, no qual refere que os diretores recebiam em média €2.800 por mês, a título de senhas de presença, e que estes valores eram líquidos, isto é, a eles acrescia ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”;

- Por resultar dos elementos do inquérito, na parte que analisa esses valores, deve ser dado por provado que: “Os três diretores executivos receberam, nos meses mais elevados, a título de senhas de presença, a quantia líquida de 1552,00€ e os dois não executivos a quantia de 388,00€, a que ainda teriam que deduzir o IRS”;

- Por ser facto incontestável e constar do mesmo parecer do Senhor Diretor Geral, deve ser acrescentado à matéria de facto dada por provada que: “O Senhor Diretor Geral da Agricultura, pronunciando-se sobre o inquérito, emitiu PARECER/proposta, que teve a concordância da Senhora Ministra da Agricultura e, assim, integra o ato suspendendo, no qual refere que os 5 funcionários melhor remunerados, auferem em média,

cerca de 2650 € mês (em 14 meses), líquidos”;

- Por resultar dos elementos do inquérito, designadamente de quadros elaborados pelos senhores inquiridores e de folhas discriminativas dos vencimentos de cada um desses funcionários, deve ser acrescentado à matéria de facto dada por provada que: “Diversamente do que consta do ato suspendendo, os 5 funcionários melhor remunerados auferem, em média, um vencimento mensal de 1780,96€”;

- Foram alegados pelos recorrentes, corroborados pelos depoimentos no inquérito e em juízo, e não impugnados pelo recorrido os seguintes factos, que devem ser acrescentados à matéria dada por provada:

a) - “Os requerentes diretores durante cerca de dez anos nada receberam e só solicitaram o pagamento de senhas de presença quando a recorrente associação demonstrou robusta solidez financeira a qual, no atual momento ronda os cinco milhões de euros;”;

b) - “Os requerentes faziam algumas vezes mais do que quatro reuniões mensais da direção, porém, nunca receberam senhas de presença por mais do que quatro;”;

c) - “Os requerentes, para além das reuniões, deslocavam-se à associação para tratar de assuntos várias vezes por semana;”

- Foi ainda alegado pelos requerentes, resulta à evidência dos autos, e não foi impugnado, o seguinte facto, que deve ser acrescentado à matéria de facto: “No que concerne às obrigações estabelecidas ou decorrentes do contrato de concessão, o ato suspendendo não aponta uma única falta de cumprimento, quer por parte da associação, quer da sua direção destituída”;(...)»

iii) Do erro de julgamento de direito em que incorreu a sentença recorrida ao ter julgado inverificado o *fumus boni iuris* necessário ao decretamento da providência cautelar requerida – cfr. conclusões n.º 11 a 27 - e iv) ao ter julgado também não verificado, o *periculum in mora* – cfr. conclusões n.º 28 a 37, sem prejuízo, este, do que se dirá acerca da suscitada nulidade por omissão de pronúncia.

Os Recorrentes concluem também quanto à ponderação de interesses prevista no n.º 2 do art. 120.º do CPTA – cfr. conclusões de recurso n.º 38 a 44 -, porém, essa matéria não foi conhecida pelo tribunal a quo, razão pela qual este tribunal de recurso apenas as levará em conta, se vier a revogar a sentença recorrida, conhecendo, pois, da causa, em substituição.

II. Fundamentação

II.1. De facto

A matéria de facto constante da sentença recorrida é aqui transcrita *ipsis verbis*:

«(...)

1. Na sequência de uma denúncia apresentada em Setembro de 2018, sobre alegadas irregularidades na gestão da Associação de Beneficiários do P..., foi aberto um processo de Inquérito, que resultou num relatório final de Junho de 2019, onde se concluiu pela "presença de fortes indícios de deficiências graves na actuação dos membros da Direcção da ABP..., e nos termos do artigo 58º do Decreto Regulamentar n.º 84/82, de 4 de Novembro, e do artigo 70º dos Estatutos da ABP..., e depois de cumpridos os trâmites legais, considera-se pertinente equacionar a substituição do órgão directivo da Associação por uma Comissão Administrativa, para a gestão da Associação durante um período de transição, até à realização de novas eleições para os Órgãos Sociais" - **cfr. relatório, a págs. 696 a 1298 do suporte digital dos autos;**

2. Em assembleia-geral realizada a 30 de Novembro de 2018 foram eleitos os órgãos sociais da ABP..., "integrando os seguintes elementos: a) Direcção (membros efectivos) Presidente: J...; P...; G...; J...; L... [...]" - cfr. relatório, a págs. 698 do suporte digital dos autos;

3. Por ofício de 14 de Dezembro de 2020, foi a ABP... informada para "Realização de Audiência Prévia", tendo em conta "Irregularidades na gestão da Associação de Beneficiários do P... (ABP...)" e a "Proposta de destituição da Direcção e nomeação de Comissão Administrativa", tendo sido enviado juntamente com tal ofício o relatório de inquérito - cfr. ofício e anexos, a págs. 145 a 193 do suporte digital dos autos;

4. Por requerimento datado de 19 de Janeiro de 2021, a ABP... "vem, ao abrigo do disposto no art.º 121.º do Código de Procedimento Administrativo, pronunciar-se sobre o relatório e a proposta referidos em 3), peticionando, ainda, a concessão de uma prazo adicional de 30 dias "para se pronunciar complementarmente e fundamentadamente nesta sede e requerer, se for o caso, diligências complementares a efetuar que se mostrarem convenientes" - cfr. requerimento, a págs. 1319 a 1329 do suporte digital dos autos;

5. Por ofício de 22 de Fevereiro de 2021, foi a ABP... informada "nos termos do disposto nos Artigos 112.º, n.º 1, alínea c) e 114.º, n.º 1, alínea a) e para efeitos do disposto no Artigo 127.º, todos do Código do Procedimento Administrativo, da decisão de indeferimento do pedido de prorrogação do prazo da pronúncia no exercício do direito de audiência prévia dos interessados, por manifesta falta de fundamento legal e atentos os fundamentos constantes do ponto antecedente" - cfr. ofício, a págs. 1933 a 1937 do suporte digital dos autos;

6. Por ofício de 21 de Abril de 2021, foi a direcção da ABP... informada que, por "despacho superior final de concordância com os termos e fundamentação apresentados, da autoria de Sua Excelência, a Ministra da Agricultura e datado de 2021/04/06 e exarado naquela Informação, [...] na qual se decidiu convolar a proposta de decisão final em decisão final definitiva do procedimento do inquérito, consubstanciada na aprovação final do Relatório sobre o apuramento de eventuais irregularidades nas contas da Associação de Beneficiários do P... [...] e a subsequente exoneração e substituição do órgão directivo da Associação de Beneficiários do P..., com fundamento em desvio de poder e quebra de confiança, por uma Comissão Administrativa" - cfr. ofício, a págs. 122 a 144 do suporte digital dos autos;

7. Consta da informação que estribou o despacho de 06 de Abril de 2021 – referido em 6) – que:

10 - Após análise dos fundamentos do pedido de prorrogação do prazo de pronúncia por mais 30 dias no âmbito do exercício do direito de audiência prévia dos interessados, entendeu-se indeferir aquele pedido, atenta a sua manifesta falta de justificação e de enquadramento legal e com os seguintes fundamentos:

- a) Desde logo, por contraposição à lei do processo civil aplicável subsidiariamente ao processo administrativo, por força do disposto no Artigo 1º in fine do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a qual prevê, nomeadamente, nos Artigos 141.º, n.º 1 e 569.º, n.º 5 do Código de Processo Civil, a possibilidade de ser requerida e concedida, por motivos justificados, a prorrogação do prazo para a prática de determinados atos processuais, a lei geral do procedimento administrativo - o Código do Procedimento Administrativo - não dispõe de qualquer norma idêntica que fundamente o pedido de prorrogação do prazo de pronúncia no âmbito do exercício do direito de audiência prévia dos interessados, sendo disso prova cabal o facto de o Requerente não fundamentar juridicamente o seu pedido, ao não invocar uma norma expressa que lhe conceda tal faculdade;
- b) O Artigo 122.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo prevê que o órgão responsável pela direção do procedimento conceda aos interessados um prazo de pronúncia não inferior a 10 dias úteis, sendo que no caso presente foi concedido à interessada o prazo de 15 dias úteis, o que equivaleu, em termos práticos, a um prazo de cerca de 20 dias corridos e os quais nem sequer foram totalmente esgotados pelo ora Requerente;
- c) Na fase de instrução do procedimento foram inquiridos presencialmente quatro membros dos órgãos sociais, os contabilistas certificados e a técnica responsável pelo Departamento Administrativo e Financeiro, todos eles diretamente visados e os quais já tiveram, assim, oportunidade de se pronunciar sobre os factos e irregularidades que lhe são imputados e sobre o teor da documentação em análise e na qual se fundamenta a proposta de decisão final do procedimento;
- d) O Relatório sobre o apuramento de eventuais irregularidades nas contas da Associação de Beneficiários do P... é composto apenas por 46 páginas, e não por 800 páginas, sendo que a matéria relevante está condensada nas suas conclusões explanadas em apenas 18 páginas (Ponto 3 - pp. 13 a 17; Ponto - 4 pp. 23 e 24; Ponto 5 - pp. 29 a 32; Ponto 6 - pag. 35; Ponto 7 - pp. 37 e 38, Ponto 8 - pag 40; e Ponto 9 - pp. 41 a 46);
- e) Quanto à restante documentação anexa ao relatório, que perfaz as cercas de 750 páginas restantes a que o Requerente se refere e em cuja necessidade de análise fundamenta o seu pedido de prorrogação do prazo, trata-se de documentação que, na sua quase totalidade, foi produzida pelos órgãos e serviços da Associação de Beneficiários do P... e que se encontra na sua posse há vários anos, sendo que a mesma foi por ela própria fornecida ao órgão responsável pela direção do procedimento, a pedido deste e no âmbito da instrução do procedimento, pelo que seu o teor é do total conhecimento da Associação e dos seus órgãos sociais, não existindo, assim, qualquer justificação de facto ou de direito para prorrogar o prazo de pronúncia de forma a que interessada possa proceder à sua análise mais detalhada no âmbito da audiência dos interessados;
- f) Acresce que se constata pela análise do documento da pronúncia em sede da audiência prévia dos interessados, que foi subscrito e enviado pelo seu ilustre mandatário, que a interessada teve oportunidade

de se pronunciar circunstanciadamente sobre todos os aspectos relevantes que fundamentam a proposta de decisão final, pelo que não se justifica a prorrogação do prazo requerida, a qual, se reafirma, não tem qualquer fundamento legal ou outra justificação;

g) Finalmente, caso a decisão final do procedimento venha a ser proferida no mesmo sentido e termos da proposta de decisão que foi notificada à interessada, a presente decisão de indeferimento do pedido de prorrogação do prazo da pronúncia em nada prejudicará os direitos de defesa da interessada, uma vez que esta tem ao seu dispor todos os meios de impugnação daquela decisão, quer pela via administrativa (reclamação e recurso hierárquico), quer pela via contenciosa.

11 - Face ao exposto, já foi previamente proferida e notificada ao Requerente a decisão de indeferimento do pedido de prorrogação do prazo da pronúncia no exercício do direito de audiência prévia dos interessados, por manifesta falta de fundamento legal e atentos os fundamentos constantes do ponto antecedente. [...]

14 - Assim, importa, desde logo, esclarecer que, em termos de competências legais, o inquérito efetuado pelos serviços da Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural á gestão da Associação de Beneficiários do P... foi realizado:

a) Em primeiro lugar e em termos gerais, no exercício dos seus poderes de fiscalização do modo de execução do Contrato de Concessão para a Gestão do Aproveitamento Hidroagrícola do Sotavento Algarvio celebrado em 21 de Dezembro de 2007, poderes de fiscalização esses, atribuídos à Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural na qualidade de concedente, e que resultam, nomeadamente, do disposto nos Artigos 303.º, n.º 1, 305.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 3, 414.º, alínea b) e 420, alínea e) do Código dos Contratos Públicos e aplicáveis por remissão do disposto no Artigo 430.º deste mesmo Código;

b) Em segundo lugar, no exercício específico das atribuições de gestão e de observância do cumprimento de todas as obrigações da concessionária previstas naquele mesmo Contrato de Concessão, nos termos do disposto na alínea h), do Artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de Julho, que estabelece o regime jurídico das obras de aproveitamento hidroagrícola (RJOAH), na redação do Decreto-Lei n.º 86/2002, de 6 de Abril;

c) Em terceiro lugar, tal competência resulta especificamente do disposto no n.º 2, da Base XXII do Anexo I da Portaria n.º 1473/2007, de 16 de Novembro, que aprovou a minuta base do contrato de concessão para a conservação e exploração das obras de aproveitamento hidroagrícola, sendo a mesma relativa à fiscalização da concessão, onde se estabelece que a Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, como concedente, "... fiscalizará o cumprimento das leis, do regulamento do aproveitamento hidroagrícola e das cláusulas do contrato de concessão, assim como a actividade da concessionária, podendo, para tal, solicitar-lhe as informações e os documentos que considerar necessários".

d) E, finalmente, resulta dos próprios termos do próprio Contrato de Concessão, uma vez que o n.º 2, da sua Cláusula XIX confere ao concedente os poderes de fiscalização do "... cumprimento das leis, do regulamento da e das cláusulas do contrato, assim como da actividade da concessionária, podendo para tal, solicitar-lhe as informações e os documentos que considerar necessários".

15 - Ora, tendo em consideração este enquadramento legal e contratual, não pode a Direcção- Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, enquanto entidade concedente e, simultaneamente, Autoridade

Nacional do Regadio, deixar de ser considerada competente para atuar em matéria de fiscalização de actos de gestão das direcções das entidades concessionárias, na sequência de denúncias recebidas ou tão só no âmbito do trabalho de análise e avaliação dos documentos de gestão (conta de gerência, relatório de gestão e contas e plano de actividades e orçamento), que, por lei, estas têm de o dever de lhe remeter todos os anos, como, aliás, estabelece a Base XVIII da minuta do contrato de concessão aprovada pela Portaria n.º 1473/2007, de 15 de Novembro, relativa à prestação de informações à entidade concedente e, igualmente, plasmada no n.º 2 da Cláusula XV do Contrato de Concessão para a Gestão do Aproveitamento Hidroagrícola do Sotavento Algarvio [...]

20 - Conforme vem, igualmente, referido no Relatório de Inquérito, os montantes pagos em 2017 aos 5 (cinco) elementos da Direcção totalizaram, em valores brutos, o valor de € 108.288,00 (cento e oito mil, duzentos e oitenta e oito euros) e que o valor estabelecido para as senhas de presença corresponde a 50% do valor do Ordenado Mínimo Nacional para o período entre 2010 e 2012 e a 80% do valor do Ordenado Mínimo Nacional a partir de 2013, conforme resulta das Actas n.º 21 e n.º 26 das reuniões das Assembleia Gerais realizadas, respetivamente, em 9 de Julho de 2010 e em 17 de Novembro de 2012 (Anexo 14 do Relatório de Inquérito).

21- Verificou-se, ainda, que, apensa à Ata n.º 26, de 17 de Novembro de 2012, constava uma proposta da Direcção à Assembleia-Geral para que, atendendo ao aumento do volume de trabalho que requer uma maior disponibilidade na resolução de problemas mais complexos e o grau de responsabilidade dos órgãos directivos em termos legais, "...aprove, a partir da presente data e sob a forma de remuneração, por cada senha de presença de cada membro, o montante equivalente líquido a 80% do ordenado mínimo nacional" (sublinhado nosso).

22 - Ora, conforme se infere daquela proposta da Direcção e da própria deliberação da Assembleia-Geral, estes órgãos qualificaram expressamente como sendo uma "remuneração" a atribuição de senhas de presença, quando a lógica subjacente à sua atribuição prende-se apenas com a necessidade de compensar e estimular o empenhamento dos titulares de cargos de direcção nas reuniões em que participem (vide Artigo 16.º, n.º 3 do Regulamento das Associações de Beneficiários), sendo que tal direito não se confunde com o conceito de remuneração - a que aqueles não têm direito, por falta de suporte legal para o efeito.

23 - Com efeito, constatou-se que os montantes líquidos pagos a cada membro da Direcção corresponderam de facto a 80% do valor do Ordenado Mínimo Nacional, perfazendo um total anual de € 64.796,00 (sessenta e quatro mil, setecentos e noventa e seis euros) no ano 2016 e de € 71.635,00 (setenta e um mil, seiscentos e trinta e cinco euros) no ano de 2017, sendo a diferença entre estes valores e os valores brutos, respeitantes aos encargos relativos à taxa social única (TSU), à sobretaxa e aos descontos para o IRS, que também foram todos eles suportados pela própria Associação de Beneficiários do Plano de Rega do Sotavento do Algarve.

24 - Em suma, não está em causa, obviamente, a fixação do valor das senhas, enquanto atribuição da Assembleia-Geral, mas sim o critério - a Indexação do seu valor ao valor do Ordenado Mínimo Nacional - e, sobretudo, os montantes obtidos, os quais, somadas as participações mensais nas reuniões, configuram autênticos ordenados mensais, ainda que encapotados sob a forma de senhas de presença.

25- De todas as considerações feitas na contestação sobre este assunto, por mais factuais que possam ser,

como é o caso da argumentação com base na diferença entre os valores brutos contabilizados e os valores líquidos efectivamente recebidos, nenhuma põe em causa a questão principal que é o incumprimento da lei, tal como acabado de expor e que foi objecto de denúncia.

26 - Assim, no âmbito da análise aos procedimentos associados ao pagamento das senhas de presença, foram identificadas as seguintes situações irregulares:

- > Não existência de senhas de presença, pelo que o pagamento das presenças não é efectuado com base nas respectivas senhas, mas sim com base em meras listas de presenças;

- > As atas relativas às reuniões da Direcção não respeitam os requisitos mínimos que regem a elaboração do registo de assuntos tratados nas reuniões e que constam do Artigo 34.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, na medida que esta norma determina que "De cada reunião é lavrada ata, que contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente, a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respectivas votações e as decisões do presidente".

27 - Ora, as atas da Associação assemelham-se mais a ordens de trabalho de reuniões do que propriamente a atas das reuniões realizadas, uma vez que se tratam de documentos muito sintéticos que se limitam a enunciar os tópicos e temas abordados, sem indicar o desenvolvimento e o debate dos assuntos tratados e sem reflectir a posição tomada por cada membro da Direcção relativamente às questões debatidas, o que, portanto, nunca será do conhecimento dos interessados.

28 — Ainda no que respeita directamente aos valores das presenças nas reuniões pagos aos membros da Direcção da Associação de Beneficiários do P..., importa evidenciar os seguintes aspectos:

- > O elevado valor despendido pela Associação, no período em análise, com as presenças dos elementos da Direcção, que inclusivamente ainda aumentou em 2017, tendo passado, em termos de valores brutos, de € 97.711,00 (noventa e sete mil, setecentos e onze euros) para € 108.288 euros (cento e oito mil, duzentos e oitenta e oito euros) valores brutos, devido á actualização do valor do Ordenado Mínimo Nacional neste ano.

- > O facto de a Associação de Beneficiários do P... proceder à fixação do valor das senhas de presença em função de uma percentagem do Ordenado Mínimo Nacional.

29 - Ora, verifica-se, desde logo, que a legislação em vigor que regulamenta a actividade das Associações de Beneficiários - o Regulamento das Associações de Beneficiários que consta do Decreto Regulamentar n.º 84/82, de 4 de Novembro - não prevê que as direcções das entidades gestoras auferam qualquer remuneração, mas sim apenas um determinado valor fixado pela Assembleia Geral para a senha de presença a que têm direito por cada reunião realizada, conforme se estabelece no n.º 3, do seu Artigo 16.º, e o facto de se indexar o valor das senhas de presença a uma remuneração oficial nacional, no caso, o Ordenado Mínimo Nacional, distorce completamente a natureza do conceito de senhas de presença, uma vez que o recebimento de senhas de presença não é, pela sua própria natureza, compatível com o pagamento de remunerações.

30 - A título de comparação, cite-se o caso dos eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo, os quais apenas "têm direito a uma senha de presença por cada reunião

ordinária ou extraordinária do respectivo órgão e das comissões a que compareçam e participem|| (Artigo 10.º do Estatuto dos Eleitos Locais) e, neste caso, o quantitativo de cada senha de presença varia entre € 61,04 para os vereadores e a generalidade de membros da Assembleia Municipal em municípios com menos de 10 mil eleitores, e € 83,93 € para os vereadores de Lisboa e Porto (cfr. Artigo 10.º do Estatuto dos Eleitos Locais e lista anexa)

31 - Ainda assim, para que possam usufruir das senhas de presença, não basta que os membros compareçam, tendo de participar activamente nas reuniões (cfr. Artigos Artigo 4.º, alínea c) e 10.º do Estatuto dos Eleitos Locais e o parecer da Comissão de Coordenação da Região Norte, in <http://www.ccdm.jt/sites/default/files/ficheiros/ccdrn/administracaolocal/senhasdeoresenca.Pdf>

>Pelo contrário, o procedimento seguido pela Direção da Associação de Beneficiários do P... traduz-se, na prática, num processamento de verdadeiras remunerações, em que se apura o valor bruto, ao qual são deduzidos os descontos relativos à TSU e ao IRS, de modo a serem suportados pela própria Associação, para se obter o montante líquido a pagar aos membros da Direcção, função de um número de reuniões mensais previamente definidas em Assembleia Geral, que no caso são sempre invariavelmente de 4 (quatro), independentemente da quantidade ou da premência de assuntos a tratar.

32 - Ora, este procedimento é totalmente contrário ao preconizado na legislação em vigor para casos análogos, que, como já foi referido, estabelece que os seus beneficiários devem receber um valor relativo a senhas de presença em função das reuniões realizadas e nas quais participaram activamente

33 - Mais grave, no entanto, é o facto de, apesar de a Assembleia-Geral da Associação de Beneficiários do P... ter aprovado em Novembro de 2012 a realização de, no máximo, três reuniões extraordinárias mensais - precisamente na mesma sessão onde foi aprovado o valor das senhas de presença correspondente a ~80% do ordenado mínimo nacional||-, os membros da Direcção daquela Associação terem decidido instaurar o procedimento de realizar regularmente três sessões extraordinárias mensais, para além da reunião ordinária prevista no § 1.º do Artigo 17.º dos Estatutos da Associação de Beneficiários do P... e no n.º 2, do Artigo 18.º do Decreto Regulamentar n.º 84/82, de 4 de Novembro, independentemente da pertinência ou da necessidade de a Direcção se reunir ou de haver ou não assuntos urgentes a tratar.

34 — Com efeito, resulta da própria natureza das coisas que não é possível antecipar a necessidade de algo que é por si mesmo extraordinário, isto é, que foge à rotina e cuja necessidade é casuística e determinada por eventuais acontecimentos futuros e que é, assim, imprevisível.

35- No caso de um órgão executivo, as reuniões extraordinárias prendem-se necessariamente com acontecimentos urgentes, não previstos, e cuja espera pela reunião ordinária subsequente (no caso, mensal) pode pôr em causa a utilidade das decisões a tomar, sendo que, nestas situações, as reuniões extraordinárias serão convocadas pelo presidente, caso a caso e fundamentadamente, no período que medeia entre a realização das reuniões ordinárias mensais, e ~indicando-se sempre, expressamente nos avisos convocatórios os assuntos a versar||, conforme dispõe a segunda parte do n.º 3, do Artigo 18.º do Decreto Regulamentar n.º 84/82, de 4 de Novembro, 36 - Acresce que essas reuniões (extraordinárias) têm normas procedimentais próprias, no que concerne à sua convocação (extraordinária), sendo que no caso da Associação de Beneficiários do P..., o § 2 do Artigo 17.º dos seus Estatutos determina que ~as reuniões extraordinárias deverão ser convocadas com, pelo menos 8 dias de antecedência, indicando-se sempre,

nos avisos convocatórios, os assuntos a tratar e tal convocação incumbe ao presidente da Direcção (cfr. Artigos 17.º e 19.º, n.º 1 dos Estatutos e o citado Artigo 18.º, n.º 3, segunda parte do Decreto Regulamentar n.º 84/82, de 4 de Novembro).

37 - Ora, no caso em apreço, constata-se que as reuniões extraordinárias da Direcção da Associação de Beneficiários do P... ganharam o estatuto de reuniões regulares, correntes, invariavelmente trimensais, realizadas na sua grande maioria às segundas-feiras, pelas 12h30, e não são identificadas como tal nas atas das reuniões da Direcção - as quais se limitam a enunciar os tópicos e temas abordados, sem nunca indicar o desenvolvimento e o debate dos assuntos tratados e sem reflectir a posição tomada por cada membro da Direcção relativamente às questões debatidas -, desrespeitando, assim, os requisitos mínimos que regem a elaboração do registo obrigatório em ata de assuntos tratados nas reuniões e que constam do Artigo 34.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo.

38 - Assim, não é abusivo concluir que a decisão da Direcção em realizar quatro reuniões mensais da Direcção, sem que haja um fundamento prévio e sério para a realização de três delas (as denominadas "extraordinárias"), cujos assuntos poderiam naturalmente, na esmagadora maioria das situações, ter sido antecipados ou protelados para as reuniões ordinárias anteriores ou posteriores, a par da decisão de fixar o valor das senhas de presença em "80% do ordenado mínimo nacional", independentemente da pertinência ou da necessidade de a Direcção se reunir ou de haver ou não assuntos urgentes a tratar, se deve à vontade de procurar uma substancial retribuição fixa mensal encapotada para os membros da Direcção, o que, como se demonstrou, se afigura como ilegítima e contra legem.

39 - Sem prejuízo de melhor configuração jurídica por quem de direito, entende-se que tal conduta dos membros da Direcção poderá, eventualmente, configurar o tipo penal de Infidelidade, previsto e punido no Artigo 224.º do Código Penal, ou o de Apropriação Ilegítima, previsto e punido no Artigo 234.º do mesmo diploma. [...]

44 - Finalmente, nos Pontos 20 e 48 da Pronúncia é referido, respetiva mente, que a Associação tem "... um ativo que integra cerca 5.000.000 € em depósitos bancários, (perto de 3.500.000 euros em depósitos a prazo), ... e que "...o Director-Geral devia mostrar-se satisfeito por a Associação demonstrar grande solidez financeira, para fazer face aos desafios do futuro.

45 - Sobre estas afirmações importa rever as conclusões do Relatório de inquérito relativamente aos meios financeiros líquidos da Associação de Beneficiários do P..., no qual foi verificado o elevadíssimo valor que a Associação detinha em depósitos bancários e outras aplicações financeiras, reconhecido por esta Ponto 20 da sua Pronúncia, que inclusivamente ainda sofreram um aumento no período de mês e meio, tendo passado de um total de € 3.997.069,00 (três milhões, novecentos e noventa e sete mil e sessenta e nove euros) em 31 de Dezembro de 2018, para o montante de €4.111.494,00 (quatro milhões, cento e onze mil, quatrocentos e noventa e quatro euros) em 14 de Fevereiro de 2019.

46 - Face a estes elevados valores, concluiu-se que, apesar da necessidade de qualquer entidade gestora deter reservas para fazer face à conservação e manutenção das infra-estruturas do perímetro de rega (o que revela uma gestão prudente e respeita as orientações da Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural nesta matéria), considerou-se que o valor que a Associação de Beneficiários do P... dispunha de meios financeiros líquidos (caixa e depósitos bancários) era claramente excessivo, tendo em

conta a natureza da sua atividade e de que se trata de uma entidade sem fins lucrativos.

47 - Assim, o excesso de liquidez desta entidade gestora, em articulação com o expediente descrito no capítulo do relatório relativo à Taxa de Recursos Hídricos sobre a "ocultação" de lucros, indicia que os valores das taxas cobradas aos agricultores se encontram desajustadas e inflacionados quando comparados com os valores dos encargos da Associação.

48 - Face a este excedente, constatou-se que os agricultores que integram este perímetro de rega têm vindo a suportar, ao longo do tempo, taxas mais elevadas do que aquelas que deveriam pagar, o que tem permitido que esta entidade gestora tenha vindo a acumular o elevadíssimo valor de que dispõe atualmente de meios financeiros líquidos.

49— Note-se, mais uma vez, que uma das acusações constantes da denúncia sobre as alegadas irregularidades na gestão da Associação de Beneficiários do P... era a de que a água de rega era vendida a um preço bastante mais elevado do que aquele que deveria ser o seu preço.

50 - Atendendo, por um lado, ao elevado valor dos meios financeiros líquidos de que a Associação dispunha - detinha um montante superior a € 4.000.000,00 (quatro milhões de euros) em depósitos bancários à data de 14 de Fevereiro de 2019, o que reflecte bem o excesso de liquidez desta instituição — e, por outro lado, ao baixo nível de adesão ao regadio deste aproveitamento hidroagrícola, que era de apenas 35% em 2017 (dados disponíveis à data da elaboração do relatório), considerou-se que seria recomendável proceder a uma diminuição do valor da taxa de exploração, que à data da realização do inquérito se situava entre € 0,0462/m³ e € 0,052/m³ para os beneficiários agrícolas e era de € 0,057/m³ para os utilizadores a título precário, valores que se mantiveram na campanha de rega de 2020.

51 - Concluiu-se, pois, que esta medida, que devia fazer reflectir no valor das taxas a cobrar apenas a necessidade de cobrir os custos de gestão e exploração da obra, era indispensável para corrigir o desajustamento que existia entre as taxas cobradas e o nível de encargos desta entidade gestora, ou seja, uma diminuição do preço da água como forma de incentivar a adesão ao regadio num perímetro onde esta é muitíssimo baixa. De notar, ainda, que a referida diminuição do preço da água também é admitida pela própria Associação no Ponto 48 da sua Pronúncia, como sendo uma questão a equacionar no futuro.

52 - No Relatório de inquérito foi, no entanto, salientado que, apesar da diminuição proposta para o valor da taxa de exploração, esta opção de gestão poderia ter de ser reavaliada, quando o Aproveitamento Hidroagrícola do Sotavento do Algarve, enquanto empreendimento de fins múltiplos, viesse a ter de suportar os encargos inerentes à sua participação nos custos de manutenção e de gestão das infra-estruturas comuns do empreendimento afectas às diferentes utilizações principais, o que se previa que se concretizasse num horizonte temporal relativamente curto — cfr. informação, a págs. 124 a 144 do suporte digital dos autos;

8. Em 30 de Abril de 2021, foi assinado, por J... e outros, documento onde se declara que "pelo preço de SETECENTOS E CINQUENTA MIL EUROS, já recebido para si e para a sua representada, vendem à SOCIEDADE representada do segundo outorgante, o prédio urbano situado na Praia da R..., freguesia e concelho de Portimão, inscrito na respectiva matriz sob o artigo 62...., com o valor patrimonial tributável de 73.722,366, e descrito na Conservatória do Registo Predial de P... sob o número quinhentos e dezasseis" —

cfr. escritura, a págs. 1490 a 1496 do suporte digital dos autos;

9. Em 05 de Maio de 2021, J... tinha, na sua conta corrente junto da ABP..., um saldo devedor de €19,15 – cfr. conta-corrente, a págs. 1489 do suporte digital dos autos;

10. Em Janeiro de 2021 foi alterado o modelo de actas utilizado pela ABP..., passando de tópicos a explicitação dos pontos da ordem de trabalhos e as decisões tomadas – cfr. actas, a págs. 941 a 1064 e 1486 a 1488;

11. Em 08 de Junho de 2021 foi assinado, por P..., “contrato-promessa de compra e venda com eficácia real”, pelo qual “Pelo presente contrato, a promitente vendedora, na qualidade de titular de aludido imóvel, promete vender e a promitente Compradora promete comprar o imóvel”, pelo preço de €70.000,00 – cfr. escritura, a págs. 1499 a 1504 do suporte digital dos autos;

12. A ABP... atribuiu, em senhas de presença e aos seus directores, em 2017, cerca de €108.000,00, valor superior ao de outras associações, com mais directores – cfr. págs. 1102 do suporte digital dos autos;

13. Foram realizadas reuniões em todas as segundas-feiras dos anos de 2016/2017, que contaram com a presença de todos os membros da direcção – cfr. actas, a págs. 941 a 1064, e depoimento dos requerentes J... e P...;

14. Os cinco funcionários da ABP... mais bem pagos recebiam, em média, mais que um técnico superior da Função Pública e que os funcionários de associações similares;

15. Entre Maio e Outubro de 2021 a comissão administrativa da ABP... reuniu 10 vezes;

Factos não provados

Não se provou que:

I. Fossem efectuadas convocatórias para as reuniões extraordinárias da direcção da ABP...;

II. Fosse apresentado motivo para a realização de reuniões extraordinárias da direcção da ABP...;

III. P... houvesse assumido a dívida da sociedade N..., Lda.;

IV. A comissão administrativa da ABP... tenha apurado valores a restituir pelos anteriores directores;

V. A comissão administrativa da ABP... tenha iniciado os trâmites para a realização de eleições para o triénio 2022/2024;

Motivação da matéria de facto dada como provada

A convicção do Tribunal sobre a matéria de facto provada baseou-se na prova documental constante dos autos e indicada a seguir a cada um dos factos, que se dá por integralmente reproduzida.

Os factos 12 a 15 decorreram da prova testemunhal produzida, tendo o depoimento de J... contribuído para a fixação do facto 12 e 14, tendo contribuído ainda, para a fixação deste último, o depoimento da testemunha G....

Com efeito, as testemunhas referidas depuseram de forma calma e coerente, demonstrando conhecimento dos factos ora em causa, uma vez que intervieram no procedimento de inquérito.

Não demonstraram interesse pessoal no destino da demandada, para além da normal defesa do trabalho por si realizado.

O facto provado 13) decorreu da análise das actas juntas aos autos, tendo sido corroboradas pelos Requerentes J... e P..., que, nesta parte, depuseram com coerência, quer no próprio depoimento quer em

confronto com o processo administrativo e os depoimentos de outras testemunhas.

Por fim, o facto provado 15 decorreu do depoimento da testemunha V..., que depôs de forma clara, concisa e desapegada, e com conhecimento dos factos em causa, uma vez que é o presidente da Comissão Administrativa ora em funções.

Os factos não provados decorreram da total falta de substrato probatório que os pudesse suportar.

(...)»

II.2. De direito

Da nulidade da sentença recorrida por omissão de pronúncia:

Invocam os Recorrentes a nulidade da sentença por omissão de pronúncia em virtude de o tribunal a quo não ter apreciado todos os fundamentos que haviam alegado nos autos para dar como verificado o periculum in mora necessário ao decretamento da providência requerida.

Sobre a suscitada nulidade dispõem os art.s 615.º, n.º 4, e 617.º, n.º 1, ambos do CPC, ex vi art. 1.º, do CPTA.

Compulsados os autos, verifica-se que na sentença se consignou, designadamente, «(...) não ser possível cumprir com o fumus boni iuris», e, nesse pressuposto, concluiu depois que «sendo os critérios de procedibilidade das providências cautelares previstos no artigo 120º do CPTA, como dissemos anteriormente, de preenchimento cumulativo, o não preenchimento de um deles - fumus boni iuris - determina, de imediato, o não decretamento da providência requerida, sem necessidade de se averiguar da observância dos restantes cujo conhecimento se julga, conseqüentemente, prejudicado, nos termos do disposto no artigo 608.º, nº 2 do CPC, aplicável ex vi do artigo 1º do CPTA.» - cfr. fls. 34 da sentença recorrida.

Ou seja, o tribunal a quo, tendo concluído para inverificação do fumus boni iuris, sendo este apenas um dos requisitos necessários ao decretamento das providências cautelares - cfr. citado art. 120.º do CPTA - considerou prejudicado, por inútil, o conhecimento dos fundamentos alegados pelas Requerentes, aqui Recorrentes, em sede de periculum in mora.

É certo que, o tribunal a quo, de seguida, aduz ainda que «No entanto, cumpre referir que, apesar de se admitir o eventual preenchimento dos requisitos do periculum in mora na presente data, tendo em atenção que os Requerentes se encontram impedidos de exercer o seu mandato, sempre a providência estaria destinada à caducidade, uma vez que tal mandato termina, irredutivelmente, no fim do presente ano, i.e., dentro de dois meses.»

Porém, também aqui o tribunal a quo não conheceu propriamente do periculum in mora, pois que o que diz

expressamente é que «apesar de se admitir o seu eventual preenchimento», e não que tal requisito está preenchido, razão pela qual, e face a todo o exposto, e uma vez que a adoção de providências cautelares impõe a verificação cumulativa dos respetivos requisitos, não configura nulidade da sentença por omissão de pronúncia, ao considerar inverificado um dos requisitos, concluir que fica prejudicada a apreciação dos demais – neste sentido, entre outros, vide ac. deste tribunal de recurso, de 20.10.2021, P. 827/21.0BELSB (1).

Improcede, pois, a nulidade por omissão de pronúncia imputada à sentença recorrida – cfr. conclusões de recurso n.º 33 a 35.

*

Ao não ter sido conhecido o periculum in mora, também este tribunal de recurso não se pronunciará sobre o mesmo, a não ser que venha a revogar a sentença recorrida e decida, conseqüentemente, a causa, em substituição.

Sem prejuízo, admite-se desde já a junção do documento n.º 1 junto com as alegações de recurso, pois que posterior à data de prolação da sentença recorrida, atento o exposto nas disposições conjugadas dos art.s 651º, n.º 1 e 423º, do CPC, ex vi art. 1,º do CPTA.

*

i) Do erro de julgamento em que incorreu a sentença recorrida ao ter considerado parte ilegítima, e falta de interesse em agir, a 1.ª Recorrente – cfr. conclusão n.º 1 das alegações de recurso.

Invoca a 1.ª Recorrente que «tem um evidente interesse no regular funcionamento dos seus órgãos, designadamente na manutenção em funções dos seus diretores, eleitos de entre os seus associados, e opor-se à intervenção de órgãos exteriores como a comissão administrativa designada, facto este suficiente para preencher os requisitos previstos no artigo 112º do CPTA, pelo que deve ser admitida como parte legítima.», porém, sem razão. Vejamos porquê.

A atribuição de personalidade jurídica às pessoas coletivas faz emergir um novo centro de relações jurídicas, autónomo em relação aos seus membros e às pessoas que atuam como seus órgãos. Trata-se, porém, de uma ficção jurídica. As pessoas coletivas agem através dos respetivos órgãos que, quando atuam, não o fazem em nome próprio, mas como a própria pessoa coletiva agindo.

No caso em apreço, o que está em causa é suspensão de eficácia de um ato que determinou a destituição da Direção da 1ª Recorrente e nomeou, em consequência, uma comissão administrativa em sua substituição, ao abrigo dos poderes que estão conferidos ao Recorrido por via do art. 58.º do Decreto

Regulamentar n.º 82/84, de 04.11.

Os Recorrentes, ali Requerentes, peticionam seja determinada a suspensão imediata da execução do referido ato.

Não se vislumbram na petição inicial, aliás, conjunta, que haja interesses autónomos e diferenciados da 1.ª Recorrente e dos 2.º e 4.º Recorrentes relativamente à ação principal, sendo certo que a representação em juízo daquela, se efetivaria sempre, como aliás se efetivou, por via da outorga de mandato forense subscrita por membros da Direção, intervenientes nos autos como Requerentes – cfr. procuração junta a fls. 57, ref. SITAF – aqui 2.º e 3.º Recorrentes.

Diversamente, em sede cautelar, sempre faleceria à 1.ª Requerente, aqui Recorrente, interesse em agir cautelarmente, na medida em que não invocou qualquer necessidade própria de uma lide cautelar, para o que atentemos na fundamentação aduzida quanto ao periculum, lido, aqui, na vertente deste dever consubstanciar, também, e previamente, um interesse em agir cautelarmente.

Isto, sem prejuízo do disposto no art. 112.º do CPTA, pois que não está em causa uma questão de legitimidade.

Neste sentido, v. acórdão do STA, de 16.12.2015, P. 01351/15, e no qual se sumariou que:

«(...) I. O «interesse em agir» constitui pressuposto processual, e traduz-se na necessidade de usar do processo, de instaurar ou fazer seguir a acção;

II - A sua falta configura «excepção dilatória», e determina a absolvição da instância;

III - O «momento relevante» para aferir da sua ocorrência é o momento da dedução do respectivo pedido;

IV - No âmbito dos procedimentos cautelares, tal pressuposto processual vive paredes meias com a condição de procedência «periculum in mora», mas dela se distingue;».

Razão pela qual será de manter a decisão recorrida, quanto à decisão de absolvição da instância nesta parte, embora com distinta fundamentação, improcedendo o invocado erro de julgamento.

ii) Da impugnação da matéria de facto

Importa transcrever as conclusões de recurso na parte relevante para o conhecimento dos suscitados erros de julgamento - n.º s 2 a 10:

Conclusão n.º «(...) 2 - A douta decisão refere que os diretores não falharam nenhuma das reuniões extraordinárias, facto esse que não foi demonstrado, pelo que deve tal asserção ser extirpada da douta decisão;» (sublinhados nossos) - consignando-se desde já que, nem aqui, nem no corpo das alegações, é identificado o facto provado, que se alega ter sido indevidamente julgado, por referência à numeração dos factos constante da sentença recorrida.

Conclusão n.º «3 - A douta decisão refere que os diretores efetuaram reuniões extraordinárias “no seu máximo permitido, sem que estivesse comprovada a sua necessidade imperiosa”, quando na verdade não existe norma que limite o número de reuniões, nem a assembleia geral as limitou, pelo que tal afirmação deve igualmente ser extirpada da decisão; 4 - Por outro lado, não se vê em que assenta a afirmação da falta de comprovação da necessidade imperiosa; é facto alegado pelo recorrido, a ele cabia a respetiva prova, que não fez, pelo que deve igualmente tal afirmação ser retirada da douta decisão;» (sublinhados nossos) - consignando-se também, e desde já, que nem aqui, nem no corpo das alegações, é identificado o facto provado, que se invoca ter sido indevidamente julgado, por referência à numeração dos factos constante da sentença recorrida.

Na verdade, nestas, assim como na conclusão n.º 2, o que os Recorrentes referem é, genericamente, o que a «a douta decisão refere».

Conclusão n.º «5- Por constar do parecer/proposta do Sr Diretor Geral, deve dar-se por provado que: “O Senhor Diretor Geral da Agricultura, pronunciando-se sobre o inquérito, emitiu PARECER/proposta, que teve a concordância da Senhora Ministra da Agricultura e, assim, integra o ato suspendendo, no qual refere que os diretores recebiam em média €2.800 por mês, a título de senhas de presença, e que estes valores eram líquidos, isto é, a eles acrescia ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”;» - (sublinhados nossos) - consignando-se, mais uma vez, que nem aqui, nem no corpo das alegações, é identificado o parecer referido, porém, da sua leitura pode resultar que se refere à informação constante do facto n.º 7, razão pela qual, e porque o facto ali provado, pese embora não integralmente transcrito, é a «informação que estribou o despacho de 06 de Abril de 2021», ato suspendendo, todo o seu teor se considera integralmente reproduzido naquele mesmo facto, por referência expressa a «a págs. 124 a 144 do suporte digital dos autos;» - cfr. facto 7 supra - pelo que sempre se revelaria inútil o requerido aditamento.

Conclusão n.º «6- Por resultar dos elementos do inquérito, na parte que analisa esses valores, deve ser dado por provado que: “Os três diretores executivos receberam, nos meses mais elevados, a título de senhas de presença, a quantia líquida de 1552,00€ e os dois não executivos a quantia de 388,00€, a que ainda teriam que deduzir o IRS”;» (sublinhados nossos) - consignando-se, também, que nem aqui, nem no corpo das alegações, são identificados em concreto quais são esses «elementos do inquérito».

Conclusão n.º «7- Por ser facto incontestável e constar do mesmo parecer do Senhor Diretor Geral, deve

ser acrescentado à matéria de facto dada por provada que: “O Senhor Diretor Geral da Agricultura, pronunciando-se sobre o inquérito, emitiu PARECER/proposta, que teve a concordância da Senhora Ministra da Agricultura e, assim, integra o ato suspendendo, no qual refere que os 5 funcionários melhor remunerados, auferem em média, cerca de 2650 € mês (em 14 meses), líquidos”;» (sublinhados nossos), também aqui, tal como na conclusão n.º 5, consigna-se que não está identificado o parecer referido, que se admite possa ser a informação constante do facto n.º 7, razão pela qual, e porque o facto ali provado, pese embora não integralmente transcrito, é a «informação que estribou o despacho de 06 de Abril de 2021», ato suspendendo, todo o seu teor se considera integralmente reproduzido naquele mesmo facto, por referência expressa a «a págs. 124 a 144 do suporte digital dos autos;» - cfr. facto 7 supra - pelo que sempre se revelaria inútil o aditamento requerido.

Conclusão n.º «8 - Por resultar dos elementos do inquérito, designadamente de quadros elaborados pelos senhores inquiridores e de folhas discriminativas dos vencimentos de cada um desses funcionários, deve ser acrescentado à matéria de facto dada por provada que: “Diversamente do que consta do ato suspendendo, os 5 funcionários melhor remunerados auferem, em média, um vencimento mensal de 1780,96€”;»(sublinhados nossos) - consignando-se que não se trata de um facto, mas sim de um juízo conclusivo.

Conclusão n.º «9 - Foram alegados pelos recorrentes, corroborados pelos depoimentos no inquérito e em juízo, e não impugnados pelo recorrido os seguintes factos, que devem ser acrescentados à matéria dada por provada: a) - “Os requerentes diretores durante cerca de dez anos nada receberam e só solicitaram o pagamento de senhas de presença quando a recorrente associação demonstrou robusta solidez financeira a qual, no atual momento ronda os cinco milhões de euros;” b) - “Os requerentes faziam algumas vezes mais do que quatro reuniões mensais da direção, porém, nunca receberam senhas de presença por mais do que quatro;” c) - “Os requerentes, para além das reuniões, deslocavam-se à associação para tratar de assuntos várias vezes por semana;”» - quanto a estes, porque irrelevantes para a decisão a proferir quanto ao erro de julgamento imputado à sentença recorrida, que apreciou apenas o requisito do *fumus boni iuris*, conforme melhor explicitaremos infra, entende este tribunal de recurso não ser de alterar a decisão sobre a matéria de facto, devendo rejeitar-se o respetivo aditamento «sob pena de se levar a cabo uma actividade processual que se sabe, de antemão, ser inconsequente» - cfr., entre muitos, ac. TRCoimbra, de 16.02.2017, P. 52/12.0TBMBR.C1 (2).

Conclusão n.º «10 - Foi ainda alegado pelos requerentes, resulta à evidência dos autos, e não foi impugnado, o seguinte facto, que deve ser acrescentado à matéria de facto: “No que concerne às obrigações estabelecidas ou decorrentes do contrato de concessão, o ato suspendendo não aponta uma única falta de cumprimento, quer por parte da associação, quer da sua direção destituída”;(...)» - consigna-se que não se trata de um facto, mas sim de um juízo conclusivo, razão pela qual o mesmo deverá resultar explicitado na fundamentação da decisão a proferir, pois que o facto em si é, ao invés, o concreto conteúdo do ato suspendendo, que consta já da matéria de facto - cfr. facto n.º 7 supra.

Feita a leitura e a explicitação das conclusões de recurso em apreço, atentemos no disposto no art. 640.º, n.º 1, do CPC, sob a epígrafe «Ónus a cargo do recorrente que impugne a decisão relativa à matéria de facto»:

«(...)Quando seja impugnada a decisão sobre a matéria de facto, deve o recorrente obrigatoriamente especificar, sob pena de rejeição:

- a) Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados;
- b) Os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida;
- c) A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas.»

No n.º 2 regula, por seu turno, a forma como se deve proceder quanto à especificação dos meios probatórios.

Neste regime, é possível, assim, distinguir dois tipos de ónus (3), como resulta cristalinamente da doutrina que dimana do acórdão do STJ de 29/10/15, P. 233/09.4TBVNG.G1.S1:

«(...) um ónus primário ou fundamental de delimitação do objecto e de fundamentação concludente da impugnação - que tem subsistido sem alterações relevantes” e consta do transcrito n.º 1 do art.º 640.º; e «um ónus secundário - tendente, não tanto a fundamentar e delimitar o recurso, mas a possibilitar um acesso mais ou menos facilitado aos meios de prova gravados relevantes para a apreciação da impugnação deduzida - que tem oscilado, no seu conteúdo prático, ao longo dos anos e das várias reformas - indo desde a transcrição obrigatória dos depoimentos até uma mera indicação e localização das passagens da gravação relevantes”, previsto no n.º 2 do mesmo preceito.»

O ónus primário refere-se à exigência da concretização dos pontos de facto incorretamente julgados, da especificação dos concretos meios probatórios convocados e da indicação da decisão a proferir, conforme previsto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do citado art. 640.º, através das quais se visa fundamentar a impugnação da decisão da matéria de facto e tem por função delimitar o objeto do recurso.

O ónus secundário consiste na exigência da indicação exata das passagens da gravação dos depoimentos que se pretendem ver analisados, contemplada na alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo, e visa possibilitar um acesso aos meios de prova gravados relevantes para a apreciação da impugnação deduzida.

Os requisitos formais, impostos para a admissibilidade da impugnação da decisão de facto, têm em vista,

no essencial, garantir uma adequada inteligibilidade do objeto e alcance teleológico da pretensão recursória, por forma a proporcionar o contraditório esclarecido da contraparte e a circunscrever o perímetro do exercício do poder de cognição pelo tribunal de recurso.

Relativamente ao ónus primário, nem sequer é possível recorrer às alegações para suprir deficiências das conclusões, uma vez que são estas que enumeram as questões a decidir e delimitam o objeto do recurso, devendo, quanto à impugnação da decisão de facto, identificar os concretos pontos de facto impugnados e a decisão pretendida sobre os mesmos, bem como os concretos meios de prova que imponham tal decisão (4).

Daí que, quando falte a especificação, nas conclusões, dos concretos pontos de facto que o recorrente considera incorretamente julgados, deva ser rejeitado o recurso nesta parte, o mesmo sucedendo quanto aos restantes dois requisitos, nomeadamente a falta de indicação da decisão pretendida sobre esses mesmos factos.

Neste pressuposto, **Abrantes Geraldês** resume (5), na parte que interessa na economia do presente recurso, as obrigações impostas ao recorrente que impugne a matéria de facto, do seguinte modo:

«(...)

- a) Em quaisquer circunstâncias, o recorrente deve indicar sempre os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados, com enunciação na motivação do recurso e síntese nas conclusões;
- b) Deve ainda especificar, na motivação, os meios de prova constantes do processo ou que nele tenham sido registados que, no seu entender, determinam uma decisão diversa quanto a cada um dos factos; (...)
- e) O recorrente deixará expressa, na motivação, a decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas, tendo em conta a apreciação crítica dos meios de prova produzidos, exigência nova que vem na linha do reforço do ónus de alegação, por forma a obviar à interposição de recursos de pendor genérico ou inconsequente. (...)»

A verificação do cumprimento destas exigências deve ser feita à «luz de um critério de rigor», pois «trata-se, afinal, de uma decorrência do princípio da autorresponsabilidade das partes, impedindo que a impugnação da decisão da matéria de facto se transforme numa mera manifestação de inconsequente inconformismo», na estrita medida em que tais exigências devem ser o «contraponto dos esforços de todos quantos, durante décadas, reclamaram a atenuação do princípio da oralidade pura e a atribuição à Relação de efetivos poderes de sindicância da decisão da matéria de facto como instrumento de realização de justiça.» (6)

O não cumprimento dos aludidos ónus acarreta a rejeição total ou parcial do recurso respeitante à

impugnação da decisão da matéria de facto, de acordo com o estatuído no citado art. 640.º, n.ºs 1 e 2, não havendo, nestes casos, lugar a qualquer convite ao aperfeiçoamento.

É o que resulta do disposto naquele preceito e no art. 652.º, n.º 1, alínea a), do CPC, que limita os poderes do relator ao despacho de aperfeiçoamento «das conclusões das alegações, nos termos do n.º 3 do artigo 639.º», o qual não contempla a inobservância dos mencionados ónus (7).

Neste sentido também, v. a título de exemplo, ac. STJ de 02.06.2016, P. 781/07.0TYLSB.L1.S1 e no qual se sumariou o seguinte:

«(...) III - No âmbito da impugnação da matéria de facto, não é admissível o convite ao recorrente, designadamente, para completar as conclusões, sendo inaplicável o disposto no n.º 3 do art. 639.º do NCPC.»

Analisadas as conclusões n.º 2 a 10 do recurso, atrás transcritas, com as explicitações nessa sede aduzidas, imperioso se trona concluir que os Recorrentes nunca identificaram quais os concretos factos, por referência ao respetivo número constante da decisão da matéria de facto julgada provada ou não provada, bastando-se com a transcrição, não identificada, de factos e por vezes conclusões, que referem constar da decisão recorrida.

Partindo, assim, de factos e conclusões genericamente impugnados, a impugnação perpetrada pelos Recorrentes não é, por um lado, suficientemente concretizadora para que este tribunal de recurso possa, com certeza e segurança, proceder a uma reapreciação da prova e, bem assim, irrelevante e/ou inconsequente, designadamente, por se referirem a passagens do texto de um facto que já se encontra dado como provado ou, ainda, por meramente conclusivas – cfr. se deixou consignado por referência a cada uma das conclusões de recurso n.ºs 2 a 10, supra.

Os Recorrentes incorreram, assim, num incumprimento do ónus primário contido no n.º 1 do art. 640.º do CPC. Este incumprimento não pode ser suprido, nomeadamente com convite ao aperfeiçoamento das conclusões, pela simples razão de não ser admissível.

Nestes termos e face a todo o exposto, imperioso se torna rejeitar o recurso, na parte em que se pretendia impugnar a decisão sobre a matéria de facto, pois que a tolerância na verificação do cumprimento dos ónus impostos às partes não pode ir ao ponto de exigir ao tribunal de recurso que descubra quais os concretos pontos de facto que considerados incorretamente julgados, sendo que os mesmos não constam explicitamente das conclusões e nem sequer da motivação do recurso, através do necessário reporte aos factos provados ou não provados na decisão, não havendo lugar a qualquer despacho de aperfeiçoamento, por imperativo legal – cfr. art. 639.º, n.º 3 ex vi art. 652.º, n.º 1, al. a), não suscetível de aplicação analógica (8).

iii) Do erro de julgamento de direito em que incorreu a sentença recorrida ao ter julgado inverificado o *fumus boni iuris* necessário ao decretamento da providência cautelar requerida – cfr. conclusões n.º 11 a 27 - e iv) ao ter julgado também não verificado, o *periculum in mora* – cfr. conclusões n.º 28 a 37.

Relativamente ao *fumus boni iuris*, em sede de conclusões de recurso limitam os Recorrentes os imputados erros de julgamento ao seguinte:

Conclusão n.º «11- - No que concerne à existência de várias folhas de deslocações incompletamente preenchidas, designadamente sem a rubrica de qualquer membro da direção no campo devido, demonstram os autos que tanto se passou contra as instruções da direção, que instituiu as referidas folhas;». Pese embora o assim concluído, resulta do corpo das alegações - cfr. 52.º a 59.º - que a sentença recorrida não errou nesta parte, como expressamente admitem os Recorrentes no citado art. 59.º das alegações.

O mesmo se diga quanto à conclusão n.º 12 «No que concerne às atas das reuniões da direção, como refere a douda decisão recorrida, a recorrente “mudou o modelo de acta após o inquérito”, passando a desenvolvê-las, após chamada à atenção para esse facto, o que deveria bastar para que se desse por ultrapassada essa questão;», pois que, tal como resulta dos artigos 60.º a 63.º das alegações de recurso, não foi quanto a este aspeto suscitado nenhum erro de julgamento.

E, bem assim, quanto à conclusões n.º «13- No que concerne às senhas de presença como documento físico, em caso algum, que saibamos, se usam documentos assim designados, sendo a presença documentada, pelas respetivas listas de presenças e o pagamento feito mediante essas listas; assim é também nas autarquias;», insurgindo-se os Recorrentes quanto ao ato, mas não quanto à sentença, presente o exposto nos artigos 64.º a 67.º do mesmo articulado, tal como sucede quanto à conclusão n.º «14-- No que concerne à convocatória para as reuniões as mesmas não eram feitas porquanto não eram necessárias, uma vez que os membros da direção acordaram em reunir por norma todas as 2as feiras, mais sendo certo que estamos na presença de convocatórias internas, sem qualquer razão de publicidade, feitas pelo presidente, de acordo com a sua competência exarada na lei, e dirigidas exclusivamente aos restantes elementos da direção que assim o aceitaram;», face ao aduzido pelos Recorrentes nos artigos 68.º e ss. das alegações e que expressamente admitem no respetivo artigo 77.º.

Assim como a questão da «excepcionalidade intrínseca» das reuniões extraordinárias, que surge deslocada e fora do contexto, pois que a sua contextualização impõe que esta – suscitada na 14.ª conclusão, por referência aos artigos 78.º a 101.º das alegações -, seja lida, na economia da presente ação e recurso, pois que em causa estão decisões cautelares, conjuntamente com aqueloutra questão suscitada nas conclusões de recurso n.º 20 e ss., acerca do valor das senhas de presença dos 2.º a 4.º Recorrentes – realçando que os Recorrentes reconhecem que a «A douda decisão recorrida nada diz sobre os vencimentos dos

funcionários» – cfr. conclusão n.º 22, conforme melhor explicitaremos infra.

Antes, porém, porque relevante, atentemos no suscitado erro de julgamento sobre a nulidade do inquérito levado a cabo pelo Recorrido, na medida em que, alegam os Recorrentes – cfr. conclusão n.º 17 - «A doughta decisão recorrida adota doutrina, segundo a qual as associações de utilizadores do regadio são pessoas coletivas que fazem “parte da Administração pública” como “administração autónoma” que se encontram “ao abrigo do que exceda o conjunto dos poderes de tutela administrativa...” e que “a administração autónoma não consente poderes hierárquicos nem tampouco de superintendência sobre os seus atos e omissões”, pelo que não se compreende como, ao arrepio da doutrina adotada, a doughta decisão aceita que o inquérito se foque sobre os mais ínfimos pormenores, designadamente “Controlo de folhas de deslocações”, “Atas das reuniões da direção”, “Senhas de presença enquanto documento físico”, “Convocatórias das reuniões extraordinárias” e “Excecionalidade intrínseca das reuniões extraordinárias”;», para depois questionar que a decisão tomada possa ter como fundamento – cfr. conclusão n.º 25 - «Noutro segmento da doughta decisão recorrida, no que concerne à atuação dos recorrentes diretores, é referido que se verificam as “deficiências graves na sua atuação”, pelo que, nos termos do artigo 70º dos Estatutos da associação, com correspondência no artigo 58º do Decreto Lei nº 84/82, de 4/11, se justifica a destituição da direção e a sua substituição por uma comissão administrativa;», concluindo, pois, que – cfr. conclusão n.º 26 - «Sucedee que, por um lado, as ditas deficiências graves só se verificam em face dos pressupostos errados; por outro, sendo o ato inválido pelos fundamentos antes referidos, decai também a parte do mesmo em que determina a destituição e a designação da dita comissão administrativa;».

Vejamos por partes.

Decorre dos autos que nem o ato suspendendo, que impôs a destituição dos 2.º a 4.º Recorrentes, e nem o inquérito que lhe esteve na origem - cfr. factos n.º 1 e 7 supra - têm como fundamento e escopo, apenas os «ínfimos pormenores» realçados pelos Recorrentes. Na verdade, resulta do ato em causa, designadamente, e na parte que aqui releva, até para a questão que conheceremos de seguida, que foram encontrados fortes indícios de irregularidades de natureza financeira e no funcionamento interno da 1.ª Recorrente, designadamente, as que resultam do valor elevado que fixado para as senhas de presença, sem aparente justificação face a casos paralelos - cfr. factos n.ºs 7 e 12 supra - não impugnado; e, bem assim, de deficiências graves na atuação dos membros da sua Direção, aqui 2.º a 4.º Recorrentes, designadamente, as que decorrem também dos factos n.º 7 a 9 e 11, supra - não impugnados.

O que levou a que o Recorrido, ao abrigo do art. 58.º, do Decreto Regulamentar nº 84/82, de 04.11., e art. 70º dos Estatutos da 1.ª Recorrente, de igual teor, destituisse a Direção da 1.ª Recorrente e que promovesse a sua substituição por uma comissão administrativa, por «deficiências graves na sua atuação».

Controvertido não está que tais normas habilitam o Recorrido a fazê-lo.

Controvertido está que as falhas detetadas assumam a gravidade necessária para o pudesse ter feito.

Daí que os Recorrentes invoquem a verificação, apenas, de «ínfimos pormenores», como já analisámos supra, mas também o erro sobre os pressupostos de facto, mas sem razão. Vejamos porquê.

Concluem os Recorrentes que «- E sobre as senhas de presença considera que os senhores diretores “vêm recebendo valores absolutamente inadmissíveis, (€2.800 por mês) ...valores estes que são líquidos, isto é, a eles acresce ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”, quando na realidade a média dos valores das senhas de presença dos 3 diretores executivos foi nos meses mais altos de 1552,00€; e dos dois restantes de 388,00€;» - cfr. conclusão n.º 20. E que, «**21** - Sendo estas as duas únicas questões a que o Sr diretor Geral dá ênfase no seu parecer/proposta, não pode deixar de se concluir que se verifica um erro muito substancial sobre os pressupostos de facto, que gera insuficiência e obscuridade e, conseqüentemente, a falta de fundamentação do ato impugnado, o que determina a ilegalidade do mesmo - cfr n.º 2 do artigo 153º do CPA; **22** - A douta decisão recorrida nada diz sobre os vencimentos dos funcionários, porém, faz uma análise profundamente errada sobre as senhas de presença, ao referir que: “Compulsados os autos, verifica-se que: A diferença de valores, indicada pelas partes, explica-se pela sua liquidez, tendo a Entidade Demandada considerado os valores brutos e os requerentes os valores líquidos;”; **23**- Como se viu, o Diretor Geral foi bem claro, quando disse que a média dos 2800,00€, corresponde a “... valores estes que são líquidos, isto é, a eles acresce ainda o abono dos encargos obrigatórios de IRS e segurança social”, pelo que a douta sentença, incorreu em erro no apuramento da matéria de facto e, conseqüente, erro de julgamento; 24 -- Mais sucede que não se verifica qualquer ilegalidade nos montantes recebidos pelos diretores, aqui recorrentes, na medida em que, por um lado, também esse é assunto do foro interno e exclusivo da requerente associação, e da competência da assembleia geral e, por outro, são tais montantes admissíveis, qualquer que seja a qualificação que se lhes atribua, quer ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 16º do Decreto Lei n.º 84/82, quer ao abrigo da alínea g) do n.º 2 do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 348/2007;».

Porém, pese embora os Recorrentes não identifiquem as invocadas declarações do Diretor Geral por referência direta à matéria de facto provada - como se aduziu na decisão supra sobre a respetiva impugnação -, dos factos n.º 6 e 7 supra, resultará também que, em termos globais:

« 20 - Conforme vem, igualmente, referido no Relatório de Inquérito, os montantes pagos em 2017 aos 5 (cinco) elementos da Direcção totalizaram, em valores brutos, o valor de € 108.288,00 (cento e oito mil, duzentos e oitenta e oito euros) e que o valor estabelecido para as senhas de presença corresponde a 50% do valor do Ordenado Mínimo Nacional para o período entre 2010 e 2012 e a 80% do valor do Ordenado Mínimo Nacional a partir de 2013, conforme resulta das Actas n.º 21 e n.º 26 das reuniões das Assembleia Gerais realizadas, respetivamente, em 9 de Julho de 2010 e em 17 de Novembro de 2012 (Anexo 14 do Relatório de Inquérito).

21- Verificou-se, ainda, que, apensa à Ata n.º 26, de 17 de Novembro de 2012, constava uma proposta da Direcção à Assembleia-Geral para que, atendendo ao aumento do volume de trabalho que requer uma maior disponibilidade na resolução de problemas mais complexos e o grau de responsabilidade dos órgãos directivos em termos legais, "...aprove, a partir da presente data e sob a forma de remuneração, por cada senha de presença de cada membro, o montante equivalente líquido a 80% do ordenado mínimo nacional" (sublinhado nosso).

22 - Ora, conforme se infere daquela proposta da Direcção e da própria deliberação da Assembleia-Geral, estes órgãos qualificaram expressamente como sendo uma "remuneração" a atribuição de senhas de presença, quando a lógica subjacente à sua atribuição prende-se apenas com a necessidade de compensar e estimular o empenhamento dos titulares de cargos de direcção nas reuniões em que participem (vide Artigo 16.º, n.º 3 do Regulamento das Associações de Beneficiários), sendo que tal direito não se confunde com o conceito de remuneração - a que aqueles não têm direito, por falta de suporte legal para o efeito.

23 - Com efeito, constatou-se que os montantes líquidos pagos a cada membro da Direcção corresponderam de facto a 80% do valor do Ordenado Mínimo Nacional, perfazendo um total anual de € 64.796,00 (sessenta e quatro mil, setecentos e noventa e seis euros) no ano 2016 e de € 71.635,00 (setenta e um mil, seiscentos e trinta e cinco euros) no ano de 2017, sendo a diferença entre estes valores e os valores brutos, respeitantes aos encargos relativos à taxa social única (TSU), à sobretaxa e aos descontos para o IRS, que também foram todos eles suportados pela própria Associação de Beneficiários do Plano de Rega do Sotavento do Algarve.»

De onde se conclui que não está aqui em causa, naturalmente, a competência para a fixação do valor das senhas, enquanto atribuição da Assembleia-Geral da 1.ª Recorrente, mas sim o critério - a indexação do seu valor ao valor do Ordenado Mínimo Nacional - e, sobretudo, os montantes obtidos, os quais, somadas as participações mensais nas reuniões, no entender do Recorrido, configuram autênticos ordenados mensais, ainda que sob a forma de senhas de presença.

Considerando o valor global anual das quantias pagas a título de senhas de presença, que não posto em causa pelos Recorrentes, que apenas invocaram erro quanto aos pressupostos de facto relativamente ao valor individual desse pagamento, conclui-se que o ato suspendendo, na sua integralidade, pode ser interpretado e percebido, sem erro, pese embora o alegado erro entre valores líquidos ou ilíquidos dos valores das senhas de presença percebidos individualmente.

Considera, assim, este tribunal de recurso que, não tendo os Recorrentes questionado a fundamentação do ato impugnado quanto aos valores globais anuais dos pagamentos das senhas de presença - cfr. fundamentação supra transcrita - e pese embora um eventual erro na descrição individual desse pagamento, aqueles valores globais anuais são fundamentação bastante para que o ato se possa manter,

sem erro quanto aos seus pressupostos, pois que a conclusão sobre uma eventual irregularidade é retirada, como se disse, do critério para a indexação do valor das senhas de presença ao valor do Ordenado Mínimo Nacional - e, sobretudo, aos montantes obtidos atendendo à invocada banalização das reuniões extraordinárias da Direção.

Acresce que, também dos citados factos n.º 6 e 7 provados, resulta que outras causas houve para que o Recorrido tivesse usado do poder que lhe confere o citado art. 58.º do citado Decreto-Regulamentar n.º 84/82, e que se prendem, ao contrário do que aduzem os Recorrentes, com a execução do contrato de concessão, designadamente, «45 - (...) importa rever as conclusões do Relatório de inquérito relativamente aos meios financeiros líquidos da Associação de Beneficiários do P..., no qual foi verificado o elevadíssimo valor que a Associação detinha em depósitos bancários e outras aplicações financeiras, reconhecido por esta Ponto 20 da sua Pronúncia, que inclusivamente ainda sofreram um aumento no período de mês e meio, tendo passado de um total de € 3.997.069,00 (três milhões, novecentos e noventa e sete mil e sessenta e nove euros) em 31 de Dezembro de 2018, para o montante de €4.111.494,00 (quatro milhões, cento e onze mil, quatrocentos e noventa e quatro euros) em 14 de Fevereiro de 2019. 46 - Face a estes elevados valores, concluiu-se que, apesar da necessidade de qualquer entidade gestora deter reservas para fazer face à conservação e manutenção das infra-estruturas do perímetro de rega (o que revela uma gestão prudente e respeita as orientações da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural nesta matéria), considerou-se que o valor que a Associação de Beneficiários do Plano de Rega do Sotavento do Algarve dispunha de meios financeiros líquidos (caixa e depósitos bancários) era claramente excessivo, tendo em conta a natureza da sua atividade e de que se trata de uma entidade sem fins lucrativos.

47 - Assim, o excesso de liquidez desta entidade gestora, em articulação com o expediente descrito no capítulo do relatório relativo à Taxa de Recursos Hídricos sobre a "ocultação" de lucros, indicia que os valores das taxas cobradas aos agricultores se encontram desajustadas e inflacionados quando comparados com os valores dos encargos da Associação.» (negritos e sublinhados nossos).

Ao que acresce ainda, o que resulta dos citados factos n.º 8, 9 e 11 supra, não impugnados.

Assim, e para o efeito da avaliação do imputado erro de julgamento quanto à apreciação do *fumus boni iuris*, imperioso se torna julgar improcedente o recurso, pois que não resulta dos autos a necessária probabilidade de que «a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente» - cfr. art. 120.º, n.º 1, do CPTA - antes pelo contrário, sendo de manter a decisão recorrida, embora com fundamentação não inteiramente coincidente.

III. **Decisão**

Pelo exposto, acordam os juízes da secção do contencioso administrativo deste Tribunal Central Administrativo Sul em negar provimento ao recurso, mantendo a sentença recorrida.

Custas pelos Recorrentes.

Lisboa, 05.05.2022

Dora Lucas Neto (Relatora)

Pedro Nuno Figueiredo

Ana Cristina Lameira

(1) Disponível em www.dgsi.pt

(2) Disponível em www.dgsi.pt

(3) Neste sentido v. a título de exemplo, acórdão STJ de 22.11.2018, Revista n.º 2337/06.6TBTVD.L1.S2, disponível em www.dgsi.pt

(4) Neste sentido, v. ac. STJ de 02.02.2022, P. 1786/17.9T8PVZ.P1.S1, negada a revista.

(5) In Recursos no Novo Código de Processo Civil, 5.ª edição, 2108, Almedina, pgs. 165 e 166

(6) Idem pg. 169.

(7) Idem pg. 167

(8) Neste sentido o citado ac. STJ de 2022.

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