

[Acórdãos STA](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Processo: 02812/06.2BELSB
Data do Acórdão: 01-02-2024
Tribunal: 1 SECÇÃO
Relator: SUZANA TAVARES DA SILVA
Descritores: AJUDAS FINANCEIRAS
PRINCÍPIO DA PROTECÇÃO DA CONFIANÇA

Sumário: No âmbito do regime jurídico de ajudas às medidas florestais na agricultura (Regulamento n.º 2080/92, do Conselho, Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de Fevereiro, e Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril), é conforme ao direito a decisão de impor ao beneficiário de prémios de manutenção e de prémios por perda de rendimento, a devolução do valor desses prémios quando o requisito de presença de uma densidade mínima de povoamento florestal fixado pela regulamentação nacional não seja preenchido durante a execução do contrato, mesmo que se comprove que aquela densidade não é alcançada devido a adversidades climáticas.

Nº Convencional: JSTA000P31870
Nº do Documento: SA12024020102812/06
Recorrente: INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS IP – IFAP, IP
Recorrido 1: AA
Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

 Texto Integral

Texto Integral: **Acordam em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:**

I – RELATÓRIO

1. AA, com os sinais dos autos, propôs no TAC de Lisboa, contra o **Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP, IP)**, igualmente com os sinais dos autos, acção administrativa especial com pedido de anulação de acto administrativo e com pedido de condenação à prática de acto.

2. Por sentença de 26 de Maio de 2017 a acção foi julgada procedente, tendo nela sido proferida a seguinte decisão:

a. Anular o acto praticado pelo IFAP, IP, “*por violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 2080/92, do Conselho, de 30.06, na parte em que determina que o recebimento de EUR 20.942,08, pela A., a título de prémios por perda de rendimento referentes a 1998 e 1999 é indevido, estabelece o encontro de contas do qual resulta o montante de EUR 3.992,08 a pagar pela A., acrescido dos correlativos juros, e modifica unilateralmente o contrato de atribuição de ajuda celebrado entre as partes*”;

b. Condenar o IFAP, IP, “*ao pagamento dos prémios por perda de rendimento referentes aos anos de 2003, 2004 e 2005, no valor de EUR 16.942,08, e aos prémios de manutenção respeitantes a 2003 e 2004, no valor de EUR 5.038,00*”;

c. Condenar o IFAP, IP, “*ao pagamento dos custos associados à prestação da garantia bancária constituída pela Banco 1... de Coruche, a*

favor da A., tendo em vista a suspensão de eficácia do acto ora impugnado, em valor a apurar, se necessário, a posteriori”.

3. Inconformado com aquela decisão, o IFAP, IP interpôs recurso para o TCA Sul, que, por acórdão de 9 de Maio de 2019, considerando “*que a obrigação consignada na alínea b) do artigo 7.º da Portaria n.º 199/94 é uma obrigação de meios e não resultados*” – e “*assim sendo, deve a culpa ser apurada quanto aos meios usados pelo adstrito à obrigação incumprida*” –, negou provimento ao recurso por si interposto e confirmou a sentença da 1.ª instância.

4. Novamente inconformado com a decisão, o IFAP, IP interpôs recurso de revista para este STA. Por acórdão de 14 de Outubro de 2019 foi admitida a revista, essencialmente, com o seguinte fundamento:

«[...]

Numa «brevis cognitio», afigura-se-nos que a fundamental «quaestio juris» colocada na revista consiste - como as instâncias disseram - em saber se a obrigação contratual da autora era de meios ou de resultado.

O TAF e o TCA qualificaram-na como uma obrigação de meios. Mas é discutível que assim seja dado o que se preceitua no n.º 26º da mencionada Portaria - onde, «a contrario», se prevê que uma destruição parcial do povoamento arbóreo suprime o pagamento dos correspondentes prémios.

Para além disso - e relativamente ao tempo posterior à certeza de que parte da arborização não frutificara - parece credível a estranheza, invocada pelo recorrente, de que os prémios continuassem a ser devidos.

Justifica-se, portanto, uma reanálise do assunto pelo Supremo, não apenas para garantia de uma melhor aplicação do direito «in casu», mas também para fixar directrizes úteis na resolução de conflitos semelhantes.

[...]».

5. O R., ora Recorrente, apresentou alegações, concluindo do seguinte modo:

“(…)

E. Salvo melhor opinião, como seguidamente se demonstrará, o Tribunal *a quo* não faz uma correta interpretação do direito.

F. O Reg. (CEE) nº 2080/92 que instituiu um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na Agricultura, previa para os projetos de investimento florestal contratados, para além do subsídio ao investimento, a atribuição de um prémio anual de manutenção, adiante designado PM, pago por hectare arborizado durante 5 anos, após a arborização ou rearborização, destinado a suportar as despesas decorrentes das operações de manutenção das superfícies arborizadas constantes do projeto de investimento; e um prémio anual por perda de rendimento, adiante designado PPR, por hectare arborizado, durante um período de 10, 15 ou 20 anos, destinado a compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização de superfícies agrícolas, nos termos do Art.º 2.º do mencionado Regulamento.

G. O Art.º 4.º do citado Regulamento remete para os Estados-membros a execução do regime destas ajudas, o que no caso de Portugal foi estabelecido na Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril.

H. Na situação em apreço nos autos, constatou-se em sede de ação de fiscalização que só as parcelas 4 e 5 da exploração da recorrida reuniam os requisitos para a atribuição dos prémios, pelo que foi necessário retificar os planos dos prémios, de acordo com a reanálise do projeto que conclui pela inviabilidade da sua execução para as parcelas 1, 2 e 3.

I. Nos termos do Art.º 5.º da Portaria n.º 199/94, os prémios são por hectare arborizado, e têm por fim, respetivamente, cobrir durante os primeiros cinco anos os custos decorrentes das operações de manutenção das superfícies arborizadas constantes do projeto e compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização das superfícies agrícolas, ou seja, compensar o beneficiário da perda de rendimento enquanto o investimento florestal não dá lucro.

J. No Art.º 7.º da citada Portaria estão definidos os compromissos a que os beneficiários estão obrigados como contrapartida da atribuição das ajudas previstas, mencionando a alínea b), a obrigação de que no ano seguinte à retanchar, os povoamentos instalados apresentem as densidades mínimas que constam do anexo C da Portaria.

K. Salienta-se que todas as obrigações, acrescidas de outras, estão previstas no contrato celebrado com o ora recorrente, na Cláusula C das Condições Gerais do Contrato de Atribuição da Ajuda.

L. A obrigação de manutenção pelo beneficiário da ajuda, da densidade mínima, é um requisito do qual depende o pagamento dos prémios, visando acautelar que os beneficiários cuidem e se dediquem ao projeto, sem o que, quaisquer pagamentos de prémios seriam desprovidos de justificação.

M. Este requisito do qual depende a atribuição da ajuda, nos prémios de manutenção e por perda de rendimento não invalida, mas pelo contrário, reforça, os objetivos prosseguidos por esta ajuda, pois, não poderia nunca admitir-se o pagamento de um prémio anual quando a densidade do povoamento ficasse aquém do que a lei impõe como o mínimo, sob pena de não se incentivar a efetiva criação e desenvolvimento de projetos florestais, pagando independentemente do resultado da exploração.

N. Não se afigura desta forma correto o entendimento que o direito à ajuda seja devido independentemente do resultado mínimo obtido, visto que este comprova e sustenta a viabilidade do projeto, assim justificando os prémios a receber, pois, não faz sentido continuar a pagar para um projeto que, total ou parcialmente não esteja a vingar ou se revele incapaz de dar cumprimento aos objetivos definidos de arborizado.

O. A perda de rendimento que a lei visa compensar, só faz naturalmente sentido quando o projeto esteja em execução e cumpra os requisitos legais que a lei entendeu definir como mínimos, pois só assim se atingem os fins visados.

P. Situação diferente, ocorre nos casos em que não é atingida a densidade mínima dos povoamentos no ano seguinte à retanchar por motivos imputáveis aos beneficiários, nos termos da Portaria citada, e mesmo não sendo essa falta de densidade mínima decorrente de causas imputáveis ao beneficiário, como sejam as situações de abandono ou a

prática de usos não permitidos pelo Regulamento, salvo melhor opinião, ao contrário do entendimento do Tribunal *a quo*, há lugar à devolução do montante pago a título de prémios de perda de rendimento acrescido de juros desde a primeira anuidade (inclusive), dado que a condição de atribuição do mesmo não foi alcançada (por não terem sido atingidas as densidades mínimas).

Q. O subsídio não será devolvido quando a avaliação do projeto concluir pela não imputabilidade ao beneficiário das causas do insucesso, por falta de indícios e/ou provas de desrespeito do investimento aprovado, no entanto, o beneficiário é obrigado a manter o projeto ativo, apesar de cessar o direito aos prémios, pois as obrigações contratuais refletem o disposto na alínea c) do nº 7 da Portaria nº 199/94, isto é o compromisso de manter o projeto ou o que resta dele (densidade remanescente) durante 10 anos, após a conclusão do investimento, devendo o contrato ser alterado

R. O Artº 26º da Portaria nº 199/94 estipula que, não sendo a destruição de parte do povoamento devida a causas imputáveis ao beneficiário, não há direito ao pagamento de prémios relativamente às parcelas afetadas, mantendo-se o pagamento quanto às parcelas que estejam em boas condições vegetativas.

S. Na situação em apreço, como consta da decisão final, foi verificada e validada pelos técnicos do recorrente que as parcelas 1, 2 e 3 não cumprem o requisito da densidade legal mínima, nem nunca cumpriram, decorridos que foram 8 anos após a conclusão do projeto e até à última visita efetuada em Agosto de 2005, e não obstante o empenho da ora recorrida para executar o projeto na totalidade, e recuperar as parcelas mediante novas retanchas, face ao insucesso, tornou-se imperioso concluir que a arborização das parcelas em causa é tecnicamente inviável.

T. Por se tratar de uma situação em que a irregularidade não é imputável à recorrida, apenas se justifica a devolução dos prémios recebidos, cujo pagamento depende desse requisito da arborização atingir uma densidade mínima, caso contrário é o ora recorrente a suportar o risco do investimento apresentado.

U. Além de que, seria incompreensível a exigência legal das densidades mínimas do povoamento, se tal obrigação não constituísse, como a lei e o contrato referem, uma contrapartida à atribuição da ajuda e aos fins que com a mesma se prosseguem, pois como é expressamente consagrado no Artº 7º da Portaria nº 119/94, os beneficiários têm de respeitar aqueles compromissos legalmente impostos, “*para efeitos de atribuição das ajudas previstas*”.

V. Por outro lado, a cláusula E. das condições gerais do contrato celebrado, no ponto E.2. prevê expressamente que o ora recorrente possa unilateralmente modificar o contrato, quanto ao montante das ajudas, caso venham a verificar-se na execução do investimento ou nas condições de manutenção da floresta circunstâncias e condições que o justifiquem.

W. Com efeito, na situação em apreço a execução do projeto revelou-se inviável, em três das parcelas, havendo assim que excluir estas três das parcelas do projeto, proceder a uma alteração dos pagamentos previstos no projeto, em resultado de novo cálculo dos pagamentos agora com

base e apenas para a área que cumprindo os requisitos legais, se revelou em boas condições vegetativas.

X. Face ao exposto, salvo melhor opinião, a decisão do Tribunal em anular a decisão final, não parece ter sido correta, pelo que, deve o presente recurso ser julgado procedente por provado e em consequência ser proferido acórdão revogando a sentença ora impugnada, considerando-se válida a decisão final proferida pelo IFAP, I.P. e absolvendo o ora recorrente de todos os pedidos formulados pela recorrida.

Termos em que deve o presente, recurso ser admitido e julgado procedente por provado e em consequência ser proferido acórdão revogando a decisão recorrida, considerando-se válida a decisão final proferida pelo IFAP-IP, assim se fazendo

JUSTIÇA!”.

6. AA., ora Recorrida, produziu contra-alegações, apresentando as seguintes conclusões:

“(...

B - Do Thema Decidendum

XI. A principal finalidade do Regulamento (CEE) 2080/92 do Conselho, de 30 de Junho, foi incrementar a retirada da exploração agrícola de terrenos normalmente destinados a essa actividade mediante a possibilidade de utilização desses terrenos para florestação, passando a desenvolver-se actividades florestais nos terrenos anteriormente afectos à exploração agrícola.

XII. Em consonância com estes objectivos foi instituído um regime que previa, no essencial, um prémio destinado a cobrir, durante os primeiros cinco anos, os custos decorrentes das operações de manutenção das áreas arborizadas: Prémio de manutenção; e um prémio destinado a compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização das superfícies agrícolas: Prémio de Compensação à Perda de Rendimento;

XIII. O Prémio de Compensação à Perda de Rendimento, como o nome indica e como resulta das disposições legais citadas, visa compensar o agricultor pela quebra de rendimento decorrente da substituição da actividade agrícola pela actividade florestal em superfícies com aptidão agrícola e não pela manutenção da florestação em concreto.

XIV. O compromisso de o Beneficiário assegurar a densidade mínima do povoamento, no ano a seguir à retanção, é uma verdadeira obrigação de meios, em que este se obriga a fornecer os meios e a adoptar as práticas culturais adequadas a assegurar um determinado resultado final, não constituindo incumprimento se, por motivos que escapam ao controlo do beneficiário e que dele não dependem, o resultado previsto não vier a ser obtido.

XV. Este entendimento tem sido uniforme na jurisprudência e na doutrina como se alcança dos acórdãos citados no acórdão recorrido e do parecer do Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, (para além dos pareceres técnicos do Prof. Engenheiro Silvicultor, Santos Pereira e do Eng. Armando Sevinate Pinto) igualmente juntos aos autos.

XVI. O regime instituído e em vigor à data (único aplicável ao caso dos autos) apenas dava ao IFAP a faculdade de modificar ou resolver unilateralmente o contrato de atribuição de ajudas, em caso de incumprimento pelo beneficiário das suas obrigações.

XVII. Com efeito, a cláusula E. I do contrato de concessão de ajudas celebrado entre a Recorrida e o Recorrente, (Doc. nº 1 junto com a petição) apenas confere a este o direito à rescisão ou modificação unilateral do contrato, em caso de incumprimento do beneficiário, das suas obrigações ou do desaparecimento dos requisitos da concessão das ajudas, por causa que lhe seja imputável.

XVIII. Ora, como o Recorrente expressamente reconhece e está demonstrado nos autos, a Recorrida cumpriu integralmente o projecto aprovado, aplicou correctamente as ajudas recebidas para o efeito e ainda executou operações e efectuou gastos muito para além daquilo a que estava obrigada, a fim de manter os povoamentos com a maior densidade possível.

XIX. Cumpriu, assim, com diligência e zelo, todas as obrigações decorrentes da lei e do contrato e muito para além do exigível.

XX. No nosso direito, a responsabilidade do devedor pelo não cumprimento da obrigação depende, como é sabido, da existência de culpa. É este o regime claro do art. 798º do Código Civil.

XXI. O Recorrente só poderia modificar ou resolver unilateralmente o contrato com base no incumprimento da Recorrida se aquele tivesse ocorrido e proviesse de conduta ou omissão culposa desta.

XXII. O que, manifestamente, não foi o caso como o próprio Recorrente abundantemente reconhece.

XXIII. O argumento do Recorrente de que não se verificando a existência de densidades mínimas e mesmo não havendo culpa, não se justifica o recebimento por parte do beneficiário do prémio de manutenção por não haver povoamentos florestais a manter, não tem razão de ser – nem seriedade intelectual – porquanto, como o Recorrente muito bem sabe e resulta do contrato, o pagamento desse prémio ocorre apenas durante os primeiros 5 anos do contrato (...00) período em que a Recorrida estava a empenhar-se em sucessivas retanchas (replantações) para assegurar o sucesso da florestação, não sendo lícito concluir-se, então, que não existiam povoamentos.

XXIV. Alega também que igualmente se não justifica o pagamento do prémio por perda de rendimento porque o beneficiário “pode e (deve)” (sic) nesses casos reafectar as áreas em causa à exploração agrícola.

XXV. Ora, como o Recorrente sabe, melhor que ninguém, o Beneficiário, ao contrário do Recorrente, não tem o poder de modificar unilateralmente o contrato de atribuição de ajudas, não podendo, por si, desafectar da exploração florestal quaisquer áreas do projecto e muito menos reafectá-las a qualquer exploração agrícola.

XXVI. Tal só poderia ocorrer se o Recorrente expressamente tivesse permitido à Recorrida reafectar à exploração agrícola as áreas em causa. Contudo, como se alcança do teor do acto administrativo impugnado a modificação unilateral do contrato que ali se determinou foi unicamente a de exigir à Recorrida o reembolso dos prémios referentes às áreas em

que a densidade não foi atingida e não, desobrigar a Recorrente dos compromissos de afectação florestal das áreas do projecto em causa, como agora, oportunisticamente e de má-fé, vem sugerir.

XXVII. O Acórdão recorrido, ao considerar como ilegal e abusiva a modificação unilateral do contrato por parte do IFAP, com fundamento na falta das densidades mínimas, decidiu acertadamente e em decorrência lógica, aliás, da comprovada inexistência de culpa da Recorrida no não alcance de tais densidades.

XXVIII. Decidindo como decidiu o duto acórdão recorrido fez uma correcta aplicação do Direito não merecendo qualquer censura.

Termos em que,

Deve ser rejeitado o presente recurso de revista por inadmissibilidade.

Caso assim se não entenda, o que se admite apenas por mera cautela de patrocínio, sem conceder, deve ser negado provimento ao recurso confirmando-se o acórdão recorrido, como é de Lei e de

Justiça!”.

7. A Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta junto deste Tribunal, notificado nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 146.º do CPTA, pronunciou-se no sentido de ser concedido provimento ao recurso, embora pelas razões que explicita, e, em consequência, no sentido de ser revogado o acórdão recorrido. Este parecer mereceu resposta discordante da aqui recorrida.

8. Por acórdão deste STA de 24.02.2022 foi decidido suspender a instâncias e formular as seguintes questões ao TJUE:

I - As despesas de manutenção e os prémios por perdas de rendimentos previstos, respectivamente, nas alíneas b) e c) do artigo 3.º do Regulamento n.º 2080/92, de 30 de Junho, podem ser devidos quando o beneficiário faça prova de que o incumprimento das condições de arborização exigidas pelo programa nacional de ajudas não foram cumpridas por factores externos à sua vontade, tendo ele (beneficiário) envidado todos os esforços possíveis para alcançar aquele resultado?

II - É conforme com as normas do direito europeu a solução que resulta do segmento normativo interpretativo de conjugação do disposto na alínea b) do artigo 7.º com o disposto no artigo 26.º, ambos da Portaria n.º 199/94, segundo a qual a existência de adversidades climáticas nos anos a seguir ao ano de avaliação (que é o ano após a retanchar) conduzem ao pagamento parcial dos prémios, ao passo que a verificação dos mesmos resultados em face das mesmas adversidades climáticas no ano a seguir à retanchar são cominadas com a perda total do direito aos prémios?

III - A solução prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da Portaria n.º 199/94, da qual resulta a perda total pelo beneficiário dos direitos aos prémios de manutenção e de perda de rendimento, nos casos em que não seja atingida a densidade de povoamento florestal prevista no anexo C, e sem admitir a redução proporcional do pagamento dos mesmos nos casos em que aquele resultado possa ser imputado a causas exógenas, como o clima, deve considerar-se violador do princípio da proporcionalidade enquanto princípio geral da União, como parece

decorrer (*ab contrario sensu*) do acórdão József Lingurár (proc. C-315/16, §§ 29.º e 35.º)?

9. Por acórdão de 23.11.2023, o TJUE decidiu que:

«O artigo 3.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e e), do Regulamento (CEE) n.º 2080/92 do Conselho, de 30 de junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura, e o princípio da proporcionalidade devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a que se obrigue o beneficiário de prémios de manutenção e de prémios por perda de rendimento, pagos a título de um compromisso plurianual à arborização de terras agrícolas que subscreveu, a devolver esses prémios quando um requisito de concessão fixado pela regulamentação nacional, relativo à presença de uma densidade mínima de povoamento florestal, não seja preenchido durante a execução do referido compromisso devido a adversidades climáticas».

10. Notificados do teor deste acórdão, o IFAP veio pugnar pela procedência do recurso e a Recorrida pela sua improcedência.

Cumpra apreciar e decidir

II – Fundamentação

II. 1. De facto:

Na decisão recorrida consideram-se provados os seguintes factos, com relevância para a decisão da causa:

1. Em 04.03.1997, a A. e o R. celebraram um “*Contrato de Atribuição de Ajuda ao Abrigo do Reg. (CEE) 2080/92 // Medidas Florestais na Agricultura // Continente*”, o qual respeita “*ao projecto de investimento que recebeu no IFADAP o n.º ...22*”, cujas cláusulas e condições gerais se transcrevem parcialmente infra:

“Cláusula 1.ª: A ajuda a conceder ao Beneficiário, é comparticipada em 75% pelo FEOGA – Secção Garantia e em 25% pelo Estado Português e destina-se à execução do projecto acima referido que aqui se dá por reproduzido, recorrendo o Beneficiário na parte excedente à Ajuda, a capital próprio no montante de Escudos 1.786.300\$00.

Cláusula 2.ª: Sem prejuízo do disposto nas cláusulas B.1. a B.7. das condições gerais, são concedidas ao Beneficiário as seguintes ajudas:

a) Ajuda ao investimento (subsídio em capital), no montante de Escudos 16.076.700\$00, segundo o seguinte plano: (...)

b) Prémio de manutenção correspondente ao contravalor em Escudos dos montantes aprovados em ECUS. (...) 1999 a 2003 – 5.478 ecus

c) Prémios anuais por perda de rendimento, segundo o plano de atribuição seguinte, e correspondente ao contravalor em Escudos dos montantes aprovados em ECUS. (...)

1997 a 2016 – 13.352 ecus (...)

CONDIÇÕES GERAIS

A. APROVAÇÃO DAS AJUDAS

O projecto de investimento foi apreciado e aprovado, para efeitos da concessão de ajudas, nos termos das disposições legais e regulamentares em vigor.

B. ATRIBUIÇÃO DAS AJUDAS

(...) B.7. O primeiro pagamento do prémio de manutenção será efectuado no ano seguinte ao da realização da retancho e depende do cumprimento das obrigações referidas em C., as quais deverão ser devidamente

comprovadas pelo Instituto Florestal, mediante relatório técnico de vistoria.

B.8. O valor do primeiro pagamento do prémio por perda de rendimento será efectuado no ano seguinte ao do processamento da primeira prestação das ajudas de investimento e as restantes na mesma data dos anos subsequentes.

C. OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO

Constituem, designadamente, obrigações assumidas pelo Beneficiário no âmbito do presente contrato:

(...) C.7. Assegurar que no ano seguinte ao da retanchar os povoamentos instalados apresentem as densidades mínimas legalmente previstas. (...)

E. RESCISÃO E MODIFICAÇÃO UNILATERAL

E.1. O IFADAP poderá unilateralmente rescindir ou modificar o presente contrato no caso de incumprimento pelo Beneficiário de qualquer das suas obrigações ou da inexistência ou desaparecimento, que lhe seja imputável, de qualquer dos requisitos da concessão de ajudas.

E.2. O IFADAP poderá igualmente modificar o presente contrato, unilateralmente, quanto ao montante das ajudas, desde que tal se justifique face às condições concretamente verificadas na execução do investimento ou nas condições de manutenção da floresta.

E.3. Os prémios de manutenção e por perda de rendimento serão designadamente reduzidos, no caso de destruição parcial da floresta, relativamente à área destruída, desde que a destruição se deva a causa não imputável ao Beneficiário. (...)" (cf. cópia do contrato junta a fls. 40 e 40-v dos autos, documento que se dá por integralmente reproduzido).

2. Em 27.01.2006, o R. remeteu à A., através de carta registada com aviso de recepção, um ofício com a referência ...06, pelo qual dá conta de uma alegada irregularidade do projecto n.º ...22, relativamente às suas parcelas 1, 2 e 3, por incumprimento da densidade mínima exigida, concluindo estarem reunidos os requisitos para a modificação unilateral do contrato de atribuição de ajudas e propugnando a devolução de EUR 3.992,08, a título de valor indevidamente pago, acrescidos de "juros regulamentares/legais à taxa de 7% e 4%", no valor de EUR 586,02, mais instando a A. a exercer o seu direito de audição prévia, no prazo de 10 dias, ou a proceder ao pagamento da quantia identificada (cf. cópia do ofício junta a fls. 144 e 145 dos autos, documento que se dá por integralmente reproduzido).

3. Em 09.02.2006, a A. remeteu, através de carta registada com aviso de recepção, um requerimento endereçado ao Senhor Vogal do Conselho de Administração do R., aí pugnando, a final, pela alteração da posição materializada no ofício referido no ponto anterior, no sentido de não se exigir o reembolso aí propugnado, e pela prolação de decisão que determine o pagamento dos prémios de manutenção e prémios de compensação (cf. cópia do requerimento junta entre fls. 125 e 143 dos autos, documento que se dá por integralmente reproduzido).

*4. Em data que não foi possível apurar com total exactidão, foi proferido despacho pelo Senhor Vogal do Conselho de Administração do R., sob o assunto "Proc. n.º ...05... Proj. n.º ...22 – Reg. (CEE) 2080/92 – Med. Florestais na Agricultura // Decisão Final", cujo teor se reproduz integralmente *infra*:*

"Ex.ma Senhora,

Finda a fase de instrução no procedimento administrativo relativo ao assunto

supra identificado, cumpre tomar a decisão final, o que se faz, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A coberto do nosso ofício n.º ...06 de 24/01/06, foi V. Exa. notificada nos termos e para os efeitos dos arts. 100.º e ss., do Código do Procedimento Administrativo da intenção deste Instituto de determinar a modificação unilateral do contrato com a consequente exigência de devolução da quantia de € 3.992,08 considerada como indevidamente recebida, acrescida de juros, no âmbito das Medidas Florestais na Agricultura instituídas pelo Reg. (CEE) 2080/92, do Conselho, de 30 de Junho de 1992.

2. Tal intenção encontra fundamento na falta das densidades mínimas, previstas no Anexo C da Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril, que estabelece o regime das ajudas às medidas florestais na agricultura instituídas pelo Reg. (CEE) 2080/92, verificada nas parcelas 1, 2 e 3.

3. Por carta recebida neste Instituto em 13/02/06, foi apresentada contestação ao n.º ofício de intenção n.º ...06 e solicitado o pagamento dos prémios de manutenção e de perda de rendimento de 2002 a 2005.

I - DA CONTESTAÇÃO

4. No que respeita ao teor da contestação, importa esclarecer que a falta de densidades determinou o insucesso parcial da arborização projectada e a necessidade de excluir as parcelas consideradas em situação irregular (parcelas 1, 2 e 3).

5. Com efeito, e ao abrigo da cláusula E.2, “O IFADAP poderá (...) modificar o presente contrato, unilateralmente, quanto ao montante das ajudas, desde que tal se justifique face às condições concretamente verificadas na execução do investimento ou nas condições de manutenção da floresta”.

6. Por outro lado, os operadores que contratam a atribuição de ajudas ficam obrigados a respeitar os compromissos previstos no art. 7.º da Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril e, ainda, as condições gerais previstas no contrato de atribuição de ajuda.

7. Verifica-se assim que não foi respeitada a obrigação, prevista na alínea b) do art. 7.º da Portaria supra identificada e a cláusula C.7 do contrato, de “Assegurar que no ano seguinte à retanchar os povoamentos instalados apresentem as densidades mínimas constantes do anexo C”.

8. No entanto, não desconhece este Instituto o empenhamento de V.Exa. na arborização projectada pelo que não foi posta em causa a atribuição da ajuda ao investimento (subsídio em capital) prevista na cláusula 2.ª alínea a) do contrato.

9. Nestes termos, só foram considerados como indevidamente recebidos os prémios por perda de rendimento referentes às parcelas 1 2 e 3.

10. Com efeito, e nos termos do art. 5.º da Portaria n.º 199/94, “Os beneficiários da ajuda à arborização de superfícies agrícolas ... têm direito a dois prémios anuais por hectare arborizado...” (sublinhado nosso), sendo o seu montante calculado com base neste pressuposto (cfr. arts. 9.º e 10.º).

11. Desta forma, distingue-se o fim dos prémios (de manutenção e por perda de rendimentos) do pressuposto da sua atribuição.

12. Nestes termos, e verificando-se que não foi alcançada a arborização das parcelas 1, 2 e 3 em conformidade com o disposto no Anexo C da Portaria n.º 199/94, o pressuposto para o pagamento dos prémios nunca existiu, havendo lugar à reposição do indevidamente recebido.

13. Com efeito, a falta de densidades deu origem a um pagamento de prémios ao qual V.Exa. não tinha, formal e materialmente, direito.

14. Pelo acima exposto considera-se que não foram invocados quaisquer argumentos susceptíveis de impugnar a intenção manifestada no nosso ofício de audiência escrita.

II - DO PEDIDO DE PAGAMENTO DE PRÉMIOS

15. Relativamente às parcelas 1, 2 e 3, apurou-se que a quantia paga a título de prémios por perda de rendimento em 1998 e 1999 foi indevidamente recebida, perfazendo o valor total de € 20.942,08.

16. Por outro lado, e no que respeita às parcelas 4 e 5, verificou-se que estavam reunidas as condições para serem processados os prémios por perda de rendimento referentes aos anos de 2003, 2004 e 2005, no valor total de € 16.942,08.

17. Considerando que este Instituto não deve processar ajudas a beneficiários que são devedores ou potenciais devedores de ajudas que envolvam os mesmos critérios de elegibilidade, sob pena de colocar em sério risco os interesses financeiros da União Europeia, considerou-se adequado e proporcional desencadear, desde logo, as medidas conducentes ao encontro de contas entre os prémios por perda de rendimento (aqueles que foram considerados como indevidamente recebidos no valor de € 20.942,08 e os que ainda teria direito a receber no montante de € 16.942,08) promovendo-se assim uma redução na quantia indevidamente recebida.

18. No que diz respeito aos prémios de manutenção, não há lugar ao seu pagamento relativamente às parcelas 1, 2 e 3, atenta a sua situação irregular.

19. Quanto às parcelas 4 e 5, já foi efectuado o pagamento dos prémios de manutenção referente aos anos de 2000 a 2002 e informa-se que as anuidades de 2003 e 2004, no valor total de € 5.038,00, só poderão ser pagas após a conclusão e regularização do presente processo de recuperação de verbas, considerando o imperativo de defesa dos interesses financeiros da União Europeia.

III - DA DECISÃO FINAL

20. Nesta conformidade e atentos os fundamentos de facto e de direito contidos no mencionado ofício, e bem assim, no presente, estão reunidos os requisitos para determinar a modificação unilateral do contrato com a consequente exigência de restituição das ajudas indevidamente recebidas, no valor de € 3.992,08, o que aqui se determina.

21. Cumpre ainda informar V. Exa., que no seguimento da reanálise efectuada por este Instituto ao presente processo, de acordo com os critérios actualmente vigentes, os juros apenas serão calculados, à taxa legal, sobre o capital em dívida, a partir do termo para pagamento voluntário constante do presente ofício de decisão final.

22. Nesta conformidade e para efeitos de reposição voluntária da quantia de € 3.992,08, fica V. Exa. notificada de que a mesma poderá ser efectuada por meio de cheque ou vale postal a enviar para a tesouraria deste Instituto, fazendo referência ao número de processo indicado neste ofício, no prazo de trinta dias a contar da data de recepção do mesmo.

23. Findo o prazo referido no parágrafo anterior, e caso não se verifique a reposição voluntária da quantia supra referida, proceder-se-á à instauração do processo de execução fiscal relativamente ao montante em dívida.” (cf. cópia da decisão junta entre fls. 35 e 39 dos autos, documento que se dá por integralmente reproduzido).

5. Em 19.10.2006, a Banco 1... de Coruche constituiu, em nome a e a pedido da A., uma garantia bancária “destinada a caucionar o integral pagamento da quantia de 3.992,08 €, acrescida de juros de mora até ao termo do prazo limite de cinco anos, custas judiciais e mais 25% da soma daqueles valores, no montante total de 6.266,25 € a favor de IFADAP (INSTITUTO DE FINANCIAMENTO E APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS), com sede em Lisboa, na Rua Castilho, n.º 45-51, pelo que se obriga, como principal pagadora, a fazer a entrega de quaisquer importâncias que se tomem necessárias, até aquele limite, e que se tornem exigíveis por força de decisão proferida em acção administrativa especial a intentar pela referida D. AA contra o IFADAP no Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, e a que se reporta o processo n.º 5111912005 do referido IFADAP.” (cf. garantia bancária junta a fls. 146 dos autos, documento que se dá por integralmente reproduzido).

6. Em 26.10.2006, a petição inicial dos presentes autos de acção administrativa especial foi apresentada a juízo (cf. carimbo apostado a fls. 3 dos autos).

Nada mais foi provado com interesse para a decisão da causa.

II. 2. De direito:

2.1. Enquadramento e enunciado da questão

2.1.1. Está aqui em apreço a aplicação de regras (europeias e nacionais) respeitantes ao regime de ajudas às medidas florestais na agricultura, consagradas no Regulamento n.º 2080/92, do Conselho, e reguladas no direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de Fevereiro, e pela Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril (de ora em diante apenas Portaria). De sublinhar que a Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril foi posteriormente modificada pela Portaria n.º 299/2012, de 1 de Outubro, cujas alterações não têm aplicação directa ao caso, por este ser anterior à entrada em vigor deste regime jurídico, mas cujo teor suscita dúvidas de interpretação quanto à correcta solução jurídica que deve disciplinar o litígio em apreço, como explicaremos em seguida.

Vejamos.

Estamos perante um regime jurídico enquadrável nas regras da política agrícola comunitária e cuja finalidade é “fomentar a utilização alternativa de terras agrícolas” e “desenvolver actividades florestais nas explorações agrícolas” (artigo 1.º da Portaria n.º 199/94), com o propósito de “contribuir para a redução do défice de produtos silvícolas na Comunidade”, bem como “controlar a produção agrícola” (preâmbulo e artigo 1.º do Regulamento n.º 2080/92).

Para alcançar aqueles objectivos, foram criadas ajudas financeiras aos investidores com o intuito de *“cobrir as despesas de arborização”* e apoiar o *“melhoramento das superfícies arborizadas”* [artigo 2.º, n.º 1, als. a) e d) do Regulamento n.º 2080/92 e artigo 4.º da Portaria n.º 199/94] e dois prémios anuais por hectare arborizado, um destinado a *“cobrir, durante os primeiros cinco anos, os custos decorrentes das operações de manutenção das superfícies arborizadas constantes do projecto de investimento”* e outro destinado a *“compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização das superfícies agrícolas”* (artigo 5.º da Portaria n.º 199/94 e 2.º do Regulamento n.º 2080/92).

Este regime pressupunha, à data a que se reportam os factos (1999 a 2003, corresponde aos primeiros cinco anos do projecto e 2006 o ano em que foram notificadas as irregularidades), o cumprimento dos seguintes compromissos pelos beneficiários: respeitar as práticas culturais previstas no plano orientador de gestão integrante do projecto de investimento; assegurar que no ano seguinte à retanchar os povoamentos instalados apresentavam as densidades mínimas constantes do anexo C da referida Portaria; e manter e proteger os povoamentos florestais instalados ou beneficiados e as infra-estruturas neles existentes por um período mínimo de 10 anos, ou, quando haja lugar ao pagamento do prémio por perda de rendimento, durante o seu período de atribuição (artigo 7.º da Portaria n.º 199/94).

No contrato que foi celebrado em 4 de Março de 1997 entre a A. e o IFAP, IP (ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 31/94) e cujo cumprimento se discute nos presentes autos, repete-se, no essencial, o teor das regras legais antes enunciadas.

Importa ainda destacar que o projecto silvícola apresentado pela A. consistia no plantio de sobreiros, pelo que, de acordo com o disposto no Anexo C da Portaria n.º 199/94, a densidade mínima exigida no ano a seguir à retanchar era de 300 plantas por hectare.

2.1.2. Da factualidade assente ressalta que a A. celebrou com o aqui Recorrente um contrato de atribuição de ajudas ao abrigo do Regulamento n.º 2080/92, referente a 5 parcelas de terreno. Esse contrato abrangia o pagamento pelo IFAP, I.P. de uma ajuda ao investimento, um prémio de manutenção e prémios anuais por perda de rendimento. O pagamento das diferentes ajudas tinha como correspondente o cumprimento das obrigações aí fixadas, designadamente, a obrigação de *“assegurar que no ano seguinte ao da retanchar os povoamentos instalados apresentavam as densidades mínimas legalmente previstas”*, ou seja, as referidas densidades de povoamento florestal de sobreiro do anexo C da Portaria.

Em 2006, o IFAP, IP notificou a A. da alegada irregularidade na execução do projecto relativamente às parcelas 1, 2 e 3 (insucesso da arborização projectada), por incumprimento da densidade mínima exigida no ano seguinte ao da retanchar, e, conseqüentemente, determinou a modificação unilateral do contrato (nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 31/94 e da cláusula E.2 do contrato), bem como a devolução das quantias indevidamente pagas a título de prémios na parte relativa às parcelas 1, 2 e 3.

AA. não se conformou com aquela decisão e impugnou-a, procurando demonstrar que tudo tinha feito para que a plantação tivesse a densidade legalmente exigida, e que o facto de não ter conseguido alcançar os valores da densidade mínima exigida se tinha ficado a dever a circunstâncias que não lhe podiam ser imputáveis, designadamente, a aspectos climáticos.

2.1.3. O acórdão recorrido manteve a interpretação que havia sido

sufragada pelo TAC de Lisboa, no sentido de que o segmento interpretativo que se retira das disposições conjugadas da alínea b) do artigo 5.º [*“(…) os beneficiários da ajuda à arborização de superfícies agrícolas (…) têm direito a dois prémios anuais por hectare arborizado, destinados a (…) compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização das superfícies agrícolas”*], com a alínea b) do artigo 7.º [*“para efeitos de atribuição das ajudas previstas neste diploma, os beneficiários devem comprometer-se, nomeadamente, a (…) assegurar que no ano seguinte à retanchar os povoamentos instalados apresentem as densidades mínimas constantes do anexo C(…)”*], ambos da Portaria, determina que para o pagamento dos prémios não é necessário que exista a arborização da área projectada com as densidades regulamentar e contratualmente fixadas, basta que o beneficiário faça prova de que envidou todos os esforços para obter a densidade de povoamento exigida. Consideraram as instâncias que estaríamos ante uma obrigação de meios e não de resultado.

2.1.4. E é essa a questão a resolver no presente caso: saber se existiu erro de julgamento das instâncias ao sufragar esta interpretação das normas que regulam o regime de pagamento dos prémios.

2.2. Enquadramento jurídico do problema

Ora, para podermos solucionar a questão e enquadrar o problema de forma juridicamente correcta, importa, na interpretação do regime jurídico nacional, esclarecer algumas questões a respeito da sua conformidade com o direito europeu.

Vejamos.

2.2.1. O acórdão recorrido assenta no pressuposto de que o pagamento dos prémios em causa – o *prémio anual de manutenção por hectare arborizado* e o *prémio para compensar as perdas de rendimento* – são sempre devidos desde que o beneficiário tenha arborizado o terreno e tenha envidado todos os esforços para cumprir a densidade de povoamento florestal exigida pelo anexo C da Portaria.

Como se concluiu no acórdão deste STA de 24.02.2022, subsistiam dúvidas de que uma tal interpretação fosse conforme ao regime de ajudas financeiras instituído pelo Regulamento n.º 2080/92.

No acórdão do TJUE de 23.11.2023 essas dúvidas são esclarecidas. O Tribunal Europeu começa por destacar o sentido e a finalidade do Regulamento n.º 2080/92, destacando que os apoios financeiros ali previstos se destinam a **áreas efectivamente arborizadas**, afirmando textualmente a este respeito o seguinte:

*«[...]*o referido regulamento prossegue objetivos de política agrícola que visam o apoio à área silvícola e um objetivo de proteção do ambiente, objetivos que, por natureza, apresentam uma dimensão plurianual e **exigem que se alcance uma arborização efetiva e duradoura das terras agrícolas.**

Neste quadro, em primeiro lugar, resulta do artigo 2.º, n.º 1, alíneas b) e c), do mesmo regulamento que o regime de ajudas à arborização de terras agrícolas por ele instituído pode incluir, nomeadamente, um prémio anual destinado a cobrir os custos de manutenção das superfícies arborizadas durante os primeiros cinco anos e um prémio anual destinado a compensar perdas de rendimento decorrentes da arborização das

superfícies agrícolas, sendo estes prémios pagos «por hectare arborizado [...]» (§§28 e 29).

E o aresto do TJUE explica também que os programas nacionais que depois são criados ao abrigo daquele Regulamento europeu se limitam a definir os montantes e a duração das *ajudas em função das despesas reais de arborização e da manutenção das essências ou tipos de árvores utilizados para a arborização, ou em função da perda de rendimentos, assim como as condições da concessão das ajudas relativas à arborização*, ao mesmo tempo que *responsabilizam os Estados na escolha que fazem das espécies de árvores para assegurar que estas estão adaptadas às condições geográficas e hidrográficas locais*, assim reduzindo parte do risco do beneficiário (§31).

E conclui, **taxativamente**, que

“Decorre de uma leitura conjugada destas disposições que, embora o Regulamento n.º 2080/92 não fixe diretamente as condições a que está sujeita a concessão dos diferentes prémios a arborização, vincula a concessão desses prémios à arborização efectiva das superfícies cobertas pelo compromisso durante a sua vigência.

Por conseguinte, a mera constatação de que não está preenchido um requisito de concessão dos prémios de manutenção e dos prémios por perda de rendimento é suficiente para tomar injustificada, e logo desprovida de base legal, a concessão desses prémios. Assim, os prémios que foram pagos não podem ser considerados justificados, mesmo que o beneficiário tenha envidado todos os esforços possíveis para cumprir a exigência de uma densidade mínima de povoamento como a prevista no artigo 7.º, alínea b), da Portaria n.º 199/94.

Esta interpretação é corroborada pelos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 2080/92 como recordados nos n.ºs 27 e 28 do presente acórdão. Com efeito, o apoio à área silvícola e a proteção do ambiente, que se inscreve na perspetiva mais geral da luta contra o efeito de estufa por absorção do dióxido de carbono, exigem que se alcance a arborização efetiva das terras agrícolas.” (§§32, 33 e 34).

É com base nos pressupostos de que os benefícios são atribuídos por uma **arborização efectiva do terreno** e não pelos esforços envidados para a arborização do terreno, uma vez que se trata da implementação de uma política ambiental que apenas pode ser prosseguida com os resultados da arborização, que o Tribunal concluiu que **a exigência da devolução daqueles benefícios quando não seja alcançada uma densidade mínima de povoamento florestal não é contrária ao direito europeu.**

No acórdão, o TJUE alerta para a excepção admitida em caso de «força maior». Excepção que, como ali se afirma, embora “(...) *não pressuponha uma impossibilidade absoluta, exige, no entanto, que o incumprimento de um requisito de concessão de uma ajuda seja devido a circunstâncias alheias ao operador em causa, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não puderam ser evitadas apesar de todas as diligências levadas a cabo* (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2015. Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, n.º 58). Além disso, enquanto excepção, é de interpretação estrita” (§40).

De acordo com o parâmetro jurídico indicado no aresto do Tribunal Europeu, força maior no sector agrícola corresponde, como vimos, a “*circunstâncias alheias ao operador em causa, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não poderiam ser evitadas apesar de todos os esforços desenvolvidos*”. Ora, neste conceito não cabem, por falta de

“imprevisibilidade e de anormalidade” as adversidades edafoclimáticas que são invocadas pelo Recorrente para justificar a falta de êxito na execução do projecto, pois elas deviam ser conhecidas (ou previsíveis) pelo beneficiário, uma vez que são inerentes ao solo e às condicionantes geográficas do terreno e não foi feita prova de situações de anormalidade climática capaz de sustentar uma situação de “força maior”. Pelo que não haveria lugar à aplicação da excepção de “força maior” para sustentar o direito à não devolução das ajudas recebidas aqui em questão, respeitantes às parcelas em que se provou inexecução do projecto segundo os parâmetros de densidade florestal exigida na regulamentação nacional.

2.2.2. Acresce que, mesmo entendendo, como resulta do acórdão do TJUE antes mencionado, que a obrigação que impende sobre o beneficiário das ajudas em matéria de cumprimento das exigências de densidade de arborização fixadas no programa nacional é uma *obrigação de resultado* e que, por essa razão, o incumprimento daquelas metas, mesmo que por razões estranhas à sua vontade e apesar de todos os esforços, conduz a que não tenha direito a receber os referidos prémios, cabe ainda questionar se o programa gizado pelo legislador nacional cumpriu os ditames do *princípio da proporcionalidade*.

A este respeito o acórdão do TJUE conclui o seguinte:

“(...) o beneficiário de prémios de manutenção e por perda de rendimento só pode justificar o incumprimento de um dos requisitos de concessão do pagamento desses prémios, como a exigência de densidade mínima de povoamento, com a demonstração da ocorrência de um evento de força maior, não se pode considerar que viola o princípio da proporcionalidade uma prática

nacional que, como no caso em apreço, exige a devolução total dos prémios correspondentes às superfícies que não respeitem essa exigência. Pelo contrário, esta prática limita-se a zelar de forma adequada e necessária de modo que as ajudas à arborização financiem operações conformes ao programa de arborização em causa.

Com efeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o beneficiário de uma ajuda tem a obrigação, em caso de desrespeito dos requisitos de concessão dessa ajuda, de devolver a totalidade dos montantes já pagos que se reportem à mesma, sem que o princípio da proporcionalidade possa obstar a essa obrigação de devolução (v., neste sentido, Acórdão de 26 de maio de 2016, Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, n.ºs 41 a 46 e jurisprudência referida).

A argumentação retirada do Acórdão de 30 de março de 2017, Lingurár (C-3 15/16, EU:C:20 17:244), não pode pôr em causa a referida interpretação. Com efeito, este acórdão inscrevia-se num contexto jurídico diferente no qual o Tribunal de Justiça devia interpretar disposições do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO 2005. L 277, p. 1). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça era interrogado sobre a questão de saber se o pagamento de indemnizações compensatórias a título da rede Natura 2000 podia ser totalmente recusado a um particular quando a superfície a título da qual o pedido de ajuda foi formulado pertencia numa ínfima parte a um Estado-Membro, sendo que esse regulamento exigia que a ajuda só fosse concedida pelas superfícies que são propriedade de particulares. Ora, depois de ter indicado, no n.º 29 desse acórdão, que as disposições nacionais adotadas por este Estado-Membro no exercício da sua competência de execução da regulamentação da União tinham de

respeitar o princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 30, 33 e 35 do referido acórdão, que a regulamentação nacional que excluía totalmente do direito ao apoio Natura 2000 uma zona florestal, por causa da presença de uma área pertencente ao referido Estado, não refletia de forma proporcionada a realidade das relações de propriedade e violava esse princípio, uma vez que os pagamentos em questão deviam ser efetuados por hectare de floresta. Assim, o princípio da proporcionalidade não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê a perda total do direito aos prémios de manutenção e por perda de rendimento quando um dos requisitos de concessão desses prémios não seja preenchido devido à ocorrência de circunstâncias alheias ao beneficiário que não tenham as características de um caso de força maior (...).” (§§ 44, 45 e 46).

E o TJUE conclui também, no seguimento das questões formuladas, que não existe *violação do princípio da proporcionalidade no próprio contexto da confrontação dos artigos 7.º e 26.º da Portaria n.º 199/94*, afirmando a este propósito o seguinte:

“(...)Em quarto e último lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o princípio da proporcionalidade se opõe à interpretação dos artigos 7.º e 26.º da Portaria n.º 199/94 segundo a qual a destruição parcial do povoamento devido a adversidades climáticas nos anos a seguir ao ano de avaliação da retanchar conduz ao pagamento parcial dos prémios (pelas parcelas que cumprem a exigência de densidade mínima), ao passo que adversidades climáticas semelhantes durante o próprio ano de avaliação que provoquem os mesmos efeitos são cominadas com a perda total do direito aos prémios.

Tendo em conta a liberdade de que dispõem os Estados-Membros para a execução do programa de ajudas, como prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 2080/92, nada se opõe a que um Estado-Membro fixe um requisito de concessão como o que figura no artigo 7.º, alínea b), da Portaria n.º 199/94 e que fixe o momento em que o respeito deste requisito é verificado no ano seguinte ao ano da retanchar.

Além disso, nenhuma disposição do Regulamento n.º 2080/92 se opõe a uma disposição nacional como o artigo 26.º dessa portaria que enuncia que, quando parte do povoamento seja destruído por causas não imputáveis ao beneficiário, os prémios continuam a ser pagos na parte respeitante à parcela que se mantenha em boas condições vegetativas, uma vez que esta disposição se limita a vincular o pagamento dos prémios à manutenção do cumprimento da exigência de densidade mínima de povoamento e visa evitar a perda total dos direitos aos prémios de manutenção e por perda de rendimento em caso de destruição parcial do povoamento (...).”

2.2.3. Nesta medida, tendo nós concluído que a factualidade aqui em apreço não permite subsumir a inexecução do projecto de arborização das parcelas 1, 2 e 3 a uma situação de *força maior* e que o regime jurídico da Portaria n.º 199/94 não é considerado violador das regras e dos princípios do direito europeu a que dá execução no plano do direito interno, entre os quais se incluiu o princípio da protecção da confiança, cabe concluir que a decisão do IFAP impugnada nos presentes autos, não enferma das ilegalidades que lhe vinham assacadas, pelo que o acórdão recorrido não se pode manter.

III – Decisão

Em face do exposto, acordam os juízes da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, reunidos em conferência, em julgar procedente o recurso de revista, revogar o acórdão recorrido e julgar todos os pedidos da acção administrativa especial improcedentes.

Custas pela Recorrida em todas as instâncias.

Lisboa, 1 de Fevereiro de 2024. – Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva (relatora) – José Augusto Araújo Veloso – Ana Paula Soares Leite Martins Portela.