

E um dia a falésia veio abaixo... Risco de erosão da orla costeira, prevenção e responsabilização

Resumo

Tendo por finalidade a análise da responsabilidade do Estado em casos como o do aluimento de uma falésia, na praia Maria Luísa, em Agosto de 2009, o presente estudo começa por descrever o tratamento legislativo que a orla costeira tem tido no ordenamento jurídico português, não só quanto à aprovação de projectos urbanísticos, mas também quanto aos instrumentos de gestão territorial utilizados (em especial, os planos de ordenamento da orla costeira) e programas nacionais aprovados tendo em vista a protecção do litoral. Seguidamente, e identificados os principais riscos e causas de erosão da orla costeira, analisam-se, por um lado, as obrigações do Estado de prevenção do risco de erosão, tendo como contraponto a responsabilização dos utilizadores das zonas balneares, considerando o novo regime sancionatório aprovado em 2010. Por outro lado, o regime da responsabilidade extracontratual do Estado traz para este domínio a possibilidade de responsabilização de entidades públicas por violação de deveres de vigilância.

o. Nota introdutória; **1.** A estratégia de gestão de riscos na orla costeira: uma panorâmica geral; **1.1.** Em especial, os POOCs; **2.** Multicausalidade e imprevisibilidade dos factores de erosão da orla costeira; **3.** A responsabilidade pública pela gestão do risco de erosão da orla costeira: **3.1.** A responsabilidade-tarefa; **3.2.** A responsabilidade-remédio; **4.** Um *case study*: o aluimento da falésia da praia Maria Luísa

o. Falar de gestão de riscos na orla costeira constitui tarefa espinhosa. Por um lado, porque o conceito de orla costeira não é unívoco¹; por outro lado, dado que os riscos que se detectam na zona litoral, são múltiplos e de origem diversa; finalmente, porquanto gerir o risco importa, por definição, uma considerável margem de incerteza.

À magnitude da empresa tentaremos responder com síntese. Primeiro, apresentando, numa visão panorâmica, os instrumentos convocados pelo decisor político nacionais e europeus

¹ Para um esclarecimento sobre o conceito de “orla costeira”, Fernando ALVES CORREIA, **Linhas gerais do ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal**, in *RLJ*, n.º 3956, 2009, pp. 252 segs.

para fazer face ao aluvião de riscos incidentes sobre as zonas costeiras (1.). O combate contra o risco é feito de várias e longas guerras, que demandam estratégias permanentemente actualizáveis. Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (=POOCs) configuram os mecanismos jurídicos mais vocacionados para promover uma gestão dinâmica dos riscos litorais apoiados, a montante, em relatórios de avaliações ambientais estratégicas e, a jusante, em observatórios de base científica (1.1.).

Um dos riscos mais intrusivos que a zona litoral sofre decorre da erosão. Gerir este risco, como qualquer risco, implica avaliar cientificamente a progressão de determinados fenómenos, traçar cenários e ponderar alternativas, informar e estar informado. Porque se trata de um risco silencioso e continuado, gerado por múltiplas fontes, e que acarreta limitações intensas ao uso da orla costeira, as duas ideias-força da metodologia da gestão destes riscos são comunicação e monitorização (2.).

Após esta análise sistémica, partiremos para uma abordagem mais tópica das responsabilidades públicas de gestão do risco, que nesta breve narrativa apresentaremos numa lógica dual: de prevenção e de compensação (3.).

Finalizaremos com o *leitmotif* deste texto: a responsabilidade das entidades públicas pelos danos provocados pela queda de uma falésia na praia Maria Luísa, em Albufeira, no Verão do ano passado. Este problema será contextualizado à luz do novo regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, e das considerações expendidas ao longo do texto (4.).

1. A particular fragilidade da orla costeira e as necessidades específicas ligadas à sua gestão levaram à criação de instrumentos normativos aptos a alcançar um índice de protecção eficaz. Existe, na verdade, um duplo fundamento para a intervenção do legislador e de entidades administrativas nesta área: a protecção de pessoas e bens e a protecção do ambiente. Foi em torno destes valores que o quadro legal de protecção da orla costeira se desenvolveu. Contudo, a ausência de um tratamento legislativo integrado, coerente e transversal da orla costeira é reveladora de uma deficiência sintomática da actuação legislativa reactiva (e não proactiva): os diplomas legais pautam-se pela resposta circunstancial e imediata aos problemas mais prementes, não prefigurando qualquer estratégia preventiva de gestão dos riscos da orla costeira. Testemos esta afirmação.

O primeiro diploma legal nacional direccionado para a regulamentação do uso da faixa costeira é o **DL 302/90, de 26 de Setembro**, que consubstanciava o **Regime de Gestão Urbanística do Litoral (=RGUL)**. Sublinhe-se, contudo, a origem eurocomunitária deste regime, reflectindo uma clara influência da *Carta Europeia do Litoral*, aprovada pela Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE, em 1981 Carta essa cujo principal mérito reside em assumir o litoral como constituindo uma unidade territorial com necessidades específicas e autónomas de regulação.

Este quadro normativo estabeleceu os princípios da ocupação, uso e transformação da faixa costeira, tendo em vista evitar a sua degradação e sustentabilidade objectivos bem fundados, considerando a forte pressão urbanística sobre o litoral português. Para concretizar estas finalidades são definidos os *Princípios a observar na ocupação, uso e transformação da faixa costeira* (enunciados em Anexo), a considerar e aplicar em todos os procedimentos de elaboração, apreciação e aprovação de planos ou projectos, bem como no âmbito do licenciamento de quaisquer obras ou empreendimentos na faixa costeira (artigo 2º do RGUL).

Dispõe o artigo 3º do RGUL que os planos municipais de ordenamento do território, assim como as áreas de desenvolvimento urbano prioritário, as áreas de construção prioritária, os planos de ordenamento e de expansão dos portos, bem como os planos de ordenamento das áreas protegidas que abranjam a faixa costeira, devem estabelecer as regras a que obedece a ocupação, uso e transformação da mesma, vinculadas ao cumprimento dos princípios

estabelecidos num Anexo. Assim, o embrião da protecção da zona costeira em Portugal correspondia essencialmente a um conjunto de regras de natureza urbanística².

Materialmente, os princípios assentavam em cinco conjuntos de regras:

- i) Ocupação do solo: referem-se, essencialmente, às manchas de aglomerados urbanos. Definem, nomeadamente, que as edificações devem ser afastadas, tanto quanto possível, da linha da costa, e que as novas ocupações devem ser feitas em aglomerados já existentes. Dessas regras decorre ainda uma proibição de construção em zonas com elevados riscos naturais;
- ii) Acesso ao litoral: visando obstar à (ainda maior) sobrecarga do litoral, determina-se, como princípio geral, que deve evitar-se a abertura de estradas paralelas à costa, e que o acesso ao litoral através de dunas deve ser limitado à circulação pedonal, com aproveitamento das passagens naturais, e mediante passadeiras-estrados;
- iii) Infra-estruturas: impõe-se a limitação da construção de redes de distribuição de água, electricidades, saneamento e telecomunicações às necessidades de edificações e explorações já existentes;
- iv) Construções e espaços verdes: definem-se alguns standards urbanísticos no que toca à integração paisagística, à densidade de ocupação, à altura de edificações e a superfícies impermeabilizadas;
- v) Estaleiros: dispõem sobre obrigações de recuperação e avançam regras quanto à integração paisagística e ao depósito de materiais.

Não pode afirmar-se estarmos perante um conjunto surpreendente de princípios; contudo, a sua elevação a critérios vinculativos da aprovação e revisão de planos de ordenamento e a sua aplicabilidade directa transitória em procedimentos autorizativos de projectos representou um relevante impulso na autonomização de um regime de protecção da orla costeira.

A percepção da delicadeza da matéria levou a que, logo em 1992, o regime fosse aperfeiçoado, tornando-se evidente a sua aproximação às emergentes preocupações ambientais e não apenas a sua vocação de salvaguarda de bens e pessoas. O DL 201/92 atribuiu à Direcção-Geral dos Recursos Naturais (integrada na estrutura orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais) as competências da Direcção-Geral de Portos quanto à gestão da faixa costeira, dentro do limite da largura máxima do domínio público marítimo (cfr. o artigo 2º/1).

Contudo, a vinculatividade destes princípios relativamente a procedimentos autorizativos e no tocante à elaboração/revisão de planos municipais de ordenamento do território não foi entendida como suficiente, considerando a necessidade de subordinação destas áreas

² Ou, na expressão de Fernando ALVES CORREIA, “standards urbanísticos”, em **Linhas gerais do ordenamento...**, cit.. Quanto aos critérios definidos no Anexo ao DL 302/90, refere o Autor que os mesmos *constituem verdadeiros “standards urbanísticos” especiais ou de eficácia diferida, na medida em que traduzem determinações materiais de ordenamento fixadas pela lei, com a finalidade específica de estabelecer critérios de fundo a observar obrigatoriamente pelos planos – funcionando, por isso, como limites à discricionariedade de planeamento – e cuja operatividade se actualiza no momento em que são recebidos por aqueles, mas também autênticos “standards urbanísticos” ope legis ou de eficácia imediata, já que encerram prescrições oponíveis directamente aos particulares que apresentem na câmara municipal um pedido de licenciamento de uma operação urbanística, localizada numa área incluída na faixa costeira, no caso de inexistir um plano municipal de ordenamento do território que tenha adoptado os princípios*” – p. 257.

do território a regimes unitários e coerentes. De facto, a protecção da orla costeira não se compadece com a fragmentação de regulamentação que a dispersão pelos vários planos municipais representava. Surge, então, o **DL 309/93, de 2 de Setembro**, que aprova o **Regime de Elaboração e Aprovação dos POOCs**^{3/4}, entretanto alterado pelo DL 218/94, de 20 de Agosto.

Repare-se que os POOCs surgem ainda numa fase embrionária do planeamento urbanístico e do ordenamento do território em Portugal. De facto, apenas em 1990, através do DL 69/90, de 2 de Março, é aprovado um regime unitário de elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território⁵, e só posteriormente, em 1995, o DL 151/95, de 24 de Junho, vem regular a elaboração e aprovação de planos especiais de ordenamento do território, assim como a sua articulação com os planos regionais e municipais de ordenamento do território. Neste cenário, a autonomização de planos específicos para definir os condicionamentos, vocações e usos dominantes, bem como a localização de infra-estruturas de apoio a esses usos, e para orientar o desenvolvimento de actividades conexas na orla costeira, revela a importância e urgência na sua gestão integrada.

Realce-se, todavia, que os POOCs não são os únicos instrumentos de planeamento territorial a incidir sobre a zona costeira. De facto, pode mencionar-se desde logo o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei 58/2007, de 4 de Setembro, assim como os planos regionais de ordenamento do território, os planos municipais de ordenamento do território e alguns planos especiais de ordenamento do território.

No que toca aos planos especiais de ordenamento do território, os planos de ordenamento de áreas protegidas e os planos de ordenamento dos estuários, tal multiplicidade conduz com frequência a fenómenos de sobreposição de instrumentos, o que é especialmente relevante se considerarmos que vinculam directa e imediatamente os particulares. A sua aplicação depende, portanto, do conhecimento das regras relativas à articulação destes diversos regimes.

Contudo, sendo certo que o RJIGT estabelece várias *regras de conflitos* aptas a resolver estes problemas (hierarquia, conformidade, compatibilidade, articulação), não é menos verdade que falham normas claras que rejam a relação entre os diversos planos especiais. Trata-se, em todos os casos, de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, fixando os usos e o regime de gestão compatíveis com a utilização sustentável do território (cfr. o artigo 44^o do RJIGT); porém, não é de afastar a hipótese de emergência de situações de colisão⁶, com a correspondente necessidade de adopção de critérios materiais – ao invés de estritamente formais – com vista à articulação entre planos especiais.

Uma harmonização de carácter institucional retira-se da solução do DL 218/94, de 20 de Agosto, que atribuiu ao Instituto de Conservação da Natureza (actualmente, Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P., nos termos do DL 207/2006, de 27 de Outubro

³ Note-se que, apesar de o DL 309/93 classificar os POOCs como planos sectoriais, nos termos do disposto no artigo 33^o da Lei 48/98, de 11 de Agosto (que aprovou a Lei de Bases da Política de Ordenamento de Território e de Urbanismo) e no artigo 42^o/3 do DL 380/99, de 22 de Setembro, que aprovou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (=RJIGT), os POOCs são planos especiais de ordenamento do território. De acordo com o disposto no artigo 43^o do RJIGT, *os planos especiais de ordenamento do território visam a salvaguarda de objectivos de interesse nacional com incidência territorial delimitada, bem como a tutela de princípios fundamentais consagrados no programa nacional da política de ordenamento do território não asseguradas por plano municipal de ordenamento do território eficaz* (sublinhado nosso).

⁴ O DL 309/93 foi adaptado às especificidades regionais pelos DLR 18/98/A, de 9 de Novembro (Região Autónoma dos Açores), e DLR 1/2002/M, de 28 de Fevereiro (Região Autónoma da Madeira).

⁵ A disciplina anterior constava, dispersamente, do DL 560/71, de 17 de Dezembro, que criou para as câmaras municipais a obrigação de elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios, e do DL 208/82, de 26 de Maio, que estabeleceu o regime jurídico do plano director municipal, instrumento introduzido no ordenamento português pela Lei 79/77, de 25 de Outubro.

⁶ Neste mesmo sentido, cfr. Fernando ALVES CORREIA, *Linhas gerais do ordenamento...*, cit., p. 261; do mesmo autor, veja-se também o **Manual de Direito do Urbanismo**, I, 4^a ed., Coimbra, 2008, pp. 496 e seguintes.

= ICNB) as competências que nesta matéria detinham o então Instituto da Água, por um lado, e as direcções regionais do ambiente e recursos naturais no interior das áreas protegidas, por outro lado. Também esta articulação é feita pelo DL 129/2008, de 21 de Julho, que estabeleceu o regime dos planos de ordenamento dos estuários, e que determina a intervenção do ICNB e das Administrações das Regiões Hidrográficas quando sobre uma mesma área incida um plano de ordenamento de área protegida e um plano de ordenamento de estuário.

A aproximação entre o regime de protecção da orla costeira e a conservação da natureza é, aliás, expressamente assumida na **Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade** (=ENCNB), aprovada pela RCM 152/2001, de 11 de Outubro. O ponto 26 da ENCNB, exclusivamente dedicado à política para o litoral e para os ecossistemas marinhos, não deixa de sublinhar o entrecruzamento necessário destas duas áreas. Fica, portanto, assumida a finalidade de protecção de valores ambientais (i.e., biodiversidade) na gestão da orla costeira, a par da garantia de segurança de pessoas e bens. Como objectivos nesta área, são eleitos pela ENCNB a conclusão da plena implementação dos POOCs, a avaliação da capacidade de carga das zonas litorais, a consideração da Carta de Risco do Litoral⁷, a inventariação das áreas críticas em termos de património geológico e paleontológico e da biodiversidade, o controlo e erradicação da flora exótica invasora dos cordões dunares e arribas, e o reforço da fiscalização.

A par desta regulação, têm avultado os programas e estratégias de gestão integrada da orla costeira. O **Programa Litoral**, lançado em 1998, tem como base jurídica essencial a RCM 86/98, de 10 de Julho, e como orientações genéricas:

- i) A definição clara das regras e princípios para as diferentes utilizações da orla costeira, tendo em vista evitar a utilização privativa abusiva da orla costeira, tendencialmente integrada no domínio hídrico;
- ii) A promoção de actividades compatíveis com a utilização sustentável de recursos, de forma a não descurar a aptidão económica fonte de riqueza do litoral;
- iii) A salvaguarda eficaz de pessoas e bens;
- iv) A gestão integrada e coordenada da orla costeira, cuja complexidade resulta, nomeadamente, da diversidade de organismos públicos com competência na matéria;
- v) A protecção dos valores naturais e patrimoniais, com urgência na definição das áreas sensíveis;
- vi) O combate aos valores antrópicos que alteram a configuração da linha de costa, através da requalificação de áreas degradadas;
- vi) O aprofundamento e divulgação do conhecimento de base técnico-científico;
- vii) A clarificação da estrutura jurídica-administrativa, nomeadamente através da sistematização da legislação existente.

⁷ As “Cartas de Risco do Litoral”, editadas em 1999, para dez “trechos ou células sedimentares costeiras” do continente português, “propõem uma imagem dos territórios que, numa primeira delimitação, podem ser considerados como ameaçados pelo mar”. Classificam trechos de acordo com níveis de vulnerabilidade (baixa, média e alta).

Em comparação com os demais programas de gestão da orla costeira, o *Programa Litoral* revela-se de grande simplicidade. Contudo, os objectivos mantêm-se, o que demonstra que, na verdade, cada um dos programas é uma tentativa de melhoria e aprofundamento do anterior.

Neste ponto, há que sublinhar que o impulso das novas estratégias para a gestão da orla costeira tem também origem eurocomunitária e internacional. Assim, por força da importância económica, ambiental e lúdica da orla costeira, a Comissão Europeia propôs uma **Estratégia Europeia para a Gestão Integrada das Zonas Costeiras** (=GIZC)⁸, considerando também os compromissos assumidos pela União Europeia no Programa Agenda 21 das Nações Unidas (em especial, o Capítulo 17, da Secção II, dedicado à protecção dos oceanos, mares e áreas costeiras⁹). A intervenção da União Europeia ao nível da gestão da orla costeira ancora-se na necessidade de uma abordagem territorial integrada que inclua quatro níveis complementares:

- i) O nível local (a administração local tem um papel central na recolha de informação, envolvimento das populações e aplicação das medidas);
- ii) O nível regional (ou seja, de bacia hidrográfica, para compreensão estratégica dos problemas, através da coordenação de municípios, nomeadamente de diferentes Estados-Membros);
- iii) O nível nacional (para efeitos de orientação dos níveis locais e regionais, e do enquadramento jurídico-administrativo da gestão);
- iv) O nível eurocomunitário¹⁰ (uma vez que os problemas das zonas costeiras não se limitam às fronteiras de cada Estado-Membro, devendo as políticas ser aplicadas de forma coerente).

A Estratégia Europeia para a GIZC ficou delineada em alguns pontos centrais. Em primeiro lugar, a GIZC teria de ser promovida junto dos Estados-Membros, não só divulgando a estratégia como atribuindo incentivos financeiros para o efeito. Os “mares regionais” foram eleitos como unidades territoriais especialmente relevantes. Todavia, no que toca à implementação jurídico-administrativa, não é apenas ao nível dos Estados-Membros que a GIZC há-de ser tomada em conta: também as políticas e legislação eurocomunitárias teriam de ser revistas para compatibilização com este novo eixo de preocupações, nomeadamente ao nível da biodiversidade (Directivas Aves e Habitats), dos transportes (avaliação ambiental estratégica da política de transportes da União), da política externa, da avaliação de impacto ambiental, da política de recursos hídricos (Directiva-Quadro sobre a Qualidade das Águas), da política de desenvolvimento rural.

Para além de outras áreas complementares, como a criação de informação e conhecimentos acerca da zona costeira e da difusão de informação e sensibilização, a execução da Estratégia Europeia para a GIZC passa também pelo apoio ao desenvolvimento e difusão das melhores práticas de GIZC.

⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, relativamente à gestão integrada da zona costeira: *Uma estratégia para a Europa* COM (2000) 547 final, de 27 de Setembro de 2000.

⁹ O texto integral do Programa Agenda 21, assim como a Declaração do Rio, podem ser encontrados em <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>.

¹⁰ A justificação da intervenção da União Europeia, necessária por força do princípio da subsidiariedade, assenta também na Resolução do Conselho de 25 de Fevereiro de 1992, sobre a política comunitária futura relativa às zonas costeiras europeias, na Resolução do Conselho de 6 de Maio de 1994, relativa a uma estratégia comunitária de gestão integrada da zona costeira, e no Parecer do Comité das Regiões, de 12 de Abril de 2000.

Importa ainda sublinhar um último ponto da Comunicação da Comissão, constante do Anexo I (Princípios de Gestão Integrada da Zona Costeira). No seu ponto 3, o princípio da gestão adaptativa durante um processo gradual sublinha que *“o planeamento e a gestão integrados constitui um processo que se desenvolve e evolui ao longo de várias anos ou décadas (...). O processo GIZC exige um acompanhamento para poder ser ajustado através da gestão adaptativa, à medida que os problemas e os conhecimentos vão evoluindo* (itálico nosso). Apesar de a monitorização e constante adaptação constituírem um imperativo evidente quando se fala de orla costeira, facto é que os instrumentos jurídicos oferecem alguma resistência à precariedade ínsita numa ideia de gestão adaptativa. Voltaremos a este tópico adiante, a propósito da necessidade de monitorização.

Nesta sequência, surge em 2002 a **Recomendação n.º 2002/413/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa. O objectivo da recomendação é incentivar a adopção de abordagens estratégicas nacionais para a gestão das zonas costeiras, baseadas na protecção do ambiente costeiro, no reconhecimento das ameaças que sobre o mesmo impendem, na adopção de medidas de protecção adequadas e ecologicamente adequadas e na consideração da relevância económica, social, cultural e lúdica do litoral.

No Capítulo II da Recomendação são definidos os princípios a que devem obedecer as estratégias e medidas nacionais de gestão da orla costeira. Uma vez mais, volta a sublinhar-se as ideias: de tratamento global e integrado e de gestão a longo prazo e adaptativa, de coordenação dos vários níveis de actuação, e de respeito pelas especificidades locais e processos naturais dos ecossistemas. Prévia e concomitantemente, os Estados-Membros devem realizar um levantamento nacional dos instrumentos jurídicos aplicáveis e entidades públicas com actuação na área.

A tudo isto acresce ainda, por um lado, a preocupação da Recomendação com a sustentabilidade do sistema de gestão da orla costeira, ao prever que as estratégias nacionais deverão identificar fontes de financiamento duradouras, tanto eurocomunitárias como nacionais [Capítulo IV, n.º 3, alínea e)]. Por outro lado, atribui-se também relevância à criação de mecanismos de acompanhamento permanente, através da recolha e disponibilização ao público de informação quanto à implementação das medidas e evolução da orla costeira.

Também ao nível eurocomunitário se tornou evidente a necessidade de aproximação e integração da estratégia de protecção da orla costeira com a protecção ambiental em geral. Com efeito, é a própria Recomendação n.º 2002/413/CE que obriga os Estados-Membros a ter em conta, na elaboração das estratégias nacionais de GIZC, a Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002, que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de Ambiente (2002-2012).

A nível nacional, a Estratégia Europeia para a GIZC e a Recomendação n.º 2002/413/CE apenas obtiveram eco em 2008, aquando da aprovação da correspondente estratégia nacional, a que nos referiremos infra. De facto, o **Programa Finisterra** em 2003, adoptado pela RCM 22/2003, de 18 de Fevereiro, apesar de posterior às referidas iniciativas eurocomunitárias, assumiu como principal objectivo imprimir um novo impulso e possibilitar a concretização das acções e intervenções previstas nos POOCs entretanto elaborados e aprovados, no contexto do Quadro Comunitário de Apoio para o período 2000-2006.

Mais concretamente, o Programa Finisterra visava, entre outras, a actuação em zonas de risco iminente (para protecção de pessoas e bens), a requalificação de praias (em especial nas zonas com maior densidade, no Algarve e em áreas protegidas), a requalificação e/ou revisão da ocupação urbana, a intervenção em estuários e áreas portuárias, a protecção e valorização de áreas sensíveis, a criação de campanhas de sensibilização ambiental e a dinamização do programa de monitorização da orla costeira. A coordenação nacional do Programa foi atribuída ao ICNB.

Foram identificadas seis linhas de intervenção consideradas especialmente relevantes, cada uma delas a ser concretizada por um projecto de intervenção:

i) Defesa costeira/zonas de risco: a actuação nesta área passava pela recuperação e reforço de dunas, alimentação artificial de praias, regularização de embocaduras, transposição de barras e reposição de dragados, estabilização de arribas, manutenção e construção de esporões e muros de protecção, e demolição e remoção de estruturas localizadas em áreas de risco;

ii) Requalificação de praias e sistemas dunares: visa, principalmente, proporcionar às populações melhores condições para fruição das zonas balneares;

iii) Requalificação urbana, ambiental e defesa do património cultural: refere-se especialmente a intervenções de natureza urbanística em aglomerados urbanos;

iv) Zonas húmidas e lagoas costeiras: trata-se de um plano de acção que ilustra a dificuldade de articulação de valores ambientais e económicos na gestão da orla costeira. De facto, as zonas húmidas e lagoas costeiras são, simultaneamente, áreas de grande sensibilidade ambiental e de relevância económica. Assim, se, por um lado, urge gerir habitats de conservação prioritária, por outro lado, cumpre promover a revitalização e a recuperação de salinas, de infra-estruturas associadas à pesca artesanal, à aquicultura, ao recreio náutico, e implementar planos de dragagens, alimentações artificiais de dunas e praias;

v) Sensibilização ambiental;

vi) Estudos e monitorização: na qualidade de instrumentos para fiscalização do cumprimento dos planos de ordenamento e de detecção de ilegalidades e riscos, nomeadamente a erosão costeira. Assim, considerou-se prioritária a realização de levantamentos periódicos da orla costeira através de fotografia aérea, perfis perpendiculares à costa e levantamentos topográficos, o desenvolvimento de sistemas de modelação tridimensional e de informação geográfica de apoio à monitorização e divulgação de informação e a criação de programas de monitorização de qualidade da água balnear e de monitorização das descargas de efluentes e estações de tratamento de águas residuais.

Só em 2006 surgem as *Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional*¹¹, apresentadas pelo grupo de trabalho criado para o efeito, que definiu temas-chave e procedeu à sua análise seguindo uma estrutura quadripartida: pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças. Com vista à prossecução dos objectivos estabelecidos na Recomendação n.º 2002/413/CE, a RCM 82/2009, de 8 de Setembro, aprovou finalmente a **Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira** (=ENGIZC).

O primeiro ponto positivo a identificar na RCM 82/2009 é a preocupação da sua articulação com os demais regimes legais internacionais, eurocomunitários e nacionais. De facto, são desde logo enumerados conjuntos de normas a considerar que, embora não incidindo exclusiva ou principalmente sobre o problema da gestão da orla costeira (nomeadamente, por terem âmbitos de aplicação mais amplos), dispõem incidentalmente sobre o mesmo:

¹¹ Sobre este documento, veja-se Fernando VELOSO GOMES, **A gestão da zona costeira portuguesa**, in *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 7 (2), 2007, pp. 91 segs.

i) Internacionais: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar¹², a Convenção para Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste¹³, a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica¹⁴;

ii) Eurocomunitários: a Recomendação n.º 2002/413/CE, já referida, a Directiva-Quadro da Água¹⁵, a Directiva-Quadro Estratégia Marinha¹⁶ e diversas comunicações da Comissão Europeia (em sede de desenvolvimento sustentável, aquicultura, política marítima integrada, política portuária europeia, investigação marinha, regiões ultraperiféricas);

iii) Nacionais: planos regionais, especiais e municipais de ordenamento do território, estratégias nacionais (de conservação da natureza e biodiversidade, para a energia, para o mar, para o desenvolvimento sustentável).

Desta brevíssima enumeração resulta evidente a diversidade de instrumentos normativos e a pluralidade de interesses ambientais e económicos envolvidos na gestão da orla costeira. A ENGIZC, com clara influência das Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, de 2006, e do Relatório da Avaliação Ambiental Estratégica, de 2008, promove uma análise relativamente desenvolvida dos valores em causa (ambientais e não só) e dos riscos a que a orla costeira está sujeita, descrevendo os usos e actividades que a mesma proporciona (urbano, turismo, náutica, pesca, aquicultura, actividade portuária, energia, indústria, recursos minerais, investigação científica), bem como analisando as vantagens e, simultaneamente, os riscos que os mesmos criam para os bens protegidos.

Posicionando-se de acordo com a perspectiva de longo prazo da Estratégia Europeia, a ENGIZC assume-se como uma orientação para 20 anos, sem prejuízo da interpolação de mecanismos de avaliação e revisão. Com base nas conclusões da avaliação ambiental estratégica realizada, foram definidas as seguintes directrizes de orientação estratégica:

i) Um modelo de ordenamento e desenvolvimento da zona costeira que articule as dinâmicas socioeconómicas e ecológicas na utilização dos recursos e na gestão de riscos (abordagem ecossistémica);

ii) Um modelo institucional alicerçado na articulação de competências, tendo por base a co-responsabilização institucional em torno de uma entidade coordenadora nacional;

iii) Um modelo de governança assente na cooperação público-privada e na co-responsabilização na partilha de riscos.

Considerando estas directrizes gerais, foram eleitos quatro objectivos temáticos e respectivas medidas de concretização:

i) Conservar e valorizar os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; completar a constituição de uma rede coerente e integrada de áreas protegidas marinhas; assegurar a implementação do programa de intervenção prioritária de valorização da zona costeira; promover a gestão integrada dos recursos minerais costeiros; e

¹² Adoptada em Nova Iorque, a 10 de Dezembro de 1982, aprovada para ratificação pela RAR 60-B/97, de 14 de Outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de Outubro.

¹³ Adoptada em Paris, a 22 de Setembro de 1992, aprovada pelo Decreto n.º 59/97, de 31 de Outubro.

¹⁴ Adoptada no Rio de Janeiro, a 20 de Maio de 1992, aprovada pelo Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho.

¹⁵ Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.

¹⁶ Directiva 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho.

proceder ao inventário do domínio público hídrico e avaliar a regularidade das situações de ocupação do domínio público marítimo;

ii) Antecipar, prevenir e gerir situações de risco e de impactos de natureza ambiental, social e económica: identificar e caracterizar as áreas de risco e vulneráveis e tipificar mecanismos de salvaguarda; (re)avaliar a necessidade de intervenções “pesadas” de defesa costeira, através da aplicação de modelos de multi-critérios; e incorporar nos planos de contingência os riscos específicos da zona costeira;

iii) Promover o desenvolvimento sustentável de actividades geradoras de riqueza e que contribuam para a valorização de recursos específicos da zona costeira: clarificar os procedimentos do licenciamento das principais actividades valorizadas de recursos específicos exercidos na zona costeira; criar um quadro de referência estratégico para o desenvolvimento de actividades económicas de relevo acrescentado dirigidas à valorização dos recursos marinhos; promover a criação de condições favoráveis ao acolhimento e desenvolvimento de actividades da náutica de recreio e de turismo sustentável; e promover publicações técnicas sobre as boas práticas para os usos e actividades sustentáveis da zona costeira;

iv) Aprofundar o conhecimento científico sobre os sistemas, os ecossistemas e as paisagens costeiras: criar a plataforma de conhecimento de I&D para a zona costeira; e assegurar uma formação técnica adequada às exigências da gestão integrada da zona costeira.

A par dos objectivos temáticos, a ENGIZC definiu ainda quatro objectivos transversais e algumas medidas de concretização dos mesmos:

i) Desenvolver a cooperação internacional: promover o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre Estados e regiões em matéria de gestão integrada da zona costeira;

ii) Reforçar e promover a articulação institucional e a coordenação de políticas e instrumentos: reforçar e promover um quadro normativo específico para a gestão da zona costeira; integrar no quadro dos instrumentos de gestão territorial a problemática da gestão integrada da zona costeira; e incentivar e efectivar os mecanismos de gestão da zona costeira;

iii) Desenvolver mecanismos e redes de monitorização e observação: desenvolver um programa nacional de monitorização dos sistemas costeiros, das comunidades bióticas e da qualidade ambiental;

iv) Promover a informação e a participação pública: constituir uma plataforma de cooperação que envolva instituições públicas e privadas e que seja um mecanismo para a interpretação integrada da evolução da zona costeira; e desenvolver um programa de informação e sensibilização sobre a zona costeira.

Tendo em mente o que fica dito, e terminada esta ronda panorâmica genérica do enquadramento jurídico nacional e eurocomunitário da gestão da orla costeira, cumpre retirar algumas conclusões.

Numa perspectiva *vertical*, pode afirmar-se que os vários diplomas vão, explícita ou implicitamente, oscilando relativamente aos bens jurídicos a proteger e, em cada momento, elegendo alguns riscos como mais intoleráveis e urgentes de gestão que outros. Relembre-se que o primeiro diploma centrado no litoral assentava em regras quase estritamente urbanísticas. A evolução dos diplomas, contudo, tem ido no sentido de regulamentar e melhorar a utilização recreativa e económica da zona costeira.

Com efeito, do ponto de vista de análise ou eleição de riscos a controlar, é facilmente apreensível que os riscos ambientais têm vindo a assumir uma posição de relevo crescente. Recentemente, por força de casos como a queda da falésia que dá pretexto ao presente estudo, a urgência na gestão do risco da orla costeira recentrou-se na protecção de pessoas e bens. Ilustrativo desta orientação é o **DL 96/2010, de 30 de Julho**, que estabelece o regime sancionatório aplicável às infracções praticadas pelos utilizadores da orla costeira no que respeita a sinalética e a barreiras de protecção. Estas orientações legislativas terão, certamente, influência na gestão concreta do risco, a cargo das variadas autoridades administrativas competentes nesta matéria. Certo é que a já assinalada dispersão legislativa torna difícil a verificação do cumprimento das prioridades na gestão do risco, nomeadamente pelas entidades licenciadoras no caso concreto.

Passando agora a uma análise *horizontal*, repare-se que tem sido tónica evolutiva a necessidade de uma avaliação prévia integrada e estratégica dos planos e projectos. De facto, pela própria natureza dos cursos de água, um projecto a ser implementado a largos quilómetros do litoral pode ter um impacto directo e evidente no mesmo. Por exemplo, as intervenções realizadas ou previstas nas bacias hidrográficas relacionadas com a construção de barragens, desvio de caudais, extracção de sedimentos e dragagens, não podem ser avaliadas sem considerar a influência que terão nas águas costeiras, em especial nos estuários e sistemas lagunares. Ressalte-se que os Planos de Bacia Hidrográfica¹⁷ estão concluídos, cobrem todo o território continental português e ponderam já a interacção das bacias hidrográficas com as zonas costeiras.

De facto, a orla costeira é sempre uma zona de jusante, recebendo todos os fluxos e cargas gerados ou introduzidos nas Bacias; neste sentido, os POOCs não são, claramente, suficientes para cumprir os objectivos de preservação e de reabilitação do litoral, mesmo quando já revistos nos termos do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho (Regime da avaliação dos efeitos de planos e projectos no Ambiente, também denominada avaliação ambiental estratégica = AAE). Isto resulta do facto de os POOCs verem o seu âmbito territorial de aplicação limitado à orla costeira, quando, conforme ficou referido, a acção com impacto relevante no litoral pode ocorrer numa zona a montante. Para o efeito, outros planos, como os Planos de Bacia Hidrográfica, já referidos, ou os Planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas¹⁸, poderão assumir relevância central.

Por outro lado, esta ponderação e gestão do risco não pode ser feita apenas ao nível da planificação, tendo, pelo contrário, de ser realizada casuisticamente, no âmbito dos procedimentos autorizativos ou semelhantes, cujas dificuldades foram já objecto de análise. O instrumento adequado para o efeito será, indubitavelmente, a avaliação de impacto ambiental (**DL 69/2000, de 3 de Maio**), aplicável a projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, estando ou não esses mesmos projectos abrangidos por instrumentos de gestão territorial (que, por sua vez, poderão ter sido sujeitos previamente, ou não, a avaliação ambiental estratégica).

¹⁷ Elaborados e aprovados ao abrigo do DL 45/94, de 22 de Fevereiro.

¹⁸ Criados pelo artigo 20.º da Lei da Água (Lei 58/2005, de 29 de Dezembro)

A avaliação ambiental estratégica encontra-se regulada no DL 232/2007, de 15 de Junho, e resulta da transposição da Directiva 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e da Directiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio. Não cabe neste texto a análise do âmbito objectivo de aplicação deste diploma¹⁹; assinale-se, todavia, que nem todos os planos e programas com eventual impacto significativo na orla costeira estarão sujeitos a este regime²⁰.

Para além da análise prévia integrada, realce-se como positiva a previsão de programas de monitorização e acompanhamento da evolução da orla costeira. Como salientaremos *infra*, a gestão efectiva do risco é indissociável da criação de uma rede de monitorização e acompanhamento concreto dos projectos e planos com relevância para a faixa, e até mesmo da sua evolução independentemente destes. Se é certo que sempre se detectou essa tónica nesta matéria, não é menos verdade que a própria imposição comunitária de uma visão de longo prazo e de uma gestão adaptativa merece aplauso, uma vez que contribui decisivamente para o enraizamento dessa lógica.

1.1. Traçado brevemente o panorama legislativo nacional e eurocomunitário, caberá agora debruçarmo-nos sobre os mais importantes instrumentos de gestão da faixa litoral: os POOCs. De facto, apesar de vários outros mecanismos poderem influir, dependendo do caso, de forma mais ou menos premente, na gestão destas áreas, são os POOCs que, no actual estado da arte, com mais eficácia permitem proteger a orla costeira.

Conforme ficou dito, o regime de elaboração e aprovação dos POOCs foi introduzido pelo DL 309/93, entretanto alterado pelo DL 318/94. Os POOCs têm como objectivos:

- i) O ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira;
- ii) A classificação das praias e regulamentação do uso balnear;
- iii) A valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos;
- iv) A orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira;
- v) A defesa e conservação da natureza.

Deparamo-nos, neste enunciado, com as várias dimensões da gestão da orla costeira, que inclui, para este efeito, as águas marítimas costeiras e interiores e respectivos leitos e margens, com faixas de protecção terrestres não superiores a 500 metros.

Para compreender a função dos POOCs, é relevante sublinhar os princípios que os regem, descritos no artigo 4º do DL 309/93: a protecção da integridade biofísica do espaço, a valorização dos recursos existentes na orla costeira e a conservação dos valores ambientais e paisagísticos.

¹⁹ Sobre este ponto, cfr. os artigos 2º/b), e 3º do DL 232/2007.

²⁰ Sobre a AAE, vejam-se Fernando ALVES CORREIA, **A avaliação ambiental de planos e programas: um instituto de reforço da protecção do ambiente no Direito do Urbanismo**, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, nº 3496, 2007, pp. 4 segs; Yves JÉGOUZO, **L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes**, in *Actualité Juridique - Droit administratif*, 2005/38, pp. 2100 segs; Miguel ASSIS RAIMUNDO e Tiago SOUZA D'ALTE, **O regime de avaliação ambiental de planos e programas e a sua integração no edifício da avaliação ambiental**, in *RJUA*, nºs 29/30, 2008, pp. 125 segs; Carla AMADO GOMES, **Direito Administrativo do Ambiente**, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, org. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Vol. I, Coimbra, 2009, pp. 159 segs, 214-216.

É de sublinhar que o Anexo I ao DL 309/93 se dedica quase exclusivamente à definição dos vários tipos de praias. De uma breve análise deste regime ressalta desde logo a centralidade da utilização balnear a qual, sendo embora uma actividade lúdica relevante no caso português, não justifica tal destaque. Trata-se, evidentemente, de uma visão desenquadrada do que se exige de um plano de ordenamento do litoral.

O Anexo II do mesmo diploma determina critérios a observar na ocupação, uso e transformação terrestre de protecção. Note-se, contudo, a sua natureza não inovatória, uma vez que reproduz os princípios já fixados pelo Regime de Gestão Urbanística do Litoral, de 1990.

O regime de aprovação dos POOCs encontra-se também regulado pelo quadro normativo geral vigente nesta sede: o RGIJT, que contém a disciplina geral dos planos especiais de ordenamento do territórios, nos artigos 42º e seguintes.

Actualmente, todo o território continental e parte do território insular português estão cobertos por POOCs:

- i) Cidadela – S. Julião da Barra (RCM n.º 123/98, de 19 de Outubro e Declaração de Rectificação 22-H/98, de 30 de Novembro);
- ii) Sines – Burgau (RCM n.º 152/98, de 30 de Dezembro);
- iii) Caminha – Espinho (RCM 25/99, de 7 de Abril, entretanto alterado pela RCM n.º 62/2004, de 17 de Maio, RCM n.º 154/2007, de 2 de Outubro);
- iv) Burgau – Vilamoura (RCM n.º 33/99, de 27 de Abril);
- v) Sado – Sines (RCM n.º 136/99, de 29 de Outubro);
- vi) Ovar – Marinha Grande (RCM n.º 142/2000, de 20 de Outubro, entretanto alterado pela RCM n.º 76/2005, de 21 de Março);
- vii) Alcobaça – Mafra (RCM n.º 11/2002, de 17 de Janeiro);
- viii) Sintra- Sado (RCM n.º 86/2003, de 25 de Junho, entretanto alterado pela RCM n.º 141/2005, de 23 de Agosto);
- ix) Vilamoura – Vila Real de Sto. António (RCM n.º 103/2005, de 27 de Junho; a RCM n.º 78/2009, de 2009, que aprovou o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa, determina a derrogação de algumas normas do POOC Vilamoura – Vila Real de Santo António na sua área de aplicação);
- x) Ilha Terceira (DRR n.º 1/2005/A, de 15 de Fevereiro);
- xi) Ilha S. Miguel troço Feteiras – Fenais da Luz - Lomba de S. Pedro (DRR n.º 6/2005/A, de 17 de Fevereiro);
- xii) Ilha de S. Jorge (DRR n.º 24/2005/A, de 26 de Outubro).

Conforme foi referido, da execução destes planos ocupava-se o Programa Finisterra; a ENGI-ZC obrigará, porventura, a uma re-interpretação do papel dos POOCs na gestão da orla costeira e dos objectivos a alcançar por este instrumento de gestão territorial.

2. São muitos e variados os riscos da erosão costeira e respectivas causas²¹. Pode afirmar-se, todavia, que os indicadores de pressão no ambiente marinho e costeiro são, essencialmente, a concentração populacional nas zonas costeiras, a poluição marinha, a pesca e a erosão costeira. Considerando o caso que será analisado a final neste estudo, dedicaremos especial atenção ao fenómeno da erosão costeira.

Por força da mediatização do fenómeno das alterações climáticas, é frequente a sua associação à erosão costeira. Contudo, a verdade é que a erosão costeira é um fenómeno complexo, radicando em causas diversificadas (naturais, humanas e mistas), com pesos que, em concreto, estamos longe de conseguir quantificar. A contribuição humana é talvez a mais relevante, pelas razões que passamos a expor.

Primo, sublinhe-se a diminuição das quantidades de sedimentos fornecidos ao litoral. Esta redução resulta de actividades humanas de florestação, de aproveitamentos hidroeléctricos e hidroagrícolas, da realização de obras de regularização de cursos de água, da exploração de inertes nos rios, estuários, dunas, praias, dragagens, de obras portuárias e de protecção costeira.

Secundo e sequencialmente, a par desta diminuição de sedimentos, é também relevante a intervenção humana na destruição de defesas naturais. A actividade balnear potencia o pisoteio de dunas. Identicamente, a ocupação urbanística do litoral constitui sério desgaste, uma vez que, apesar dos regimes jurídicos supra descritos, sobejam as construções de caminhos e edifícios no topo das arribas ou no cordão dunar.

Tertio, como causa e consequência da erosão costeira, as obras de engenharia costeira para protecção do litoral e evitação do recuo da linha de costa em determinado troço podem ter efeitos imprevisíveis noutros troços, uma vez que alteram a dinâmica natural e retêm os sedimentos necessários à consolidação noutros locais.

Já no que toca a factores naturais de erosão costeira, cumpre realçar o papel do vento, das tempestades, das correntes junto à costa, a subida relativa das águas do mar e o deslizamento de taludes. Sendo certo que a erosão costeira é um fenómeno natural, a ocupação e uso que da faixa litoral têm vindo a acontecer potenciam os efeitos dos elementos naturais na costa.

Também as alterações climáticas, independentemente da sua origem humana ou não, trazem preocupações acrescidas neste domínio. A sua evolução é, com base nos conhecimentos actuais, tendencialmente imprevisível, o que torna a actividade de planeamento gestão do risco particularmente complexa. De facto, a concretizarem-se as previsões de alterações no clima relatadas no 4º Relatório do IPCC²², o efeito não poderá ser outro que não o do agravamento dos riscos de erosão por força da elevação do nível do mar e de eventos de tempestade. Trata-se, contudo, de matéria que fica, por natureza, excluída de qualquer regulação exclusiva de gestão da orla costeira, por ser um problema transversal, com efeitos à escala global²³.

²¹ Especificamente para analisar o fenómeno da erosão costeira, o Parlamento Europeu propôs a realização de um estudo com vista à análise do fenómeno da erosão costeira na Europa, que se veio a concretizar, sob a supervisão da Direcção Geral para o Ambiente, sob a designação EUROSION. O objectivo do programa era a quantificação do estado, impacto e tendências de erosão na Europa e a avaliação das acções necessárias ao nível da União Europeia, dos Estados-Membros e das Regiões. Uma consulta do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas concretamente quanto aos seus efeitos nas zonas costeiras pode realizar-se em http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/ch6.html.

²² Cfr. em especial as conclusões do 2º Grupo de Trabalho (Impactos, adaptação e vulnerabilidade), disponíveis para consulta em <http://www.ipcc.ch/> — consultado em 30 de Outubro de 2010.

Sobre este Relatório, veja-se Vincenzo ARTALE e Ilaria DANESI, **Lo stato delle conoscenze sui cambiamenti climatici: il Quarto Rapporto dell'IPCC e un esempio di studio**, acessível em http://clima.casaccia.enea.it/DIVULGA/ART_artale.danesi_def.pdf (consultado em 30 de Outubro de 2010).

²³ Especificamente sobre o agravamento da erosão costeira por força do fenómeno das alterações climáticas, cfr. Mark STALLWORTHY, **Sustainability, coastal erosion and climate change: an environmental justice analysis**, in *JEL*, 2006/3, pp. 357 segs.

Não podendo resolver o problema global cumpre, no entanto, ao Estado que se assume como curador do interesse ambiental fronteiriço e extrafronteiriço prevenir danos pessoais e ecológicos no seu território e participar no esforço comum de minimização dos efeitos dos fenómenos de erosão. O grau de imprevisibilidade que os riscos, naturais e antropogénicos, induzem no sistema de ponderações reclama uma atenção especial à comunicação do risco, por um lado, e à monitorização do risco, por outro lado. Detenhamo-nos por momentos em cada um destes dois segmentos.

A comunicação do risco é um dos passos essenciais do lote de competências da Administração gestora da incerteza, diríamos mesmo o primeiro, num contexto de sociedade que assimila o risco como uma “categoria moral”²⁴. À comunidade que suporta o risco, o político deve questionar sobre a sua aceitabilidade, alargando o contraditório público prévio à regulação da introdução de riscos actuais e potenciais seja pela via indirecta de Comissões consultivas de composição mista²⁵, seja pela via filtrada das associações engajadas na defesa do ambiente²⁶, seja, enfim e em *ultima ratio*, pela via do referendo.

Como sublinha Alexandra ARAGÃO, “quanto mais incerteza, maior a importância da construção social do risco”²⁷. A prevenção do risco adquire uma terceira vertente, dir-se-ia insuspeitada, que acresce às dimensões material e jurídica: a vertente psicológica, de introdução de linhas de inteligibilidade de compreensão e assimilação de riscos pela comunidade. Este desdobramento de segmentos de prevenção (que se acumulam e entrecruzam) constitui mais um desafio para o Legislador (e para o Executivo) da era da incerteza, que se reflecte também no plano da responsabilização pela eficácia das acções preventivas.

Uma vez estabelecida a tolerabilidade do risco, caberá então ao Administrador incorporar a sensibilidade dos interlocutores interessados através das passagens obrigatórias das consultas públicas inseridas nos procedimentos autorizativos ambientais, com vista à gestão minimizadora do risco então concretamente avaliado. Nesta fase, a *pedagogia da comunicação do risco* é mais perceptível porque reportada a uma intervenção específica e não apenas a uma hipótese teórica²⁸.

No âmbito da gestão da orla costeira, este contraditório actua sobretudo no plano administrativo, regulamentar e individual. A elaboração dos POOCs conta com a contribuição de actores sociais, individuais, associativos e institucionais, e a atribuição de títulos autorizativos de acções na orla costeira, se precedida de avaliações de impacto (ou de incidências ambientais), contará identicamente com a incorporação de argumentos carreados do tecido social envolvente.

A divulgação de informação é fundamental para quebrar certas percepções erróneas dos riscos que se geram na população, um tanto por défice de consciencialização das consequências no longo prazo, outro tanto por a assimilação do risco envolver o abandono de práticas enraizadas e apreciadas e, finalmente (mas sem pretensões de exaustividade), por a valoração do risco pela sociedade ser essencialmente subjectiva, cabendo ao Administrador, com o auxílio dos técnicos, revesti-la de alguma objectividade.

²⁴ José Joaquim GOMES CANOTILHO, **Intervenções humanitárias e sociedade de risco. Contributos para uma aproximação ao problema do risco nas intervenções humanitárias**, in *Nação & Defesa*, nº 97, 2001, pp. 19 segs, 19.

²⁵ V.g., o Conselho para os Direitos das gerações futuras francês (criado em 1993) ou o Comissário parlamentar para as gerações futuras húngaro (criado em 2007).

²⁶ À semelhança do que sucede, entre outros domínios, no Direito Laboral, ou no Direito da Educação, com a participação de associações erigida em formalidade essencial do procedimento legislativo (cfr. os artigos 56^º/2/a) e 77^º/2 da CRP).

²⁷ Alexandra ARAGÃO, **Princípio da precaução: manual de instruções**, no nº 22 desta Revista (2008/2), pp. 9 segs, 44.

²⁸ Sobre a metodologia da Administração gerenciadora da incerteza ou antecipativa de riscos, Carla AMADO GOMES, **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**, Coimbra, 2007, pp. 423 segs. Abordando o mesmo tema, mas imputando-o à aplicação do **princípio da precaução**, Alexandra ARAGÃO, *Princípio da precaução...*, *cit.*, pp. 37 segs.

Porque os riscos que assolam a orla costeira, em geral, e o risco de erosão, em particular, constituem fenómenos altamente dinâmicos, esta comunicação do risco tem que ser prolongada pela vida dos instrumentos regulatórios, forçando a vigilância constante, apoiada, por seu turno, numa actualização permanente das técnicas de monitorização. A investigação científica é um dos deveres acessórios da prevenção, como motor de introdução de técnicas cada vez mais eficazes de evitação e minimização de riscos. A adesão a essa lógica por parte da comunidade científica tem no Observatorio del Litoral criado pelo Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de La Coruña um exemplo particularmente ilustrativo para a nossa temática. Dedicado ao estudo das questões jurídicas do litoral, este *Observatorio* surgiu na sua forma actual na sequência do acidente com o navio *Prestige*, no ano de 2002, cuja análise de consequências lhe mereceu uma importante investigação²⁹. Desde então, esta instituição académica tem vindo a protagonizar um crescente papel de assessoria e informação das entidades administrativas com competências na gestão do risco no litoral galego.

A mutabilidade acentuada dos elementos físicos expostos aos múltiplos factores de risco conduz, sequencialmente, à necessidade de permanente actualização da informação transmitida à população, variando o grau de constrangimento dos comportamentos em áreas de risco ínsito em actuações legislativas e administrativas de meras advertências a proibições acompanhadas de sanções proporcionalmente à sensibilização da população para as ameaças à integridade física e ao ambiente. A justa percepção do risco resulta de um diálogo entre o político e o cidadão, intermediado pelos cientistas. E o justo (no sentido de socialmente acatável) cumprimento do dever de prevenção de riscos por parte das entidades públicas decorre de um equilíbrio complexo entre o imperativo de motivação para comportamentos aceitavelmente prudentes e a proibição de restrições injustificadas da liberdade.

Enfim, no quádruplo eixo avaliar/comunicar/gerir dinamicamente/responsabilizar que a temática das decisões em quadros de incerteza convoca, passaremos agora, numa perspectiva gradativamente tópica, a testar a relevância do discurso antecedente a propósito da recente intervenção legislativa em sede de gestão de riscos de erosão da orla costeira.

4. Tradicionalmente, a noção de “responsabilidade” trazia ínsita, exclusivamente, a ideia da reparação. O novo regime da prevenção e reparação do dano ecológico, aprovado pelo DL 147/2008, de 29 de Julho, desdobra a responsabilidade numa dupla vertente: a prevenção e a reparação.

Embora o objecto deste texto se prenda especialmente com a salvaguarda da segurança dos utilizadores da orla costeira pelas entidades competentes e não vise explorar a perspectiva do dano ecológico, lançámos mão desta abordagem por nos parecer particularmente sugestiva. Com efeito, não trataremos do problema de saber se da incúria das entidades públicas na gestão dos espaços integrantes da orla costeira podem resultar danos ecológicos desde logo em razão da dificuldade de reconduzir as alterações aí sentidas à noção de dano para efeito de aplicação do diploma, nomeadamente pelo carácter difuso das causas que lhes subjazem. Sublinharemos, em contrapartida, a tarefa de prevenção de riscos para a integridade das pessoas e bens e a eventual obrigação de reparação de danos ocorridos em virtude da negligência no cumprimento de tais deveres de prevenção.

Neste ponto, merece destaque o recente diploma sobre sanções aplicáveis a quem destrua ou danifique sinais identificadores de zonas de risco na orla costeira ou os desrespeite DL 96/2010, de 30 de Julho, a que nos reportaremos já de seguida.

²⁹ <http://www.observatoriodellitoral.es/contenido.php?idpag=1&idcon=pag20080603095400>.

4.1. Os deveres de prevenção de riscos para a segurança de pessoas e bens dividem-se em 4 grupos: advertência sobre a possibilidade de eclosão de riscos de aluimentos e derrocadas; proibição de utilização de tais zonas, *maxime* através da instalação de equipamentos e residências; fiscalização do cumprimento dos deveres de abstenção; permanente monitorização da orla costeira com vista à identificação de novos riscos e novas zonas de risco. Estes deveres decorrem do regime dos POOCs e dos próprios planos, *de per se*. Todavia, a memória próxima da tragédia da praia Maria Luísa; a constatação da indiferença da população perante os avisos existentes; a verificação de comportamentos temerários por parte de algumas pessoas; e a percepção do alto grau de imprevisibilidade que rodeia a utilização de algumas zonas da orla costeira portuguesa e a necessidade de maior sensibilização dos utilizadores para os riscos que aí podem enfrentar, todas estas razões, enfim, terão motivado a recente intervenção legislativa.

O DL 96/2010, de 30 de Julho (doravante, RSUOC), pretende co-responsabilizar os usuários pela utilização prudente dos espaços da orla costeira, nomeadamente praias, dunas e arribas. Além de reiterar as proibições de instalação de equipamentos em zonas terrestres de protecção em violação do POOC vigente e o respectivo sancionamento (cfr. o artigo 14^º/1 do DL 309/93), o RSUOC pretende agravar a medida da sanção a aplicar a quem permaneça em zonas interditas [cfr. o artigo 5^º/2/b)], e contribuir para desmotivar os mais aventureiros de transpor barreiras de protecção e desrespeitar a sinalética relativa às zonas de risco [cfr. o artigo 5^º/2/a)]. O diploma visa, sobretudo, desincentivar o vandalismo e contribuir para a boa manutenção dos avisos de risco aos utilizadores, estabelecendo coimas entre 200,00 e 750,00 e 1,000 e 2,000 para quem destrua, remova, danifique ou desloque tais sinais (para pessoas singulares e colectivas, respectivamente: artigo 5^º/1 do RSUOC).

As normas do RSUOC que sancionam a proximidade de zonas de perigo e a interdição de circulação e permanência em zonas interditas constituem restrições à liberdade de circulação, que encontram o seu fundamento no dever das entidades públicas de garantir a segurança física dos cidadãos (cfr. os artigos 44^º, 27^º e 18^º/2 da CRP). Tratando-se de pessoas maiores de idade e na plena posse das suas capacidades mentais, cujo comportamento de risco envolva apenas risco para si mesmas, a caracterização da infracção serve, ao que julgamos, dois propósitos: por um lado, desincentivar o mau exemplo, que pode minar a confiança de terceiros na seriedade das advertências, aliciando-os também a circular ou permanecer nas zonas referenciadas; por outro lado, enquadrar tais comportamentos no instituto da culpa do lesado, para efeitos de exoneração de responsabilidade ou diminuição do *quantum* indemnizatório, em caso de acidente.

Sublinhe-se que o montante da coima (nos casos de proibição de circulação e permanência) é, de uma banda, suficientemente baixo (entre 10 e 50 euros) para não constituir uma restrição intolerável à liberdade de desenvolvimento da personalidade e, de outra banda, suficientemente representativo para atestar que o Estado não abdica de desincentivar o “convite” ao agravamento do risco para a integridade física das pessoas.

Permitimo-nos deixar duas notas tópicas sobre este regime e uma reflexão geral:

i) O RSUOC contempla duas normas que atribuem poderes às autoridades para ordenar o abandono de zonas de perigo e zonas interditas mesmo que não exista sinalização a identificá-las como tal (artigos 3^º/2 e 4^º/2). Terá que estar comprovada a urgência que justifique esta ordem, dada em coacção directa, de actuação imediata da lei em nome de objectivos de segurança pública. Ora, caso não exista urgência, cremos que a ordem será inválida, por violar infundadamente a liberdade de circulação dos usuários das zonas costeiras as quais, enquanto integrantes do domínio público, deverão ser de livre acesso, ressalvadas circunstâncias legais (*v.g.*, afectação a fins de defesa nacional) ou físicas (*v.g.*, riscos para a integridade física de terceiros pessoas) que a isso obstem;

ii) O sancionamento de pessoas (singulares ou colectivas) que se dediquem a uma actividade de comercialização de produtos que poderão surgir como atractivos aos utilizadores da orla costeira em zonas de perigo ou interditas merece uma contra-ordenação principal puramente simbólica no confronto com a punição da destruição ou deslocação da sinalética de tais áreas (comparem-se os montantes das coimas dos nºs 1 e 2 do artigo 5º do RSUOC). É na sanção acessória que se sente o peso da censura, que ainda assim pode ser leve: pense-se nos inúmeros casos de venda ambulante não licenciada, de exploração sazonal e circunstancial, que, em virtude do factor de atractividade, agravam o risco e descredibilizam a advertência. Assinalamos, assim, que falha no diploma a referência a qualquer actividade lucrativa associada à permanência em zona de risco como circunstância agravante da coima a aplicar.

Em termos gerais, não podemos furtar-nos a frisar um aspecto óbvio: a redução dos riscos na utilização de zonas costeiras, em razão do forte atractivo que estas exercem para a população em geral e para os banhistas em particular, assenta, sobretudo, na existência de meios humanos de fiscalização eficaz. Certo, a existência de sinalética é importante, desde logo porque atesta o cumprimento do dever de prevenção que incumbe às autoridades. E a associação de contraordenações ao desrespeito das advertências reforçando a sua imperatividade traduz a resposta do Estado à constatação de um défice de protecção de bens jurídicos de relevância superior.

Todavia, num país como Portugal, onde a imperatividade da lei depende muito do grau de eficácia da sua imposição, a vigilância actuante das autoridades é fundamental, não só para a boa manutenção da sinalética que numa zona sujeita a elementos climáticos intensos, se degrada facilmente, como para fazer cumprir as proibições dela resultantes. O aumento de “perfeição” da norma que, com o efeito sancionatório pleno, vê crescer a sua potência dissuasora é consequência de um diagnóstico de alheamento da população em relação aos riscos na orla costeira, um tanto por insensatez, outro tanto por inércia dos poderes públicos em incutir comportamentos preventivos em relação àqueles.

Sem negar a afirmação constante do Preâmbulo do RSUOC no sentido de que “a primeira linha de prevenção cabe aos próprios utilizadores que devem pautar a sua actuação por uma atitude preventiva, sendo impossível ao Estado garantir a identificação e a sinalética de todas as zonas de risco potencial” desde logo em razão dos factores de instabilidade a que está sujeita a orla costeira, deve observar-se que a ausência de “enforcement” das normas proibitivas conduz a um esvaziamento da força persuasiva destas e a uma descredibilização do seu objectivo. Pode mesmo dizer-se que quanto maior for a atractividade da área e ela passa, muitas vezes, pela tendencial inacessibilidade, maior deverá ser o esforço de advertência dinâmica dos locais de risco através de uma vigilância actuante e de exercício de poderes sancionatórios sem contemplações. A repetição da circulação e permanência em locais de risco, sobretudo se não obviamente perigosos, faz com que o destinatário médio se convença da inocuidade do seu comportamento, quer baseado numa crença de que “a sorte favorece os audazes”, quer fortalecido pelo efeito mimético.

4.2. Como é evidente e o Preâmbulo do RSUOC não deixa de o lembrar, é materialmente impossível a identificação atempada de todas as zonas de risco potencial. Todavia, incumbindo às administrações das regiões hidrográficas, às autoridades portuárias e a outras autoridades administrativas a fiscalização das zonas submetidas à sua jurisdição, qualquer acidente que aí ocorra convoca potencialmente o dever de indemnizar os lesados, uma vez que a tais entidades estão atribuídas competências *in vigilando*.

O recente regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro (=RRCEE), contempla, em sede de responsabilidade por actos

da função administrativa, uma norma que remete para o Código Civil o regime da chamada responsabilidade por culpa *in vigilando*, ou seja, por negligência na observância do dever de prevenir danos causados por coisas (e animais) artigo 493^o/1 do Código Civil, por remissão do artigo 10^o/3 do RRCEE³⁰. A primeira norma estabelece uma presunção de culpa de quem tenha a incumbência legal de vigiar coisas perigosas, cabendo-lhe demonstrar, ou que não contribuiu para a ocorrência do dano, ou que o dano sempre se teria verificado ainda que não houvesse culpa sua.

Será a este modelo de imputação que se reconduzirá a maior parte dos casos de danos provocados pela eclosão de riscos na orla costeira, maxime provocados pela erosão (aluímentos; derrocadas; quedas de rochas). Tratando-se de áreas de grande instabilidade e que constituem forte atractivo para a população, os poderes públicos têm uma responsabilidade de prevenção proporcional ao risco que aí se apresenta, sobretudo porque pode incidir sobre bens jurídicos como a vida e a integridade física das pessoas todos os meios de fiscalização e sensibilização da população para o risco devem ser convocados, sob pena de omissão indesculpável da Administração. Já, em contrapartida, situações que envolvam danos decorrentes de licenciamentos ilegais em zonas interditas pelo POOC serão reconduzíveis à responsabilidade por facto ilícito comissivo (na qual também a culpa (no tocante a actos jurídicos) se presume, leve, por força do disposto no artigo 10^o/2 do RRCEE).

Note-se que a inversão do ónus da prova da culpa facilita a vida ao lesado, mas está longe de garantir ganho de causa. Basta passar uma rápida vista pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo em sede de *culpa in vigilando* para se perceber que, para além da demonstração da diligência devida (do grau de diligência médio possível em função do factor de risco que cumpria minimizar), há pelo menos três factores que podem afastar a imputação:

- i) a inexistência de causalidade adequada³¹;
- ii) a relevância da causa virtual ou alternativa (v.g., força maior)³²;
- iii) a culpa do lesado³³.

³⁰ Sobre este instituto, veja-se Adriano VAZ SERRA, **Responsabilidade de pessoas obrigadas à vigilância**, in *BMJ* 85 (1959), pp. 381 segs.

³¹ Cfr. o Acórdão do STA, I, de 4 de Dezembro de 2003, no qual se afastou a responsabilidade por *culpa in vigilando* em razão da inexistência de causalidade adequada entre a saída não autorizada de um aluno de um liceu e a sua morte por disparo de arma de fogo inadvertidamente provocado por um colega, em casa deste (objecto da nossa anotação **A responsabilidade e a(s) sua(s) circunstância(s)**, in *Textos dispersos de Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, Lisboa, 2010, pp. 15 segs).

³² Cfr. o Acórdão do STA, I, de 11 de Março de 2010, no qual se ilibou de responsabilidade *in vigilando* um município que, apesar de não ter conseguido fazer prova nos autos de ter agido com a diligência exigível num caso de fiscalização do estado de algumas árvores da via pública, viu acolhida a tese da causalidade alternativa, por ter ficado provado que a árvore centenária que caiu sobre uma mulher e a deixou severamente incapacitada teria tombado de qualquer modo, dadas as condições atmosféricas anormalmente adversas que se fizeram sentir na noite da véspera da queda.

Em contrapartida, o mesmo STA admitiu haver responsabilidade por culpa *in vigilando* da EP - Estradas de Portugal S.A. pela queda de um pinheiro na faixa de rodagem e destruição de um veículo, por a empresa não ter demonstrado que agira com a diligência devida na detecção da fragilidade da árvore, e isto apesar de esta ter tombado na sequência de uma forte intempérie Acórdão do STA, I, de 22 de Junho de 2010.

³³ Cfr. o Acórdão do STA, I, de 20 de Janeiro de 2010, no qual se julgou improcedente a alegação de culpa do lesado pelo Município para se furtar à imputação de danos causados a uma garagem por deficiente manutenção das condutas de abastecimento público; e o Acórdão do mesmo Tribunal de 27 de Outubro de 2004, onde se julgou que o pedido indemnizatório por danos causados por acto administrativo praticado na sequência de vários requerimentos ilegais do lesado deve improceder (concorrendo também aqui para a exclusão do dever de indemnizar o abuso de direito por parte do autor).

Das três causas excludentes ou atenuantes da responsabilidade das entidades públicas no plano da gestão do risco na orla costeira, as duas últimas são as que mais aptidão revelam para afastar a imputação. Vejamos como, a propósito do caso que serve de pretexto a estas linhas.

4. O aluimento, em Agosto de 2009, de uma falésia na praia Maria Luísa, em Albufeira, foi apenas o mais mediático dos acidentes ocorridos no ano passado provocados pela erosão da orla costeira³⁴. Os cinco banhistas mortos e mais três feridos na sequência da derrocada contribuíram para tingir de negro o final do Verão algarvio e para mobilizar a opinião pública para uma ameaça silenciosa ainda que, na grande parte dos casos, bastante evidente.

Segundo notícias veiculadas na altura³⁵, os acidentes têm-se multiplicado nos últimos anos, embora na maior parte dos casos não ganhem repercussão por serem inócuos do ponto de vista da segurança das pessoas. Uma nota recorrente é a de que as zonas de perigo estão muitas vezes devidamente assinaladas, verificando-se uma olímpica indiferença dos populares aos avisos, aí circulando e permanecendo como se da mais segura área se tratasse.

Segundo dados da Administração da Região Hidrográfica do Algarve (ARHA), registam-se cerca de doze derrocadas por ano nas arribas do Algarve³⁶. Para este número concorrem, na opinião especializada de João Alveirinho Dias, factores naturais e humanos, sendo que a intensa densidade construtiva e o tráfego rodoviário agravam o risco de aluimentos, em virtude de sobrecarga e da emissão de vibrações. A queda da falésia na praia Maria Luísa poderá ter sido precipitada pela conjugação de dois factores: por um lado, o excesso de peso ali depositado, proveniente de uma obra (ilegal) numa casa das imediações; por outro lado, um pequeno sismo ocorrido alguns dias antes.

Apesar de as autoridades — nomeadamente a ARHA e o próprio Primeiro-Ministro, que se deslocou ao local do sinistro — terem assegurado que ocorrera uma vistoria ao local uma semana antes do acidente, os concessionários da praia Maria Luísa veicularam aos órgãos de comunicação social a informação de que desde 2007 vinham alertando as entidades responsáveis pela fiscalização das arribas para o risco de queda da rocha, que já tinha sido objecto de uma tentativa de remoção, sem sucesso.

No que releva para contextualizar o acidente no plano da imputação de responsabilidade, cumpre sublinhar:

- por um lado, que o local estava sinalizado como área de risco; que a ARHA tinha recentemente levado a cabo uma inspecção do estado da arriba, tendo mantido o aviso de perigo e de consequente proibição de permanência e circulação, embora não tivesse sinalizado o perigo iminente de derrocada, o qual teria forçosamente conduzido a uma interdição de circulação nas áreas circundantes; que houvera um sismo alguns dias antes;

- por outro lado, que a arriba era consabidamente perigosa, tanto que já haviam sido feitas tentativas para a quebrar; que as autoridades não efectuavam mais manobras de dissuasão da população para além da manutenção da sinalização como área de risco.

³⁴ Para uma melhor percepção das zonas de risco na praia Maria Luísa, veja-se o mapa publicado no site da Administração de Região Hidrográfica do Algarve: http://www.arh Algarve.pt/site/parameters/arh Algarve/files/File/upload/Faixas_de_Risco_das_Arribas/Alb1_MariaLuisa.pdf (consultado em 2 de Agosto de 2010).

³⁵ Fonte: <http://www.cmjornal.xl.pt/noticia.aspx?contentid=5B185579-01EC-4E92-AC70-E4CC7E2BADD3&channelid=00000009-0000-0000-0000-000000000009> (consultado em 2 de Agosto de 2010).

³⁶ *Boletim Informativo da ARHA*, nº 2, 2009, p. 4 (consultado em 2 de Agosto de 2010: http://www.arh Algarve.pt/site/parameters/arh Algarve/files/File/upload/Boletim_Informativo/INFO_n2.pdf).

Este caso convoca, potencialmente, o instituto da responsabilidade por *culpa in vigilando*. Caberia à ARHA fazer a prova de que agiu com a diligência devida no sentido de evitar os danos ou de que, ainda que o não tivesse feito, a arriba teria desabado na mesma. Ora, compulsando a norma do n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil, para a qual remete o artigo 10.º/3 do RRCEE, e na linha do entendimento da jurisprudência referenciada, ainda que a vistoria fosse considerada negligente, muito provavelmente a prova pericial atestando que a arriba caiu por efeito, directo ou reflexo, do sismo recente, interromperia a causalidade e relegaria a situação para um quadro de força maior excludente da responsabilidade da ARHA³⁷. Já para não mencionar a invocação de culpa dos lesados, que reforçaria a exclusão.

A questão que nos colocamos é a de saber se, na ausência da circunstância desviante da causalidade, seria aceitável a elisão da presunção de culpa apenas através da invocação da vistoria ou se, noutra perspectiva, não deveria, em simultâneo (e previamente), fazer-se prova da contribuição das autoridades para a consciencialização da população sobre a situação de risco. Por outras palavras, perguntamo-nos se a ausência de medidas de desincentivo da circulação e permanência de banhistas em zonas de risco *v.g.*, patrulhas periódicas nas praias e emissão de ordem de abandono dos locais; distribuição de panfletos pelos concessionários de bares, restaurantes e barracas, sobre o risco de aluimento; défice de estatuição associado às proibições não viria contribuindo para incutir um sentimento de descrença na realidade da ameaça. Ao cabo e ao resto, questionamo-nos sobre se não poderá entender-se (do ponto de vista do destinatário médio) estarmos perante um caso de desuso por não observância reiterada e tolerada da norma ínsita na advertência.

Claro que poderá contraditar-se a esta hipótese que, a ser assim, nenhuma proibição será nunca suficiente em face de comportamentos temerários. Ou que esta argumentação transformaria tendencialmente o instituto da responsabilidade *in vigilando* previsto no Código Civil num caso de responsabilidade objectiva, eventualmente reconduzível ao artigo 11.º do RRCEE. E poderia ainda acrescentar-se que estamos a propor uma via altamente paternalista de repartição da responsabilidade, isentando os cidadãos de adoptarem condutas de minimização e evitação de riscos. Porventura, sim, porque há que dilatar o olhar para lá da norma, fazendo-o repousar no cenário social sobre o qual esta incide.

Tendo em mente a realidade sociológica portuguesa, julgamos ser de equacionar o aspecto da *neutralização* do efeito dissuasor em razão da omissão de medidas de sensibilização e efectivação no cômputo do *deve e haver* das acções de efectivação da responsabilidade por culpa *in vigilando* dos riscos de erosão na orla costeira. Como realçava VAZ SERRA, o dever de vigilância tem que ser enquadrado nas circunstâncias de cada caso, não se podendo ser nem demasiadamente severo nem excessivamente tolerante a tal respeito. O Mestre chamava especial atenção para a interacção entre a responsabilidade *in vigilando* com as concepções dominantes e os costumes sociais³⁸.

Assim, admitimos que possam pesar na imputação da responsabilidade *in vigilando* condutas caracterizadamente omissivas das entidades competentes, no sentido de traduzirem um défice de atitudes de sensibilização preventiva proporcional ao índice de risco socialmente percebido. Quanto mais valioso for o bem jurídico e mais socialmente atractivo for o comportamento de risco, maior deverá ser o índice de vigilância (material e não puramente formal) a exercer pelas autoridades.

³⁷ As ARHs são institutos públicos integrados na administração indirecta do Estrado, dotados de autonomia administrativa e financeira e património próprio – artigo 1.º do DL 208/2007, de 29 de Maio.

³⁸ Cfr. Adriano VAZ SERRA, **Responsabilidade...**, cit., p. 426. Sobre esta questão, veja-se também Guido BRONZETTI, **La responsabilità nella pubblica amministrazione**, 2.ª ed., Milão, 1993, pp. 113 segs.

Com efeito, a culpa do lesado não pode ser o automático *bode expiatório* de uma vigilância indolentemente formal das autoridades. Em contrapartida, há que sopesar as múltiplas solicitações a que a Administração tem que acudir, maximizadas em cenários de forte mutabilidade, e não exigir o impossível. Elidir a responsabilidade por culpa *in vigilando* não pode querer significar a realização de patrulhas diárias por todas as praias, dunas e arribas, da orla costeira portuguesa. Mas já deve, em contrapartida, reclamar monitorização intensa, fiscalização pessoal (pelo menos) semanal e realização frequente de campanhas comunicacionais de sensibilização dos usuários das zonas de risco através da disponibilização de informação nos acessos e serviços das mesmas.

Lisboa, Novembro de 2010

Carla Amado Gomes

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Heloísa Oliveira

Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogada