

**Acórdão de 15 de Maio de 2013.****Assunto:**

*Medidas preventivas. Lei dos Solos. Prorrogação das medidas. Retroactividade.*

**Sumário:**

- I — A Lei dos Solos estabelece que as medidas preventivas estabelecidas ao seu abrigo cessam quando decorrer o prazo — seja o inicial, seja o prorrogado — da sua vigência.*
- II — A prorrogação do prazo de vigência de medidas preventivas, mesmo que realizada «ex ante», não ofende o direito fundamental de propriedade nem os princípios da boa fé e da confiança.*
- III — Enquanto lei habilitante, a Lei dos Solos não confere à Administração o poder de retroactivamente prorrogar o prazo, já entretanto findo, da vigência de medidas preventivas.*
- IV — É ilegal a norma regulamentar que procedeu a uma prorrogação retroactiva, nos moldes ditos em III.*

Processo n.º 756/10-11.

Recorrente: A... e outros.

Recorrido: Conselho de Ministros.

Relator: Ex.<sup>mo</sup> Sr. Cons. Dr. Madeira dos Santos.

Acordam na 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo:

A..... e B....., ambos identificados nos autos, acompanhados por C....., Ld.<sup>a</sup>, D....., Ld.<sup>a</sup>, e E....., Ld.<sup>a</sup>, interpuseram a presente acção administrativa especial contra o Conselho de Ministros, F....., SA, e G....., SA, pedindo que se declare a ilegalidade da norma contida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2010, de 19/7, que prorrogou por um ano, a contar desde 1/7/2010, a vigência das medidas preventivas estabelecidas pelo Decreto n.º 19/2008, de 1/7, e que produz imediatamente efeitos em toda a área de um certo prédio, pertencente aos dois primeiros autores e explorada pelos outros.

Disseram que, quando a referida prorrogação se fez, já as medidas preventivas haviam caducado. E que a atribuição expressa de retroactividade à prorrogação é ilegal, pois ofende o direito fundamental de propriedade dos dois primeiros autores e fere os princípios da boa fé e da confiança.

O Conselho de Ministros contestou, dizendo que as aludidas medidas preventivas não caducaram, mas meramente cessaram, findo o prazo inicial de dois anos da sua vigência, que nada impedia que a prorrogação desse prazo se fizesse com efeitos retroactivos e que, mesmo que assim não fosse, o prazo se deveria ter por prorrogado desde o início de vigência da RCM.

Concluiu pela improcedência da acção.

Também a G..... juntou contestação, começando por defender que os autores carecem de legitimidade processual e de interesse em agir. Quanto ao mérito, recusou que as medidas tivessem caducado e sustentou que a retroactividade da prorrogação era possível e não ofendeu o direito de propriedade dos primeiros autores nem os sobreditos princípios jurídicos.

Concluiu pela absolvição dos réus da instância ou, não se entendendo assim, do pedido.

Contestou ainda a F..... defendendo a inteira admissibilidade de se fazer retroagir uma prorrogação que, aliás, se mostra insusceptível de lesar o direito e os princípios que os autores invocaram. A contestante sublinhou também o interesse público das medidas preventivas e referiu que o prazo de vigência delas sempre estaria prorrogado a partir da entrada em vigor da RCM.

Concluiu pela improcedência da acção.

Ao autores vieram aos autos pugnar pela improcedência das excepções dilatórias que a G..... deduzira.

No despacho saneador, reconheceu-se aos autores legitimidade processual e interesse em agir, abrindo-se a fase de alegações.

Os autores alegaram, oferecendo as conclusões seguintes:

1. Pela presente acção administrativa especial pretendem os AA. a declaração da ilegalidade da norma contida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2010, de 19 de Julho de 2010, que prorroga por um ano, a contar de 1 de Julho de 2010, a vigência das medidas preventivas estabelecidas pelo Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho;

2. A ilegalidade da norma contida na RCM 50/2010 reside (i) na impossibilidade jurídica do objecto da prorrogação; (ii) na inadmissibilidade da aplicação retroactiva da RCM 50/2010; e (iii) na violação do princípio da boa fé e da tutela da confiança;

3. O n.º 1 do artigo 9.º da Lei dos Solos delimita temporalmente as medidas preventivas, nos termos do qual o prazo de vigência das medidas preventivas será fixado no diploma que as estabelece, até dois anos, não obstante o prazo inicialmente estabelecido poder ser prorrogado por um período não superior a um ano, o que implica a possibilidade da sua vigência por um prazo máximo de três anos;

4. O prazo de vigência das medidas preventivas é um prazo de caducidade, pelo que volvido este sem que tenha havido prorrogação, ou decorrido o prazo por que foram prorrogadas, os efeitos destas medidas cessam automaticamente, sem necessidade de qualquer declaração nesse sentido;

5. Quer a doutrina que se debruça sobre a temática das medidas preventivas e se pronuncia sobre o prazo de vigência das medidas preventivas quer a jurisprudência defendem tratar-se de um prazo de caducidade;

6. O próprio RJIGT, no seu artigo 112º, dedicado ao âmbito temporal das medidas preventivas, nos n.º 5, 6 e 8 fala em caducidade das medidas preventivas.

7. Também este Supremo Tribunal, em diversos acórdãos, toma como prazo de caducidade o período de vigência das medidas preventivas;

8. O instituto da caducidade surge previsto no direito administrativo não só com o seu sentido tradicional e típico — caducidade preclusiva — ou como caducidade-sanção, mas também quando a lei concede à Administração determinadas faculdades, mas as limita quanto ao seu âmbito temporal;

9. É o que sucede, justamente, com a faculdade do Governo aprovar medidas preventivas, cujo âmbito temporal é limitado, nos termos do artigo 9.º da Lei dos Solos, por configurarem uma limitação excepcional aos poderes de uso e transformação dos solos.

10. Outros exemplos podem ser apontados, como a caducidade da ordem de demolição, nos termos do n.º 2 do artigo 104º; a caducidade da posse administrativa de imóvel, de acordo com n.º 7 do artigo 107º, ambos do RJUE; a previsão, no n.º 4 do artigo 69.º do mesmo diploma, de um regime misto para a arguição das nulidades em matéria urbanística, traduzido numa limitação temporal de 10 anos;

11. Também no CPA encontramos o instituto da caducidade, a propósito da faculdade da Administração ordenar medidas provisórias;

12. Dispõe o artigo 85.º do CPA, cuja epígrafe é precisamente “Caducidade das medidas provisórias”, que as medidas provisórias caducam, entre outros motivos, “quando decorrer o prazo que lhes tiver sido fixado, ou a respectiva prorrogação” (cfr. alínea b));

13. Trata-se de uma previsão legal em tudo semelhante às medidas preventivas aprovadas ao abrigo da Lei dos Solos que, de acordo com o n.º 2 do seu artigo 9.º da Lei dos Solos, cessam quando decorrer o prazo fixado para a sua vigência;

14. As medidas preventivas previstas na Lei dos Solos, tal como as medidas provisórias previstas no artigo 84.º do CPA, revestem uma natureza meramente cautelar e instrumental e, por isso, provisória, pelo que em ambos os casos deve ser indicado um lapso de tempo para a respectiva vigência (cfr. artigo 9º, n.º 1 da Lei dos Solos e artigo 84º n.º 2 do CPA, respectivamente), cujo decurso determina, naturalmente, a sua caducidade;

15. Dos exemplos assinalados, aos quais se somam tantos outros, retira-se que a lei submete a um prazo de caducidade as actuações da Administração, que, por importarem, com maior ou menor intensidade, restrições aos direitos legalmente protegidos dos particulares, e também por motivos de segurança e certeza jurídica, devem ser temporariamente limitadas;

16. Os exemplos assinalados — em que o legislador optou por submeter a Administração a um prazo de caducidade — vêm desmentir que o instituto da caducidade, no âmbito do direito administrativo, se reconduza apenas às hipóteses de caducidade preclusiva ou caducidade-sanção em que estamos perante um qualquer exercício de direito ou posição subjectiva do particular face à Administração;

17. Em todos aqueles casos, a caducidade opera automaticamente, ope legis, sem necessidade de qualquer declaração nesse sentido;

18. As medidas preventivas decretadas pelo Decreto n.º 19/2008 estão extintas, por caducidade, por força vinculativa da lei e por ter ocorrido um facto objectivo — decurso do prazo de vigência;

19. A prorrogação em crise nos presentes autos é manifestamente ilegal por impossibilidade jurídica do seu objecto;

20. A prorrogação das medidas decretadas pelo Decreto n.º 19/2008 é restritiva do direito à propriedade privada, consagrado no artigo 62.º da Constituição;

21. O âmbito material das medidas preventivas não se confina, ao contrário do que quer fazer crer a Contra-Interessada F....., S.A., à realização de operações de transformação e ocupação dos solos para fins de urbanização e de construção, ou seja, aos actos e actividades que integram o conceito de operação urbanística e, em particular, do *jus aedificandi*;

22. A aprovação de medidas preventivas, e a sua prorrogação, configura uma limitação excepcional do direito ao uso natural da totalidade do prédio rústico pelos AA., enquanto proprietários e cessionários da exploração agrícola e florestal do prédio;

23. O uso do solo na sua vocação (natural) agrícola e florestal não pode deixar de integrar o direito de propriedade privada, proclamado no artigo 62.º da Lei Fundamental, na medida em que, ao contrário do *jus aedificandi* e das demais operações urbanísticas, não está dependente de um qualquer acto autorizativo (licença/autorização), podendo ser exercido livremente;

24. O uso agrícola e florestal de um solo rural constitui um elemento necessário e natural do direito fundiário, diferentemente do que sucede com o *jus aedificandi*;

25. A norma contida na RCM 50/2010, porque restritiva do direito de propriedade privada, não poderia ter efeito retroactivo, configurando uma violação do normativo constitucional constante do n.º 3 do artigo 18º;

26. As medidas preventivas estabelecidas pelo Decreto n.º 19/2008 cessaram automaticamente os seus efeitos no dia 2 de Julho de 2010, pelo que a sua prorrogação em 19 de Julho de 2010 com efeitos retroactivos a 1 de Julho, viola, de forma flagrante o princípio da protecção da confiança, como subprincípio concretizador da boa fé;

27. A conduta omissiva do Governo consistente na não prorrogação — até ao dia 2 de Julho de 2010 — do prazo de vigência das medidas preventivas constantes do Decreto n.º 19/2008 criou a confiança legítima de que não o iria fazer após essa data com eficácia retroactiva;

28. A situação de confiança criada é plausível e justificada, na medida em que os destinatários da prorrogação não poderiam ou deveriam, de forma razoável e avisada, contar com a prorrogação com efeitos retroactivos de medidas preventivas que já haviam caducado.

29. A confiança na não prorrogação das medidas preventivas assentou, assim, num facto objectivo: a caducidade das medidas preventivas pelo decurso do seu prazo de vigência;

30. Se é verdade que a lei prevê a possibilidade de um período máximo de vigência de três anos, é igualmente certo que os destinatários das medidas preventivas não poderiam, ou melhor, não lhes era exigível que contassem com a prorrogação por mais um ano após a caducidade do prazo inicialmente fixado;

31. Tanto mais, se se atender ao contexto económico-financeiro que se viveu no último ano em Portugal e às opções políticas, trazidas a público, de congelamento das grandes obras de infra-estruturas;

32. Não houve qualquer alteração dos pressupostos de facto e de direito em matéria de interesse público — por se continuar a verificar o interesse na manutenção das condições necessárias ao planeamento, à execução e à operação do novo aeroporto de Lisboa que esteve na origem das medidas preventivas estabelecidas pelo Decreto n.º 19/2008 — que tenha justificado uma prorrogação extemporânea das medidas preventivas já após a cessação dos seus efeitos, e, consequentemente, a necessidade de lhe atribuir efeitos retroactivos;

33. Tudo leva a crer que Governo não prorrogou as medidas preventivas dentro do prazo limite para o efeito, em data anterior à cessação dos seus efeitos, por mera incúria, manifestamente atentatória dos princípios da confiança e da segurança jurídica, imanescentes ao Estado de Direito.

Também a F..... alegou, terminando com as conclusões seguintes:

A. O Decreto 19/2008 fixou o dia 1 de Julho de 2010 como o termo de vigência das medidas preventivas em apreço, pelo que a RCM 50/2010, de 19 de Julho, ao prorrogar estas medidas retroactivamente, a partir dessa data, não padece de qualquer ilegalidade decorrente da impossibilidade do seu objecto, pois se um regulamento cessa a sua vigência numa certa data e vem um regulamento posterior, retroactivamente, dispor que ele se mantém em vigor por mais um ano, não há nada, aí, que seja estranho ao mundo do Direito;

B. Esta mesma questão do afastamento do efeito da cessação ou da caducidade de um acto normativo anterior (no caso, uma lei) por disposição retroactiva de um acto normativo posterior — foi já objecto de tratamento por este STA (ver acórdão de 16.7.2003) e pelo Tribunal Constitucional (ver acórdão n.º 360/2004 e, por último, acórdão n.º 436/2004, p. 829/2003), no caso da caducidade da classificação de uma zona como área protegida;

C. Para além de ser duvidoso que o prazo de vigência das medidas preventivas aqui em questão seja um prazo de caducidade, a discussão sobre a natureza jurídica deste prazo é irrelevante, pois não afecta a conclusão de que a RCM 50/2010 procedeu (e validamente) à prorrogação retroactiva daquelas medidas preventivas;

D. As medidas preventivas em apreço não constituem uma restrição ao direito de propriedade — do mesmo modo que o *jus aedificandi* não é um seu elemento imanente —, mas um simples condicionamento da faculdade de os titulares de direitos sobre os terrenos abrangidos poderem intervir urbanisticamente sobre os mesmos (ou, em rigor, poderem ocupar, usar e transformar os solos) na vigência dessas medidas;

E. Os AA não alegaram, nem demonstraram, que tipo de actividade concreta iriam efectuar nos seus terrenos, o que inviabiliza desde logo uma correcta qualificação da sua posição jurídica e impossibilita a aplicação do regime dos direitos fundamentais a este caso;

F. Quer estivessem em causa operações urbanísticas, quer estivessem em causa “operações para fins agrícolas e florestais”, a posição jurídica dos AA não se poderia reconduzir ao direito fundamental de propriedade, não tendo a RCM 50/2010, por isso, qualquer natureza restritiva desse seu direito fundamental;

G. Não existe no Direito nacional qualquer regra geral de proibição de normas administrativas retroactivas, não se vendo motivo para que tal retroactividade não possa ocorrer num caso, como o dos presentes autos, em que um regulamento discricionário quanto à sua oportunidade e que não dispõe inovatoriamente sobre uma determinada matéria, vem prorrogar, por motivo de imperioso interesse público, a vigência de um anterior regulamento;

H. Além de que o art. 107º, ns.º 6 e 7, do RJIGT, suportaria (ou legitimaria) sempre, por maioria de razão, a retroactividade do presente regulamento.

L Não foi identificada pelos AA qualquer actuação do Governo susceptível de dar corpo à situação de confiança ou à “crença plausível” de que ele não iria prorrogar o prazo de vigência das medidas preventivas estabelecidas no Decreto n.º 19/2008, pelo que aqueles não dispunham de quaisquer elementos objectivos capazes de gerar a legítima expectativa de que a prorrogação das medidas preventivas não iria ter lugar;

J. A posição jurídica dos AA relativamente ao prédio que é objecto das medidas preventivas seria sempre uma posição frágil, em face do disposto no artigo 9.º/1 da Lei dos Solos, nos termos do qual o prazo de vigência das medidas preventivas poderia, se assim fosse determinado, corresponder a um período de três anos, pelo que a possibilidade de tal prazo ser prorrogado nunca seria configurável como uma verdadeira “surpresa” ou como violação das suas legítimas expectativas;

K. Por outro lado, estando o processo do Novo Aeroporto de Lisboa em curso — é facto público e notório —, era razoável esperar que o prazo de vigência das medidas preventivas aprovadas pelo Decreto n.º 19/2008 fosse prorrogado;

L. Os AA não realizaram qualquer “investimento de confiança” — ao menos, em momento algum alegam ou demonstram que contrataram pessoas, fizeram investimentos, negociaram financiamentos ou adoptaram quaisquer comportamentos ou diligências com fundamento na suposta convicção de que, a partir de 1 de Julho de 2010, não haveria mais medidas preventivas sobre a zona do novo Aeroporto;

M. A RCM 50/2010 não consubstancia qualquer violação do princípio da boa fé à luz da jurisprudência do STA, já que não traduziu uma mudança radical, inesperada ou excessivamente onerosa do quadro jurídico vigente;

N. Contrariamente ao pretendido pelos AA, está por demonstrar que a sanção adequada à violação do princípio da boa fé seria a invalidade da RCM 50/2010, pois o efeito invalidante, além de ser apenas uma das consequências abstractamente possíveis no caso de violação do princípio da boa fé — não a única — não é sequer o efeito regra, não sendo aceite como tal pela nossa jurisprudência, nomeadamente do STA, senão em casos excepcionais, o que não se afigura ser, de todo, o caso dos autos;

O. A prorrogação por um ano, a contar de 1 de Julho de 2010, da vigência das medidas preventivas estabelecidas no Decreto n.º 19/2008, operada pela RCM 50/2010, de 19 de Julho, não enferma de qualquer uma das ilegalidades invocadas pelos AA, sendo assim a presente acção improcedente.

A G..... concluiu a sua alegação do modo seguinte:

A) Do ponto de vista legal, nada aponta para a aplicação do regime da caducidade ao decurso do prazo de vigência das medidas preventivas em causa no presente processo.

B) Ao contrário do que pretendem fazer crer os Autores, a lei (seja a Lei dos Solos, seja o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) em parte alguma atribui ao decurso do prazo de vigência das medidas preventivas um efeito de caducidade, limitando-se a dizer que tais medidas deixam de vigorar decorrido um determinado prazo.

C) De facto, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei dos Solos, “as medidas preventivas cessam” quando decorrer o prazo fixado para a sua vigência. Já nos termos do artigo 112.º do Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial, “as medidas preventivas deixam de vigorar quando” decorrer o prazo fixado para a sua vigência.

D) O legislador foi por isso bastante claro no sentido de não aplicar o instituto da caducidade ao decurso do prazo de vigência das medidas preventivas. Tanto mais que, noutras circunstâncias, o legislador pretendeu associar o decurso de prazos de vigência ao instituto da caducidade.

E) Ao contrário do que parecem pretender os Autores, todos os exemplos por estes citados nas Alegações, em que o legislador aplica o instituto da caducidade a decursos de prazo só vêm reforçar o evidente: neste caso, legitimamente, o legislador não quis a aplicação do instituto da caducidade porquanto, se o quisesse, tê-lo-ia expresso de forma clara como fez nos exemplos apontados pelos Autores.

F) O legislador não quis aplicar o regime da caducidade ao regime das medidas preventivas no âmbito dos instrumentos de gestão territorial por decurso do prazo de vigência porquanto, como aliás se demonstrou na Contestação, com recurso à Doutrina, a caducidade, instituto do direito civil, não é o instituto adequado para regular o prazo de vigência de tais medidas preventivas.

G) A não aplicação do instituto da caducidade ao decurso do prazo das medidas preventivas encontra conforto material bastante; antes pelo contrário, essa não aplicação é absolutamente coerente com a conformação do instituto da caducidade no âmbito do Direito Administrativo, conforme já devidamente demonstrado na Contestação.

H) No âmbito do Direito Administrativo, a caducidade está trabalhada e pensada no âmbito do exercício de faculdades ou posições jurídicas activas dos particulares no seio de uma relação jurídica administrativa e não para o decurso do prazo de vigência de medidas preventivas como aquela que nos traz ao presente processo. Não pode por isso tal instituto aplicar-se, sem mais e sem cautelas, sobretudo quando a lei se escusa de o fazer, uma vez que, precisamente, a caducidade no âmbito do Direito Administrativo comporta algumas especialidades que não são negadas sequer por esse Supremo Tribunal, que vem considerando que em vários casos não são aplicáveis: “as regras da caducidade do direito civil, face à defesa do relevante interesse público” (Cfr. Ac. STA de 13/01/1998, Proc. n.º 37997).

I) E mesmo que fosse de aplicar-se tal instituto, o que apenas academicamente se admite, não poderia considerar-se que a caducidade devesse aqui operar ope legis, sem qualquer intermediação, sobretudo quando, no âmbito do Direito Administrativo, a caducidade obriga, como se disse, a adaptações, não podendo ser importada sem mais do Direito Civil. Veja-se o Acórdão do STA de 24/04/96 Processo n.º 27415, com destaque nosso: “um dos modos de extinção dos actos administrativos é a caducidade (...) que pode ser objecto de um acto verificativo pelo qual a Administração declara essa situação jurídica, tomando-a certa e incontestada”.

J) A não aplicação do instituto da caducidade ao caso em apreço não coloca em causa nenhum princípio jurídico-administrativo de segurança ou de estabilidade ou de confiança. As medidas preventivas estão limitadas pela lei: as medidas preventivas têm limites materiais, territoriais, temporais e formais.

K) Isto é, os particulares sabem que a actividade administrativa de definição e imposição das medidas preventivas não é absolutamente livre e está limitada aos termos da lei. Ora, quanto à extensão temporal das medidas preventivas em causa no presente processo, os particulares souberam, desde o começo, que estas poderiam ter, no máximo, uma vigência de três anos.

L) Os particulares não tinham, nem podiam ter, qualquer expectativa jurídica tutelada relativamente a um prazo de vigência menor, porquanto é legalmente claro, sem sombra de dúvida, desde o primeiro dia, que as medidas preventivas em causa poderiam ter três anos de vigência. O mesmo é dizer que os Autores não tiveram, nem podiam ter, qualquer expectativa de cessação de vigência das medidas preventivas num momento anterior aos três anos.

M) Não só o instituto da caducidade se não enquadra legal e juridicamente no caso presente, como igualmente a redução do presente caso à cessação de vigência de medidas preventivas em nada precisa das funções de estabilidade e segurança conferidas pelo instituto da caducidade.

N) Ficou igualmente demonstrada a absoluta e meridiana legalidade da prorrogação de medidas preventivas cujo prazo de vigência já havia cessado, circunstância que ocorreu no presente caso. Ora, salvo melhor opinião, esta questão terá de ser analisada no âmbito da retroactividade de normas, sendo que a decisão que sobre tal assunto recair em nada invalida a vigência das medidas preventivas após a publicação daquela RCM.

O) Note-se, no entanto, que no decurso dos 14 dias entre a cessação da vigência e a prorrogação das medidas, os Autores não fundaram qualquer expectativa de relevo, porquanto processualmente dela não deram conta. Por outro lado, os argumentos aventados pelos Autores destinados a impedir a aplicação retroactiva das medidas preventivas (pelo exíguo prazo de 14 dias, recorde-se), que se circunscrevem à restrição do direito fundamental de propriedade privada e à violação do princípio da boa-fé, dependem, para se tornarem relevantes ao presente caso, de demonstração.

P) Ora, salvo o devido respeito, não vislumbramos, porque não quedou processualmente demonstrado em que é que o direito de propriedade dos Autores ficou prejudicado com a aplicação retroactiva (14 dias) das medidas preventivas e em que é que a prorrogação de medidas preventivas abalou a confiança e as expectativas dos Autores.

Q) Ou seja, não só não existe qualquer objecção à prorrogação, após o termo de dois anos, das medidas preventivas, como igualmente, no caso concreto, porque não alegados, não existem direitos e interesses que devessem ser tidos em conta na prorrogação (e na aplicação retroactiva da mesma).

Também o Conselho de Ministros alegou, concluindo da seguinte forma:

1) Ao contrário do que defendem os Autores, a Lei, nomeadamente a Lei dos Solos, não atribui ao decurso do prazo de vigência das medidas preventivas um efeito de caducidade, estabelecendo, apenas e só, que tais medidas deixam de vigorar após decorrido um determinado prazo;

2) Na verdade, o n.º 2 do artº 9º da Lei dos Solos é explícita ao estabelecer que “as medidas preventivas cessam” quando decorrer o prazo fixado para a sua vigência;

3) É, pois, evidente, a opção do legislador no sentido de não aplicar o instituto da caducidade ao decurso do prazo de vigência das medidas preventivas;

4) Essa opção do legislador está, aliás, em consonância, com o habitual entendimento sobre a figura da caducidade no Direito Administrativo, isto é, ela só existe quando há uma relação jurídica

administrativa em que o particular, seja através de uma acção, seja através de uma omissão, desencadeia a caducidade de um direito que lhe foi conferido;

5) Os Autores também não têm razão ao considerarem que a impugnada Resolução do Conselho de Ministros viola o princípio da protecção da confiança;

6) É que a Lei dos Solos estabelece, de modo expresso, um prazo possível de duração das medidas preventivas de três anos, pelo que a prorrogação feita pela impugnada Resolução do Conselho de Ministros tem, como consequência, que o prazo de vigência das concretas medidas preventivas seja, precisamente, de três anos;

7) O que quer dizer, portanto, que a referida prorrogação de vigência nada tem de surpreendente, não havendo qualquer expectativa que pudesse ter nascido na esfera dos Autores, que a vigência das medidas preventivas não atingiria o prazo de três anos;

8) Por outro lado, ao contrário do preconizado pelos Autores, a circunstância de a Resolução do Conselho de Ministros ter sido publicada em 19 de Julho, determinando a prorrogação das medidas preventivas a contar de 1 de Julho, não consubstancia qualquer violação a um invocado princípio de proibição de aplicação retroactiva;

9) Aliás, como é entendimento firmado do Tribunal Constitucional, só há essa proibição de aplicação retroactiva se esta implicar uma violação intolerável, opressiva aos princípios de certeza e segurança dos destinatários da norma;

10) Ora, tendo mediado 18 dias, entre a data da publicação da impugnada Resolução do Conselho de Ministros e a data a partir da qual se estabeleceu a sua vigência, não se encontram expectativas relevantes que pudessem ter nascido na esfera dos Autores, sendo certo, aliás, que processualmente delas não deram conta.

O Ex.º Magistrado do MºPº neste STA emitiu o douto parecer de fls. 152 a 158, no sentido da improcedência da acção.

Consideramos assentes os seguintes factos, pertinentes à decisão:

1 – Os dois primeiros autores são proprietários do prédio rústico denominado «.....», descrito na Conservatória do Registo Predial de Benavente sob o n.º 7017 e aí inscrito a seu favor.

2 – Em virtude dos contratos cujas cópias constam de fls. 24 a 29 dos autos, as autoras exploram, desde 16/12/2002, parcelas do referido prédio.

3 – O mesmo prédio foi, na sua totalidade, sujeito às medidas preventivas estabelecidas no Decreto n.º 19/2008, de 1/7.

4 – O Conselho de Ministros emitiu a RCM n.º 50/2010, publicada na I Série do DR de 19/7/2010. Passemos ao direito.

Através do Decreto n.º 19/2008, de 1/7, que activou o preceituado no art. 7º, n.º 1, do DL n.º 794/76, de 5/11 (vulgarmente conhecido por Lei dos Solos), o Governo estabeleceu as medidas preventivas, relacionadas com a implantação do novo aeroporto de Lisboa, numa área territorial que abrangeu um prédio rústico pertencente em propriedade aos dois primeiros autores e explorado pelos demais. Segundo o art. 12º, n.º 1, do aludido Decreto, essas medidas vigorariam «pelo prazo de dois anos, podendo ser prorrogadas por prazo não superior a um ano, nos termos do n.º 1 do artigo 9º do citado Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro». E, como tal Decreto entrou em vigor no dia 2/7/2008 (cfr. o seu art. 16º), as medidas tendiam a vigorar até 3/7/2010 – por aplicação conjunta dos arts. 72º, n.º 1, alínea a), do CPA e 279º, alínea c), do Código Civil.

Em 19/7/2010, foi publicado no DR a Resolução do Conselho de Ministros (doravante, RCM) n.º 55/2010, entrada em vigor no dia imediato («vide» o seu ponto 2), que prorrogou a vigência daquelas medidas preventivas, fazendo-o por um ano «a contar desde 1 de Julho de 2010». É contra esta norma regulamentar que os autores se insurgem, dizendo duas básicas coisas: que, tendo as medidas já caducado, era impossível que o Governo as prorrogasse num momento ulterior; e que a eficácia retroactiva atribuída na RCM à prorrogação é ilegal, por ofensa do art. 18º, n.º 3, da CRP – na medida em que essa retroactividade ofenderia o direito fundamental de propriedade dos primeiros autores – e por violação dos princípios da boa fé e da confiança.

Olhando-se em conjunto a defesa dos demandados, vê-se aí negada aquela caducidade, afirmada a possibilidade da prorrogação e dos seus efeitos «ex ante» e referido ainda que, pelo menos, nada obstava a que as medidas preventivas durassem desde o começo de vigência da RCM até 2/7/2011.

O art. 9º, n.º 2, alínea b), da Lei dos Solos estabelece que «as medidas preventivas cessam quando decorrer o prazo fixado para a sua vigência» – que será «até dois anos, sem prejuízo, porém, da respectiva prorrogação, quando tal se mostrar necessário, por prazo não superior a um ano» (n.º 1 do artigo). Na medida em que a lei cristalinamente dispõe que as medidas «cessam» naquela hipótese, é ociosa a discussão a que algumas das partes se entregaram e que respeita a saber se ali está previsto, ou não, um prazo de caducidade. É que qualquer atribuição de «nomina juris» qualificativos de situações só faz sentido e detém alcance quando se mostre indispensável à detecção dos efeitos jurídicos delas. Ora, dizendo-nos claramente o art. 9º, n.º 2, alínea b), da Lei dos Solos quais são esses efeitos, logo se vê que a dita querela das partes se centrou numa mera questão de nome – a qual é irrelevante por nenhuma

dúvidas haver sobre a coisa a que o nome se referiria. Por outro lado, sendo aquela a lei habilitante dos poderes regulamentares exercidos, é vão pensar que o caso «sub judicio» se pode resolver pela análise de diplomas diversos – designadamente o RJGT.

Portanto, e «in casu», é absolutamente seguro que as medidas preventivas estabelecidas no Decreto n.º 19/2008 cessariam dois anos depois (em 3/7/2010) se não fossem prorrogadas. E os autores começam por assinalar que a prorrogação tinha de fazer-se antes do término do prazo de vigência das medidas – e não depois dele, como realmente sucedeu.

Este problema, embora colocado pelos autores «in primis», não constitui a primeira questão a resolver. Já sabemos que a RCM n.º 50/2010 fez retroagir a prorrogação da vigência das medidas a 1/7/2010; ora, se essa retroacção for legal, suprimida ficará, «ipso facto», a dificuldade advinda do regulamento ter sido emitido após o inicial prazo de dois anos, isto é, depois da aparente cessação das medidas preventivas. É, pois, por este ponto que teremos de começar.

Vimos «supra» que os autores invocam três razões que tornariam inadmissível aquela retroactividade. Mas – adiantemo-lo já – nenhuma delas procede, como veremos de seguida.

«Primo», eles dizem que a eficácia retroactiva da prorrogação da vigência das medidas preventivas ofende o direito fundamental de propriedade dos dois primeiros autores. Mas, se a retroacção ferisse esse direito, feri-lo-ia tal e qual o teriam ferido as medidas preventivas nos seus dois anos iniciais; ora, estas não lesaram o referido direito nos moldes indicados – sem o que seriam nulas, e é óbvio e seguro que o não são; logo, a retroactividade, por si só, também não pode lesá-lo. Neste domínio, os autores confundem o «direito à propriedade privada», previsto no art. 62º, n.º 1 da CRP – norma esta que garante o acesso à propriedade e o respeito devido a essa espécie de direitos – com as possíveis dimensões de exercício do «jus fruendi» pelo «dominus», as quais não têm acolhimento na referida previsão constitucional.

«Secundo», os autores afirmam que a retroactividade prevista no regulamento ofende o princípio da boa fé, acolhido no art. 6º-A do CPA. Como não há intermediários entre a boa e a má fé, esta denúncia dos autores significa que, na sua óptica, o Governo agiu «mala fide» ao fazer retroagir a vigência das medidas preventivas. Contudo, estas eram prorrogáveis por um ano após os dois iniciais – facto que os autores bem conheciam. E, se o eram, o problema não reside propriamente no desígnio subjectivo do Governo ao continuá-las «ex ante», mas sim na legalidade objectiva dessa retroacção.

«Tertio», os autores assinalam que a mesma retroactividade briga com o princípio da confiança. Mas aplica-se aqui, «mutatis mutandis», o dito no anterior parágrafo. O que está em questão não é saber se os autores, cientes «ab initio» de que as medidas preventivas poderiam vigorar por três anos, viram frustrada em virtude da retroactividade a sua súbita «confiança» na cessação delas em 3/7/2010 (ou 2/7/2010, como eles dizem); pois o que verdadeiramente importa é apurar se tal retroactividade – que é a causa, e não o efeito, da alegada frustração da confiança – foi estabelecida «secundum legem».

Ou seja: se a retroactividade inclusa na RCM n.º 50/2010 for ilegal, pode dizer-se, falando muito livremente, que o Governo a instituiu de má fé – para remediar a sua «incúria», como adiantam os autores – e duma maneira que veio abalar a confiança deles na cessação das limitações inerentes às medidas. Mas estas apreciações são periféricas relativamente ao âmago da questão; pois, se a retroactividade for legal, as próprias circunstâncias do caso excluem, «de plano», qualquer insistência na violação desses princípios.

Fora da problemática ligada ao direito de propriedade e aos ditos princípios da boa fé e da confiança, os autores não questionaram que a RCP n.º 50/2010 pudesse retroactivamente prorrogar a vigência das medidas preventivas. Mas, atento o preceituado no art. 75º do CPTA, estamos em condições de averiguar, em toda a latitude, se essa atribuída eficácia «ex ante» era legalmente possível. É que a referida norma coloca as acções do presente género na chamada plena jurisdição, aliás à semelhança do que já sucedia no domínio da LPTA («vide» art. 65º, n.º 1, deste diploma).

Ora, convém lembrar que, em princípio, os regulamentos não devem ser retroactivos, até porque, como este STA já tem assinalado, tal retroactividade poderia contender com a sua generalidade e abstracção (a propósito, «vide» Coutinho de Abreu, Sobre os Regulamentos Administrativos, 1987, pág. 39, em nota). Por isso, a doutrina diz que a Administração só poderá atribuir um tal efeito aos regulamentos em três hipóteses: quando eles executem uma lei retroactiva; quando a própria lei habilitante lhes atribua efeito retroactivo; ou quando, incidindo sobre matéria sancionatória, disponham «in melius» (cfr. Afonso Queiró, Lições de Direito Administrativo, 1976, pág. 439 e s., e Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, 1984, pág. 142). Ressalvada a última excepção, que advém dos princípios gerais do direito sancionatório (pois até flui do respectivo regime de sucessão de normas no tempo), as outras duas explicam-se pela absoluta subordinação dos regulamentos às leis que executem e sirvam, de modo que a eventual retroactividade das normas regulamentares não se origina no poder regulamentar da Administração, e antes deve provir, «ab extra», de um imperativo legal. O que é perfeitamente entendível: dispor «in praeteritum» é uma possibilidade que o art. 12º, n.º 1, do Código Civil reserva ao poder soberano da lei; já os regulamentos, enquanto norma secundária e reflexa, ofenderiam a lei habilitante se assumissem uma incidência temporal que ela não previra nem consentira.

É evidente que o caso «sub specie» não se enquadra nas 1.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> hipóteses acima ditas, pelo que resta apurar se ele se subsume à 2.<sup>a</sup>. E isto equivale a perguntar se a Lei dos Solos – quando dispôs que as medidas preventivas cessariam decorrido o prazo inicial fixado para a sua vigência, salvo prorrogação – estava ainda a permitir que o Governo as prorrogasse depois desse prazo, com efeitos retroactivos.

Essa permissão não consta explicitamente da Lei dos Solos, pelo que a sua presença nessa lei habilitante só pode ser implícita. Mas, e por um lado, as proposições implícitas são as que jazem nas explícitas, sendo delas desdobráveis logicamente. E, por outro lado, o regime «de jure» das medidas preventivas, pelo seu carácter excepcional, limitado e intrusivo, reclama do intérprete uma atitude cautelosa e restritiva («hoc sensu», cfr. Osvaldo Gomes, *Operações Urbanísticas e Medidas Preventivas*, «in» *Direito do Urbanismo*, 1989, pág. 388).

Posto isto, convém notar que as previsões constantes dos ns.º 1 e 2, alínea b), do art. 9º da Lei dos Solos – segundo as quais a vigência das medidas preventivas pode ser prorrogada por um ano (n.º 1) e as medidas cessam decorrido o prazo fixado para a sua vigência (n.º 2, alínea b) – são harmónica e simultaneamente conjugáveis, em vez de se articularem segundo um nexo de regra a excepção. A ideia decisiva jacente nesses dois números é a de que tais medidas cessam no fim do prazo estabelecido – seja este o inicial ou o prorrogado. E é claríssimo que aqui se não contém a outorga implícita de um poder de prorrogar com efeitos retroactivos. De modo que só havia uma maneira da Administração evitar que, findo o prazo inicial da sua vigência, as medidas preventivas cessassem «ope legis»: mediante a emissão de um acto regulamentar que prorrogasse essa vigência ainda antes da consumação do prazo – e da produção dos efeitos jurídicos extintivos correspondentes. O que é facilmente compreensível, pois não teria objecto e afrontaria a lógica e a semântica falar-se do prolongamento de um prazo já entretanto findo.

Aliás, o Governo apercebeu-se deste último obstáculo, razão por que, ao editar a RCM n.º 50/2010, sentiu a necessidade de retroagir a 1/7/2010 a prorrogação que declarou. Todavia, e conforme vimos, o art. 9º da Lei dos Solos não concede ao Governo permissão para emitir um regulamento retroactivo com esse propósito. Pois o que ali singelamente se diz é que as medidas preventivas, se o prazo inicial da sua vigência não for prorrogado, cessam; e, porque «in casu» não houve tal prorrogação no momento próprio, tem de se concluir que as medidas efectivamente cessaram em 3/7/2010 – como os autores, afinal, sustentam na presente causa. E vê-se agora claramente, em toda a sua amplitude, a ilegalidade da retroacção aqui em causa: não só a lei habilitante – a Lei dos Solos – não conferira ao Governo poderes para retroagir a prorrogação, como essa retroactividade foi estabelecida «contra legem»; pois, ao estabelecê-la, o regulamento «sub specie» ofendeu frontalmente uma norma dessa lei – exactamente aquela onde se dispunha que as medidas preventivas cessariam no fim do prazo da sua vigência.

Resta dizer que, pelas razões já apontadas, também não colhe a tese dos demandados segundo a qual as medidas preventivas deveriam, pelo menos, ter-se por prorrogadas desde 20/7/2010 (data da entrada em vigor da RCM n.º 50/2010) até 1/7/2011. E isto pela aludida impossibilidade, lógica e jurídica, de se prorrogar um prazo já anteriormente findo.

Nestes termos, acordam em julgar a presente acção procedente e em declarar ilegal a norma contida na RCM n.º 50/2010, de 19/7, que prorrogou por um ano, a contar de 1/7/2010, a vigência das medidas preventivas estabelecidas pelo Decreto n.º 19/2008, de 1/7, ilegalidade essa restrita aos efeitos de tal prorrogação sobre o prédio identificado nos autos, pertencente aos dois primeiros autores e explorado pelos demais.

Custas pelos réus.

Lisboa, 15 de Maio de 2013. — *Jorge Artur Madeira dos Santos* (relator) — *Luís Pais Borges* — *Alberto Acácio de Sá Costa Reis*.

## Acórdão de 15 de Maio de 2013.

### Assunto:

*Indeferimento de reclamação. Recurso de revista excepcional. Não admissão.*

### Sumário:

*Não é de admitir revista excepcional tendo por objecto as questões processuais da intempestividade de uma reclamação para a conferência e a condenação em custas agravadas nos termos da alínea a) do artigo 447-B do CPC, por se tratar de questões que relevam exclusivamente das ocorrências processuais particulares deste processo concreto.*