

duvidosos (arts. 762º/nº 2, 236º e 237º do C.Civil), e ainda às disposições do Código do Imposto do Selo e do art. 473º do C.Civil (*enriquecimento sem causa*).

Também aqui carece de qualquer razão.

Como acima se referiu, o acórdão em causa afirmou expressamente que “isto nada tem a ver, contrariamente ao afirmado na sentença, com boa-fé contratual. Do que se cura, nesta sede, é da rigorosa interpretação do conteúdo do contrato e, designadamente, das suas cláusulas 7ª e 8ª”, e que “As cláusulas 7ª e 8ª têm um conteúdo específico e preciso que as partes expressaram livremente e de mútuo acordo”.

Donde decorre, de forma linear, que o acórdão não incorreu em qualquer lapso, pois que, tendo as ditas cláusulas um conteúdo preciso e unívoco, não havia que fazer apelo a normas de natureza supletiva que dispõem sobre o conteúdo da declaração negocial em casos duvidosos, para daí extrair uma interpretação distinta da vontade negocial claramente expressa.

Como se afirma no Ac. do STJ de 02.10.2001 – Proc. 2496, citado pela Exma. magistrada do Ministério Público, “Pedir que se interprete a declaração no sentido de fazer prevalecer um maior equilíbrio de prestações, nos termos do art. 237º do C.C., pressupõe a existência de dúvida sobre o sentido da declaração”.

O que, manifestamente, se não verifica, não havendo pois qualquer justificação para fazer intervir a norma do art. 237º do C.Civil.

No que toca às disposições do Código do Imposto de Selo, não se vê em que é que as mesmas relevariam para a apreciação da causa a partir do momento em que o Tribunal afirmou que as ditas cláusulas contratuais não prevêm “a responsabilidade dos Réus no pagamento à Autora dos encargos de dívida, designadamente do imposto de selo”, atendendo a que “o imposto de selo, que nada tem a ver com juros, é da exclusiva responsabilidade da entidade que requereu o financiamento (ANF), e o Estado só estaria contratualmente obrigado a compensar essa entidade se esse encargo estivesse previsto no clausulado do Acordo, o que, como vimos, não acontece”.

Aliás, das normas do CIS citadas pela requerente não resultaria nunca a responsabilidade do Estado pelo encargo do Imposto, pois que, nos termos do art. 3º, nºs 1 e 3/f) desse diploma, o responsável pela satisfação do encargo do imposto é o “*titular do interesse económico*”, que é, nas concessões de crédito, o “*utilizador do crédito*”.

Ora, o utilizador do crédito foi a entidade que o requereu, a ANF.

Por fim, e quanto à norma do art. 473º do C.Civil (*Enriquecimento sem causa*), a requerente limita-se a contrariar a decisão judicial, afirmando o que essa decisão negou, ou seja, dizendo que houve enriquecimento sem causa por parte do Réu, quando o acórdão afirmou o contrário: “o alegado enriquecimento do Réu Estado no que concerne à arrecadação do imposto de selo cobrado à Autora ANF é uma aquisição patrimonial legalmente prevista e, por isso, com causa justificativa”.

O que claramente nos revela duas coisas: que essa norma foi efectivamente considerada na decisão, pelo que não ocorre lapso na determinação da norma aplicável; e que a requerente se limita a discordar da decisão tomada, invocando erro de julgamento que não pode aqui ser conhecido.

Nestes termos, e sem necessidade de outras considerações, indefere-se o pedido de reforma.

Custas pelo incidente a cargo da requerente, com taxa de justiça que se fixa em 90,00 €.

Lisboa, 2 de Junho de 2010. — *Luís Pais Borges* (relator) — *Adérito da Conceição Salvador dos Santos* — *Jorge Artur Madeira dos Santos*.

Acórdão de 2 de Junho de 2010.

Assunto:

Novo Aeroporto de Lisboa. Medidas preventivas.

Sumário:

A plantação de árvores em maciço pode configurar a instalação de uma exploração e também pode configurar a ampliação de uma exploração.

Processo n.º 772/09-12.

Recorrente: Miguel Espírito Santo Silva Mello e Outros.

Recorrido: Conselho de Ministros e Outros.

Relator: Ex.º Sr. Cons. Dr. Alberto Augusto Oliveira.

Acordam na Secção Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

1.1. Miguel Espírito Santo Silva de Mello, Luís Espírito Santo Silva de Mello, SAMAKI – Exploração Agrícola e Florestal, Lda., NACURO – Exploração Agrícola e Florestal, Lda., KIFARU – Exploração Agrícola e Florestal, Lda., intentam contra o Conselho de Ministros acção administrativa especial “*para a declaração da ilegalidade parcial da norma contida na alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho*”.

Indicam como contra-interessados ANA, Aeroportos de Portugal, S.A. e NAER, Novo Aeroporto de Lisboa, S.A.

1.2. Os autores alegam, em síntese:

- A ilegalidade da norma, por violação da respectiva lei habilitante, já que prevê uma medida preventiva não tipificada na Lei dos Solos;

- A lesão pela aplicação daquela norma, pois ela produz imediatamente efeitos sobre 85% do prédio que identificam, e de que os dois primeiros são proprietários, impedindo que nele os 3.º, 4.º e 5.º AA cumpram obrigações que assumiram em contratos celebrados com o IFAP de plantação de sobreiros e pinheiros mansos em maciço, o que determina a devolução de 285000 euros recebidos daquela entidade, acrescidos de juros.

1.3. Todos os demandados contestaram por excepção e por impugnação.

1.4. O EMMP pronunciou-se pela improcedência da acção, referindo, entre o mais:

«[...] facilmente, se pode constatar que o Dec. n.º 19/08 de 1 de Julho ao estabelecer as medidas preventivas de proibição de plantação de árvores em maciço não se encontra em violação da lei geral habilitante, designadamente do regime estabelecido no DL n.º 794/76, de 5 de Novembro.

Na verdade, conjugando o disposto nas alíneas c) e e) deste diploma com o disposto no art. 1.º, n.º 3 – alínea e) do Dec. n.º 19/08 acima referido afigura-se-nos que a lei habilitante proíbe a “instalação de explorações ou ampliação das já existentes” onde poderá integrar-se o conceito de plantação de árvores em maciço.

A Lei dos Solos no art. 8º, n.º 1 – c) não apresenta qualquer tipo de limitação quanto ao tipo de exploração que possa ali estar em causa e, obviamente, que a plantação de árvores em maciço amplia significativamente qualquer exploração agrícola ou florestal.

Deste modo, não poderá deixar de se entender, tal como já foi decidido na providência cautelar de suspensão de eficácia no Proc. n.º 771/09, Ac. de 9.9.09 que não subsiste qualquer ilegalidade – “a defesa de que a plantação de árvores em maciço corresponde à instalação ou ampliação de uma exploração agrícola e/ou florestal e que este tipo de exploração se insere no âmbito daquela norma, não é de afastar, pelo menos a uma primeira aparência, já que, na verdade, a Lei dos Solos não apresenta limitação sobre o tipo de exploração que possa estar em causa”.

2. As excepções dilatórias, sob a figura de «falta de interesse em agir dos autores» e de «inutilidade do presente processo para os autores», foram desatendidas no despacho de fls. 325-327.

2.1. Notificados os autores, a entidade demandada e os contra-interessados, nos termos do artigo 91.º, n.º 4, do CPTA, todos produziram alegações.

2.1.1. Os autores concluíram:

«1. As medidas preventivas aprovadas pelo Decreto n.º 19/2008 têm por lei habilitante os artigos 7.º a 13.º da Lei dos Solos.

2. No ordenamento jurídico português vigora o princípio da tipicidade das medidas preventivas, porquanto o n.º 1 do artigo 8.º da Lei dos Solos enumera, taxativamente, os tipos de actos ou actividades que podem ser proibidos ou condicionados por meio de medidas preventivas.

3. Ou seja, o conteúdo das medidas preventivas tem de se confinar à tipificação das operações que podem ser proibidas, ou sujeitas a prévia autorização, pelas medidas preventivas constantes do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos.

4. A ilegalidade da norma contida na alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008 – na parte em que proíbe a “plantação de árvores em maciço” – reside na violação do princípio da tipicidade das medidas preventivas.

5. Isto porque tal actividade não está tipificada no n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos, ao contrário do que sucede com o “derrube de árvores em maciço” previsto na alínea e) do mesmo preceito da Lei dos Solos.

6. A norma habilitante da parte final da alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008 não é a alínea c) n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos, que permite a aprovação de medidas preventivas que consistam na proibição, ou na sujeição a prévia autorização, de “instalação de explorações ou ampliação das já existentes”.

7. A instalação de uma exploração agro-florestal ou a sua ampliação (quando já existente) implica uma plantação de árvores, mas o inverso não é necessariamente verdade.

8. Ou seja, nem toda “a plantação de árvores em maciço” consubstancia uma ampliação de exploração.

9. Com efeito, a “plantação de árvores em maciço” pode configurar uma de três situações: a) instalação de uma exploração; b) ampliação de uma exploração existente; e c) consolidação/manutenção de uma exploração existente, por via da reposição de árvores mortas. Sendo certo que apenas as duas primeiras situações têm por norma habilitante a alínea c) do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos.

10. O próprio legislador do Decreto n.º 19/2008 estava ciente que nem sempre a actividade de “plantar” implica “ampliar”, por isso, proíbe em diversas alíneas do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008 a actividade de “instalação de explorações de qualquer natureza ou ampliação das existentes” (alínea c)) e a actividade de “plantação de árvores em maciço” (alínea e)).

11. No caso dos AA., não haverá lugar a qualquer ampliação da exploração já existente (e menos ainda instalação de uma exploração), porquanto a plantação de árvores pretendida consistirá numa mera reposição, que terá lugar única e exclusivamente nas áreas plantadas entre 2004 e 2007, mais especificamente numa simples substituição de árvores mortas (retancho).

12. Improcede, assim, por completo a premissa constante das contestações apresentadas segundo a qual a medida preventiva prevista na norma em crise nos presentes autos tem acolhimento na alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei dos Solos.

13. É certo que nos termos do n.º 2 do artigo 8º da Lei dos Solos, as medidas preventivas devem especificar quais os actos e actividades que ficam proibidos ou condicionados, devendo estas restringir-se a certas espécies de actos ou actividades previstas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos.

14. Porém, tal deve ser feito exclusivamente dentro dos tipos elencados no n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos.

15. Na parte final da alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, ao proibir a “plantação de árvores em maciço”, o legislador não está a proceder a uma simples concretização ou execução dos tipos genéricos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos, uma vez que “plantar” pode não significar “instalar” uma exploração ou “ampliá-la”.

16. Mas sim a criar um novo tipo de medidas preventivas, além dos expressamente previstos no n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos e, nessa medida, sem base legal para o efeito.

17. A ratio das medidas preventivas não se aplica aos actos de manutenção de uma exploração agro-florestal que se traduzem na plantação de árvores em substituição das árvores mortas.

18. Visto que os actos ou actividades de manutenção do existente estão excluídos do âmbito de aplicação material das medidas preventivas tipificadas no n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos, conforme resulta da letra das respectivas alíneas.

19. Se, em matéria de edificação, as medidas preventivas não incidem sobre as “obras de conservação”, logo, por identidade de raciocínio, a ratio das medidas preventivas não se aplica também à “plantação de árvores em maciço” que se traduza numa consolidação/manutenção de uma exploração agro-florestal existente, mediante a reposição de árvores mortas.

20. Posto isto, é absolutamente falacioso defender – sem mais – que se a Lei dos Solos proíbe o “derrube de árvores em maciço” não faz qualquer sentido permitir-se a “a plantação de árvores em maciço”.

21. Tal premissa só será admissível quando a “plantação de árvores em maciço” se traduza numa instalação de uma exploração ou na sua ampliação (quando já existente), porquanto só nesses casos a plantação de árvores prejudicaria o objectivo que se pretende atingir com a aprovação de medidas preventivas – a alteração das circunstâncias que possa comprometer a execução do projecto público, ou tomá-lo mais difícil ou oneroso.

22. É incorrecto invocar a expressão “exploração agrícola e florestal”, constante do contrato celebrado com o IFAP e da própria denominação social dos 3º, 4º e 5º AA., para provar que a plantação pretendida pelos AA. é uma ampliação ou instalação de uma exploração agro-florestal.

23. A “plantação de árvores em maciço” – em especial a plantação para substituição de árvores mortas – não se reconduz à noção de “exploração agrícola e florestal” não prevista no Código Florestal.

24. A exploração agrícola e florestal em causa nos presentes autos existe há muitos anos, cuja gestão o proprietário original cedeu aos 3.º, 4.º e 5.º AA. para que estes lhe dessem seguimento e é no âmbito dessa gestão que todos os trabalhos desenvolvidos se enquadram.

25. Não se pode confundir a “plantação de árvores em maciço” com “exploração agrícola e florestal”, ou seja, com o prédio onde a mesma é levada a cabo.

26. A medida preventiva relativa à “plantação de árvores em maciço” em crise nos presentes autos produz imediatamente os seus efeitos em 85% da área do prédio dos AA.

27. A aplicação imediata da norma impugnada na referida área do prédio advém da interdição da prática de “quaisquer dos actos previstos no n.º 3 do artigo 1.º na Zona 1, estabelecida no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto n.º 19/2008, sem que essa interdição dependa da prática de qualquer acto administrativo ou jurisdicional, e independentemente da plantação pretendida pelos AA. ser financiada (ou não) parcialmente pelo IFAP.

28. Estão, assim, preenchidos os pressupostos estabelecidos no n.º 2 do artigo 73.º do CPTA para os AA. pedirem a declaração da ilegalidade da parte da norma que proíbe a “plantação de árvores em maciço” na Zona 1, constante da parte final da alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, com efeitos circunscritos ao caso concreto e de, conseqüentemente, obter a sua desaplicação.

Nestes termos e nos demais de direito, requer-se a V. Exa.:

a) A declaração da ilegalidade parcial da norma contida na alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho, na parte em que estabelece uma medida preventiva que proíbe a “plantação de árvores em maciço”, que, conjugada com a regra estabelecida no n.º 1 do artigo 3º do mesmo diploma, interdita esse acto ou actividade na Zona 1 das medidas preventivas, que engloba 85% da área dos prédios dos 1º e 2º AA. cuja gestão está cometida aos 3.º, 4º e 5º AA., com efeitos circunscritos ao caso concreto;

b) A obtenção da desaplicação da citada norma».

2.1.2. O Conselho de Ministros concluiu:

«1ª) O Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho, estabeleceu um conjunto de medidas preventivas referentes a área territorial onde se vai edificar o Novo Aeroporto de Lisboa, bem como a área territorial contígua;

2ª) O referido Decreto n.º 19/2008 de 1 de Julho foi publicado tendo como norma habilitante o Decreto-Lei n.º 794/76 de 5/11 - a chamada Lei dos Solos;

3ª) A Lei dos Solos elenca as medidas preventivas entre as quais encontramos a proibição do “derrube de árvores em maciço” (alínea e) do n.º 3 do art.º 8);

4ª) Entre as medidas provenientes estabelecidas no Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho, encontra-se a proibição do “derrube ou plantação de árvores em maciço” (alínea e) do n.º 3 do art.º 1º);

5ª) Uma vez que o Decreto n.º 19/2008 estabelece, como medida preventiva, não só o derrube mas também a plantação de árvores em maciço, quando a Lei dos Solos prevê apenas a proibição do derrube, os Autores consideram que a norma do Decreto n.º 19/2008 é ilegal;

6ª) Tal ilegalidade residiria em se ter estabelecido uma medida (proibição de plantação) não prevista na lei habilitante;

7ª) Porém, essa ilegalidade inexistente, na medida em que a proibição de plantação está, efectivamente, prevista na lei habilitante;

8ª) Na verdade, a Lei dos Solos – como aliás o próprio Decreto n.º 19/2008 estabelece entre as medidas preventivas, a proibição da “instalação de explorações ou ampliação das já existentes”;

9ª) Ora, a plantação de árvores em maciço consubstancia uma forma de instalação de uma exploração ou ampliação de uma exploração já existente, concretamente, uma instalação florestal;

10ª) A norma do Decreto n.º 19/2008 que estabelece a proibição da plantação de árvores em maciço mais não faz do que desenvolver, concretizar e especificar um tipo específico de instalação de exploração que está proibida: que consiste na plantação de árvores em maciço;

11ª) Deste modo, a norma constante da alínea e) do n.º 3 do art.º 1.º do Decreto n.º 19/2008 de 1 de Julho não é ilegal, já que a proibição de plantação é uma medida já prevista na lei habilitante».

2.1.3. NAER, Novo Aeroporto de Lisboa, SA, concluiu:

«1. Pedem os AA. a V. Ex.as a declaração da ilegalidade parcial da norma contida na alínea e) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho, na parte em que proíbe a plantação de árvores em maciço – e apenas nesta.

2. Defendem os AA. que a norma em crise extravasa a medida preventiva tipo consagrada na alínea e) do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos, a qual apenas se refere ao derrube – e não à plantação – de árvores em maciço, residindo, pois, a suposta ilegalidade da norma na violação do princípio da tipicidade das medidas preventivas.

3. No entanto, e conforme demonstrado ao longo do presente processo, a alínea e) é, obviamente, apenas uma das várias que delimitam os actos ou actividades que podem ser proibidos ou limitados, sendo que, no caso sub Judice, ao proibir ou sujeitar a parecer obrigatório a plantação de árvores em maciço, a norma mais não faz do que concretizar ou explicitar uma das actividades incluídas na medida preventiva prevista, não na alínea e), mas na alínea c) do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos, que se refere à instalação de explorações ou ampliação das já existentes.

4. Aliás, parece evidente que, pretendendo as medidas preventivas evitar uma alteração das circunstâncias que ponha em causa ou agrave os custos de um projecto público, se justifica tanto incluir nelas o derrube de árvores, como, por maioria de razão, a plantação de árvores em maciço.

5. Ou seja, se aquilo que se pretende com a previsão de medidas preventivas é, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, “(...) evitar a alteração das circunstâncias e condições existentes, com vista a garantir as condições necessárias ao planeamento, execução e operação do NAL, respectivos acessos e actividades complementares, conexas ou acessórias (...)”, então não faz qualquer tipo de sentido proibir-se o derrube de árvores, mas permitir a sua plantação em maciço.

6. Atendendo ao fim último pretendido pelo legislador da Lei dos Solos salvaguardar as condições de concretização de um determinado projecto público - não colhe o entendimento segundo o qual esse

mesmo legislador entenderia necessário viabilizar a proibição do derrube de árvores (ou a destruição do coberto vegetal) mas consideraria irrelevante que no local pudessem, entretanto, ser plantadas milhares de árvores.

7. Trata-se obviamente de uma interpretação da Lei dos Solos absurda, que só por sê-lo deve ser afastada.

8. Referem, por último, os AA. nas suas Alegações Escritas que a plantação e semeio das árvores aqui em causa consistirá numa mera reposição, que terá lugar única e exclusivamente nas áreas plantadas entre 2004 e 2007. Com o devido respeito, a distinção engendrada pelos AA. é inconsequente.

9. Com efeito, e isto trata-se de um facto incontornável, ainda que a plantação ou o semeio se traduzam numa reposição, consubstanciam sempre uma alteração do existente, uma alteração das circunstâncias (e é esta alteração relevante que as medidas preventivas pretendem evitar).

10. E porque assim é, não faz manifestamente sentido comparar-se esta actividade de reposição do maciço arbóreo com as “obras de conservação”, que mais se aproximam das actividades da poda e outras semelhantes, que tenham por objectivo o reforço dos elementos estruturais, não do edificado, mas do plantado.

11. A reposição de árvores mortas é em tudo semelhante à alteração e reconstrução do edificado, acções que, conforme os próprios AA. o afirmam, se encontram proibidas pelo n.º 4 do artigo 107.º do RJIGT.

12. Face a tudo quanto exposto, deve concluir-se que a medida preventiva prevista na norma em causa nos presentes autos tem pleno acolhimento no elenco do artigo 8.º, n.º 1, da Lei dos Solos (mais concretamente na alínea c)), não ocorrendo, assim, a invocada preterição do princípio da tipicidade das medidas preventivas, nem, por conseguinte, violação da lei habilitante (o referido artigo 8.º, n.º 1, da Lei dos Solos ex vi o artigo 7.º desta mesma lei) e do princípio da precedência de lei consignado no n.º 4 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa».

2.1.4. ANA, Aeroportos de Portugal, SA, concluiu:

«A. Os Autores modificaram a sua posição entre a petição inicial e as alegações, tendo introduzido o novo facto, que não foi afirmado naquele primeiro articulado e que por isso não é processualmente aceitável, de que aquilo que pretendem levar a cabo não é a simples plantação de árvores, mas antes a substituição ou reposição das árvores existentes nos terrenos sub iudice;

B. A proibição de plantação de árvores determinada pelo Decreto n.º 19/2008 encontra claro suporte legal na permissão atribuída pela alínea c) do número 1 do artigo 8.º da Lei dos Solos, que admite, designadamente, a determinação de medidas preventivas que consistam na proibição de “instalação de explorações ou ampliação das já existentes”, sendo esta a única interpretação adequada das normas aqui em apreço e que está em perfeita consonância com as exigências legais em matéria de medidas preventivas;

C. Se os terrenos abrangidos pelas medidas preventivas impostas pelo Decreto n.º 18/2008 são aqueles que serão necessários para a construção do NAL e respectivos acessos e actividades complementares, nada mais natural do que garantir, entre outras coisas, que neles não poderão ser construídos novos edifícios ou outras instalações ou explorações, uma vez que tais edificações e explorações teriam que ser removidas aquando da construção do aeroporto, sendo precisamente para este tipo de situações que o número 1 do artigo 8.º da Lei dos Solos estabelece como medidas preventivas admissíveis a proibição de instalação ou ampliação de explorações;

D. A “plantação de árvores em maciço” nos termos pretendidos pelos Autores corresponde à instalação (ou ampliação) de uma exploração agrícola e/ou florestal e a sua proibição enquadra-se totalmente na ratio da alínea c) do número 1 do artigo 8.º da Lei dos Solos;

E. A plantação de novas árvores, ainda que porventura em substituição de outras, corresponde à instalação de uma exploração agrícola ou florestal, a qual figura no rol legal de actividades que podem ser proibidas através de medidas preventivas destinadas a garantir a manutenção do status quo, como é o caso das medidas preventivas do NAL em discussão nos presentes autos, sendo por isso improcedente a distinção que os Autores procuram efectuar entre “plantar árvores em maciço” e “instalar uma exploração ou ampliá-la”;

F. Os Autores acabam por inadvertidamente evidenciar que a sua pretensão não pode ser acolhida, porque vêm reconhecer agora que pretendem “repor” as árvores mortas por outras, o que significa que as actividades que se propõem levar a cabo estão duplamente proibidas: tanto o derrube de árvores em maciço, como a plantação de novas árvores em sua substituição, estão vedadas pela alínea e) do número 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008;

G. A plantação de árvores, ainda para mais com o derrube das que lá estariam antes, não pode ser entendida, para os efeitos aqui em discussão, como uma operação de conservação ou manutenção do existente (quanto muito, a analogia poderia ser feita com as obras de reconstrução, as quais, diferentemente, podem ser proibidas por medidas preventivas, como previsto na alínea b) do número 1 do artigo 8.º da Lei dos Solos), pelo que ela nunca poderia estar excluída das operações que a Lei dos Solos admite que sejam proibidas;

H. A medida preventiva de proibição de plantação de árvores em maciço prevista na alínea c) do número 3 do artigo 1.º do Decreto n.º 19/2008, ora impugnada, é totalmente válida e encontra pleno fundamento na Lei dos Solos, sendo assim a presente acção absolutamente improcedente».

Cumpra apreciar e decidir.

3.

3.1. Com interesse para a decisão, consideram-se os seguintes factos:

a) Os 1.º e 2.º Requerentes são proprietários em comum e sem determinação de parte ou direito do prédio rústico designado por Herdade do Infantado/Herdade do Cobre, adquirido por sucessão hereditária a seu pai Carlos António Espírito Santo Silva de Mello, inscrito na matriz predial rústica da freguesia de Samora Correia sob o artigo 1.º da Secção R-R1-R2-R3 e descrito na Conservatória do Registo Predial de Benavente sob a ficha n.º 5598/20071128 da mesma freguesia;

b) Este prédio tem 940 ha, é composto por terreno de charneca com sobreiros e pastagem;

c) E é utilizado em actividades florestais, tais como plantação de sobreiros, de eucaliptos e de pinheiros mansos, sua poda e formação, tiragem de cortiça, corte de madeira e colheita de pinhas.

d) A exploração agrícola e florestal do prédio foi cedida aos 3.º, 4.º e 5.º Requerentes por contratos celebrados em 16.12.2002.

e) No âmbito do programa “Agro – Medida N3: Acções 3.1 e 3.2: Apoio à Silvicultura e Restabelecimento do Potencial de Produção Silvícola”, foram celebrados, em 23-09-2004, entre o IFADAP — Instituto de Financiamento de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e o 3.º, 4.º e 5.º Requerentes, “Contratos de Atribuição de Ajuda”;

f) A 1.ª fase de instalação concluiu-se em 2007;

g) O projecto encontra-se em fase de consolidação, fase integrante do Plano de Gestão aprovado pelo IFAP para complementar a 1.ª fase de instalação, a que corresponde a plantação de cerca de 16 000 sobreiros e 10 000 pinheiros mansos, com o intuito de cumprir as obrigações assumidas pelos 3.º, 4.º e 5.º Requerentes no contratado celebrado com o IFADAP, de entre as quais deverá ainda ter-se em consideração:

h) O IFAP enviou aos 3.º, 4.º e 5.º Requerentes ofícios de 19-11-2008, comunicando que se aproximava a data do encerramento do programa Agro e conferindo-lhes o prazo de 15 dias úteis para, em alternativa, i) apresentarem pedido de pagamento para concluírem o projecto, ii) apresentarem pedido de conclusão do projecto pelas ajudas já processadas ou iii) apresentarem pedido de desistência;

i) Já se encontravam pagas ajudas no montante de cerca de 285000€;

j) As medidas preventivas estabelecidas pelo Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho, abrangem a totalidade do prédio dos Requerentes;

k) A Zona I das MP abrange cerca de 800 ha dos 940 ha do prédio dos Requerentes, o que corresponde a 85% da área do prédio, e a restante área está integrada nas zonas 7-A, 7-B e 5-A.

3.2. Como se viu, sustentam os autores a ilegalidade parcial do disposto no artigo 1.º, n.º 3, alínea e), do Decreto n.º 19/2008, de 1 de Julho, por violação da respectiva lei habilitante, já que prevê uma medida preventiva nela não tipificada.

Vejam os.

3.2.1. O Decreto n.º 19/2008, emitido ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro», dispõe no artigo 1.º:

“Artigo 1.º

Medidas preventivas

1 - O presente decreto estabelece medidas preventivas nas áreas destinadas à implantação do novo aeroporto de Lisboa (NAL), compreendendo o Campo de Tiro de Alcochete e uma área envolvente num raio de 25 km, assinalada na planta identificada no anexo I do presente decreto, que dele faz parte integrante, abrangendo os concelhos de Salvaterra de Magos, Coruche, Benavente, Montijo, Alcochete, Montemor-o-Novo, Vendas Novas, Palmela, Setúbal, Moita e Vila Franca de Xira.

2 - As medidas preventivas estabelecidas no presente decreto destinam-se a evitar a alteração das circunstâncias e condições existentes, com vista a garantir as condições necessárias ao planeamento, execução e operação do NAL, respectivos acessos, e actividades complementares, conexas ou acessórias, bem como a acautelar condições para um correcto ordenamento do território e uma efectiva protecção do ambiente.

3 - As medidas preventivas consistem na proibição, ou na sujeição a parecer obrigatório e vinculativo das entidades adiante indicadas, consoante o que for definido no presente decreto, dos seguintes actos ou actividades:

a) Criação de novos núcleos populacionais, nomeadamente turísticos, incluindo operações de loteamento e obras de urbanização;

b) Construção, reconstrução ou ampliação de edifícios, ou outras instalações, incluindo torres e mastros, abrangendo novas instalações ou alterações das já existentes, bem como equipamentos e infra-estruturas de serviços, nomeadamente de energia eléctrica e de telecomunicações;

- c) Instalação de explorações de qualquer natureza ou ampliação das existentes;
- d) Alterações importantes por qualquer meio à configuração geral do terreno, incluindo a abertura de novas vias de comunicação e acessos, bem como aterros e escavações;
- e) Derrube ou plantação de árvores em maciço;
- f) Destruição do solo vivo e do coberto vegetal;
- g) Instalação de redes de comunicações (móveis ou fixas);
- h) Estabelecimento de servidões de protecção a quaisquer actividades, sistemas, equipamentos ou infra-estruturas.»

E dispõe a Lei dos Solos, o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro:

«Artigo 7.º

1. O Governo poderá estabelecer, por decreto, que uma área ou parte dela, que se presume vir a ser abrangida por um plano de urbanização ou projecto de empreendimento público de outra natureza, seja sujeita a medidas preventivas, destinadas a evitar a alteração das circunstâncias e condições existentes que possa comprometer a execução do plano ou empreendimento ou torná-la mais difícil ou onerosa. (...).»

«Artigo 8.º

1. As medidas preventivas previstas no artigo anterior podem consistir na proibição ou na sujeição a prévia autorização, eventualmente condicionada, dos actos e actividades seguintes:

- a) Criação de novos núcleos populacionais;
- b) Construção, reconstrução ou ampliação de edifícios ou outras instalações;
- c) Instalação de explorações ou ampliação das já existentes;
- d) Alterações importantes, por meio de aterros ou escavações, à configuração geral do terreno;
- e) Derrube de árvores em maciço, com qualquer área ou com área superior à fixada;
- f) Destruição do solo vivo e do coberto vegetal.

2. As medidas preventivas abrangerão apenas os actos com interesse para os objectivos a atingir, podendo, dentro dos tipos genéricos previstos no número anterior limitar-se a certas espécie de actos ou actividades.

(...).»

3.2.2. Os autores começaram por suportar a tese da ilegalidade da medida prevista no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), do Decreto n.º 19/2008, “plantação de árvores em maciço”, no facto de essa medida não ser subsumível à medida prevista no artigo 8.º, n.º 1, alínea e), da Lei dos Solos. Nesta só se prevê a possibilidade de proibição ou de sujeição a autorização do «Derrube de árvores em maciço», já não da plantação.

Ora, atento o princípio da tipicidade das medidas preventivas, a não subsunção àquele dispositivo significaria a violação do princípio em causa e da lei habilitante do Decreto n.º 19/2008. E a violação de lei habilitante infringe o princípio da precedência da Lei, consignado no artigo 112º, n.º 4, da Constituição.

No decorrer do processo, foi suscitada a subsunção da medida em causa ao disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea c), da Lei dos Solos – possibilidade de sujeição a medidas preventivas da ampliação de explorações.

Os autores, nas suas alegações, concedem aquela subsunção no quadro que sintetizam na conclusão 9:

«Com efeito, a “plantação de árvores em maciço” pode configurar uma de três situações: a) instalação de uma exploração; b) ampliação de uma exploração existente; e c) consolidação/manutenção de uma exploração existente, por via da reposição de árvores mortas. Sendo certo que apenas as duas primeiras situações têm por norma habilitante a alínea c) do n.º 1 do artigo 8º da Lei dos Solos.»

3.2.3. A finalidade das medidas preventivas que a Lei dos Solos veio habilitar o Governo a determinar é a de «evitar a alteração das circunstâncias e condições existentes que possa comprometer a execução do plano ou empreendimento ou torná-la mais difícil ou onerosa».

É essa a finalidade inscrita no Decreto n.º 19/2008, embora não exactamente nos mesmos termos literais: «As medidas preventivas estabelecidas no presente decreto destinam-se a evitar a alteração das circunstâncias e condições existentes, com vista a garantir as condições necessárias ao planeamento, execução e operação do NAL, respectivos acessos, e actividades complementares, conexas ou acessórias, bem como a acautelar condições para um correcto ordenamento do território e uma efectiva protecção do ambiente».

Compreende-se a possibilidade do decretamento das medidas, designadamente estando em causa um empreendimento público da amplitude do Novo Aeroporto de Lisboa, que tem subjacente à definição da sua localização um conjunto largo de variáveis que se devem estabilizar, sob pena de alteração dos pressupostos em que assentou.

Pretende-se, pois, a manutenção das circunstâncias e condições existentes.

3.2.4. O Decreto n.º 19/2008 sujeita a medidas preventivas, entre o mais, a «plantação de árvores em maciço».

A «plantação de árvores em maciço» não é «Derrube de árvores em maciço».

Por isso, a dificuldade de encontrar abrigo no artigo 8.º, n.º 1, *e*), da Lei dos Solos.

E é verdade que a expressão «plantação de árvores em maciço» não aparece naquele artigo 8.º.

Mas deve notar-se que já o Decreto n.º 13/2006, de 22 de Março, também ao abrigo da Lei dos Solos, incluíra nas medidas preventivas para as áreas confinantes com a zona de implantação do Aeroporto de Francisco Sá Carneiro a «Plantações de árvores e arbustos, bem como o seu derrube em maciço, com qualquer área ou com área superior à fixada» (em Quadro B previsto no seu artigo 2.º).

3.2.5. Como se disse, os autores, inicialmente, não colocaram a possibilidade de a «plantação de árvores em maciço» ser enquadrável em outra alínea do n.º 1 daquele artigo 8.º, mas concedem, afirmam-na, mesmo, agora.

E na verdade, aquele artigo 8.º, n.º 1, prevê, entre o mais, a possibilidade de sujeição a medidas preventivas da «c) Instalação de explorações ou ampliação das já existentes».

Não procede a Lei dos Solos a qualquer restrição das explorações passíveis de medidas preventivas.

Expressamente, aliás, o seu artigo 8.º, no n.º 2, como bem recorda NAER, Novo Aeroporto de Lisboa, S.A., nas suas alegações, qualifica o elenco do seu n.º 1 como um elenco de «tipos genéricos» de medidas preventivas. Esses tipos genéricos podem ser limitados a certas espécies de actos ou actividades em cada decreto que estabeleça as medidas previstas. Mas trata-se, nesse diploma base, a Lei dos Solos, de tipos genéricos, sem restrições.

Por isso, não-de considerar-se as explorações de qualquer natureza, enquanto susceptíveis de alterar as condições existentes, cuja manutenção ou não alteração se pretende assegurar tendo em vista o empreendimento ou plano que concretamente está em causa.

Não há, assim, dificuldade em integrar no conceito, por exemplo:

- a exploração agrícola, no sentido de «Unidade técnico-económica que utiliza factores de produção comuns, tais como: mão-de-obra, máquinas, instalações, terrenos, entre outros, e que deve satisfazer obrigatoriamente as quatro condições seguintes: 1. produzir produtos agrícolas ou manter em boas condições agrícolas e ambientais as terras que já não são utilizadas para fins produtivos; 2. atingir ou ultrapassar uma certa dimensão (área, número de animais); 3. estar submetida a uma gestão única; 4. estar localizada num local bem determinado e identificável», (cfr., Glossário de conceitos estatísticos utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística, em www.INE.pt); ou

- A exploração florestal e agro-florestal, no sentido de «prédio ou conjunto de prédios contínuos ocupados total ou parcialmente por arvoredos florestais, pertencentes a um ou mais proprietários e que estão submetidos ou não a uma gestão conjunta» (sentido acolhido, por exemplo, no artigo 4.º, *h*) do Regulamento aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2006, de 24 de Julho, e reiterado, no essencial no art. 4.º, *d*), do DL n.º 204/99, de 9 de Junho e no artigo 2.º, *mm*) do DL n.º 254/2009, de 24 de Setembro, que aprova o Código Florestal; todos os diplomas são indicados, apenas, como reveladores de um sentido corrente).

3.2.6. Tal como reconhecem os autores, a plantação de árvores em maciço pode configurar a instalação de uma exploração e também pode configurar a ampliação de uma exploração.

Assim sendo, representando a previsão normativa da segunda parte da disjuntiva do artigo 1.º, n.º 3, *e*), do Decreto n.º 19/2008 – «ou plantação de árvores em maciço» – a mera indicação de um tipo específico de acção enquadrável já em previsão mais abrangente, não traz nada de novo. Não ultrapassa a lei habilitante. Contém-se na norma habilitante e nesse quadro deve ser interpretada.

E não deve oferecer dúvidas que a plantação de cerca de 26000 árvores, 16000 sobreiros e 10000 pinheiros mansos, pretendida pelos autores, é plantação de árvores em maciço, por isso, aliás, que pedem a não aplicação da norma.

E sendo plantação em exploração existente, configura, sem prejuízo do que se discutirá imediatamente a seguir, ampliação; no caso, ampliação significativa, mesmo, da exploração.

3.2.7. Pretendem os autores, no entanto, que há situações em que a plantação de árvores em maciço não é nem instalação nem ampliação de exploração, uma delas sendo a que lhes diz respeito, pois a plantação que pretendem levar a cabo “consistirá numa mera reposição”, na “substituição de árvores mortas” (do corpo das alegações).

Deve começar por sublinhar-se que a perspectiva da «mera reposição» ou «substituição» que vem trazida pelos autores, não foi, como observa ANA, Aeroportos de Portugal, S.A., a que trouxeram inicialmente ao recurso.

De qualquer modo, se se trata, então, da substituição de árvores mortas, ela implicará o prévio derrube das mesmas.

É que há que distinguir entre «árvore morta» e «falha».

Árvore morta é uma “árvore existente”, mas que «deixou de cumprir o objectivo para que foi plantada” (cfr., Estudo do Grupo de Inventariação e Modelação de Recursos Florestais em www.isa.utl), é

uma «Árvore presente mas que morreu» (cfr. Manual Técnico – Instruções para o Trabalho de Campo do Inventário Florestal Nacional, em www.afn.min-agricultura.pt/portal/ifn); já a falha é «o lugar vazio deixado na linha por uma árvore que foi plantada e que mais tarde acabou por morrer, não se observando qualquer vestígio» (cfr., sobreditos Estudo e Manual Técnico).

Ora, alegam os autores a necessidade de substituição, reposição, de cerca de 26000 árvores, 16 000 sobreiros e 10 000 pinheiros mansos.

Haverá necessidade, assim, do derrube de igual número de árvores, mortas que sejam.

Só que, exactamente no âmbito do mesmo artigo 1.º, e), do Decreto n.º 19/2008, cuja ilegalidade parcial pretendem, o «derrube de árvores em maciço» também está sujeito a medidas preventivas, não se estabelecendo distinção entre árvores mortas e árvores vivas.

E ainda aqui se compreende a inexistência de distinção. O que o diploma pretende é a não alteração essencial do que existe no momento em que determina as medidas.

Ora, não pode proceder-se, primeiro, a uma violação – derrube das árvores em maciço – para, depois, se pretender que a plantação já é possível, pois não é instalação nem ampliação de exploração.

3.2.8. No mais, para não deixar sem apreciação um linha argumentativa à qual os autores conferem relevo, a de que a reposição das árvores em maciço corresponderia, «em matéria de edificação», a “obras de conservação”, que não estão sujeitas a medidas preventivas, sempre se dirá que, tal como discorrem ANA, SA e NAER, SA, essa correspondência não é adequada.

Com efeito, as “obras de conservação” de edifícios poderão corresponder a «actividade de poda e outras semelhantes», mas não à plantação em maciço.

A reposição de árvores em maciço terá correspondência, sim, com «obras de reconstrução», as quais também estão sujeitas a medidas preventivas, conforme o artigo 1.º, n.º 3, b), do Decreto n.º 19/2008, com plena habilitação no artigo 8.º, n.º 1, b), da Lei dos Solos).

4. Pelo exposto, julga-se improcedente a acção.

Custas pelos autores.

Lisboa, 2 de Junho de 2010. — *Alberto Augusto Andrade de Oliveira* (relator) — *Fernanda Martins Xavier e Nunes* — *Jorge Manuel Lopes de Sousa*.

Acórdão de 2 de Junho de 2010.

Assunto:

Acção de indemnização. Responsabilidade civil extracontratual. Legitimidade activa.

Sumário:

I — A legitimidade activa afere-se pela titularidade dos interesses em jogo, isto é, pelo interesse directo (que não meramente indirecto, derivado ou reflexo) em demandar, o qual se exprime pela vantagem jurídica (utilidade), que resultará para o autor da procedência da acção.

II — Assim sendo, o particular ex-sócio gerente de uma sociedade comercial carece de legitimidade para acção declarativa, na qual, invocando actuação ilícita de agentes da Administração, traduzida em injustificado protelamento da concessão de licença, requerida por essa sociedade, para a realização de determinadas análises clínicas, pede a condenação do Estado no pagamento de indemnização, por prejuízos decorrentes dessa alegada recusa ilícita de licenciamento.

Processo n.º 900/09-11.

Recorrente: Mário Fernando Canelas de Figueiredo.

Recorrido: Estado Português.

Relator: Ex.^{mo} Sr. Cons.º Dr. Adérito Santos.

Acordam, na Secção do Contencioso Administrativo, do Supremo Tribunal Administrativo:

1. *Mário Fernando Canelas de Figueiredo*, melhor identificado nos autos, veio recorrer da sentença, proferida no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, que, julgando procedente a excepção da ilegitimidade do Autor, absolveu da instância o réu (R.) *Estado Português*, na acção declarativa,