

2024
PUBLICAÇÃO ANUAL

REV *CEDÖUA*

Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
Urbanism, Territorial Order and Environment Studies Center Law Review



· U · C ·
INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA



50

FICHA TÉCNICA

Diretor Emérito

José Joaquim Gomes Canotilho (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Diretora

Alexandra Aragão (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Diretora Adjunta

Fernanda Paula Oliveira (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Conselho Coordenador

Fernanda Paula Oliveira (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

José Eduardo Figueiredo Dias (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Licínio Lopes Martins (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Conselho Editorial

Alessandra Sandulli (Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre, Itália)

António Herman Benjamin (Superior Tribunal de Justiça, Brasil)

Fernando Alves Correia (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

Jacqueline Morand-Deville (Université Panthéon-Sorbonne, França)

José Cardoso da Costa (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

José Casalta Nabais (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

José Rubens Morato Leite (Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Judith Gigreu (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanha)

Ludwig Krämer (Former senior official DG Environment, European Commission, consultant ClientEarth, EU Environmental Law and Policy)

Manuel Lopes Porto (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal)

Maria da Glória Garcia (Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Portugal)

ISSN

0874-1093

Propriedade

CEDOJA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Dep Legal: 121 196/98

N.º registo ICS: 122 384

Sede e redação

CEDOJA - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra / 3004-545 COIMBRA

www.cedoua@fd.uc.pt

E-mail

rcedoua@fd.uc.pt

Periodicidade

Anual

Plataforma digital

Impactum

<https://impactum-journals.uc.pt>

Capa e Arranjo Gráfico

www.ruiverissimodesign.com

índice

5 EDITORIAL

01

7 DOCTRINA

- 9 **Notas sobre o atual regime da indenização por “expropriação do plano”**
Nuno Cerdeira Ribeiro
- 29 **Avaliação de Impacte Ambiental**
Ilda Côco
- 45 **Contributo para uma Reflexão Crítica sobre a Evolução dos Benefícios Fiscais à Reabilitação Urbana (e de Edifícios), em Sede de IMI e IMT**
Ana Luísa Paiva
- 91 **Advocacy for Land Regularization in a Multi-risk Scenario: the case of the urban informal settlement ‘Ocupação Em Busca de Uma Moradia’**
Rosim, D. Z.; Santos, A. C. M.; Scatena, T. P.; Baptista, D.

- 113 **Panorama quantitativo e descritivo da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na proteção ambiental em São Carlos (2016-2023)**
Sousa, I. C. N.; Albuquerque, C.; Sousa, M. C. C.; Oliveira, C. M.
- 133 **A Extrafiscalidade para promoção do Desenvolvimento Sustentável: Reflexões sobre a Criação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas**
Clarindo José Lúcio Gomes Junior
Mônica Nazaré Picanço Dias
Giulia Parola
- 151 **Correlacionando as Práticas ESG com os Direitos Humanos Trabalhistas**
Drielli Serapião Afonso
Wanise Cabral Silva
- 179 **Transição Justa: o papel da Aliança Internacional de Catadores nas negociações do Tratado Global de Plásticos**
Leila Gionava Izidoro

02

197 **JURISPRUDÊNCIA**

199 **O Caso da expropriação de terrenos na área envolvente do Mosteiro da Batalha. A responsabilidade pela expropriação ilegal**

Bárbara Azevedo Brandão Paiva Fardilha

213 **Responsabilidade Civil Extracontratual Urbanística - Algumas notas de jurisprudência**

Ana Margarida Vilaverde e Cunha

03

231 **RECENSÕES**

233 **Climate Capitalism, Winning the Race to zero emissions and solving the crisis of our age**

Marisa Branco

247 **Urban Climate Law. An Earth Institute Sustainability Primer**

André Miguel Arroz Serafim

04

265 **DOSSIER**

267 **Cidades Circulares**

Alexandra Aragão

Fernanda Paula Oliveira

editorial

O Desafio da *Cidade Circular*

A *circularidade* é um conceito bem conhecido no direito ambiental, como referência a uma estratégia económica de valorização de materiais que deixam de ser descartados para serem transformados em subprodutos. A economia circular reduz tanto a necessidade de atividades de extração de recursos como de gestão de resíduos reduzindo as pegadas ecológica, hídrica, carbónica, química, plástica.

Mas poderá este conceito ser aplicado às cidades? Poderão as cidades contribuir para a circularidade? Qual o papel das cidades na promoção da circularidade?

Inspirada nos princípios da economia circular, a Cidade Circular redefine a relação entre a cidade e os recursos naturais, promovendo a reutilização, a redução de desperdícios e a valorização dos materiais ao longo de seu ciclo de vida.

Nas áreas urbanas, a transição para a circularidade exige um repensar profundo do planeamento territorial, da logística e das infraestruturas. A dependência dos centros urbanos em relação às áreas periféricas para obtenção de matérias-primas, alimentos e energia precisa de ser equilibrada por novos mecanismos de recuperação e valorização de resíduos. O desenvolvimento de cadeias de logística reversa, que devolvem aos espaços rurais aquilo que pode ser reaproveitado, como resíduos orgânicos para compostagem ou para alimentação animal, é um dos pilares dessa mudança.

Por seu turno, também os edifícios e infraestruturas urbanas se apresentam como peças-chave nesta transformação. A cidade circular valoriza a reabilitação do edificado, incentivando a reutilização de materiais de construção e minimizando os resíduos gerados. A mobilidade sustentável, por sua vez, deve ser repensada para favorecer modos de transporte eficientes e sistemas de entrega e recolha que reduzam o impacto ambiental dos fluxos de materiais.

Entretanto, a infraestrutura, por si só, não basta. A transição para uma cidade circular requer uma mudança cultural, uma participação ativa dos cidadãos e um compromisso das empresas e do setor público. Devem ser incentivados modelos de negócio baseados na reutilização, na reparação e na partilha de bens e serviços, aproximando os consumidores de alternativas mais sustentáveis. Iniciativas como mercados de segunda mão e plataformas de partilha digital são exemplos concretos dessa mudança.

Algumas cidades, como Amesterdão e Copenhaga, já apostam num modelo de circularidade urbana, mostrando que não estamos perante uma utopia: incentivam projetos inovadores em energia renovável, em mobilidade ativa e na gestão inteligente de resíduos. O desafio passa por ampliar essa transformação a outras cidades, garantindo que as estas se sejam mais resilientes, inclusivas e sustentáveis.

A cidade circular não é, pois, um conceito abstrato — é uma necessidade urgente, que nos obriga, enquanto sociedade, a reinventar a forma como produzimos, consumimos e descartamos os recursos, de modo a garantir um futuro habitável e próspero para todos.

O caminho já começou a ser trilhado, e cada cidade tem o potencial de se tornar protagonista dessa mudança.

Alexandra Aragão · Fernanda P. Oliveira · Lícino L. Martins · José E. F. Dias

01

doutrina

RevCEDOUA _ 2024

Revista do Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente



Notas sobre o atual regime da indemnização por “expropriação do plano”

**A Few Notes about the current compensation regime
for “expropriation of the plan” – the article 171.º
of Decree-Law n.º 80/2015**

Nuno Cerdeira Ribeiro

Juiz no Juízo Administrativo Comum do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga
Judge of the Administrative and Tax Law Court of Braga – Administrative Section

RESUMO: o presente artigo pretende analisar o regime previsto no art.º 171.º do RJIGT, em especial as várias hipóteses de indemnização e compensação aí estabelecidas.

Palavras-chave: indemnização; compensação; expropriação; planeamento territorial; Decreto-Lei n.º 80/2015

ABSTRACT: This paper pretends to be an analysis about the article 171.º of the Decret-Law n.º 80/2015, whose establishes the regime of compensation in cases of so called “*expropriation of the plan*”.

In some cases, in order to accomplish the public interest associated to territorial planning, the Administration has to affect, or even extinguish, consolidated rights (such as a license, for example). But, in such cases, the ones affected must be compensated for the sacrifice of their rights or legal expectations — has the Constitution demands.

That is precisaly what the article 171.º is about. In fact, this article predicts the situations that justifies the compensation in case of extinction of rights, based on reasons of territorial planning. And so, we pretend to make a critical analisys about those situations, examining the legal text in order to discover the requeriments of witch one, and discussing eventual problems about it.

Also, we will try not to forget the legal evolution on this subjeti, comparing the current regime with the previous.

In the end, a conclusion is presented, based on the global analisys of the legal regime, including to defend it as special type of compensation, when confronted with others also legaly predicted.

Keywords: *damages; compensation; expropriation; territorial planning; Decrete-Law n.º 80/2015*

APRESENTAÇÃO

O presente escrito surge na sequência da apresentação que efetuámos no âmbito das “*Primeiras Jornadas Portuguesas de Direito do Urbanismo e do Ambiente*”, organizadas pelo *Cedoua*. Optamos, neste pequeno excurso, por nos cingir à análise do atual regime positivo da habitualmente designada “*expropriação do plano*”. Ou seja, teremos por base a análise do art.º 171.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial [Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05 — doravante, apenas RJIGT].

Naturalmente, não pretendemos fazer uma análise exaustiva e conclusiva sobre esse regime legal, tão-só partilhar algumas notas mais

relevantes, e dúvidas suscetíveis de serem geradas pela norma. Nesta medida, procuraremos em primeiro lugar enquadrar a norma em causa à luz da Lei n.º 31/2014, de 30/05 [Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e de Urbanismo — LBP-SOTU], promovendo, de seguida, a análise de cada uma das hipóteses de indemnização que aquele art.º 171.º do RJIGT prevê.

Enunciado o propósito visado e a metodologia a seguir, começemos então por enquadrar este específico *dever de indemnizar*.

1. ENQUADRAMENTO

A prossecução do interesse público subjacente ao planeamento urbanístico implica, por vezes, o sacrifício de determinadas posições jurídicas dos cidadãos. De facto, e por assim dizer, existe uma espécie de *tensão latente* entre aquele interesse público e estas posições jurídicas dos particulares — isto, naturalmente, quando tais posições já existem na esfera jurídica destes.

Por razões de igualdade perante os sacrifícios determinados pela prossecução do interesse público, o ordenamento jurídico não pode ser alheio à respetiva *compensação*, incluindo, quando necessário, pela via indemnizatória.

Este texto vem a propósito disso mesmo. Mais concretamente, a respeito do regime positivado no art.º 171.º do atual RJIGT.

No entanto, antes de avançar para essa análise, impõe-se uma referência prévia, de modo a melhor compreender aquele regime. Referimo-nos à previsão do art.º 17.º da LBPSOTU, cuja epígrafe é elucidativa — “*sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados*”. E logo no n.º 1 é enunciado o princípio essencial a este respeito, podendo ler-se o seguinte: “*o sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados só pode ter lugar nos casos expressamente previstos na lei ou nos planos territoriais aplicáveis e mediante o pagamento de compensação ou indemnização.*”

Note-se que o teor da norma, ainda que incluída numa Lei de Bases, é *de per si* bastante concretizado. Com efeito, a sua leitura permite afastar, de imediato, a tutela indemnizatória ou compensatória de meras expetativas ou posições jurídicas *abstratas*. Ficam apenas abrangidos

os *direitos* preexistentes e juridicamente consolidados. Meras expectativas sem concretização na esfera jurídica do interessado, ou, sequer, um mero interesse legalmente protegido, permitem sustentar o direito à indemnização ou compensação.

Este princípio geral é bastante relevante, constituindo o ponto de partida essencial à compreensão do regime que aparece positivado no citado artigo do RJGT vigente. Tomando em linha de conta que em causa estão as habitualmente designadas *expropriações do plano*, o enunciado deste princípio geral é autoexplicativo quanto ao alcance dessa *expropriação*, *i. e.*, no que tange aos direitos que o legislador considera suscetíveis de “*expropriação*” — aqui entendida no sentido de afetação de determinado direito por razões urbanísticas e de planeamento do território.

Não menos importante é a previsão do n.º 2 do art.º 17.º da LBPSOTU, que dita o seguinte: “*A compensação ou indemnização a que se refere o número anterior é prevista, obrigatoriamente e de forma expressa, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição do sacrifício, nomeadamente através da definição de mecanismos de perequação deles resultantes.*” A primeira parte do comando normativo é diretamente dirigida à Administração — melhor dizendo, aos órgãos administrativos com competência regulamentar. Já a segunda parte corresponde ao primeiro ponto do qual se retira a preferência por mecanismos de *perequação*, em detrimento da imediata compensação pecuniária.

Relativamente, ainda, à primeira parte deste n.º 2, poderá levantar-se a questão das consequências associadas ao incumprimento daquele dever de previsão das formas de compensação ou indemnização. De facto, se em determinado plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal está previsto o sacrifício de direitos de particulares desacompanhado de qualquer definição de mecanismos de compensação, em princípio a consequência a retirar deverá ser a da ilegalidade da norma que prevê o sacrifício. E isto porque, tendo em consideração a redação normativa em análise, a única conclusão possível parece ser a de que a compensação ou indemnização é pressuposto necessário e indispensável ao próprio sacrifício — pelo que nunca este será lícito sem aquela.

Além da norma do plano, a ausência de previsão de mecanismos de compensação ou indenização é suscetível de sustentar um pedido de desaplicação da norma que prevê o sacrifício, se preenchidos os requisitos do art.º 73.º, n.º 3, al. a), do CPTA, no âmbito de uma ação de impugnação de ato administrativo. Dependerá sempre do caso concreto, nomeadamente se a norma é imediatamente operativa; admite-se essa hipótese em abstrato, mas, em princípio, será um problema a colocar em sede de contencioso regulamentar.

Enfim, a este respeito serão maiores as dúvidas do que as certezas, mas julgamos que a única conclusão admissível é a de que a imposição de sacrifício (e já assumindo a sua prévia admissibilidade legal e/ou regulamentar) sem compensação ou indenização será sempre *ilícita*, impondo o princípio da tutela jurisdicional efetiva que ao lesado sejam sempre concedidos meios processuais de defesa contra uma atuação administrativa desse género.

Por fim, no que ao art.º 17.º da Lei de Bases diz respeito, prescreve o seu n.º 3: *“independentemente do disposto nos números anteriores são indemnizáveis quaisquer sacrifícios impostos aos proprietários do solo que tenham efeito equivalente a uma expropriação.”* Estamos em presença de uma situação autónoma, não confundível com as previstas nos números que a antecedem (daí o inciso *“independentemente do disposto nos números anteriores”*), e que visa concretizar o princípio fundamental de proibição de expropriação sem a devida compensação. Quer isto dizer que, mesmos nos casos não abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 17.º, haverá sempre indenização se o sacrifício imposto tiver efeito equivalente a uma expropriação (por exemplo, pela absoluta impossibilidade de utilização do solo pelo proprietário, ainda que este mantenha o seu direito). Como dito, são situações que não se confundem com as previstas nos anteriores números: só se aplicará quando não seja possível fazer operar aquele mecanismo. Constitui, assim, uma espécie de cláusula de salvaguarda, na qual recairão todas as situações às quais se não aplique quaisquer das outras hipóteses previstas na lei. Salvaguarda que se exige por imperativo constitucional, atento o disposto no n.º 2 do art.º 62.º da CRP. De todo o modo, este n.º 3 do art.º 17.º da LBPSOTU será o menos relevante para este nosso excuro.

2. O ART.º 171.º DO RJIGT, EM GERAL

Vista, ao menos em termos gerais, a norma do art.º 17.º da LBPSOTU, segue-se analisar com maior detalhe a previsão do art.º 171.º do RJIGT.

Num primeiro olhar — que será desenvolvido de seguida pontualmente — podemos então afirmar que o artigo prevê um princípio geral (que enuncia no seu n.º 1), seguindo-se a referência a três hipóteses de indemnização, constantes dos n.ºs 2 a 4. Por seu lado, estas hipóteses sofrem um alargamento quanto à possibilidade de indemnização de certos prejuízos (n.º 7).

No restante, o artigo estabelece determinadas regras quanto ao regime aplicável e à entidade responsável pelo pagamento da indemnização, bem como no que diz respeito ao prazo para exercer o respetivo direito.

Antes de avançar, importa sublinhar que o preceito sucede ao art.º 143.º do anterior RJIGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/09). Até determinado ponto, o novo regime alinha com aquele anterior, mas também apresenta inovações. A esse respeito, será de assinalar no atual regime a melhor definição das situações dignas de tutela indemnizatória, mas também a superação da dificuldade que se gerava a propósito da interpretação daquele art.º 143.º do RJIGT de 1999.

Designadamente, a nova redação permitiu suplantar a dúvida quanto a saber se, no caso previsto no n.º 3 do art.º 143.º do anterior RJIGT, os requisitos aí previstos eram alternativos ou cumulativos [a respeito da querela, e a título ilustrativo, considerou-se a natureza cumulativa desses requisitos no acórdão do STA de 05/11/2013, proferido no processo n.º 0466/13 e no acórdão do TCA Norte de 28/04/2017, proferido no processo n.º 1831/07.6BEPRT; por outro lado, no acórdão do TCA Sul de 18/10/2012, proferido no processo n.º 01597/06, e no acórdão do STA de 15/10/2014, proferido no processo n.º 0996/06, foi considerada a natureza *alternativa* das situações previstas na norma].

De todo o modo, é preciso reconhecer que o art.º 143.º do RJIGT de 1999 representou a introdução de uma disciplina inovatória, muito relevante para a definição da proteção dos direitos dos particulares, autonomizando legislativamente a figura da indemnização por *expropriação do plano*. Na realidade, antes deste artigo 143.º do RJIGT de

1999 (que desenvolvia a Lei de Bases então vigente) não existia um regime específico, o que gerava dificuldades na determinação do modo como indemnizar o particular afetado (dado que, por força do art.º 62.º, n.º 2, da CRP, havendo efeito equivalente a expropriação, não era possível negar o direito à indemnização). Dando nota dessas dificuldades, e aliás demonstrando a ausência de unanimidade a esse respeito, deixamos referido o acórdão do STA de 07/10/2021, proferido no processo n.º 0695/14.8BALSB.

Em nota telegráfica, refira-se ainda que o regime do art.º 171.º do RJGT é aplicável nos casos de adoção de medidas preventivas e de normas provisórias, atendendo à expressa remissão feita no art.º 142.º do mesmo diploma.

Isto dito, passemos então à análise, em maior detalhe, da previsão do art.º 171.º do RJGT, nas suas várias dimensões.

2.1. A reafirmação da subsidiariedade do dever de indemnizar

Logo no seu n.º 1, o art.º 171.º do RJGT reafirma a subsidiariedade da indemnização em face de outros mecanismos de compensação. Recordemos que já do art.º 17.º da LBPSOTU era isso que resultava, nomeadamente quando o n.º 2 desse artigo fazia menção expressa à definição de mecanismos de perequação.

Quer isto dizer que, em bom rigor, a indemnização não é a primeira opção em matéria de compensação pelo sacrifício. Assim sendo, o regime indemnizatório só será aplicável naqueles casos em que não foi possível compensar o particular de outra forma, designadamente pela impossibilidade de prever mecanismos de perequação.

No caso concreto do art.º 171.º do RJGT, este princípio é reafirmado no seu n.º 8, aí se afirmando que só existe entidade responsável pelo pagamento de indemnização *quando a perequação compensatória não seja possível*.

Sumariando, só existe direito a indemnização por *expropriação do plano* quando se apure que não existe outra forma de compensação, nomeadamente por perequação.

Presente este cariz subsidiário da indemnização, passemos então à análise das várias previsões normativas do art.º 171.º do RJGT.

2.2. Primeira hipótese de indenização, prevista no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT

Segundo se prevê no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT, “o *sacrifício de direitos preexistentes e juridicamente consolidados que determine a caducidade, revogação ou a alteração das condições de licença, da comunicação prévia ou informação prévia válidos e eficazes determina o dever de justa indenização.*”

Desde logo, pode constatar-se que a norma define o que considera um direito preexistente e juridicamente consolidado, referindo três possibilidades a esse respeito: a licença, a comunicação prévia e a informação prévia. Compreende-se esta referência, dado que, em todas essas situações, o particular está efetivamente investido num direito, e já não numa simples expectativa jurídica abstrata.

A questão, porém, é se a previsão normativa não deveria ser ainda mais abrangente. Por exemplo, não é feita referência às situações em que o particular já dispõe de decisão favorável no que diz respeito à aprovação do projeto de arquitetura; ora, sabendo-se que essa é uma fase essencial na apreciação da viabilidade de determinadas operações urbanísticas, deveria ser considerada essa hipótese, dado que, sendo certo que o interessado ainda não tem propriamente um *direito à realização da operação urbanística*, existe já vinculação da Administração quanto às condições previstas naquele projeto — o mesmo é dizer, o particular sempre teria na sua esfera jurídica o direito a executar aquele projeto de arquitetura.

Enfim, poderá o legislador ter considerado que, nesse caso em que existe apenas projeto de arquitetura aprovado, não existe um direito *juridicamente consolidado*, porquanto o mesmo só ocorrerá posteriormente. Ainda assim, não deixa de ser muito discutível essa omissão na previsão legal.

Da mesma forma, e alargando ainda mais o leque de possibilidades, nada é referido na norma quanto às situações em que o prazo de decisão administrativa se encontra esgotado, sem que tenha havido decisão positiva e favorável por motivo imputável à Administração, quando esta era possível. Também neste caso seria de ponderar a aplicabilidade de idêntico regime, ou pelo menos com as necessárias adaptações, tendo

em consideração que neste caso não pode efetivamente falar-se de um direito juridicamente *consolidado* — quanto muito, foi violado o direito à decisão administrativa no prazo legal. Enfim, a situação poderá ser tratada no quadro da responsabilidade civil extracontratual, mas com as limitações que aí se conhecem em matéria de *ilicitude* juridicamente relevante para esse efeito.

Seja como for, importa aqui salientar que a letra do n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT não indica no sentido destes alargamentos, tendo em consideração a referência muito precisa que é feita quanto às situações abarcadas. E daí que o assunto possa ser tratado como *insuficiência da previsão normativa* (intencional da parte do legislador), discutível no quadro doutrinário.

Por outro lado, é indiscutível que as situações abarcadas (portanto, *licença, comunicação prévia e informação prévia*) constituem verdadeiros *direitos* juridicamente consolidados, pelo que o legislador não os podia ignorar, tendo em consideração a tutela compensatória da esfera jurídica dos particulares.

Existe, porém, outra nuance na norma que não pode deixar de ser salientada: para que exista direito à indemnização, é necessário que aqueles atos sejam *válidos e eficazes*.

O que significa, desde logo, que não existe direito à indemnização nos termos desta norma, quando fundado em ato administrativo *inválido*. Nos casos de *nulidade*, bem se compreende esta previsão: como o ato administrativo não produz efeitos jurídicos de qualquer natureza, não seria sequer coerente que nele se pudesse sustentar o direito à indemnização (em última instância, como o ato nunca produziu efeitos jurídicos, o particular não pode sequer alegar a violação de qualquer direito que se tenha formado na sua esfera jurídica). Mais difícil poderá revelar-se a análise de situações em que o ato administrativo constitutivo do direito se revele *meramente anulável* — especialmente nas situações em que o vício já não pode ser invocado, encontrando-se a decisão administrativa, ainda que ilegal, devidamente consolidada no ordenamento jurídico.

Nesta segunda situação, duas hipóteses se podem configurar: a primeira, atender ao teor literal da norma, e, tomando como referência o momento da prática do ato, considerar uma invalidade *anulatória* como impeditiva do preenchimento dos requisitos do direito à indem-

nização fundado no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT; a segunda, considerar que, estando o ato consolidado no ordenamento jurídico, deve ser tratado como *válido*, e, portanto, ainda suficiente para sustentar o preenchimento do direito à indemnização. Naturalmente, nestes casos de ato ferido de vício gerador do desvalor jurídico de mera anulabilidade, estamos sempre a pressupor situações em que a anulabilidade já não pode ser administrativamente conhecida (cf. art.º 168.º do CPA) nem judicialmente suscitada (*i. e.*, nos prazos previstos no art.º 58.º do CPTA), pois só nessas situações se poderá considerar o ato *juridicamente consolidado*, ainda que padecesse de vício.

Em nosso entender, embora sem o ensejo de apresentar uma resposta definitiva, parece-nos que o momento relevante para este efeito terá de ser o da afetação do direito, ou seja, a data em que se verifica a caducidade, revogação ou alteração das condições da licença, da comunicação prévia ou da informação prévia. Isto porque, para todos os efeitos, como o vício se considera consolidado (ou, caso se pretenda, *sanado por efeito do tempo*), o ato tem de considerar-se constitutivo de um direito, passando este a merecer a respetiva tutela indemnizatória. Portanto, segundo cremos, terá direito à indemnização o particular que seja titular de qualquer daqueles atos, válidos no momento do seu sacrifício. Não se trata de pretender introduzir, aqui, qualquer espécie de entropia ao princípio *tempus regit actum*; de facto, a perspetiva aqui mais relevante passa a ser a da esfera jurídica do particular, no momento em que o sacrifício do direito ocorre. E é nessa medida que ponderamos como mais adequada a interpretação segundo a qual se deverá aferir da validade do ato no momento em que o direito é sacrificado. Enfim, há que reconhecer que a solução a dar ao problema é discutível.

Certo é que, em qualquer caso, apenas um ato administrativo *válido* sustenta o direito à indemnização fundado no n.º 2 do art.º 171.º do RJIGT.

Mas além de válido, o ato tem também de ser *eficaz*. A questão da eficácia do ato compreende-se com o exemplo concreto da licença: podendo existir despacho de deferimento, o ato só será eficaz com a emissão do alvará. Do ponto de vista jurídico-concetual, a redação do preceito compreende-se: se o ato é, ainda, ineficaz (logo, sem que tenha produzido qualquer efeito jurídico) não se pode falar de um

verdadeiro direito por aquele constituído. Ainda assim, temos aqui de manifestar uma certa reserva a esta imposição legislativa. De facto, se tomarmos em linha de conta que é a própria lei que prevê certos períodos para o particular promover a prolação de um ato integrativo de eficácia (exemplo lapidar, o prazo para pedir o alvará) é muito duvidoso, mesmo do ponto de vista constitucional, a negação do direito à indemnização com fundamento na ineficácia do ato; em especial, como adiantado, naquelas situações em que essa ineficácia não pode ser imputada a qualquer comportamento omissivo do particular.

Assim — mas igualmente sem querer desenvolver o raciocínio a ponto de aqui formular um juízo definitivo a propósito do problema — estamos em crer que este pressuposto da *eficácia* de qualquer dos atos referidos na norma deverá ser lido *cum grano salis*, buscando a interpretação que melhor se adequa à sua conformidade constitucional, nomeadamente quanto à garantia do princípio da igualdade perante os sacrifícios impostos por razões de interesse público. Diremos, assim, que *geralmente* um ato ineficaz não pode sustentar o dever de indemnização fundado na norma em análise; mas *excecionalmente* poderá ter de admitir-se essa hipótese, designadamente naqueles casos em que não foi o laxismo ou a negligência do particular a contribuir para a ineficácia do ato aquando do momento do sacrifício imposto por razões de interesse público.

Resta dizer que os pressupostos enunciados são de natureza *cumulativa*, pelo que do preenchimento de todos eles depende o direito à indemnização.

2.3. Segunda hipótese de indemnização, prevista no n.º 3 do art.º 171.º do RJIGT

A segunda hipótese de indemnização está relacionada com as situações de restrição ao aproveitamento urbanístico constante da certidão de um plano de pormenor. Para compreender integralmente esta hipótese, cumpre tomar em consideração o disposto no art.º 108.º do RJIGT, com o qual está relacionada.

Segundo o n.º 1 deste art.º 108.º, “a certidão do plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), g) a i) do

n.º1 do artigo 102.º, e que seja acompanhada das peças escritas e desenhadas enunciadas no n.º 3 do artigo anterior, constitui título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano.” Portanto, o legislador considera que, neste caso, a certidão é suficientemente *constitutiva* e consolidadora de um direito digno de tutela indemnizatória.

Pressupostos cumulativos do dever de indemnizar são, neste caso, os seguintes:

- (i) Uma restrição ao aproveitamento urbanístico *constante da certidão* (excluindo, portanto, qualquer outro tipo de restrição, designadamente quanto a eventuais aproveitamentos urbanísticos que não constam da certidão);
- (ii) Que essa restrição resulte de *alteração, revisão ou suspensão* do plano de pormenor;
- (iii) E ocorra no prazo de execução previsto na programação do plano.

Saliente-se, portanto, que não é suficiente a existência da certidão cumprindo os requisitos que constam do art.º 108.º, n.º 1, do RJIGT. Mesmo que tal suceda, a restrição ao aproveitamento urbanístico terá sempre de ter como etiologia a alteração, revisão ou suspensão do plano, verificada no período temporal de execução previsto na respetiva programação.

Este último requisito é de particular relevância, podendo dele concluir-se que o legislador entendeu que apenas durante aquele período se pode falar de um direito consolidado e preexistente para efeitos indemnizatórios. Opção para a qual não temos crítica, considerando a especificidade do plano de pormenor, nomeadamente o seu grau de concretização, incluindo quanto à planificação da execução, sendo este prazo o espaço temporal que justifica um efetivo direito fundiário urbanístico. Daí que a inserção deste critério temporal constitua, em nosso entender, e pela especificidade do plano de pormenor, a introdução de um ponto de equilíbrio no regime indemnizatório.

2.4. Terceira hipótese de indemnização, prevista nos n.ºs 4 e 5 do art.º 171.º do RJIGT

A última situação em que se prevê o dever de indemnizar resulta da conjugação dos n.ºs 4 e 5 do art.º 171.º do RJIGT. Enquanto o n.º 4 define esse dever pela positiva, elencando os respetivos requisitos cumulativos, o n.º 5 promove essa definição pela negativa, *v.g.*, mediante a exclusão de determinadas situações que, em abstrato, podiam ser abrangidas pela previsão do número que o antecede.

Veja-se, então, a redação daquele n.º 4: “*de acordo com o princípio da proteção da confiança, são, ainda, indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal, desde que ocorram no decurso do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor.*”

Uma primeira nota para referir que o legislador se preocupou em esclarecer de forma expressa o fundamento do direito à indemnização: em causa, está a tutela do *princípio da proteção da confiança*. Portanto, não se trata de sacrificar um direito previamente existente ou consolidado, mas antes a própria confiança gerada aos particulares pela vigência de determinado plano.

Pareceria, assim, e num primeiro momento, estarmos perante uma previsão particularmente ampla ou alargada do direito à indemnização. No entanto, a leitura integral da norma afasta essa primeira ideia.

Em primeira linha, porque apenas está prevista a indemnização das restrições *singulares* às possibilidades *objetivas* de aproveitamento do solo. Portanto, uma situação que afeta concretamente determinada esfera jurídica em termos objetivos, incidindo, naturalmente, sobre uma realidade predial concreta.

Seguidamente, porque a norma serve-se do conceito de *encargo ou dano anormal*, reforçando, portanto, o carácter restrito da previsão. Aliás, a utilização deste conceito acaba por aproximar esta situação do regime da *indemnização pelo sacrifício*, atendendo a que também consta do art.º 16.º do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas [anexo à Lei n.º 67/2007, de 31/12]. Consideramos aliás, a este propósito, que valerá neste campo

a conceptualização vigente naquele regime da responsabilidade por facto lícito ou pelo sacrifício.

Como é sabido, vem sendo considerado dano ou encargo *anormal* aquele que excede os limites normalmente impostos pela convivência em sociedade, *i. e.*, os que se situam além dos limites impostos aos cidadãos pelo dever de suportar a atividade lícita da Administração (cf., a respeito, e entre muitos outros, o acórdão do STA de 07/04/2022, proferido no processo n.º 0103/13.1BEAVR; e o acórdão do TCA Norte de 21/10/2016, proferido no processo n.º 02595/12.7BEPRT).

Reitere-se, portanto, a seguinte conclusão: ao abrigo desta disposição, mesmo que exista a propalada restrição, esta só será indemnizável quando se mostre possível afirmar a produção de um encargo ou dano anormal.

Depois, é preciso notar que a norma só se refere aos *proprietários*. Nessa medida, parece que também subjetivamente o direito à indemnização acaba por ser limitado, porquanto não existe referência direta ou indireta aos titulares de outros direitos reais (menores) que permitam a possibilidade objetiva de aproveitamento do solo (nomeadamente, os casos do direito de superfície e do usufruto). Não terá sido, neste caso, esquecimento do legislador, mas antes uma intenção expressa de conferir o direito ao *proprietário*; outros *utilizadores* do prédio, que possam ser afetados na sua esfera jurídica, parecem recair na previsão do n.º 7 do art.º 171.º do RJIGT, no qual, basicamente, apenas se tutela negativamente a afetação, ou seja, pelas *despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização*. Se assim não se entender (dado que, como veremos, aquele n.º 7 não parece prescindir dos requisitos previstos nos n.ºs 2 a 4), sempre se dirá que esses outros afetados (portanto, aqueles que eram titulares de direitos reais menores) terão de socorrer-se das outras possibilidades previstas na lei, designadamente mediante o apelo à figura do *efeito equivalente a expropriação* ou, então, através da indemnização pelo sacrifício. Frise-se, no entanto, a necessidade de ponderar, nestes casos, as posições dos vários interessados, de tal forma que nem o proprietário se veja duplamente beneficiado (deduzindo, portanto, o valor pago ao eventual titular de direito real menor, ou parte dele, de modo equitativo), nem outros titulares de direitos sobre o prédio fiquem totalmente carentes de tutela jurídica.

Finalmente, a Lei exige ainda que as restrições sejam impostas *no decurso do período de três anos a contar da data* da entrada em vigor do plano.

Enfim, poderá então concluir-se que a previsão normativa se apresenta abrangente, mas vai sucessivamente diminuindo, através da introdução de vários requisitos travão, que delimitam de forma palpável os casos em que se admite o direito à indemnização.

A isto, e como adiantado, soma-se a previsão do n.º 5, que exclui o direito à indemnização nos casos de imposição de restrições que: sejam determinadas pelas características físicas e naturais do solo; pela existência de riscos para as pessoas e bens; ou pela falta de vocação do solo para o processo de urbanização e edificação que decorre da respetiva classificação prevista no plano territorial.

Esta previsão legal é compreensível e racional. Como se pode constatar, estamos perante restrições que não são propriamente determinadas pelo simples interesse público no planeamento urbanístico ou na gestão do solo, mas antes pelas características físicas ou naturais da própria realidade predial. Assim, e por exemplo, se determinado prédio já não servia para certo fim devido às suas características físicas e naturais (mesmo que o uso fosse admitido pelo plano), não se pode ponderar o direito à indemnização como se a imposição da restrição fosse determinada pelo interesse público urbanístico ou de planeamento do território. Bem vistas as coisas, pode dizer-se que é uma questão de falta de causalidade entre a imposição da restrição e a impossibilidade de aproveitamento do solo.

2.5. O alargamento do regime, de acordo com o n.º 7 do art.º 171.º

O regime previsto nos n.ºs 2 a 4 do art.º 171.º do RJIGT vem depois a ser alargado, por força da previsão do n.º 7; segunda esta norma, *“nas situações previstas nos n.ºs 2 a 4 são igualmente indemnizáveis as despesas efetuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano territorial se essa utilização for posteriormente alterada ou suprimida por efeitos de revisão ou suspensão daquele instrumento e essas despesas tiverem perdido utilidade.”*

Tendo em consideração a redação da primeira parte do preceito, pode concluir-se que o direito a ser indemnizado por estas despesas *depende* do preenchimento dos requisitos previstos nos n.ºs 2 a 4. Ou seja, se o particular afetado tem direito a ser indemnizado, por exemplo, nos termos do n.º 2, por preencher os requisitos aí previstos, então poderá também pedir a indemnização por estas despesas a que se refere o n.º 7.

Saliente-se que, na verdade, não estamos perante uma quarta possibilidade ou hipótese de indemnização, mas sim em presença de um alargamento quanto ao espectro de prejuízos ou despesas indemnizáveis. Trata-se, aqui, de tutelar por via ressarcitória os eventuais investimentos de confiança, *i. e.*, as despesas incorridas para concretizar uma determinada modalidade de utilização, então admitida.

Para este efeito, além de incumbir ao interessado a alegação e prova da realização dessas despesas, a indemnização dependerá ainda de dois outros requisitos, todos eles cumulativos: em primeiro lugar, há que demonstrar a causa da alteração ou supressão da modalidade de utilização, *i. e.*, que a mesma decorre de revisão ou suspensão do plano; em segundo lugar, deverá ainda ser demonstrado que as despesas efetuadas *perderam utilidade*, ou seja, que não têm qualquer aproveitamento restante — portanto, trata-se de uma *inutilidade definitiva* das despesas realizadas.

Também neste caso o regime legal poderia ser mais completo. Com efeito, não seria despiciendo prever a hipótese de indemnização pelas despesas necessárias à adaptação para certa modalidade de utilização, nomeadamente naquelas situações em que determinada realidade predial pode ser apenas parcialmente afetada pela revisão ou suspensão do plano, permitindo a continuação do seu uso, mas pressupondo um esforço de adaptação pelo proprietário (por exemplo, deslocando equipamentos; reconstruindo estruturas de apoio; etc...).

Em todo o caso, a previsão legal revela-se em geral equilibrada, procurando compatibilizar o direito à indemnização com a afetação dos recursos públicos.

3. A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DA INDEMNIZAÇÃO E O PRAZO DE CADUCIDADE

Cumprindo ainda deixar uma breve referência quanto ao regime da entidade responsável pelo pagamento da indemnização, bem como quanto ao prazo para exercer o direito indemnizatório.

Em relação à primeira questão, rege o n.º 8 do art.º 171.º do RJIGT, no qual se determina que, não sendo possível a perequação compensatória, *“é responsável pelo pagamento da indemnização prevista no presente artigo a pessoa coletiva que aprovar o programa ou plano territorial que determina direta ou indiretamente os danos indemnizáveis.”*

Portanto, mesmo que a restrição possa ser determinada, por exemplo, em plano diretor municipal, não significa que o responsável pela indemnização seja o Município. Nessa medida, se, por exemplo, a restrição imposta pelo plano resulta de adaptação a um programa (art.º 121.º do RJIGT), a entidade responsável pelo pagamento deverá ser a pessoa coletiva que aprovou o programa que, indiretamente, determinou os danos indemnizáveis.

Enfim, a análise será sempre casuística, até porque as várias hipóteses previstas nos n.ºs 2 a 4 do art.º 171.º do RJIGT são diversas, incluindo quanto aos seus fundamentos. Mas certo é que a ideia que perpassa na previsão da norma em análise é a de que a indemnização compete à pessoa coletiva pública que tenha proporcionado os prejuízos com a aprovação do programa ou do plano. O que, como referido, implica determinar qual o programa ou plano que, direta ou indiretamente, dá origem aos prejuízos indemnizáveis (noutros termos, importará determinar qual a real fonte do *sacrifício* imposto aos particulares).

Quanto ao prazo para exercer o direito, estatui-se no n.º 9 do art.º 171.º do RJIGT: *“o direito de indemnização caduca no prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor do plano territorial nos termos dos números anteriores.”*

Há a referir a este respeito a clareza da norma, em especial quanto à objetividade inserida em matéria de definição do termo inicial do prazo. De facto, o momento relevante para o início da contagem do prazo corresponde à entrada em vigor do plano territorial, evitando dessa forma a previsão de critérios que apelam à subjetividade dos

destinatários dos planos. Não importa, por isso, o momento em que o particular toma consciência da afetação da respetiva esfera jurídica por disposições do plano: o prazo inicia-se objetivamente aquando da entrada em vigor deste último.

Além disso, o prazo, sendo de caducidade (portanto, levará a extinção do direito, se este não for exercido atempadamente), é muito razoável (três anos), nada se lhe apontando em matéria de proporcionalidade.

4. A REMISSÃO PARA O CÓDIGO DAS EXPROPRIAÇÕES

Por último, não poderíamos deixar de notar, no âmbito deste escrito, a previsão do n.º 6 do art.º 171.º do RJIGT. Segundo este normativo, a indemnização prevista nos números 2 a 4 *segue o regime previsto no Código das Expropriações*.

Já no art.º 143.º, n.º 4, do RJIGT de 1999 se fazia essa remissão, embora a norma fornecesse um critério de fixação da indemnização, limitando-se a remeter o cálculo da indemnização para o Código das Expropriações. No atual regime, é feita uma remissão em bloco para o regime do Código das Expropriações, pelo que a indemnização será fixada de acordo com o naquele Código se estatui, sem que o RJIGT forneça, *per si*, um critério para esse efeito.

Poderá dizer-se, portanto, que a remissão para o Código das Expropriações foi alargada; nisto, não vemos crítica, considerando a vocação daquele Código em matéria de regime de fixação do *quantum* indemnizatório, e o paralelismo passível de ser estabelecido com a expropriação propriamente dita.

Resta referir que a remissão para o Código das Expropriações não afeta a competência material dos Tribunais administrativos para conhecer das ações destinadas a efetivar o direito à indemnização nos termos do art.º 171.º do RJIGT. Trata-se apenas da remissão para determinado regime jurídico supletivo (*i. e.*, para o Código das Expropriações), e não da tomada de posição sobre a concreta natureza jurídica da chamada *expropriação do plano* (podendo ser tratados em *paralelo* os regimes relativos à fixação da indemnização, tal não significa que se confundam, *máxime* quanto aos pressupostos do respetivo direito). Daí que os Tribunais administrativos mantenham a competência material para

este efeito [neste sentido, cf. o acórdão do Tribunal dos Conflitos de 07/02/2012, proferido no processo n.º 018/10].

5. CONCLUSÃO

Em jeito de conclusão, cumpre sublinhar que o regime do art.º 171.º do RJIGT se apresenta genericamente equilibrado, abrangendo de forma suficiente as várias possibilidades indemnizatórias, e tutelando suficientemente os particulares afetados pelas designadas *expropriações do plano*.

Mantendo o princípio da subsidiariedade da indemnização perante outras formas de compensação, a norma define hoje com suficientes segurança e clareza os pressupostos de cada uma das possibilidades indemnizatórias que contempla, superando, desta forma, alguns problemas gerados pelo regime do anterior RJIGT.

As poucas questões que ainda são suscetíveis de discussão podem ser resolvidas por via hermenêutica, em concreto pela busca do sentido que melhor se adequa às exigências constitucionais.

Constitui, ainda, um regime que clarifica a autonomização do instituto jurídico da indemnização pela imposição de sacrifícios em matéria de urbanismo, criando uma via diferenciada a este respeito, com pontos de contacto quer com o regime da responsabilidade por facto lícito, quer com o regime do Código das Expropriações. Porém, certo é que fixa pressupostos próprios e singulares, não confundíveis com qualquer daqueles regimes. Além de que, na esteira do anterior RJIGT, mantém clara a etiologia do dever de indemnizar aqui fixado: é sempre ditado pelo interesse público subjacente ao urbanismo e ao ordenamento do território.

Sem prejuízo de eventual evolução futura, trata-se, portanto, de um regime jurídico ponderado e equilibrado, garantindo da forma devida as posições subjetivas dos particulares perante a afetação dos seus direitos ou outras posições jurídicas consideradas dignas de tutela.



Avaliação de Impacte Ambiental

Environmental Impact Assessment

Ilda Côco

Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul
Appellate Judge of the Southern Central Administrative Court

RESUMO: No presente artigo, analisa-se, do ponto de vista da prática judiciária, a questão da impugnabilidade da declaração de impacte ambiental, bem como, resolvida esta questão no sentido de que esta declaração é um acto administrativo impugnável, as consequências da impugnabilidade desse acto.

Analisa-se, ainda, a questão do controlo judicial dos actos praticados no procedimento de avaliação de impacte ambiental, tendo em consideração a margem de discricionariedade administrativa nesta matéria.

Palavras-chave: avaliação de impacte ambiental; declaração de impacte ambiental; impugnabilidade; legitimidade processual; controlo judicial; discricionariedade administrativa; discricionariedade técnica.

ABSTRACT: The legal nature of the environmental impact statement, as well as the relation between the environmental impact assessment procedure and the procedure where final permission or authorization will be given, raises some judicial procedural issues.

In this text, we will analyse the question of judicial challenging of the environmental impact statement and, after concluding that it is an administrative act, submitted to the discipline of challenging administrative acts, the consequences of its judicial challenging.

The relation between the environmental impact assessment procedure and the permission or authorization procedure implies the possibility of challenging the environmental impact statement in the same legal action where final decision of administrative permission procedure is challenged, despite the eventual failure to meet the time limit for bringing an action against the environmental impact statement.

We intend to analyse it under the framework of challenging administrative acts before courts alleging illegalities committed during the administrative procedure, including administrative acts practised during the procedure and, in this regard, related issues, as legitimacy of the defendant in the context of that judicial action.

Judicial control of administrative acts carried out in the environmental impact assessment procedure will also be focused, taking into account administrative discretion activity, establishing a distinction between administrative discretion in the proper sense and technical administrative discretion, a distinction that appears essential in the line of jurisprudential evolution regarding the limits of judicial control of administrative discretion activity.

Keywords: environmental impact assessment; environmental impact statement; contestability; procedural legitimacy; judicial control; administrative discretion; technical administrative discretion.

1. INTRODUÇÃO

O regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (RAIA) consta, actualmente, do Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro, que transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente.

O Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro, revogou o Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, alterado pelo Decreto-lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro, o qual, por sua vez, tinha revogado o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de Outubro, tendo sido recentemente alterado pelo Decreto-lei n.º 11/2023, de 10 de Fevereiro, o qual, como consta do seu preâmbulo, “visa iniciar a reforma de simplificação dos licenciamentos existentes (...), simplificando a actividade das empresas sem comprometer a protecção do ambiente”.

A avaliação de impacte ambiental (AIA) é um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado: i) na elaboração de um estudo de impacte ambiental; ii) na realização de consultas públicas e de consultas a entidades competentes em razão da matéria; iii) na análise pelas autoridades competentes da informação apresentada no estudo e de eventual informação suplementar fornecida pelo proponente ou decorrente das consultas efectuadas; e iv) na conclusão fundamentada pela autoridade de avaliação de impacte ambiental sobre os efeitos significativos do projecto no ambiente, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós-avaliação” (artigo 2.º, alínea d), do RAIA).

Actualmente, o procedimento de AIA segue a tramitação prevista no Regime do Licenciamento Único do Ambiente, aprovado pelo Decreto-lei n.º 75/2015, de 11 de Maio, sendo que as decisões proferidas no procedimento de AIA, incluindo na fase de verificação da conformidade ambiental do projecto de execução, são prévias ao licenciamento ou autorização dos projectos susceptíveis de provocar efeitos significativos no ambiente, devendo a entidade licenciadora ou competente

para a autorização do projecto indeferir o pedido de licenciamento ou autorização sempre que não tenha sido previamente obtida decisão, expressa ou tácita, sobre a AIA (artigo 1.º, n.º 2, do RAIA).

A declaração de impacte ambiental (DIA) é a decisão, expressa ou tácita, sobre a viabilidade ambiental de um projecto, em fase de estudo prévio ou anteprojecto ou projecto de execução (artigo 2.º, alínea g), do RAIA), a qual pode ser favorável, favorável condicionada ou desfavorável e que, como resulta do n.º3 do artigo 1.º do RAIA, bem como, e de forma decisiva, do artigo 22.º do mesmo Regime, condiciona a decisão do pedido de licenciamento ou autorização, no seguinte sentido: i. a DIA favorável ou favorável condicionada permite, mas não impõe, o licenciamento ou autorização; ii. a DIA desfavorável impõe o indeferimento do pedido de licenciamento ou autorização.

Como resulta do artigo 22.º do RAIA, são nulos os actos de licenciamento ou de autorização praticados sem que tenha sido emitida DIA favorável ou favorável condicionada ou, no caso de projectos sujeitos a AIA em fase de estudo prévio ou anteprojecto, decisão favorável sobre a conformidade ambiental do projecto de execução.

A DIA é, assim, um acto praticado num procedimento próprio ou específico — o procedimento de AIA —, que condiciona a decisão que vai ser proferida num outro procedimento, qual seja, o procedimento de licenciamento ou autorização.

A natureza jurídica da DIA, bem como a relação que se estabelece entre o procedimento de AIA e o procedimento de licenciamento ou autorização, coloca, em sede judicial, questões de natureza processual. Abordaremos aqui, de uma perspectiva da prática judiciária, e não teórica, e na certeza de que se podem colocar outras, as questões que se prendem com a impugnabilidade da DIA e com a legitimidade processual passiva¹.

¹ A opção de abordar as questões enunciadas, e não outras que se podem colocar, resulta de, na nossa perspectiva, tais questões reflectirem a natureza específica da relação que se estabelece entre o procedimento de avaliação de impacte ambiental e o procedimento de licenciamento ou de autorização, bem como entre a DIA e o acto de licenciamento ou de autorização.

Abordaremos, também, ainda que de forma sucinta, algumas das questões que se colocam ao nível do controlo judicial dos actos praticados no procedimento de AIA².

2. QUESTÕES DE NATUREZA PROCESSUAL

Tendo sido discutida na doutrina e na jurisprudência a questão da natureza jurídica da AIA, é hoje maioritário o entendimento segundo o qual a DIA é um acto administrativo, sendo, e a doutrina não é unânime quanto a este aspecto, um acto administrativo prévio, na medida em que constitui pressuposto da decisão de licenciamento ou autorização do projecto.

A mencionada discussão doutrinária e jurisprudencial resultou, essencialmente, da circunstância de o Decreto-lei n.º 186/90, de 6 de Junho, que transpôs para o ordenamento jurídico nacional a Directiva n.º85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho, que estabelecia as normas relativas à avaliação dos efeitos de determinados projectos, públicos e privados, no ambiente, designar a decisão proferida no procedimento de avaliação de impacte ambiental de parecer (artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 186/90, de 6 de Junho), o qual apenas deveria ser tido em consideração pela entidade competente para a aprovação do projecto, o que apontava para a sua natureza não vinculativa.

O Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que revogou o Decreto-lei n.º 186/90, de 6 de Junho, de modo diferente, refere-se, expressamente, à decisão do procedimento de AIA, a qual “consta da DIA” (artigo 17.º), definindo, ainda, a sua força jurídica (artigo 20.º), o que, na nossa perspectiva, tornou clara a natureza jurídica da DIA, que não sofreu alteração com o Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro.

Sendo um acto administrativo, a DIA tem sido considerada pela doutrina e pela jurisprudência como um acto administrativo impugnável.

Até à revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, a impugna-

² O presente texto corresponde, no essencial, à comunicação que efectuámos nas Primeiras Jornadas Portuguesas de Direito do Urbanismo e Ambiente, que tiveram lugar na Casa do Juiz, em Coimbra, no dia 13 de Maio de 2023.

bilidade dos actos administrativos prévios, ou seja, dos actos que condicionam a prática de um outro acto — o seu sentido, conteúdo —, resultava de uma construção jurisprudencial que assentava, essencialmente, na constatação de que, apesar de prévio, tal acto condicionava, de forma irreversível, a decisão final do procedimento.

Foi, assim, admitida, designadamente, a impugnabilidade da decisão de aprovação do projecto de arquitectura proferida no procedimento de licenciamento de operações urbanísticas, uma vez que, como resulta do artigo 20.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-lei n.º555/99, de 16 de Dezembro, a conformidade do projecto com os planos municipais ou intermunicipais de ordenamento no território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas, restrições de utilidade pública e quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspecto exterior e a inserção urbana e paisagística das edificações, bem como sobre o uso proposto, é apreciada aquando da aprovação do projecto de arquitectura, não voltando a ser apreciada no momento da prática do acto de licenciamento — acto final do procedimento —, que tem lugar após a apresentação dos projectos das especialidades.

A impugnabilidade da DIA, com base na mencionada construção jurisprudencial, surge, assim, quase como uma evidência, uma vez que, como já referimos, a DIA condiciona a decisão do procedimento de licenciamento ou de autorização, constituindo a decisão final sobre a viabilidade ambiental do projecto.

Com efeito, a DIA é emitida no quadro de um procedimento distinto, ainda que conexo, do procedimento de licenciamento ou de autorização, consubstanciando o acto final do procedimento de AIA, tendo eficácia externa, na medida em que condiciona a decisão final do procedimento de licenciamento ou de autorização, definindo a posição da Administração quanto ao impacte ambiental do projecto.

Com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, o artigo 51.º, n.º 2, alínea a), do CPTA veio estabelecer que são impugnáveis as decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento, sendo que,

no entanto, o n.º 3 do mesmo artigo permite a impugnação do acto final do procedimento com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a acto que tenha determinado a exclusão do procedimento ou a acto que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma.

Não sendo, como resulta do que já referimos, emitida no âmbito do procedimento de licenciamento ou de autorização, mas num procedimento distinto, a DIA não cabe directamente no âmbito de aplicação da norma do artigo 51.º, n.º 2, alínea a), do CPTA, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 Outubro, e, consequentemente, da norma do n.º 3 do mesmo artigo, uma vez que ambas se reportam a decisões tomadas no mesmo procedimento.

Por outro lado, e a montante, sendo a DIA um acto administrativo que põe termo ao procedimento de AIA, ou seja, que constitui a decisão final deste procedimento, a sua impugnabilidade resulta da regra geral contida no n.º 1 do artigo 51.º do CPTA.

Não obstante, e tendo como certo que a DIA é um acto administrativo impugnável, podem ocorrer situações em que a aplicação da norma do n.º 3 do artigo 51.º do CPTA, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, se pode mostrar adequada e, até, necessária.

Com efeito, embora, regra geral, a impugnabilidade de um determinado acto administrativo seja entendida como favorável aos particulares interessados, não podemos perder de vista as consequências que resultam do entendimento segundo o qual a DIA é um acto administrativo impugnável, que se prendem, em suma, com a possibilidade de aquele acto se consolidar na ordem jurídica por falta de impugnação judicial no prazo legalmente previsto para o efeito.

Neste sentido, não sendo impugnada a DIA, a mesma consolidar-se-ia na ordem jurídica, o que poderia significar que o acto final do procedimento de licenciamento ou de autorização já não poderia ser impugnado com fundamento na ilegalidade da DIA.

Admitindo-se, como não podemos deixar de admitir, que a doutrina e a jurisprudência que se têm pronunciado no sentido da impugnabilidade da DIA não pretendem afastar a possibilidade de o acto de licenciamento ou de autorização ser impugnado com fundamento na invalidade da DIA, não podemos olvidar que a DIA e o acto de licen-

ciamento ou de autorização são actos administrativos distintos, com pressupostos, também eles, distintos, praticados em procedimentos conexos, e não no âmbito do mesmo procedimento.

Assim, sendo a DIA um acto administrativo impugnável, a sede própria para o Tribunal conhecer da sua invalidade é a acção de impugnação da DIA, e não a acção de impugnação do acto de licenciamento ou de autorização, sendo que se é de admitir que o acto de licenciamento ou de autorização é um acto consequente da DIA e, como tal, será inválido se a DIA também o for, isto não significa, na ausência de uma norma legal que expressamente o permita, que a invalidade da DIA possa ser conhecida numa acção que tem por objecto o acto de licenciamento ou de autorização, designadamente, quando, por força do decurso dos prazos de impugnação, já não é legalmente admissível impugnar a DIA, seja autonomamente, seja em cumulação com o acto de licenciamento ou de autorização.

Nesta medida, e reconhecendo a relação de conexão que se estabelece entre a DIA e o acto de licenciamento ou de autorização, admitimos como possível uma interpretação extensiva da norma do n.º3 do artigo 51.º do CPTA, de forma a permitir a impugnação do acto final do procedimento de licenciamento ou de autorização com fundamento na ilegalidade da DIA.

Interpretação extensiva, esclareça-se, reiterando o que já referimos, porque a norma do artigo 51.º, n.º 3, do CPTA, na redacção introduzida pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, se reporta a actos praticados no mesmo procedimento e a DIA é emitida num procedimento distinto do procedimento de licenciamento ou de autorização.

Importa, no entanto, referir que a aplicação da norma do n.º 3 do artigo 51.º do CPTA, na redacção introduzida pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, apenas se mostra necessária nas situações em que o interessado, por força do decurso do prazo legal de impugnação, já não pode impugnar a DIA, verificando-se a excepção de intempestividade da prática do acto processual quanto à impugnação da DIA. Nas demais situações, deverá ser impugnada a DIA, ainda que em cumulação com a impugnação do acto de licenciamento ou de autorização.

Adoptando-se o entendimento supra exposto quanto à possibilidade de impugnação do acto de licenciamento ou de autorização com fundamento na ilegalidade da DIA, a questão que se coloca, necessa-

riamente, é a de saber quem tem legitimidade processual passiva, se apenas a entidade autora do acto de licenciamento ou de autorização ou se, também, a autoridade de AIA.

Com efeito, quando o objecto da acção de impugnação é a DIA, a legitimidade processual passiva pertence, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do CPTA, à autoridade de AIA. No entanto, quando o objecto da acção é o acto de licenciamento ou de autorização, ainda que com fundamento na ilegalidade da DIA, a entidade demandada é, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do CPTA, a entidade autora do acto de licenciamento ou de autorização, sendo que, contudo, estando em causa a legalidade da DIA, a autoridade de AIA não pode deixar de ter intervenção no processo.

Podemos recorrer aqui à figura dos contra-interessados [artigo 57.º do CPTA], uma vez que a autoridade de AIA será titular de um interesse legítimo na manutenção do acto impugnado, desde que, claro está, tal acto se mostre conforme com a DIA.

Mais complexa é a situação em que é impugnado o acto de licenciamento ou de autorização com fundamento na falta de DIA, isto é, quando não existiu procedimento de avaliação de impacto ambiental, alegando o autor que o projecto licenciado ou autorizado deveria ter sido sujeito a AIA, cabendo esta decisão à autoridade de AIA, e não à entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto, ou seja, e atento o disposto no artigo 3.º, n.º 6, do RAIA, quando estão em causa projectos em área sensível, concretamente, áreas protegidas, classificadas ao abrigo do Decreto-lei n.º 142/2008, de 24 de Julho; Sítios da Rede Natura 2000, zonas especiais de conservação e zonas de protecção especial, classificadas nos termos do Decreto-lei n.º 140/99, de 24 de Abril, no âmbito das Directivas n.ºs 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, e 92/43/CEE, do Conselho de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens; zonas de protecção dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação, definidas nos termos da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro [artigo 2.º, alínea a), do RAIA].

Na situação enunciada, e ainda que a autoridade de AIA não tenha proferido decisão sobre a sujeição do projecto a AIA, a mesma não pode deixar de ter intervenção na acção, sendo, assim, de admitir a

sua intervenção como contra-interessado, ainda que a mesma venha a assumir uma posição divergente da posição da entidade demandada, ou seja, da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto.

Esta última ressalva mostra-se necessária na medida em que não é de excluir a possibilidade da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto e a autoridade de AIA não estarem de acordo quanto à competência para decidir a sujeição do projecto a AIA.

Por elucidativa, recorremos aqui a uma situação concreta com que já nos deparámos: impugnado o acto de licenciamento de uma operação urbanística com fundamento, entre outros, na falta de um parecer obrigatório e vinculativo, mas em que a entidade licenciadora tinha proferido a decisão final do procedimento de licenciamento sem que aquele parecer tivesse sido emitido, por ter considerado, em suma, que, decorrido o prazo para a emissão do parecer, o poderia fazer, é questionada a legitimidade processual passiva da entidade a quem competia emitir o parecer em virtude de a mesma acompanhar a posição do autor quanto à ilegalidade do acto.

Na mencionada situação concreta, considerando que a posição processual das partes é definida à luz do disposto nas normas sobre legitimidade, designadamente, face ao disposto nos artigos 9.º, 10.º e 57.º do CPTA, concluímos que a circunstância de a entidade a quem competia a emissão do parecer acompanhar o juízo do autor quanto à ilegalidade do acto impugnado não era susceptível de alterar a posição processual que a mesma deveria ocupar na acção.

Mantendo o mencionado entendimento, concluímos, primeiro, que a autoridade de AIA não pode deixar de ser parte na acção de impugnação de um acto de licenciamento ou de autorização com fundamento na falta de DIA quando seja a entidade competente para decidir a sujeição do projecto a AIA e, depois, que a sua posição processual não é alterada ainda que acompanhe a posição do autor no que respeita à sujeição do projecto a AIA.

3. CONTROLO JURISDICIONAL DOS ACTOS PRATICADOS NO PROCEDIMENTO DE AIA

A questão do controlo jurisdicional/judicial das decisões proferidas no procedimento de AIA, designadamente, da DIA, tem sido objecto de discussão na doutrina e na jurisprudência, sendo que, na apreciação desta questão, partimos, essencialmente, dos termos em que a mesma tem sido discutida na jurisprudência.

A jurisprudência maioritária vai no sentido de que a Administração goza de uma margem de discricionariedade na avaliação de impacte ambiental, pelo que o Tribunal apenas poderá sindicar o teor da DIA em caso de erro grosseiro ou manifesto, o que, no entanto, admite-se, poderá implicar a produção de prova pericial e/ou testemunhal.

De facto, o erro grosseiro ou manifesto poderá, eventualmente, resultar da análise dos elementos que constam do processo administrativo. No entanto, quando tal não suceda, atento o princípio da tutela jurisdicional efectiva, e tendo como pressuposto que foram alegados factos concretos que, a resultarem provados, são susceptíveis de demonstrar a existência de um erro grosseiro ou manifesto, deve ser permitida à parte produzir prova sobre os mencionados factos, na certeza de que o conceito de erro grosseiro ou manifesto não se resume ao erro que o Tribunal pode detectar unicamente com base na análise dos elementos que constam do processo administrativo.

Não podemos, no entanto, deixar de estabelecer uma distinção entre o controlo judicial dos factos objectivos que constituíram pressuposto da AIA e, conseqüentemente, da DIA, e esse controlo quanto ao juízo sobre o impacte ambiental do projecto, ou seja, sobre “o conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas no ambiente, sobre determinados factores, num determinado período de tempo e numa determinada área, resultantes da realização de um projecto, comparadas com a situação que ocorreria, nesse período de tempo e nessa área, se esse projecto não viesse a ter lugar” (artigo 2.º, alínea k), do RAIA).

Ora, a margem de discricionariedade que é reconhecida à Administração no quadro do procedimento de avaliação de impacte ambiental não abrange a definição dos pressupostos de facto sobre os quais incide o juízo sobre o impacte ambiental do projecto.

As limitações que se colocam ao Tribunal no que respeita ao conhecimento do erro sobre os pressupostos de facto da avaliação de impacte ambiental não se prendem, assim, e em rigor, com o respeito pela margem de discricionariedade da Administração, mas, o que é substancialmente diferente, com as dificuldades em apurar a realidade fáctica existente à data em que aquela avaliação teve lugar.

Com efeito, o decurso do tempo, por si só, ou seja, sem qualquer intervenção humana, é susceptível de alterar a realidade fáctica existente à data em que a avaliação de impacte ambiental teve lugar, concretamente, no que respeita aos elementos ambientais relevantes para aferir daquele impacte, a que acresce a possibilidade de a área de execução do projecto ser intervencionada em momento anterior à produção de prova na acção judicial.

Por elucidativo, recorreremos aqui a uma situação concreta com que já nos deparámos: efectuada uma perícia no âmbito de uma acção em que se mostrava necessário apurar se existiam determinadas espécies arbóreas na área de execução de uma operação de loteamento, quando os peritos se deslocaram ao local já tinham sido executadas algumas obras de urbanização, o que, necessariamente, tinha alterado a realidade existente à data da avaliação de impacte ambiental.

Reconhecendo a existência das mencionadas limitações no que respeita ao conhecimento do erro sobre os pressupostos de facto, não vemos, no entanto, como as mesmas podem ser ultrapassadas, sendo certo que a validade dos actos administrativos é apreciada tendo em consideração os pressupostos de facto existentes à data da sua prática e, por muito célere que o Tribunal seja na instrução da acção, podem sempre ocorrer alterações da realidade ambiental num curto espaço de tempo e não ser possível determinar a situação existente à data da avaliação de impacte ambiental.

Quanto ao controlo judicial da apreciação efectuada pela autoridade de AIA sobre o impacte ambiental do projecto, cumpre referir que a mesma consubstancia uma apreciação ou juízo técnico, ou seja, que tem por base regras ou normas técnicas que constituem o resultado de uma análise de tipo científico, razão pela qual se tem considerado que a avaliação de impacte ambiental se situa no âmbito da designada discricionariedade técnica da Administração.

A discricionariedade que é reconhecida à autoridade de AIA na avaliação de impacto ambiental pode não comportar, assim e, em rigor, uma escolha ou margem de livre apreciação, pelo que não podemos deixar de admitir a possibilidade de o juízo técnico sobre o impacto ambiental do projecto ser objecto de controlo judicial, devendo o juiz, para tanto, recorrer à prova pericial, o que, contudo, tem como pressuposto necessário a alegação de factos concretos tendentes a demonstrar que o juízo sobre o impacto ambiental do projecto não está correcto, não sendo suficiente, para o efeito, a mera alegação conclusiva de que o projecto causa, ou não causa, um impacto negativo no ambiente.

Não desconhecemos a jurisprudência no sentido de que o controlo judicial da actividade discricionária da Administração, ainda que no âmbito da designada discricionariedade técnica, é limitado, cingindo-se às situações de erro grosseiro ou manifesto. Contudo, tem-se verificado uma evolução da jurisprudência no sentido de admitir um controlo judicial mais amplo dos actos praticados pela Administração no âmbito da designada discricionariedade técnica, o que tem encontrado o seu fundamento, em suma, na circunstância de, nos casos em que a decisão administrativa assenta em pressupostos ou critérios técnicos, a Administração não gozar de uma verdadeira margem de livre apreciação.

Também não desconhecemos as dificuldades que o controlo judicial dos actos praticados pela Administração no quadro da designada discricionariedade técnica coloca, designadamente, e reportando-nos agora à avaliação de impacto ambiental, se o juízo técnico efectuado pelos peritos na acção de impugnação da DIA não coincidir integralmente com o juízo efectuado pela autoridade de AIA relativamente ao impacto ambiental do projecto, o que, aliás, e a montante, poderá resultar da realidade ambiental objecto de análise pelos peritos no âmbito da realização da perícia não coincidir com a realidade que constitui pressuposto da avaliação de impacto ambiental.

As mencionadas dificuldades não devem, no entanto, na nossa perspectiva, constituir fundamento para, *a priori*, se excluir qualquer possibilidade de o juízo sobre a avaliação de impacto ambiental ser objecto de controlo judicial, ainda que nos termos limitados em que o controlo judicial dos actos praticados no âmbito da discricionariedade técnica

da Administração tem sido admitido pela jurisprudência, ou seja, apenas em situações de erro grosseiro ou manifesto.

Não podemos, também, deixar de fazer referência às especiais dificuldades que se podem colocar quando não há uma DIA expressa e, concretamente, quando o acto de deferimento tácito a que se refere o artigo 19.º, n.º 2, do RAIA se formou antes de ser efectuada a apreciação técnica da estudo de impacte ambiental e/ou o parecer técnico final do procedimento de AIA (artigo 16.º, n.º 1, do RAIA).

Numa primeira apreciação e sem quereremos tomar uma posição definitiva, afigura-se-nos que a fundamentação da decisão da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto a que se refere a norma do artigo 16.º, n.º4, do RAIA é, essencialmente, formal, o que, em alguma medida, é corroborado pela referência às razões de facto e de direito que justificaram a decisão, remetendo-se, assim, para a definição de fundamentação formal dos actos administrativos (artigo 153.º, n.º 1, do CPA).

Não obstante, nos casos em que a entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto proceder a um juízo sobre o impacte ambiental do projecto, tal colocará não só as dificuldades que já enunciámos, como outras, quando esse juízo não estiver ancorado nos elementos a que se refere o artigo 16.º, n.º 1, do RAIA.

A questão do controlo judicial das decisões proferidas no quadro do procedimento de avaliação de impacte ambiental não se limita à DIA, colocando-se, também, quanto à decisão de sujeição a AIA dos projectos submetidos a uma análise caso a caso, a que se refere o artigo 3.º do RAIA, bem como quanto à decisão de dispensa do procedimento de AIA, prevista no artigo 4.º do mesmo Regime.

Assim, e no que respeita à decisão de sujeição a AIA dos projectos submetidos a uma análise caso a caso, cumpre referir que os critérios de selecção dos projectos que constam do anexo III do RAIA parecem conferir alguma margem de discricionariedade à Administração que não assenta exclusivamente em critérios ou normas técnicas, pelo que o controlo judicial da mencionada decisão se deve limitar, em princípio, às situações de erro grosseiro ou manifesto.

Quanto à decisão de dispensa do procedimento de AIA, cumpre referir que o legislador não concretiza as “situações excepcionais” que permitem essa dispensa, sendo que a Directiva n.º 2011/92/UE, do

Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, também não concretiza os “casos excepcionais” que, e recorrendo à terminologia utilizada na mesma Directiva, permitem isentar um projecto específico, pelo que o controlo judicial do juízo sobre a excepcionalidade das circunstâncias surge como muito limitado.

O Supremo Tribunal Administrativo já se pronunciou sobre o controlo judicial da decisão de dispensa do procedimento de AIA, tendo concluído, em suma, que o juízo que qualifique as circunstâncias do caso como excepcionais não é sindicável pelos Tribunais, salvo ocorrendo algum erro manifesto no seu iter ou no seu resultado³.

Quando não tenha sido proferida decisão sobre a dispensa do procedimento de AIA e seja intentada acção de condenação à prática do acto devido (artigo 4.º, n.º 11, do RAIA), o Tribunal apenas poderá condenar a Administração a decidir o pedido, não podendo decidir a pretensão material do interessado, verificando se se encontram preenchidos os pressupostos para a dispensa do procedimento de AIA.

Esclareça-se, por fim, que a distinção que, em alguma medida, estabelecemos entre o “grau” de controlo judicial da DIA, por um lado, e das decisões de sujeição a AIA e de dispensa do procedimento de AIA, por outro, encontra o seu fundamento no diferente “tipo” de discricionariedade de que a Administração pode gozar em cada uma dessas decisões, o que tem como pressuposto a distinção entre a designada discricionariedade técnica e discricionariedade enquanto margem de livre de decisão.

4. CONCLUSÃO

Como referimos inicialmente, a natureza jurídica da DIA e a relação que se estabelece entre a DIA e o acto de licenciamento ou de autorização, bem como entre o procedimento de AIA e o procedimento de licenciamento ou de autorização, coloca ou, pelo menos, é susceptível de colocar, questões de natureza processual no quadro da impug-

³ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 16/02/2017, proferido no Processo n.º01001/16, disponível em www.dgsi.pt.

nação contenciosa seja da DIA, seja do acto de licenciamento ou de autorização.

Tendo abordado duas questões específicas, quando muitas outras se poderiam colocar, concluímos que a decisão de tais questões, atenta a mencionada relação, poderá passar pela adopção de soluções idênticas àquelas que o legislador consagrou para as situações em que estão em causa actos praticados no âmbito do mesmo procedimento, na certeza de que o reconhecimento da natureza jurídica da DIA como acto administrativo não pode ter como efeito a diminuição das garantias de tutela dos interessados e, por maioria de razão, de tutela do ambiente.

Quanto ao controlo judicial das decisões proferidos no procedimento de AIA, consideramos que é de afastar qualquer entendimento apriorístico no sentido da insindicabilidade judicial de tais decisões, procurando-se, antes, determinar, face a cada situação concreta, qual a margem de discricionariedade de que a Administração goza, distinguido entre discricionariedade em sentido próprio, ou seja, que comporta uma margem de livre decisão, e discricionariedade técnica, isto é, quando a decisão da Administração tem de assentar em regras técnicas, tendo sempre presente a evolução que se tem verificado na jurisprudência relativamente ao controlo judicial dos actos praticados pela Administração no âmbito da designada discricionariedade técnica.



Contributo para uma Reflexão Crítica sobre a Evolução dos Benefícios Fiscais à Reabilitação Urbana (e de edifícios), em Sede de IMI e IMT

**Contribution to a Critical Reflection on the Evolution
of Tax Benefits for Urban (and Building) Rehabilitation
in the Scope of ‘IMI’ and ‘IMT’**

Ana Luísa Paiva

Assistente Convidada na Secção de Ciências Jurídico-Económicas e Doutoranda
em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Advogada.

*Assistant at the Juridical and Economics Sciences Department and PhD Student
in Public Law of the Faculty of Law of the University of Coimbra. Lawyer.*

RESUMO: A degradação física do património imobiliário (designadamente dos centros históricos das cidades) e a *deficiente* ocupação edificatória do território consubstanciam a *pedra angular* da *construção* de um “urbanismo de reabilitação urbana” determinado a requalificar e revitalizar o tecido urbano degradado, através de um conjunto de alterações nos diversos quadros legislativos e regulamentares.

No seio da desafiante e exigente *empreitada* de articular o dever de reabilitar que impende sobre os privados com o dever de promoção da reabilitação urbana que interpela o Estado, têm vindo a ser consagradas (e, sucessivamente, *acomodadas*), com relevância para o objeto da investigação que nos ocupa, um conjunto de isenções em sede de impostos sobre o património, que pretendem potenciar o investimento privado na conservação e reabilitação do edificado existente, num tempo onde o direito à habitação e ao planeamento urbano assumem especial preponderância.

Palavras-Chave: Fiscalidade; Benefícios Fiscais; Urbanismo; Impostos sobre o Património; Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI); Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT); Reabilitação Urbana; Reabilitação de Edifícios.

ABSTRACT: The physical deterioration of real estate (namely, in historic city centres) and the defective building occupation of the territory are foundational for the edification of a “urban rehabilitation urbanism” determined to requalify and revitalize decayed urban fabric, through the modification of the legislative and regulatory framework in force.

Under the challenging and demanding task of articulating the duty of private actors to rehabilitate with the duty of the State to promote urban rehabilitation, a wide range of exemptions from property taxes, which are aimed at encouraging private investment in the conservation and rehabilitation of existing buildings, have been consecrated (and, successively, accommodated).

In fact, the debate concerning the effective concretization of tax benefits to urban rehabilitation remains quite relevant, largely due to the undeniable practical relevance of the issue in question, especially as it is “intertwined” with the constitutional rights to housing and urban planning, and is part of the range of measures on which the dynamization, realization and implementation of those rights depend.

Thus — aware of the several points of contact between urbanism and taxation, but limiting the object of this research paper to the analysis of the tax benefits that the legislator has reserved for urban rehabilitation in the scope of ‘IMI’ and ‘IMT’ —, we will critically reflect on the evolution of the aforementioned tax benefits.

Key-Words: Taxation; Tax Benefits; Urbanism; Property Taxes; Municipal Property Tax (‘IMI’); Municipal Property Transfer Tax (‘IMT’); Urban Rehabilitation; Building Rehabilitation.

PROLEGÓMENOS

A notória e preocupante degradação física do património imobiliário (designadamente dos centros históricos das cidades¹)² e a *deficiente* ocupação edificatória do território — realidades a que a primeira década do séc. XXI não escapou — ergueram alicerces para o reconhecimento da necessidade, cada vez mais premente, de requalificar os centros urbanos³ e, bem assim, determinaram a adoção de uma plêiade de alterações nos diversos quadros legislativos e regulamentares, *empreitada* na qual o direito fiscal, desde cedo, marcou presença, procurando promover e incentivar a revitalização do tecido urbano⁴.

Daqui despontou um verdadeiro *urbanismo de reabilitação urbana*⁵ — marcado por um conceito amplo de reabilitação movido por *metas* de cariz económico, político, social, cultural e ambiental — que se vê interpelado por um conjunto de desafios, dos quais se destaca aquele que se reconduz à articulação do dever de reabilitar que recai sobre os privados⁶ com o dever de promoção de reabilitação urbana⁷ que

¹ Sobre a definição de “cidade”, v. António Cândido de OLIVEIRA e Fernanda Paula OLIVEIRA, “Problemas das Cidades em Portugal”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 13 e ss.

² Para uma análise *estatística* da reabilitação no século passado v. Jorge CARVALHO, “Um Caminho para a melhoria da Prática Urbanística”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 113.

³ A propósito da situação urbanística de então v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo — de um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social”, 2.^a ed., Almedina, Coimbra, 2012, pp. 47 e ss.

⁴ Diogo Duarte de CAMPOS, “Pagar a Conta da Reabilitação Urbana”, in Suzana Tavares da SILVA e Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Pagar a Conta da Cidade*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013, p. 86.

⁵ Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs: que conceito de reabilitação e que benefícios fiscais em matéria de IVA?”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 13, AEDRL, janeiro/março de 2017, p. 25; Fernanda Paula OLIVEIRA, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo...”.

⁶ Estamos a referir-nos, entre o mais, aos deveres de reabilitação e conservação (ordinária e extraordinária) dos edifícios dos proprietários e (em determinadas circunstâncias) dos moradores — a este propósito v. João Tomé PILÃO, “A Responsabilização do Morador na Reabilitação Urbana”, in *Revista CEDOUA*, n.º 45, Gestlegal, Coimbra, 2020, pp. 76 e ss.

impende sobre o Estado e o responsabiliza e impele a adotar políticas públicas de reabilitação urbana⁸. É, pois, este *dever de promoção* que consubstancia o *fundamento ético-normativo*⁹ para que o legislador consagre disposições legislativas que pretendem potenciar o investimento privado na conservação e reabilitação do edificado existente¹⁰, bem como nas *novas construções* que visem substituir edificações preexistentes¹¹.

Não obstante integrar há largos anos *a agenda* do Estado, o debate em torno da efetiva concretização dos benefícios fiscais à reabilitação urbana mantém-se em voga, o que, em muito, se fica a dever à inegável relevância prática que o tema reveste, mormente por se “entrelaçar” com os direitos à habitação e ao planeamento urbano previstos na Constituição¹² e integrar o leque de medidas de que depende a dinamização, efetivação e execução desses direitos¹³.

Reconhecendo que uma análise escarpada da(s) temática(s) em apreço sempre convocará uma abordagem holística e multidisciplinar¹⁴,

⁷ Cfr. art.º 5.º do RJRU.

⁸ V. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e do Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas?”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 25, AEDREL, janeiro/março de 2020, pp. 116 e ss.

⁹ Eduardo FIRMINO, “Políticas Públicas de Incentivo à Reabilitação Urbana. A Fiscalidade”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 436, julho/dezembro de 2016, *cit.* pp. 191 e ss.

¹⁰ A este propósito v. María Luisa González-Cuéllar SERRANO, “La fiscalidad de la rehabilitación urbana em España” in *Revista de Derecho Fiscal*, n.º 8, janeiro/junho de 2016, pp. 67 e ss., e M.ª Cristina Bueno MALUENDA, “Repensar La Política Fiscal Sobre La Rehabilitación de Viviendas: Propuesta de Régimen Fiscal Para Iniciativas Cohousing” in *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 31, Valencia, Espanha, dezembro de 2017, pp. 197 e ss.

¹¹ Cfr., *infra*, p. 24 e nota 131.

¹² Cfr. art.º 65.º, n.º 2, al. a) da CRP.

¹³ Neste mesmo sentido v. Miguel Osório de CASTRO, “Modelos contratuais na reabilitação urbana”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022, p. 125.

¹⁴ Assim, Fernanda Paula OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, 4.ª ed., AEDREL, 2021, p. 436 e ss e Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana: a escolha da entidade gestora e benefícios fiscais” in António José Avelãs NUNES, Luís Pedro CUNHA, Maria Inês de Oliveira MARTINS (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal de Almeida*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p. 318.

a economia que preside a este estudo confronta-nos com a necessidade de circunscrever o seu objeto a alguns dos benefícios fiscais com foco na reabilitação urbana previstos, tendo a nossa escolha recaído sobre aqueles a quem o legislador concedeu o papel de “primogénitos”, isto é, os benefícios fiscais projetados em sede de impostos sobre o património^{15/16}.

Destarte, conscientes dos vários domínios que compõem o urbanismo¹⁷, bem como dos diferentes pontos de contacto que podem estabelecer-se entre este e a tributação^{18/19}, concentrar-nos-emos na análise dos benefícios fiscais que o legislador reservou à reabilitação urbana, em sede de IMI e IMT²⁰, adotando, para o efeito, uma perspetiva crítico-reflexiva acerca da(s) sua(s) evolução(ções).

¹⁵ A propósito dos vários elementos (objetivo, subjetivo e teleológico) que integram o conceito de imposto, bem como da classificação tripartida dos impostos v. José Casalta NABAIS, “Direito Fiscal”, 11.ª ed., 2019, pp. 34 e 35.

¹⁶ *Hoc sensu*, José Maria Fernandes PIRES salienta que “o primeiro regime de incentivos fiscais à reabilitação foi integrado no próprio Código do IMI” — cfr. A. *cit.*, “Lições de Impostos sobre o Património e do Selo”, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, p. 576. Sendo que, também no EBF, os primeiros benefícios fiscais à reabilitação foram consagrados em sede de IMI e IMT.

¹⁷ Para uma análise cabal dos vários domínios v. Fernando Alves CORREIA, “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Almedina, Coimbra, 1989, pp. 51 e ss. e do mesmo A., “Manual de Direito do Urbanismo”, vol. I, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 47 e ss.

¹⁸ De acordo com José Casalta NABAIS esta conexão pode ser perspetivada sob três lentes: uma, a primeira, que se prende com os factos tributários criados pelo urbanismo; outra, a segunda, que se prende com o *financiamento tributário do urbanismo* e, por fim, a terceira, que resulta da “associação automática da tributação e do financiamento do urbanismo através dos benefícios fiscais” — A. *cit.*, “Tributação e Urbanismo no Direito Europeu” *in Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005, p. 467, nota 5 e p. 468. A este propósito e do mesmo autor v. “Por um Estado de Direito Fiscal Suportável — Estudos de Direito Fiscal”, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 298 e ss.

¹⁹ Sobre os custos, vários, do urbanismo no início do séc. XXI v. Jorge CARVALHO, “Os Custos do Urbanismo” e Manuel Leal da Costa LOBO, “Os Custos do Urbanismo”, ambos *in* Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 18 e ss e pp. 25 e ss, respetivamente; e Fernanda Paula OLIVEIRA, “Pagar os custos da Urbanização e Edificação”, *in* Suzana Tavares da SILVA e Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Pagar a Conta da Cidade*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013, pp. 12 e ss.

²⁰ Notar que, para o que aqui releva, a tributação do património imobiliário incide, de um lado, sobre a aquisição dos imóveis, através da incidência de IMT (tributação

1. A REABILITAÇÃO: BREVES NÓTULAS

Cientes de que a reabilitação conhece várias valências e, por isso, se apresenta como um *terreno* fértil de reflexão²¹, nas linhas que se seguem dedicaremos alguns laivos de atenção à reabilitação (urbana e de edifícios)²² que, no ordenamento jurídico português, ganhou expressão normativa com o RJRU^{23/24}, com o RJUE²⁵ e com o RJIGT²⁶ — missão que, como veremos *infra*, reveste especial pertinência em matéria de benefícios fiscais à reabilitação urbana, em sede de tributação do património.

dinâmica) e, de outro lado, sobre a posse desses mesmos imóveis por meio do IMI (tributação estática). Cfr. José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos sobre o Património...”, p. 236 e José Casalta NABAIS, “Tributação e Urbanismo...”, pp. 465 e ss.

²¹ Recordamos, por exemplo, *reabilitação de ecossistemas*. Sobre o tema v. Alexandra ARAGÃO, “Direito da infraestrutura ecológica urbana: soluções baseadas na natureza e serviços dos ecossistemas nas cidades”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 187 e ss.

²² Para um estudo sobre as várias reformas da reabilitação urbana nas suas várias dimensões (estratégica, legislativa e financeira) v. Álvaro SANTOS, “Reabilitação Urbana e a Sustentabilidade das Cidades”, *Vida Económica*, Porto, 2018, pp. 87 e ss., e para uma análise profunda do regime jurídico de aplicação geral à reabilitação urbana, dos seus princípios orientadores, dos modelos de execução das operações de reabilitação, dos instrumentos de política urbanística, etc. V. Fernando dos Reis CONDESSO, “Direito do Ambiente. Ambiente e Território, Urbanismo e Reabilitação Urbana”, 3.^a ed., Almedina, Coimbra, 2018, pp. 286 e ss

²³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 88/2017, de 27 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio, pela Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro.

²⁴ Tendo este diploma sido precedido pelo Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que aprovou um regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. Sobre a reabilitação urbana na vigência do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio v. Fátima CABRAL, “Reabilitação urbana: o regime jurídico e a prática”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 283 e ss.

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

²⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 89/2015, de 14 de maio.

Depois de na “época dourada” da expansão urbanística²⁷ se ter visto postergada para a *Terra do Nunca*, a reabilitação urbana²⁸ tem, nas últimas décadas, sido convocada a assumir diversos papéis e um extenso e exigente rol de objetivos²⁹, entre os quais (com especial proeminência para o objeto da nossa análise): assegurar a reabilitação dos edifícios que se encontram degradados ou funcionalmente inadequados; reabilitar tecidos urbanos degradados ou em degradação; melhorar as condições de habitabilidade e de funcionalidade do parque imobiliário urbano e dos espaços não edificados e fomentar a revitalização urbana, orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano³⁰. Por outras palavras, a reabilitação serve objetivos de reabilitação arquitetónico-urbanística, económico-social e cultural^{31/32}.

Donde resulta que a reabilitação (urbana e de edifícios) se revela um importante *instrumento* de revitalização das cidades³³, de com-

²⁷ Sobre o *fenómeno* v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo...”, Almedina, Coimbra, 2011, p. 71; Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização” in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Almedina, 2010, pp. 21 e ss.

²⁸ Acerca do conceito europeu de “reabilitação urbana” v. *Guidance on Urban Rehabilitation*, 2005, p. 75. Sobre o conceito em vigor no ordenamento jurídico nacional v. artigo 2.º, alínea j), do RJRU aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

²⁹ Cfr. art.º 3.º do RJRU.

³⁰ Cfr., respetivamente, alíneas a), b), c) e h) do art.º 3.º do RJRU. V. ainda Fernanda Paula OLIVEIRA, Dulce LOPES e Cláudia ALVES, “O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado”, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 30 e ss.

³¹ A respeito da reabilitação cultural v. Suzana Tavares da SILVA, “Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural — dificuldades na articulação dos regimes jurídicos”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, 82, 2006, pp. 349 e ss.

³² Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em Portugal...”, pp. 33 e ss.

³³ E tem sido operacionalizado através de *diversos* mecanismos, a saber: o *Projeto Reabilitar como Regra* (que foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017, de 9 de novembro, com o objetivo de adequar as normas técnicas de construção às exigências e especificidades da reabilitação de edifícios); o *Projeto Reabilitar para Arrendar — Habitação Acessível*; o *Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas* (IFRRU 2020); o *Programa Casa Eficiente 2020* (visa conceder empréstimo em condições favoráveis a operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental dos edifícios de habitação particular, com especial enfoque na eficiência energética e hídrica, bem como na gestão dos resíduos urbanos); os *Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano* (PEDU); o *Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética*; *Planos de Ação de Reabilitação Urbana* (PARU), entre outros — v. Ana PINHO, “Para uma nova geração de políticas

bate ao abandono dos centros urbanos, de alavancagem do investimento privado e da economia (mormente do setor da construção)³⁴, bem como uma *ferramenta* de intervenção sobre as maleitas de ordem ambiental³⁵, social³⁶, cultural, etc., que o retorno aos centros urbanos pode desencadear, tais como: a gentrificação, a turisficação e o congestionamento daqueles³⁷. Com efeito, a nova *forma de gestão urbanística*³⁸, tributária dos vieses de que padeceu a expansão urbana, e apoiada num conceito amplo de reabilitação urbana³⁹, aposta no diálogo e na cooperação entre as várias políticas públicas⁴⁰, bem como na articulação entre a programação municipal e as operações urbanísticas

de habitação: sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 328 a 330.

³⁴ Seguimos de perto Catarina Gomes Mendes NORONHA, “Reabilitação urbana — Breve análise do panorama europeu e nacional: do passado ao presente”, in *Questões Actuais de Direito Local*, AEDREL, n.º 28, outubro/dezembro de 2020, p. 81 e ss.

³⁵ A articulação (europeia) entre a reabilitação urbana e a sustentabilidade remonta já à década de 90 v. Paul CHESHIRE, “A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s”, in *Urban Studies*, vol. 32, n.º 7, 1995, pp. 1045 a 1063 e Peter HALL, “Forces Shaping Urban Europe”, in *Urban Studies*, vol. 30, n.º 6, junho de 1993, pp. 883 a 898. Sobre as *smart cities* v. Gabriella de MAIO, “Climate Change and Decentralized Renewable Energy: The Role of Smart Cities”, in *European Energy and Environmental Law Review*, 28, 2019, pp. 176 e ss.

³⁶ Seguimos de perto Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, *cit.* p. 34. V. ainda Fernanda Paula OLIVEIRA, “Novas Tendências do Direito do Urbanismo...”, p. 71. Neste sentido, v. ainda Catarina Gomes Mendes NORONHA, “Reabilitação urbana...”, p. 90.

³⁷ Debruçando-se sobre os efeitos positivos e negativos da “política de regresso aos centros das cidades” v. Daniel MIRANDA, “Estratégias locais de habitação e sua articulação com os planos territoriais de âmbito municipal: algumas reflexões”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022, p. 203 e ss.

³⁸ Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, p. 27. Sobre os efeitos nefastos do modelo de gestão urbanística anterior v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Pagar os custos da Urbanização e Edificação”, pp. 34 e ss.

³⁹ Cfr. art.º 2.º, al. j), do RJRU. Neste sentido, v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos...”, *cit.* p. 116 e Fernanda Paula OLIVEIRA, “A exceção como regra na reabilitação de edifícios e frações: breve apresentação do Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho”, in *Questões Actuais de Direito Local*, n.º 23, AEDREL, julho/setembro de 2019, pp. 25 e ss.

⁴⁰ V. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo. Do Planeamento...”, pp. 444.

(simples ou sistemáticas)⁴¹ planeadas no seio de um modelo em que a Administração não anda “a reboque”⁴² das iniciativas privadas, antes “faz acontecer o que verdadeiramente convém que aconteça, da perspetiva do interesse público”⁴³.

Por conseguinte, as operações de reabilitação devem ser, preferencialmente, executadas em áreas previamente delimitadas — ARUs⁴⁴ —, que, de acordo “com a definição que delas é feita, são potencialmente extensíveis a todos os espaços urbanos (do centro às periferias), posto que os respetivos processos de degradação e declínio assim o justifiquem”^{45/46}. Trata-se, pois, de rejuvenescer, restaurar e revitalizar o tecido urbano degradado “com uma ação baseada em dois tipos de intervenções complementares: uma intervenção no edificado e uma intervenção na paisagem urbana”⁴⁷.

A terminar, mas não menos importante, realçar que a “reabilitação urbana” (tal como definida no art.º 2.º, al. j), do RJRU), enquanto política pública global, desvela-se-nos mais ampla do que a “reabilitação de edifícios”⁴⁸ (definida no art.º 2.º, al. i), do RJRU), não se confundindo com esta. Destrinça que assume particular pertinência em matéria de benefícios fiscais à reabilitação, pois que, hodiernamente, apenas as *intervenções de reabilitação de edifícios* consubstanciam condição

⁴¹ Para uma análise dos modelos de execução da reabilitação urbana v. Miguel Osório de CASTRO, “Modelos contratuais na reabilitação...”, pp. 125 e 126.

⁴² Fernanda Paula OLIVEIRA, “Pagar os custos da Urbanização e Edificação”, *cit.* p. 12.

⁴³ *Idem*, *cit.* p. 35.

⁴⁴ Cfr. art.º 2.º, al. b) do RJRU. A propósito das ARUs e dos critérios para a sua delimitação v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo. Do Planeamento...”, p. 454.

⁴⁵ Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, pp. 28 e ss.

⁴⁶ Duarte de Lima MAYER, “A taxa reduzida de IVA em áreas de reabilitação urbana para obras novas: o caso de Lisboa”, *in Questões Atuais de Direito Local*, n.º 24, AEDRL, outubro/dezembro de 2019, p. 99.

⁴⁷ Álvaro SANTOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 65 e 66. Para uma perspetiva prática acerca da reabilitação urbana numa cidade (Viseu) que nos é particularmente especial v. Fernando MARQUES, “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, *in* Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almeida, Coimbra, 2019, pp. 261 e ss.

⁴⁸ Sobre a evolução das obras de reabilitação de edifícios v. Álvaro SANTOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 83 e ss.

material de aplicação dos benefícios fiscais previstos no art.º 45.º do EBF⁴⁹, assunto que nos ocupará mais adiante.

2. A EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGISLATIVO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS À REABILITAÇÃO (URBANA E DE EDIFÍCIOS), EM SEDE DE IMI E IMT⁵⁰: O PRIMOGÉNITO ART.º 40.º-A DO EBF

Tendo presente a degradação física dos centros urbanos, os efeitos perniciosos do enraizado *urbanismo de expansão*, os *erros* que cometera outrora — referimo-nos, entre o mais, aos longos (demasiado longos) anos em que vigoraram políticas de arrendamento prejudiciais à conservação do edificado existente, bem como às patológicas, crónicas e paradoxais políticas fiscais que tinham o *dom* de compensar o desleixo dos proprietários em relação à manutenção e conservação do património imobiliário⁵¹ —, e aproveitando os ventos da tão desejada, quanto necessária, reforma do património⁵², o legislador aditou ao EBF

⁴⁹ Aprovado pelo decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

⁵⁰ Para uma análise “trágica” e “cómica” do IMI (urbano) e do IMT v. Carlos Baptista LOBO, “Finanças e Fiscalidade do Ordenamento do Território e do Urbanismo”, vol. II, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 233 e ss.

⁵¹ Quer o arrendamento, quer a reabilitação se revela(ra)m setores tradicionalmente subdesenvolvidos em Portugal, sendo-lhes reconhecido um peso diminuto no mercado (ao contrário do que sucede num número significativo de países europeus) v. Ana PINHO, “Para uma nova geração de políticas de habitação...”, p. 307. Para uma análise completa do contexto histórico em que assenta o surgimento dos benefícios fiscais em apreço, com especial enfoque na articulação que, desde cedo, se reconhece e estabelece entre a fiscalidade imobiliária, a legislação do arrendamento urbano e a degradação urbanística v. José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos...”, pp. 571 e ss e pp. 580 e ss.

⁵² Sobre as perspetivas acerca da revisão da tributação do património antes da sobre-dita reforma v. José Xavier de BASTO, “As Perspetivas Actuais de Revisão da Tributação do Rendimento e da Tributação do Património em Portugal”, in *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito*, Coimbra, 41, 1998, pp. 146 e ss. Para uma análise da fiscalidade (ou tributação) do urbanismo antes da reforma do património levada a cabo em 2003 v. José Casalta NABAIS, “A Fiscalidade do Urbanismo: Imposto e Taxas”, in Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 39 e ss. Para uma análise crítica da forma como está concebida a tributação do património v. José Casalta NABAIS, “As bases constitucionais da reforma da tributação do património”, *Fisco*, n.º 111/112, janeiro — 2004, pp. 11

o art.º 40.º-A que, sob a epígrafe “prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística”⁵³, procurou incentivar e estimular a reabilitação urbana (nos termos que veremos em seguida), afirmando-se, assim, como um *benefício fiscal dinâmico*⁵⁴.

Ocupar-nos-emos, então, da evolução das condições⁵⁵ material (o tipo de intervenção de reabilitação exigida ou aceite), objetiva (o tipo de prédio visado pelo legislador), temporal (os prazos eventualmente definidos para o início e/ou conclusão das intervenções exigidas) e procedimental (as deliberações, certificações e/ou *similares* de que dependem estes benefícios, que são, por regra, e adiantamo-lo, benefícios fiscais dependentes de reconhecimento).

Vejamos: na esteira do primogénito art.º 40.º-A do EBF, os prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística encontravam-se isentos do pagamento de IMI pelo período de dois anos, a contar do ano da

e ss; A. *cit.*, “Por um Estado de Direito Fiscal Suportável — Estudos de Direito Fiscal”, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 219 e ss e Suzana Tavares da SILVA, “Pagar a conta dos serviços e da manutenção das cidades”, in Suzana Tavares da SILVA e Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Pagar a Conta da Cidade*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013, pp. 50 e 51.

⁵³ Para uma visão histórica geral dos benefícios fiscais e, em especial, nos impostos sobre o património v. Guilherme Waldemar D’Oliveira MARTINS, “Política Fiscal e Benefícios Fiscais: História e Atualidade do Sistema Fiscal”, in Clotilde Celorico PALMA (Coord.), *Nós e os Impostos — Um Contributo para a História dos Impostos em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 281 e ss e, em especial, pp. 294 e ss. Também a este propósito José Maria Fernandes PIRES, refere a existência de várias “vagas” a propósito da evolução dos benefícios fiscais à reabilitação urbana — cfr. A. *cit.*, “Lições de Impostos...”, pp. 580 e ss.

⁵⁴ Pois que visa “incentivar ou estimular determinadas actividades, estabelecendo, para o efeito, uma relação entre as vantagens atribuídas e as actividades estimuladas em termos de causa-efeito” — cfr. José Casalta NABAIS, “Investir e tributar: uma relação simbiótica?”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 141, n.º 3972, Coimbra, 2012, *cit.* p. 165. Para a distinção entre “benefícios fiscais estáticos (ou benefícios fiscais *stricto sensu*)” e “benefícios fiscais dinâmicos (incentivos ou estímulos fiscais)” v. José Casalta NABAIS, “Investir e tributar...”, p. 165 e Nuno de Sá GOMES, “Manual de Direito Fiscal”, 11.ª ed., vol. I, Rei dos Livros, Lisboa, 2000, pp. 390 e 391. Sobre a circunstância de os benefícios fiscais dinâmicos consubstanciarem despesas fiscais impróprias ou aparentes cfr. A. e *ob. cit.*, p. 165, nota 9 e Guilherme Waldemar d’Oliveira MARTINS, “A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português”, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 93 e ss.

⁵⁵ Condições a que se refere José Maria Fernandes PIRES (ainda que a propósito do art.º 71.º do EBF) — cfr. A. *cit.* “Lições de Impostos...”, p. 589.

emissão da licença camarária; bem como, na sua aquisição, isentos do pagamento de IMT, desde que o adquirente iniciasse as obras de reabilitação no prazo de dois anos a contar da data de aquisição⁵⁶. Assim, na versão inicial do normativo sob análise, os sobreditos benefícios fiscais tinham por destinatários todos os prédios urbanos⁵⁷ — não se fazendo referência à sua localização ou data de conclusão — que fossem objeto de intervenções de *reabilitação urbanística* levadas a efeito em harmonia com o disposto n.º 3 do art.º 40.º-A do EBF.

Imbuído pelos ventos europeus a favor da reabilitação urbana (designadamente pelo promissor Programa *Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas*⁵⁸) e tendo como *pano de fundo* a Reforma do Arrendamento Urbano⁵⁹, o legislador aprovou o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana⁶⁰ (cujo âmbito de aplicação temporal se restringiu às ações de reabilitação urbana iniciadas entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2010, desde que concluídas até 31 de dezembro de 2012), por meio do qual dilatou o alcance dos benefícios fiscais à reabilitação urbana também aos impostos sobre o rendimento (IRC e IRS)⁶¹ e, com especial relevância face ao objeto da nossa investigação, consagrou uma isenção de IMI para prédios localizados em ARU que fossem objeto de ações de reabilitação⁶². Sendo que as “ações de reabilitação” consideradas para efeitos deste regime se reconduziam às intervenções definida no artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, das quais resultasse

⁵⁶ Cfr. artigo 40.º-A, n.ºs 2 e 3 do EBF, na sua redação originária.

⁵⁷ Sobre o conceito de prédio para efeitos da incidência de IMI e IMT (por força da remissão constante do art.º 1.º, n.º 2 do CIMT) v. art.º 2.º do CIMI e anotação a este art.º por António Santos ROCHA e Eduardo José Martins BRÁS, *in* “Tributação do Património, IMI-IMT e Imposto do Selo (Anotados e Comentados)”, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2022, pp. 27 e ss.

⁵⁸ Guilherme Waldemar d’Oliveira MARTINS, “Os Benefícios Fiscais à Reabilitação Urbana: Orientações Legislativas Recentes”, *in* *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 31/34, Coimbra, Almedina, janeiro/dezembro de 2009/2010, pp. 125 e ss e nota 27.

⁵⁹ Aprovada pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

⁶⁰ Lei n.º 67.º-A/2007, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2008).

⁶¹ V. os artigos 4.º, al. b) e c) e 6.º do Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana aprovado pelo art.º 82.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

⁶² Cfr. artigos 4.º, al. a) e 5.º conjugados com o art.º 2.º, al. b), todos do Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana.

um estado de conservação do imóvel, pelo menos, dois níveis acima do atribuído antes das obras de reabilitação⁶³.

Um ano volvido e, com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2009⁶⁴, o sobredito Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana foi revogado, passando os benefícios fiscais ali contemplados a integrar o art.º 71.º do EBF⁶⁵. Além do mais⁶⁶, e com o escopo de fomentar o mercado de reabilitação (é dizer, a transação de prédios objeto de reabilitação) foi introduzida uma *nova* isenção de IMT, desta feita direcionada à primeira transmissão onerosa de prédio urbano ou de fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, quando localizado em ARU. Passando, assim, o EBF⁶⁷ a contemplar duas isenções em sede de IMT, que operam em momentos distintos: uma, na aquisição do imóvel que será objeto de reabilitação urbana⁶⁸; outra, na primeira transmissão subsequente à intervenção de reabilitação⁶⁹.

Mais tarde, em 2014, procurando mitigar o fenómeno da expansão urbana, bem como os efeitos nefastos que se lhe associa(va)m⁷⁰ — e que pareciam resistir —, o legislador, animado pelo propósito de priorizar a reabilitação urbana em detrimento de “novas construções”, aprovou o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril⁷¹, consagrando, assim, um Regime Excepcional e Temporário a aplicar à reabilitação de edifícios

⁶³ Cfr. art.º 2.º, al. a) do Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana.

⁶⁴ Lei n.º 64.º-A/2008, de 31 de dezembro.

⁶⁵ Cfr. art.º 99.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, e então republicado pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho.

⁶⁸ Cfr. art.º 45.º, n.º 2 do EBF.

⁶⁹ V. art.º 71.º, n.º 8, do EBF aditado pelo art.º 99.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

⁷⁰ Eduardo FIRMINO, “Políticas Públicas de Incentivo à Reabilitação Urbana...”, pp. 187 e ss.

⁷¹ Uma análise crítica deste regime pode ser compulsada no estudo de Raimundo Mendes da SILVA, “O Regime aplicável à reabilitação de edifícios ou fracções autónomas (Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, e sua regulamentação), in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 140 e 141, bem como no estudo de Fernanda Paula OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo. Do Planeamento...”, pp. 487 e ss. A respeito dos princípios orientadores e integradores do regime v. Álvaro SANTOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 67 a 72.

ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em ARU, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, o legislador endureceu as condições objetivas de aplicação dos benefícios fiscais previstos no art.º 45.º, n.º 1, do EBF, passando aqueles a circunscrever-se aos prédios urbanos ou frações autónomas *concluídos há mais de 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana*⁷², desde que sejam objeto de intervenções de reabilitação de edifícios promovidas nos termos do RJRU ou do regime excecional do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril⁷³.

Ademais, e com relevância para a análise que encetaremos *infra*, o supramencionado diploma providenciou uma reorganização sistemática dos benefícios fiscais à reabilitação urbana (e de edifícios), em sede de tributação do património, determinando que as isenções de IMI e IMT, previstas até então no art.º 71.º do EBF, integrassem o, agora, o art.º 45.º, n.º 2, do EBF. Sistematização que se mantém até aos dias de hoje, com as alterações promovidas pelas Lei n.ºs 12/2022 e 56/2023, assunto sobre o qual nos deteremos num ponto mais avançado do nosso estudo.

2.1. Das *perplexidades* do regime

Os benefícios fiscais à reabilitação urbana em sede de tributação do património viram, desde cedo, ser-lhes apontadas incoerências conceptuais e sistemáticas, as quais, como é premonitório, tiveram o *condão* de dificultar a sua aplicação prática⁷⁴. Como antecipámos *supra*,

⁷² [Itálicos nossos].

⁷³ Cfr. art.º 45.º, n.º 1, al. a), do EBF.

⁷⁴ Neste sentido, ainda que numa abordagem mais genérica que remonta ao início do séc. XXI, Benjamim Silva RODRIGUES realçava não ser possível “falar propriamente da existência de um sistema fiscal e financeiro do urbanismo na acepção de um sistema harmónico de tributos — impostos, contribuições especiais e taxas — que tratem de forma integrada as diversificadas erupções económicas em que aquele fenómeno económico-social se exterioriza” — v. A. *cit.*, “Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal”, in Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002, *cit.* p. 175.

até às alterações promovidas pela Lei n.º 114/2017, os benefícios fiscais à reabilitação urbana no âmbito da tributação do património viam-se *repartidos* em dois regimes, a saber: um, consagrado no art.º 45.º do EBF, integrado na parte (II) dos benefícios com carácter estrutural; outro, previsto no art.º 71.º do EBF, integrado na parte (III), a dos benefícios com carácter temporário.

Associava-se àquela *dualidade* de regimes, a utilização de conceitos distintos para definir *realidades* que constituíam a sua espinha dorsal — circunstância que, desde cedo, deu azo a aceso debate⁷⁵ que, como veremos adiante, só as alterações legislativas lograram acalmar.

Estamos, desde logo, a referir-nos à não coincidência entre o tipo de obras admitidas para efeito da aplicação dos art.ºs 45.º e 71.º, ambos do EBF: enquanto que o art.º 45.º apontava para intervenções de “reabilitação urbanística”; o artigo 71.º referia-se a ações de “reabilitação urbana”. A falta de sintonia do “regime bipartido” levou a que, durante largos anos, se questionasse quais, afinal, as intervenções de reabilitação relevantes para efeitos dos benefícios fiscais em apreço, em claro prejuízo da aplicabilidade prática do(s) regime(s) e dos objetivos que presidiram à sua criação.

Celeuma que só se viu resolvida (ou, pelo menos, amenizada) com a remissão para diplomas próprios, acolhida com as alterações promovidas pela Lei n.º 114/2017, esclarecendo-se, para efeitos dos benefícios fiscais à reabilitação em sede de IMI e IMT, que só as “intervenções de reabilitação de edifícios” promovidas nos termos do RJRU ou do Decreto-Lei n.º 53/2014 são tidas em consideração pelo art.º 45.º do EBF — assunto a que regressaremos a propósito da evolução do âmbito de aplicação deste normativo, mormente depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 95/2019, de 19 de julho.

A outro passo, o “regime fracionado”, a que temos vindo a aludir, aliado ao art.º 45.º, n.º 7 do EBF que obstaculiza(va) a cumulação de benefícios fiscais de idêntica natureza e permitia a opção pela aplicação do regime mais favorável, deu azo a inúmeros problemas de articulação no que tange às isenções de IMI. Como já se disse, até às alterações levadas a efeito pela da Lei n.º 114/2017, as duas (distintas)

⁷⁵ Sobre a falta de “coerência e arrumação metódica” de que enferma(va) o art.º 71.º do EBF v. Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 335 e ss

isenções de IMI encontravam-se consagradas em preceitos igualmente distintos: o art.º 45.º, n.º 1 que, com o escopo de incentivar a aquisição de prédios urbanos para reabilitar, isentava do pagamento de IMI, pelo período de três anos, os proprietários dos prédios adquiridos com o intuito de serem objeto de “reabilitação urbana”; ao passo que o art.º 71.º, n.º 7 estabelecia uma isenção de IMI, por um período de cinco anos, com a possibilidade de renovação por mais cinco anos, que operava após a intervenção de reabilitação (é dizer, após a conclusão das obras de reabilitação), portanto, uma isenção que visava beneficiar o sujeito que reabilitou o prédio e o manteve na sua posse ou o sujeito que adquirisse o imóvel após a intervenção de reabilitação.

Com efeito, estávamos *ante* benefícios fiscais que, inequivocamente, operavam em momentos distintos, perseguindo objetivos, também eles, diferentes. Ainda assim, a AT escudou-se no supramencionado art.º 45.º, n.º 7 do EBF para emitir o Ofício Circulado n.º 40109, de 21 de julho de 2015⁷⁶ e, através dele, veicular o entendimento segundo o qual aqueles benefícios não podiam cumular-se por terem idêntica natureza — ao mesmo tempo que, note-se, reconhecia tratar-se de benefícios fiscais que operavam em momentos diferentes.

Daqui resulta que, na prática, as sobreditas isenções de IMI não coexistiam, pelo que os sujeitos passivos eram obrigados a escolher tirar partido daquela que melhor lhe aprouvesse — opção que, não raras vezes, se haverá refletido no preço de venda do bem imóvel reabilitado. Por outras palavras, sempre que o sujeito passivo, que levou a efeito a “reabilitação” do prédio urbano (ou fração autónoma), optasse pela isenção prevista no art.º 45.º afastava, pasme-se, a isenção prevista no art.º 71.º — ou seja, o sujeito passivo adquirente do prédio reabilitado deixava de poder beneficiar de qualquer isenção. Verificando-se também o seu inverso: se o sujeito passivo que reabilitou o prédio renunciasse à isenção de IMI, prevista no art.º 45.º, o sujeito passivo adquirente já podia beneficiar da isenção prevista para os prédios urbanos reabilitados, prevista no art.º 71.º. E tudo isto quando, não se olvide, o objetivo do regime é incentivar a reabilitação urbana.

⁷⁶ Acessível em https://www.aiccopn.pt/wp-content/uploads/2021/10/IMI_-_Oficio_Circulado_40109.pdf.

De problema semelhante não padeceu a *operatividade* das isenções de IMT, previstas nos art.º 45.º e 71.º do EBF, pois que: contrastando com o sucedido em relação ao IMI, desde logo, se reconheceu que a isenção consagrada no art.º 45.º, n.º 2 do EBF⁷⁷ visava as aquisições de prédios urbanos destinados a “reabilitação urbanística”, contando que, no prazo de dois anos⁷⁸ a partir da data de aquisição, o adquirente iniciasse as respetivas obras; ao passo que a isenção de IMT, prevista no art.º 71.º, n.º 8, do EBF isentava de imposto, na primeira transmissão onerosa, os prédios urbanos ou frações autónomas, localizados em ARU, que tivessem sido objeto de reabilitação urbana (portanto, prédios urbanos ou frações autónomas reabilitados), destinados exclusivamente a habitação própria e permanente⁷⁹. E, por ser assim, vingava o entendimento de que os dois regimes, sucessivos, eram compatíveis, pois que apresentavam uma natureza diferente e aplicavam-se em relações jurídico-tributárias distintas⁸⁰.

Adiante, na sequência da arrumação sistemática e conceptual levada a efeito pela sobejamente convocada Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, a totalidade das isenções de IMI e IMT, aplicáveis à reabilitação (agora, *de edifícios*), passaram a considerar-se benefícios fiscais com carácter estrutural e, assim, a integrar o art.º 45.º, n.º 2, do EBF, nos termos do qual: “2 — Aos imóveis que preencham os requisitos a que se refere o número anterior são aplicáveis os seguintes benefícios fiscais: a) Isenção do imposto municipal sobre imóveis por um período de três anos a contar do ano, inclusive, da conclusão das obras de reabilitação, podendo ser renovado, a requerimento do proprietário, por mais cinco anos no caso de imóveis afetos a arrendamento para habitação permanente ou a habitação própria e permanente; b) Isenção

⁷⁷ Cfr. art.º 45.º, n.º 2, do EBF, com a redação (e republicação) do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho.

⁷⁸ Prazo que, com a entrada em vigor Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, foi alargado para três anos.

⁷⁹ Os incentivos fiscais consagrados no art.º 71.º eram aplicáveis aos imóveis objecto de acções de reabilitação iniciadas após 1 de janeiro de 2008 e que se encontrem concluídas até 31 de Dezembro de 2020 — cfr. art.º 71.º, n.º 21, do EBF, com a redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

⁸⁰ Cfr. informação vinculativa da AT, proferida no âmbito do proc. 2015000315 — IVE n.º 8264, com despacho concordante, datado de 17/02/2015, da Diretora de Serviços da DSIMT por subdelegação, acessível em http://taxfile.pt/file_bank/news3717_4_1.pdf.

do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis nas aquisições de imóveis destinados a intervenções de reabilitação, desde que o adquirente inicie as respetivas obras no prazo máximo de três anos a contar da data de aquisição; c) Isenção do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis na primeira transmissão, subsequente à intervenção de reabilitação, a afetar a arrendamento para habitação permanente ou, quando localizado em área de reabilitação urbana, também a habitação própria e permanente”.

Na senda da “reorganização” promovida pela Lei n.º 114/2017, as isenções de IMI e IMT sofreram alterações assinaláveis. De um lado, exauriu-se a isenção de IMI que visava incentivar a aquisição de prédios urbanos para reabilitar, dispensando do pagamento de imposto, pelo período de três anos (a contar do ano, inclusive, da emissão da respetiva licença camarária)⁸¹, os proprietários dos prédios adquiridos com o intuito de serem objeto de “reabilitação urbana”. Por outro lado, diminuiu-se para três anos⁸² o prazo da isenção de IMI prevista — no agora art.º 45.º, n.º 2, alínea a), do EBF — para os prédios urbanos que sejam objeto de intervenções de reabilitação de edifícios, mantendo-se a sua *hipotética*⁸³ renovação pelo período de cinco anos⁸⁴, ficando, no entanto, o deferimento deste período adicional de prazo condicionado à afetação dos imóveis a arrendamento para habitação permanente ou a habitação própria e permanente⁸⁵. A propósito do condicionamento da renovação ao destino do imóvel, a que vimos de aludir, cumpre realçar que, embora se compreenda a *majoração* do benefício fiscal em atenção ao fim a que se destina o imóvel, parece-nos que os desígnios

⁸¹ Cfr. art.º 45.º, n.º 1, do EBF, até à entrada em vigor da Lei n.º 114/2017.

⁸² Recordamos: no art.º 71.º, n.º 7 do EBF a isenção tinha o prazo de cinco anos, a contar do ano, inclusive, da conclusão daquela reabilitação.

⁸³ Cfr. anotação ao art.º 45.º do EBF por Rui Miguel Zeferino FERREIRA, in *Códigos Anotados & Comentados, Rendimento, Tributação e Incentivos (IRS/IRC/EBF/CFI)*, vol. II, 1.ª ed., O Informador Fiscal, 2018, p. 936.

⁸⁴ Notar, pois, que a referida renovação depende de deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal — cfr. art.º 16, n.º 2 do RFALEI (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) e art.º 45.º, n.º 6, do EBF.

⁸⁵ O que não sucedia no art.º 71.º, n.º 7 do EBF, nos termos do qual: “os prédios urbanos objecto de acções de reabilitação são passíveis de isenção de imposto municipal sobre imóveis por um período de cinco anos, a contar do ano, inclusive, da conclusão da mesma reabilitação, podendo ser renovada por um período adicional de cinco anos.”

que a reabilitação do edificado prossegue (e que legitimam a criação do benefício), bem como os contributos que cede ao desenvolvimento social, económico, ambiental e cultural, consubstanciam razões imperiosas para que aquela renovação não se veja condicionada ao destino dado ao imóvel ou, sendo-o, para que os limites temporais da isenção *ante* renovação sejam aumentados.

Por seu turno, no que tange ao IMT, mantêm-se as duas isenções, agora, nas alíneas b) e c), do n.º 2, do art.º 45.º, do EBF, tendo-se, no entanto, introduzido uma pequena alteração na isenção de IMT prevista para a primeira transmissão, subsequente à intervenção de reabilitação. Vejamos: enquanto, na versão do art.º 71.º, n.º 8, esta isenção só operava em relação a prédios reabilitados localizados em ARU na condição de serem exclusivamente afetos a habitação própria e permanente; agora, na versão prevista na al. c), do n.º 2, do art.º 45.º, o legislador alarga (compreensivelmente, cremos) o espectro de afetação do imóvel, permitindo que a isenção opere também em relação a prédios urbanos reabilitados que sejam afetos a arrendamento para habitação permanente — aditamento que vai ao encontro da crescente preocupação com a problemática da escassez na oferta de habitação.

A propósito da *bondade* da isenção de IMT prevista na al. c), do n.º 2, do art.º 45.º do EBF importa realçar que, desde há muito (pois que remonta ao Código do Imposto Municipal de Sisa e Imposto sobre as Sucessões e Doações⁸⁶) o art.º 9.º do CIMT⁸⁷ consagra uma isenção (automática⁸⁸) de IMT que abrange as aquisições de prédios urbanos ou de fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente⁸⁹ cujo valor que serviria de base à

⁸⁶ Neste sentido, Esmeralda NASCIMENTO e Márcia TRABULO, “IMT — Notas Práticas”, Almedina, Coimbra, 2004, p. 31.

⁸⁷ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro; Lei n.º 60-A/2025, de 30 de dezembro; Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro; Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro; Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro; Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro e Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

⁸⁸ Compete, pois, “a sua verificação e declaração à entidade, normalmente o notário, que intervier na celebração do acto ou do contrato” — cfr. Esmeralda NASCIMENTO e Márcia TRABULO, “IMT — Notas...”, p. 31.

⁸⁹ De sublinhar que, na redação originária do preceito (e até à entrada à alteração promovida pelo Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro), a isenção de IMT aplicava-se às aquisições de prédio urbano ou de fracção autónoma de prédio urbano destinado

liquidação não exceda 101.917,00€⁹⁰ ou, quando localizado nas RA da Madeira e dos Açores, o valor de 127,396€. Assim, a bondade daquela isenção (45.º, n.º 2, al. c) do EBF) apenas “sobreleva” nas situações em que o valor base à liquidação do prédio for superior àquele montante e nas situações em que o prédio urbano não seja afeto a habitação própria e permanente, mas a arrendamento para habitação permanente. Cremos tratar-se de isenções de idêntica natureza (razão pela qual estará vedada a sua cumulação, pelo mesmo sujeito passivo, nos termos do art.º 45.º, n.º 7 do EBF), no entanto, outras questões poder-se-ão colocar, como a de saber se na eventualidade de o sujeito passivo não iniciar as obras no prazo determinado para o efeito, mas preencher, à data, todos os pressupostos do art.º 9.º do CIMT pode haver convolução de isenções (?). Deixaremos a questão em aberto, mas não sem referir que a jurisprudência já admitiu, noutras situações⁹¹, a referida “convolução de isenções”.

Destarte, atento o exposto e em jeito de *remate*, apenas referir que vemos com regozijo as alterações promovidas pelo legislador no sentido de alocar e concentrar as isenções de impostos à reabilitação de edifícios, em sede de IMI e IMT, em normativo único, bem como a sua inserção na *parte* dos benefícios fiscais estruturais, na medida que, estamos em crer, tal sistematização reflete a consciência de não estarmos *ante* uma necessidade ou realidade temporária (e, portanto, que se baste com regimes excepcionais ou temporários), mas sim perante uma mudança de paradigma exigida pelas necessidade de contenção do edificado e pelos efeitos perniciosos associados à exacerbada expansão urbana outrora verificada.

exclusivamente a habitação, independentemente de se tratar ou não de habitação própria e permanente do sujeito passivo. Cfr. António Santos ROCHA e Eduardo José Martins BRÁS, “Tributação do Património...”, p. 542.

⁹⁰ Que atualmente (com a redação da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, entenda-se) corresponde ao valor máximo do 1.º escalão a que se refere o art.º 17.º, n.º 1, al. a) do CIMI e para o qual remete o artigo 9.º, *in fine* do CIMT.

⁹¹ Veja-se, por exemplo, a decisão arbitral proferida em 25/10/2021, no âmbito do proc. n.º 363/21-T, que admitiu a convolução da isenção prevista no art.º 8.º, n.º 1, do CIMT para a isenção consagrada no art.º 270.º, n.º 2 do CIRE.

2.2. A evolução do âmbito de aplicação do art.º 45.º, n.º 1 do EBF: as condições objetiva e material do regime

A entrada em vigor da Lei n.º 114/2017 determinou que nem todos os prédios urbanos possam tirar partido dos benefícios consagrados no art.º 45.º do EBF, mas somente os prédios urbanos ou frações autónomas que sejam *concluídos há mais de 30 anos* ou *localizados em áreas de reabilitação urbana*⁹² (condição objetiva), que sejam objeto de *intervenções de reabilitação de edifícios* promovidas nos termos do RJRU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, ou do regime excecional do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril (condição material). Deter-nos-emos, num primeiro momento, sobre a condição objetiva de aplicação do regime de isenções — isto é, sobre o tipo de prédios urbanos elegíveis —, para, num segundo momento, nos dedicarmos à condição material — ou seja, ao tipo de “intervenção de reabilitação” determinante⁹³ para a aplicação dos benefícios fiscais em apreço.

Em primeiro lugar, quanto ao tipo de prédios urbanos: como antecipámos, na redação inicial do agora art.º 45.º do EBF, o legislador não consagrava qualquer exigência em relação ao tipo *prédios urbanos* intervencionados — quer quanto à sua data de conclusão, quer quanto à sua localização.

Porém, com a entrada em vigor do supramencionado diploma, as isenções previstas no art.º 45.º veem-se circunscritas a determinados tipos de prédios, a saber: prédios urbanos ou frações autónomas que *concluídos há mais de 30 anos*⁹⁴ ou que estejam *localizados em ARUs*. Desde logo, a apreensão do sentido e alcance do segmento normativo que se refere aos prédios urbanos (ou frações autónomas) *concluídos há mais de 30 anos* determina que se atente no RJRU, mais concretamente nos art.ºs 77.º-A e B⁹⁵ que se veem incumbidos da regulamentação do “Regime Especial da Reabilitação Urbana”⁹⁶.

⁹² [Itálicos nossos].

⁹³ Cfr. José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos...”, p. 581.

⁹⁴ [Itálicos nossos].

⁹⁵ Desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

⁹⁶ Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos...”, pp. 120 e ss.

Ora, de acordo com o art.º 77.º-A, n.º 1, als. a) e b), respetivamente, estão em causa prédios cuja construção, legalmente existente, tenha sido concluída há pelo menos 30 anos, em relação aos quais em virtude da sua insuficiência, degradação ou obsolescência, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, se justifica uma intervenção de reabilitação destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e construtiva. Destarte, interpela-nos, desde logo, a questão de saber se as intervenções de reabilitação levadas a efeito nos prédios urbanos (ou frações autónomas) *concluídos há mais de 30 anos* devem preencher o extenso e exigente rol de requisitos consagrado no art.º 77.º-A, n.º 2, als. a), b), c) e d) do RJRU — questão à qual não podemos deixar de responder afirmativamente em virtude da expressa e inequívoca remissão que o art.º 45.º, n.º 1, al. a), do EBF opera para as intervenções de reabilitação de edifícios promovidas nos termos do RJRU.

A propósito, cumpre ainda chamar a atenção para o condicionamento temporal previsto no preceito em análise a fim de dar conta que a contagem do prazo de conclusão dos prédios urbanos ou frações autónomas (de trinta anos) se refere a construções legais, salvo se as operações urbanísticas forem realizadas em bens imóveis localizados em áreas urbanas de génese ilegal incluídos em ARUs⁹⁷.

A outro passo, quanto à segunda e última condição objetiva constante da formulação alternativa acolhida pelo art.º 45.º, n.º 1, do EBF — a localização dos prédios urbanos em ARUs —, estamos em crer que a circunscrição dos benefícios fiscais em análise aos prédios urbanos ou frações autónomas que se localizem em ARUs encontra fundamento na mudança de paradigma que a reabilitação urbana tem vindo a *encarnar*.

Vejamos, pois, o caminho que o legislador tem vindo a percorrer a propósito das “intervenções de reabilitação” tidas como relevantes para efeito da fruição das isenções de IMI e IMT previstas no, agora, art.º 45.º

⁹⁷ Cfr. art.º 77.º-A, n.º 3, b) do RJRU.

do EBF⁹⁸. Se, na sua redação inicial, o art.º 40.º-A, n.º 3 do EBF⁹⁹ preceituava que a *reabilitação de um prédio urbano* correspondia à “execução de obras destinadas a recuperar e beneficiar uma construção, corrigindo todas as anomalias construtivas, funcionais, higiénicas e de segurança acumuladas, que permitam melhorar e adequar a sua funcionalidade, sendo tal reabilitação certificada pelo Instituto Nacional de Habitação ou pela câmara municipal respectiva, consoante o caso”, mais tarde, em virtude das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho, o art.º 40.º-A, n.º 3, do EBF¹⁰⁰ ampliou as realidades capazes de se enquadrar naquele conceito, passando a entender-se a “reabilitação urbana” como o “processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, com o objetivo de melhorar as condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e de obras de urbanização, que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, sendo tal reabilitação certificada pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana ou pela câmara municipal, consoante o caso”.

Posteriormente, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 82.º-D/2014, de 31 de dezembro, o art.º 45.º, n.º 3 do EBF passou a referir-se a intervenções de “reabilitação urbanística”, mantendo a definição acabada de transcrever, mas aditando-lhe alguns *elementos finalísticos*¹⁰¹, a saber: a atribuição ao prédio, quando exigível, de uma classificação energética igual ou superior a A ou, na sequência da intervenção de

⁹⁸ A propósito, Dulce LOPES refere a existência de um “desacerto entre a formulação do EBF e a noção de reabilitação urbana definida no diploma próprio” — A. *cit.*, “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 249 e ss.

⁹⁹ Aditado ao EBF pelo artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

¹⁰⁰ Por força das alterações sistemáticas do EBF levadas a cabo pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho o artigo 40.º-A passou a ser o artigo 45.º (sob a epígrafe “Prédios urbanos objeto de reabilitação”), integrando o Capítulo VII — Benefícios fiscais relativos a bens imóveis.

¹⁰¹ Utilizando esta expressão v. José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos...”, p. 590.

reabilitação, a atribuição de uma classe energética superior à anteriormente certificada, em pelo menos dois níveis, nos termos do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, ressalvando-se, todavia, os casos em que os prédios se encontrassem dispensados de um ou mais requisitos de eficiência energética (nomeadamente nos termos do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 114/2017, a questão de saber qual a *reabilitação* relevante para efeitos de aplicação dos benefícios fiscais previstos no art.º 45.º do EBF *parece(u)* estar definitivamente resolvida, optando (e bem, quanto a nós) o legislador por remeter para as “intervensões de reabilitação de edifícios” promovidas nos termos do RJRU¹⁰² ou do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril. Neste ponto, recordamos o que antecipámos nas páginas iniciais desta investigação: a não coincidência entre os conceitos de “reabilitação urbana” — que consome e se estende para além da reabilitação de edifícios *per se*¹⁰³ — e de “reabilitação de edifícios”, relevando somente esta última para efeitos do art.º 45.º do EBF, tal como resulta do seu teor literal.

A acrescer ao que vimos de referir, também ao nível dos *elementos finalísticos* — isto é, do cumprimento de específicos requisitos técnicos atinentes ao estado de conservação¹⁰⁴, à eficiência energética e à qualidade térmica¹⁰⁵ do prédio após e na sequência da intervenção de reabilitação — o sobredito diploma introduziu novidades, vejamos: passou a exigir-se que o estado de conservação esteja dois níveis acima do anteriormente atribuído e tenha, no mínimo, um nível bom nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, bem como o cumprimento dos requisitos de eficiência energética e de qualidade térmica aplicáveis aos edifícios a que se refere o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro¹⁰⁶.

¹⁰² Para uma análise do conceito de reabilitação urbana subjacente ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro v. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, pp. 25 e ss.

¹⁰³ Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos...”, *cit.* p. 119.

¹⁰⁴ Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro.

¹⁰⁵ Artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015, de 14 de setembro.

¹⁰⁶ Sem prejuízo do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril.

Ademais, atenta a formulação alternativa que consta da redação do preceito em análise e a substituição do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 95/2019, de 19 de julho¹⁰⁷, cumpre atentar (ainda que sumariamente) se e em que termos este último se articula com o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que aprovou o RJRU, pois que os conceitos de “reabilitação” em que um e outro se alicerçam não podem dizer-se coincidentes, revelando-se a definição constante no Decreto-Lei n.º 307/2009 mais ampla¹⁰⁸.

Ora, face às diversas finalidades presidem aos diplomas, bem como à não coincidência entre “a reabilitação urbana como política municipal”¹⁰⁹ e a “mera reabilitação de edifícios”¹¹⁰, a doutrina tem entendido ser possível que uma operação de reabilitação de edifícios para efeitos do Decreto-Lei n.º 95/2019 possa não ser considerada como operação de reabilitação para o Decreto-Lei n.º 307/2009 — hipótese em que ficará privada dos benefícios fiscais em apreço. Ou seja, nem todas as intervenções de *reabilitação de edifícios* reconhecidas pelo Decreto-Lei n.º 95/2019 são consideradas como tal pelo RJRU, sendo certo que as que não se “encaixem” no âmbito deste último ver-se-ão excluídas dos benefícios fiscais previstos no art.º 45.º, n.º 2, do EBF¹¹¹, o que se deve à circunstância de a disposição normativa em análise ser movida pelo propósito de incentivar as *intervenções de reabilitação de edifícios* que não se revelem *estranhas* às políticas de reabilitação urbana definidas e programadas pelos Municípios¹¹². Como realça FERNANDA PAULA OLIVEIRA: “apenas podem ser consideradas como de

¹⁰⁷ Aprovado tendo em conta e na sequência dos resultados do “Projeto Reabilitar como Regra” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017, de 9 de novembro). Para uma análise crítica acerca desta “nova” regulamentação da reabilitação v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Direito do Urbanismo. Do Planeamento...”, pp. 492 e ss. e Raimundo Mendes da SILVA, “O Regime aplicável à reabilitação de edifícios...”, pp. 142 e ss.

¹⁰⁸ Sobre o tema e neste mesmo sentido v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos...”, pp. 115 e ss.

¹⁰⁹ *Idem*, pp. 126 e 127.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Idem*, pp. 121 e ss.

¹¹² A este propósito, Fernanda Paula OLIVEIRA chama a atenção para o segmento normativo “em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas” que integra a definição de reabilitação de edifícios consagrada no art.º 2.º, al. i) do RJRU — v. A. *cit.* “Como articular os conceitos...”, pp. 118 e 119 e pp. 122 e 123.

reabilitação para estes efeitos, se estiverem devidamente enquadradas e concorrerem para o cumprimento das opções (estratégicas) de reabilitação definidas para área pelo município, por via dos instrumentos legalmente previstos no RJRU”¹¹³.

Sem prejuízo da coerência e das razões imperiosas que determinam que assim seja, a verdade é que tudo quanto vimos de referir tem o *condão* de fazer recair sobre o promotor (seja pessoa singular ou coletiva) o ónus de pré-compreender a sobredita (des)articulação, bem como de esperar pela “programação” do Município, sob pena de realizar intervenções de reabilitação em prédios elegíveis (portanto, *concluídos há mais de 30 anos* ou *localizados em ARU*), mas que não se enquadrem com as estratégias de reabilitação concebidas pelo Município e, nessa medida, se vejam arredadas dos benefícios fiscais em apreço — e isto apesar de, bem o sabemos, a aprovação de ARU ser acompanhada de uma “memória descritiva e justificativa” que, entre o mais, contém os objetivos e estratégias visadas¹¹⁴.

Neste ponto, cumpre realçar que embora a reabilitação urbana em ARU, desde a alteração do RJRU promovida pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, pressuponha várias fases, a saber: “(i) a delimitação da área, (ii) a aprovação da operação de reabilitação”¹¹⁵ e (iii) a aprovação da respetiva estratégia ou programa estratégico”¹¹⁶, facto é que, em sede de impostos sobre o património, por força do art.º 14.º, al. a) do RJRU¹¹⁷, a definição dos benefícios fiscais pelo município — e, com isso, a cons-

¹¹³ Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos...”, *cit.* p. 118, v. pp. 119 e 125 e ss.

¹¹⁴ Acompanhamos as reservas que vêm sendo colocadas a esta solução — v. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, p. 39, e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, p. 255, nota 5.

¹¹⁵ Importa não confundir as expressões “operação de reabilitação urbana” do RJRU com o conceito de “operação urbanística” constante do RJUE, tal como alertam Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, *in* “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, p. 29 e nota 6.

¹¹⁶ Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, *cit.* pp. 29 e ss.

¹¹⁷ Nos termos do qual: “A delimitação de uma área de reabilitação urbana: a) Obriga à definição, pelo município, dos benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), nos termos da legislação aplicável”. Acerca dos efeitos fiscais, em sede de IMI e IMT, associados à deli-

tituição do direito subjetivo dos promotores àqueles¹¹⁸ —, encontra-se tão-só na dependência da delimitação da ARU¹¹⁹, ou seja, da “identificação dos concretos limites físicos da área a sujeitar à operação de reabilitação urbana”¹²⁰.

Ora, como tem vindo a realçar a doutrina, o faseamento do procedimento em que assenta a reabilitação urbana (a que vimos de aludir) guiou-se pelo propósito de a acelerar, permitindo aos proprietários dos imóveis iniciar as intervenções depois da delimitação da ARU, mas antes da aprovação da ORU¹²¹, ou seja, “tendo presente que um regime assente em programação municipal (programação material, temporal e financeira das intervenções) poderia demorar tempo, o legislador veio dar um sinal aos proprietários: de que se avançarem com as intervenções de reabilitação podem vir a beneficiar com isso”¹²². No entanto, ainda que o faseamento do processo de reabilitação urbana em ARUs não coloque problemas ao nível da operatividade dos benefícios fiscais à reabilitação, em sede de tributação do património, num momento inicial¹²³ (pois que, como acabámos de ver, a partir do momento em que os Municípios delimitam e aprovam uma determinada ARU devem, por força de disposição legal, definir os respetivos benefícios fiscais, “constituindo-se na esfera jurídica dos contribuintes verdadeiro direito subjetivo aos benefícios fiscais aprovados”¹²⁴), facto é que, se a ORU não for aprovada no prazo previsto para o efeito, o art.º 15.º, n.º 1, do RJRU determina a caducidade da ARU, ou seja, um dos pressupostos

mitação de uma ARU v. comentário ao então art.º 17.º (atual, art.º 14) do RJRU *in*, Fernanda Paula OLIVEIRA; Dulce LOPES e Cláudia ALVES, “O Regime Jurídico...”, pp. 102.

¹¹⁸ Neste mesmo sentido, Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, p. 337, nota 68.

¹¹⁹ Cfr. art.ºs 7.º, n.º 3 e 13.º, n.º 1, al. c) e 14.º, al. a), do RJRU.

¹²⁰ Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, pp. 30 e 31.

¹²¹ *Idem*, pp. 38 e ss.

¹²² *Idem*, p. 39.

¹²³ Ao invés do que sucedeu no caso do IVA. Para uma análise das consequências do faseamento do regime da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana do ponto de vista do IVA v. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, pp. 38 e ss. Sobre o tema v. ainda Clotilde Celorico PALMA, “Estudos de IVA VII”, Almedina, Coimbra, 2023, pp. 37 e ss.

¹²⁴ Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, *cit.* p. 337, nota 68

em que assenta o deferimento dos benefícios fiscais em apreço vê-se alterado e, diga-se, por razões não imputáveis ao sujeito passivo.

Ora, o problema que vimos de levantar sempre foi passível de se ver superado com recurso ao art.º 12.º do EBF, segundo o qual o direito aos benefícios fiscais deve reportar-se à data da verificação dos respectivos pressupostos. Assim, encontrando-se, à data da definição dos benefícios fiscais, delimitada a ARU (e ainda que, posteriormente, caduque pelas razões enunciadas *supra*) não se levantam, a nosso ver, quaisquer escolhos: o sujeito passivo assiste, pois, o direito subjetivo de tirar partido daqueles benefícios fiscais. E foi precisamente neste sentido que, com a entrada em vigor da Lei n.º 56/2023, o legislador alterou o art.º 15.º do RJRU passando a esclarecer expressamente que a caducidade da ARU não produz efeitos relativamente a proprietários e titulares de outros direitos, ónus e encargos sobre os edifícios ou frações, aos quais tenham sido concedidos benefícios fiscais ao abrigo do artigo 14.º do diploma referido¹²⁵.

Pode, no entanto, já não se alcançar a mesma conclusão quando em causa esteja, por exemplo, a renovação da isenção de IMI, a requerimento do proprietário, prevista no art.º 45.º, n.º 2, al. a) do EBF, pois que, na eventualidade da ORU não ser aprovada, a ARU caduca e não se verifica um dos pressupostos de que depende a renovação do benefício¹²⁶.

A acrescer a tudo quando foi dito até ao momento, vislumbramos ainda uma “relativa paradoxalidade” nas “soluções” legislativas que vimos de analisar. Concretizando: por um lado, com a introdução de um procedimento de reabilitação urbana faseado, o legislador pretendeu *nortear* e *enquadrar* as intervenções dos privados e, por outro lado, paradoxalmente, permite (e mesmo incentiva!) os privados iniciarem a reabilitação sem a existência de ORU (ainda que, exigindo, neste caso, a apresentação de uma “memória descritiva e justificativa”¹²⁷),

¹²⁵ Cfr. art.º 15.º, n.º 2 do RJRU com as alterações introduzidas pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

¹²⁶ A este passo e concordantemente, v. Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, pp. 256 e ss.

¹²⁷ Sobre o assunto v. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, p. 39; e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, p. 255, nota 5.

propiciando o surgimento de “intervenções casuísticas dos privados”¹²⁸ — intervenções essas que podem distar dos objetivos prosseguidos e definidos na “programação municipal” e, *quicá*, não serem reconhecidas como *intervenções de reabilitação de edifícios* ao abrigo do RJRU para efeitos dos benefícios fiscais constantes do art.º 45.º do EBF, pelas razões e com os fundamentos que esmiuçamos *supra*.

Ainda a propósito das “operações elegíveis” para os benefícios fiscais sob análise cumpre notar que a circunstância de o art.º 45.º, n.º 1, alínea a), do EBF, se referir, hodiernamente, às *intervenções de reabilitação de edifícios* não obstaculiza a aplicação dos referidos benefícios às *novas construções*¹²⁹ desde que estas visem “substituir edificações preexistentes e em estado degradado”¹³⁰, vendo-se, assim, excluídas quer as “novas construções que não tenham qualquer ligação com um edifício anteriormente existente no local”¹³¹, quer as demolições que sejam tidas como “operações urbanísticas autónomas”¹³².

Podemos, pois, concluir que, desde a entrada em vigor do art.º 40-A do EBF (agora, art.º 45.º), têm sido promovidas várias alterações no sentido de aditar e *refinar* os diversos condicionalismos — quer quanto ao tipo de prédios urbanos elegíveis, quer quanto às intervenções de reabilitação reconhecidas para efeitos fiscais — à operatividade do regime, evolução(ções) que em muito se fica(m) a dever à transição de um “urbanismo de expansão” para um “urbanismo de contenção” e às crescentes preocupações em matéria de habitação.

Do observado até ao momento, fica a sensação de que, quer as virtualidades e predicados da reabilitação urbana, quer as reconhecidas potencialidades do direito fiscal neste âmbito, reclamam uma intervenção mais *musculada* (é dizer, mais eficaz e atrativa) do legislador ao nível dos benefícios fiscais à reabilitação de edifícios consagrados para os impostos sobre o património, sob pena de o regime se tornar

¹²⁸ V. Fernanda Paula OLIVEIRA e Dulce LOPES, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs...”, p. 39 e nota 10.

¹²⁹ Sobre a dificuldade subjacente à delimitação dos conceitos de “construção nova” e “intervenção em edificações existentes” v. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Escritos Práticos de Direito do Urbanismo”, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 7 e ss.

¹³⁰ Fernanda Paula OLIVEIRA, “Como articular os conceitos...”, *cit.* p. 124.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*.

insípido na perspetiva dos promotores (conclusão que, antecipamo-lo, sairá reforçada pelo que se dirá *infra*).

2.3 Da liquidação (e cobrança)

Outro aspeto importante do regime reservado aos benefícios fiscais à reabilitação de edifícios previstos no art.º 45.º do EBF — que levanta algumas reticências e, por isso, nos merece alguns *reparos* — prende-se com a liquidação e cobrança do IMI e IMT. De acordo com o n.º 3 do referido preceito, os benefícios fiscais em apreço não prejudicam a liquidação e cobrança dos respetivos impostos, nos termos gerais — ou seja, estamos *ante* isenções cujo reconhecimento¹³³ é posterior à liquidação¹³⁴. Destarte, o *modus operandi* dos benefícios fiscais, em sede de IMI e IMT, continua a assentar no pagamento, pelo promotor (pessoa singular ou coletiva), da totalidade dos impostos e na posterior restituição daqueles montantes.

Estando em causa um benefício dependente de reconhecimento, cabe ao promotor, aquando da comunicação prévia ou com o pedido de licença da operação urbanística, manifestar a pretensão de tirar partido daquelas isenções, requerendo, para o efeito, o reconhecimento da “operação” como “intervenção de reabilitação”, junto da Câmara Municipal¹³⁵. Com efeito, é aos Municípios, detentores de um *naco* da soberania fiscal (isto é, de alguns poderes em matéria fiscal¹³⁶, onde se inclui o denominado *poder tributário negativo*¹³⁷), que — depois de instados pelo requerimento do promotor (entregue aquando, já o sabemos, da comunicação prévia ou do pedido de licença da operação urbanística) — cabe reconhecer se houve, de facto, uma “intervenção

¹³³ A respeito da distinção entre “benefícios fiscais automáticos” e “dependentes do reconhecimento administrativo” v. Nuno de Sá GOMES, “Manual...”, vol. II, p. 91 e 92, nota 154.

¹³⁴ Neste sentido, v. José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos...”, *cit.* p. 582.

¹³⁵ Cfr. art.º 45.º, n.º 4, do EBF. Cfr. Carlos PAIVA e Mário JANUÁRIO, “Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património”, Almedina, Coimbra, 2014, p. 93.

¹³⁶ José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos...”, p. 583.

¹³⁷ A propósito deste poder, e bem assim da evolução sofrida na década passada, v. José Casalta NABAIS, “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 38 e ss.

de reabilitação” e que, após a conclusão das obras, se verificam os *elementos finalísticos* a que nos referimos anteriormente (os níveis do estado de conservação após a intervenção, bem como os requisitos de eficiência energética e de qualidade térmica, entenda-se).

Após o que, no prazo máximo de vinte dias (prazo que se viu encurtado com a entrada em vigor da Lei n.º 114/2017) a contar da data da determinação do estado de conservação resultante das obras ou da emissão da respetiva certificação energética (caso esta certificação seja posterior), a Câmara Municipal ou Entidade Gestora da Reabilitação Urbana comunicam ao serviço de finanças com competência na área onde se encontra sito o prédio urbano o reconhecimento da “intervenção de reabilitação”¹³⁸, cabendo ao respetivo serviço de finanças, no prazo máximo de quinze dias, providenciar a anulação das liquidações de IMI e IMT¹³⁹.

Assim, ao sobredito “reconhecimento” associam-se efeitos *ex tunc*, na medida em que os benefícios fiscais retroagem à data da aquisição dos imóveis reabilitados¹⁴⁰.

Como referia já a doutrina a propósito da redação anterior — a qual fazia depender a concessão dos benefícios fiscais da certificação, pela Câmara Municipal do local onde se localizava o imóvel ou do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P, da área de situação do imóvel e da sua reabilitação¹⁴¹ —, à solução que assenta na obrigatoriedade do promotor proceder ao pagamento dos impostos (IMI e IMT), ainda que contando com a posterior restituição desses montantes, podem ser apontadas várias objeções: desde logo, o ónus de requerer o reconhecimento da intervenção de reabilitação e o longo compasso de espera a que está sujeito o promotor desencorajam, para dizer o menos, a decisão de investimento que precede a “intervenção de reabilitação”¹⁴².

A outro passo, e como refere DIOGO DUARTE DE CAMPOS, “sobretudo hodiernamente em que os problemas de liquidez são mais do que conhecidos, a solução encontrada não nos parece ser tecnicamente a

¹³⁸ Carlos PAIVA e Mário JANUÁRIO, “Os Benefícios Fiscais...”, p. 93.

¹³⁹ Cfr. art.º 45.º, n.º 4 do EBF.

¹⁴⁰ V. Carlos PAIVA e Mário JANUÁRIO, “Os Benefícios Fiscais...”, p. 93.

¹⁴¹ Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, p. 333.

¹⁴² Seguimos de perto Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 333 e 334.

mais adequada para atingir os fins a que se propõe”, pois que, atento o investimento — mormente, financeiro — que intervenções deste calibre implicam somos da opinião que uma solução que não implicasse o adiantamento daqueles impostos ao Estado (especialmente, o IMT cujo montante, à partida, será mais expressivo¹⁴³) seria mais consentânea com a *ratio* que subjaz à existência de um regime de benefícios fiscais à reabilitação de edifícios, bem como teria um impacto positivo na tesouraria dos promotores, fomentando, assim, a reabilitação¹⁴⁴ — que é, a final, o que se pretende.

Destarte, parece-nos que, pelo menos, o *modus operandi* da liquidação do IMT (que, como referimos, será, em regra, o mais expressivo em termos financeiros) devia ser objeto de alteração: uma solução razoável passaria por permitir aos adquirentes¹⁴⁵ consignar, aquando da formalização da compra e venda do imóvel, o propósito de encetar “intervenções de reabilitação” e, com isso, ficarem automaticamente isentos do pagamento de IMT, sem prejuízo de o imposto ser liquidado e cobrado *a posteriori*, se e na circunstância de o beneficiário não iniciar as obras de reabilitação no prazo de 3 anos a contar da aquisição^{146/147}.

Face ao exposto, somos do entendimento que o supramencionado *modus operandi* da liquidação dos impostos objeto da isenção em análise constituem, na parte que toca ao direito fiscal (que, reforçamo-lo, não é a única circunstância a levar em consideração e, não raras vezes,

¹⁴³ Como salienta Diogo Duarte de CAMPOS uma das razões pelas quais o IMT tem mais expressão financeira do que o IMI prende-se com a circunstância deste último só ser devido, por força das normas gerais (cfr. art.º 8.º, n.º 1, do CIMI), em 31 de dezembro do ano a que respeita — neste sentido v. A. *cit.*, “Reabilitação Urbana: a escolha da entidade gestora...”, p. 333, nota 48. A este propósito cfr. ainda José Maria Fernando PIRES, “Lições de Impostos...”, p. 470.

¹⁴⁴ Neste sentido v. Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 333 e 334.

¹⁴⁵ Notar que Diogo Duarte de CAMPOS entende que esta possibilidade apenas deveria ser estendida a *alguns* adquirentes — cfr. Diogo Duarte de CAMPOS, “Reabilitação Urbana...”, pp. 334 e 335, e nota 54.

¹⁴⁶ Acompanhamos de perto *Idem*, pp. 334 e 335, e nota de rodapé 55.

¹⁴⁷ Solução que, note-se, se aproxima da que o legislador acolheu no regime da compra de prédios com a finalidade de revenda. Sobre este regime v. por todos, José Maria Fernando PIRES, “Lições de Impostos...”, p. 416, e António Santos ROCHA e Eduardo José Martins BRÁS, “Tributação do Património...”, pp. 532 e ss.

não será tão-pouco a decisiva), pontos fracos — e mesmo antagónicos — de um regime que, na sua génese, pretende ser atrativo¹⁴⁸.

3. AS MAIS RECENTES ALTERAÇÕES

3.1. A Lei n.º 12/2022, de 27 de junho e as situações de perda da isenção

Com a Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, a isenção de IMT prevista para a primeira transmissão subsequente à intervenção de reabilitação — a qual, já o sabemos, opera quando o imóvel objeto da transmissão seja afeto a arrendamento para habitação permanente ou a habitação própria e permanente, caso se localize em ARU —, viu-se ainda mais condicionada, passando agora a prever-se situações de perda da isenção¹⁴⁹, a saber: i) ser dado aos imóveis um destino diferente daquele em que assentou o benefício, no prazo de seis anos a contar da data da transmissão; ou ii) os imóveis não serem afetos a habitação própria e permanente no prazo de seis meses a contar da data da transmissão; ou iii) os imóveis não serem objeto da celebração de um contrato de arrendamento para habitação permanente no prazo de um ano a contar da data da transmissão¹⁵⁰. Mas mais: tratando-se de um “benefício fiscal condicionado”¹⁵¹ (sujeito a uma condição resolutiva), caso se verifique um dos eventos referidos — e, por essa razão, a isenção fique sem efeito — recai sobre o sujeito passivo a obrigação de, no prazo de 30 dias, solicitar à AT a liquidação do imposto¹⁵².

Embora se compreenda a determinação de alguns condicionalismos à atribuição da isenção — mormente para evitar que o regime não seja

¹⁴⁸ Discorrendo sobre o aumento (ou não) das *obras de reabilitação* v. Jorge CARVALHO, “Um Caminho para a melhoria da Prática Urbanística”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 113, nota 2.

¹⁴⁹ Cfr. art.º 45.º, n.º 8, do EBF.

¹⁵⁰ V. respetivamente alíneas a), b) e c) do n.º 8 do artigo 45.º do EBF.

¹⁵¹ Nuno de Sá GOMES, “Manual de Direito Fiscal”, 8.ª ed., vol. II, Reis dos Livros, Lisboa, 1999, p. 91.

¹⁵² Cfr. art.º 45.º, n.º 9, do EBF.

manuseado e descaracterizado pelos sujeitos passivos —, facto é que, pelo menos, a situação de perda da isenção prevista no ponto i) se revela, quanto a nós, demasiado onerosa para o sujeito passivo, tanto mais que, incompreensivelmente, estabelece um prazo mais amplo do que a norma idêntica consagrada no art.º 45.º-A, n.º 3, al. a) do EBF — como veremos *infra*.

3.2. A Lei n.º 56/2023: o aditamento do art.º 45.º-A ao EBF

Como salientou a então Secretária de Estado da Habitação, “as questões da habitação e da reabilitação desafiam a configuração da ação pública pela sua importância estratégica e mais-valia enquanto instrumentos-chave e sinérgicos”¹⁵³. Assim, consciente da importância de estabelecer uma *rede de cooperação* entre o arrendamento (urbano) e a reabilitação urbana, e tendo presente o contributo que a adoção, no século passado¹⁵⁴, de regimes de arrendamento pouco atrativos prestaram à degradação das habitações e dos centros urbanos¹⁵⁵, o legislador voltou a apostar na dinamização do arrendamento habitacional através da reabilitação, servindo-se para o efeito, também, dos benefícios fiscais.

Dediquemos, portanto, alguns laivos de atenção ao art.º 45.º-A do EBF, aditado pela Lei n.º 56/2023¹⁵⁶, nos termos do qual se isenta de

¹⁵³ Ana PINHO, “Para uma nova geração de políticas de habitação...”, p. 298.

¹⁵⁴ Especialmente até à aprovação do RAU, pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro. Miguel Osório de CASTRO, “Modelos contratuais na reabilitação urbana”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 123 e ss.

¹⁵⁵ Concordantemente, v. Pedro Teixeira de SOUSA, “Arrendamento Urbano e Reabilitação Urbana — O Contributo das Alterações ao Regime Jurídico do Arrendamento Urbano Para a Promoção da Reabilitação Urbana” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 10, 2013, pp. 301 e ss. Para uma abordagem mais ampla e prática da articulação da temática da Habitação com os planos territoriais de âmbito local v. Daniel MIRANDA, “Estratégias locais de habitação e sua articulação com os planos territoriais de âmbito municipal: algumas reflexões”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022, p. 203 e ss.

¹⁵⁶ Cfr. art. 29.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro — diploma que também aditou ao EBF os art.ºs 71.º-A e 74.º-A.

IMT as aquisições de terrenos para construção (conceito cujo âmbito, note-se, foi objeto de ampliação, passando agora o CIMI também a considerar como tal os terrenos que tenham sido comunicados pelos municípios à AT como aptos para construção nos termos dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis¹⁵⁷) que se destinem à construção de imóveis habitacionais e preencham, cumulativamente, os requisitos que constam do n.º 1, a saber: i) que 700/1000 dos prédios em propriedade horizontal, ou a totalidade dos prédios em propriedade total ou frações autónomas, sejam afetos ao “Programa de Apoio ao Arrendamento”¹⁵⁸; e ii) que o procedimento de controlo prévio para obras de construção de imóveis com afetação habitacional seja iniciado junto da entidade competente no prazo de dois anos após a aquisição¹⁵⁹.

Mas mais: os prédios ou frações autónomas adquiridos, reabilitados ou construídos que forem afetos ao “Programa de Apoio ao Arrendamento” ver-se-ão ainda elegíveis para as isenções de IMI e IMT consagradas no art.º 45.º-A, n.º 2, alíneas a) e b), respetivamente. Ou seja, à semelhança do que sucede no regime consagrado art.º 45.º, n.º 2, estabelece-se uma isenção no pagamento de IMI por um período de 3 anos a contar do ano da aquisição (podendo ser objeto de renovação por um período de 5 anos, a requerimento do proprietário)¹⁶⁰, bem como uma isenção em sede de IMT.

Neste ponto cumpre alertar para as distintas condições de aplicação das supramencionadas isenções de IMT previstas no art.º 45.º-A, n.º 1 e n.º 2, alínea b), ambos do EBF. Vejamos: a isenção de IMT prevista no n.º 1 visa as aquisições de terrenos para construção destinados à construção de imóveis habitacionais, não se exigindo que a totalidade dos prédios em propriedade horizontal sejam afetos ao “Programa de Apoio ao Arrendamento” (permitindo o legislador que 300/1000 dos prédios em propriedade horizontal não o sejam); por seu turno, a isenção de IMT prevista na al. b) do n.º 2 visa a aquisição prédios urba-

¹⁵⁷ V. art.º 6.º, n.º 3, al. b) do CIMI, com a redação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

¹⁵⁸ Criado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.

¹⁵⁹ Cfr. art.º 45.º-A, n.º 1, als. a) e b) do EBF.

¹⁶⁰ Renovação esta que, como dissemos *supra*, é hipotética, uma vez que depende de deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal nos termos do artigo 16.º, n.º 2 do RFALEI — Cfr. anotação ao art.º 45.º do EBF por Rui Miguel Zefereiro FERREIRA, in *Códigos Anotados & Comentados...*, p. 936.

nos ou frações autónomas adquiridos, reabilitados ou construídos para afetação ao “Programa de Apoio ao Arrendamento”.

As isenções de IMI e IMT objeto de análise (portanto, as que constam nos n.ºs 1 e 2 do art.º 45.º-A) ficam sem efeito se aos imóveis for dado um destino diferente daquele que é pressuposto da isenção, no prazo de 5 anos a contar da data da transmissão (10 anos, caso a isenção de IMI prevista na al. a), do n.º 2 seja objeto de renovação¹⁶¹) ou se os imóveis não forem objeto da celebração de um contrato de arrendamento no âmbito do “Programa de Apoio ao Arrendamento”, no prazo de seis meses a contar da data da transmissão¹⁶².

No que tange à caducidade da isenção por efeito de ser dado aos imóveis um destino diferente daquele em que assentou aquela, importa salientar que: a isenção de IMT prevista no n.º 1 ficará sem efeito se, nos terrenos para construção adquiridos, não forem construídos imóveis habitacionais ou, sendo-o, aqueles imóveis não se vejam afetos ao “Programa de Apoio ao Arrendamento” (quer dizer, pelo menos 700/1000 dos prédios em propriedade horizontal) — sendo certo que, como referimos, o *destino* que constitui pressuposto da isenção deve manter-se pelo prazo mínimo cinco anos —, ao passo que as isenções de IMI e IMT, previstas no n.º 2, als. a) e b), respetivamente, ter-se-ão por caducadas se os prédios urbanos ou frações autónomas adquiridos, reabilitados ou construídos não forem afetos ao “Programa de Apoio ao Arrendamento” durante, pelo menos, cinco anos (sendo que, repetimo-lo à saciedade, caso a isenção de IMI seja renovada por mais cinco anos¹⁶³, a afetação do imóvel ao referido programa exige-se pelo dobro do tempo, ou seja, por dez anos).

Já perto do fim dar nota que se desconhece o fundamento (a existir) para o estabelecimento de um prazo diferente para a caducidade das isenções previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 45.º-A do EBF — cinco anos, por força do artigo 45.º-A, n.º 3, al. a) do EBF —, por comparação ao prazo de seis anos, previsto para a isenção consagrada no art.º 45.º, n.º 2, al. c) do EBF¹⁶⁴. Ou seja, as isenções previstas artigo 45.º-A,

¹⁶¹ Cfr. art.º 45.º-A, n.º 3, al. a), do EBF.

¹⁶² *Cit.* art.º 45.º-A, n.º 3, al. b), do EBF.

¹⁶³ Possibilidade constante do art.º 45.º-A, n.º 2, al. a) *in fine*, do EBFA.

¹⁶⁴ Cfr. art.º 45.º, n.º 8, al. a), do EBF.

n.º 2 e 3, do EBF caducam (*id est*, ficam *sem efeito*) se aos imóveis for dado destino diferente daquele em que assentou o benefício, no prazo de cinco anos a contar da data da transmissão, ao passo que na isenção de IMT na primeira transmissão, subsequente à intervenção de reabilitação, a afetar a arrendamento para habitação permanente (ou, quando localizado em área de reabilitação urbana, também a habitação própria e permanente)¹⁶⁵, o legislador estende o prazo por mais um ano, ou seja, exige que aos imóveis não seja dado destino diferente daquele em que assentou o benefício, no prazo de seis anos a contar da data da transmissão¹⁶⁶.

Por fim, realçar que, atenta a remissão do artigo 45.º-A, n.º 5 para o disposto nos n.ºs 3, 5, 7 e 8 do art.º 45.º, ambos do EBF, os reparos que tecemos, *supra*, a propósito da liquidação e cobrança dos impostos também se aplicam ao recentíssimo art.º 45.º-A do EBF, bem como os *problemas* que possam advir da circunstância de o regime previsto no presente artigo não ser cumulativo com outros benefícios fiscais de idêntica natureza (não ficando, porém, prejudicada a opção por outro mais favorável).

3.3. A Lei n.º 56/2023: as alterações do art.º 112.º-B do CIMI

Como já tivemos oportunidade de referir, aos Municípios é conferida uma fatia da soberania fiscal, designadamente *poderes de elevada eficácia na gestão urbanística das suas áreas urbanas*¹⁶⁷. Foi, aliás, ao CIMI a quem coube primeiro acolher incentivos fiscais à reabilitação: aos municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, conferiu-se a prerrogativa de majorar ou minorar (sempre até, ao máximo, de 30%) a taxa de imposto a aplicar aos imóveis que se localizem nas zonas (freguesias ou zonas delimitadas de freguesias) previamente deter-

¹⁶⁵ Consagrada no art.º 45.º, n.º 2, al. c) do EBF.

¹⁶⁶ Cfr. art.º 45.º, n.º 8, al. a) do EBF.

¹⁶⁷ José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos sobre o Património...”, p. 576.

minadas por aquele^{168/169}. Ainda que o sobredito preceito não distinga expressamente (como sempre deveria) as situações a que se aplicam as taxas majoradas ou minoradas, entendemos com JOSÉ MARIA FERNANDES PIRES que “a majoração se aplica aos prédios não reabilitados e a minoração se aplica aos reabilitados”¹⁷⁰.

Por seu turno, o art.º 112.º, n.º 8, do CIMI permite que os Municípios (mediante deliberação da assembleia municipal) majorem, até ao limite máximo de 30%, a taxa aplicável a prédios urbanos degradados, ou seja, a prédios que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens^{171/172}. Como vem salientando a doutrina¹⁷³, a limitação temporal da norma ao prazo de um ano (atente-se, pois, no segmento normativo constante na parte final do n.º 6 do art.º 112.º: “*para o ano a que respeita o imposto*”) fere-a de uma imprevisibilidade pouco compaginável com a realidade em que se traduz o investimento, esvaziando-a de alguma, se não toda, a eficácia.

A acrescer ao que vimos de referir, e em substituição do agravamento das taxas previsto no n.º 3 do art.º 112.º do CIMI, o art.º 112.º-B¹⁷⁴ consagra um agravamento das taxas, ainda mais *vincado* (o qual com a Lei n.º 56/2023 se viu agravado), que visa os prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas e os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do ter-

¹⁶⁸ Cfr. art.º 112.º, n.º 6, do CIMI. Para Diogo Duarte de CAMPOS, o art.º 112.º do CIMI prevê um benefício fiscal em “sentido amplo”, na medida em que pode representar uma diminuição “do valor normal de imposto a pagar” — v. A. *cit.*, “Pagar a Conta da Reabilitação Urbana”, p. 89.

¹⁶⁹ José Maria Fernandes PIRES, “Lições de Impostos sobre o Património...”, p. 575.

¹⁷⁰ *Idem, cit.* p. 576.

¹⁷¹ Ressalvando os prédios urbanos cuja degradação se deva a “desastre natural” ou “calamidade” — cfr. art.º 112.º, n.º 8, *in fine*, do CIMI.

¹⁷² Numa perspetiva diametralmente oposta (tendo em vista os benefícios proporcionados pela ação pública e o financiamento sustentável dos mesmos), a doutrina refere-se à “possibilidade de os tributos terem taxas de tributação diferenciadas em função (...) do estado de conservação, (...) das infraestruturas urbanísticas disponibilizadas” — cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Pagar os custos da Urbanização e Edificação”, p. 41.

¹⁷³ Diogo Duarte de CAMPOS, “Pagar a Conta da Reabilitação Urbana”, p. 89.

¹⁷⁴ Aditado pelo art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 69/2019, de 21 de maio que altera e republica simultaneamente o Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto.

ritório atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas de pressão urbanística, ficando o ónus de identificar e comunicar à AT, por transmissão eletrónica de dados, a cargo dos Municípios¹⁷⁵. Assim, nas situações que vimos de referir, a taxa prevista no art.º 112.º, n.º 1, al. c), do CIMI (de 0,3% a 0,45%) é elevada ao décuplo, agravada, em cada ano subsequente, em mais 20%¹⁷⁶ (o dobro, portanto, dos 10% previstos até então) — vendo-se este agravamento, no entanto, limitado ao máximo do valor de 20 vezes (que substitui o limite de 12 vezes estabelecido na redação anterior) da taxa prevista na al. c) do n.º 1 do artigo 112.^{o177}.

Compreende-se a preocupação do legislador com a dinamização do mercado imobiliário, a qual, e entre o mais, sempre passará por mitigar, também pela via fiscal, o *bloqueio* provocado pela crença e visão dos *bens imobiliários* como reserva de valor e objeto de especulação¹⁷⁸ — tanto mais, nos tempos que correm, onde se espera que o processo inflacionista aparentemente em acalmia sofra uma emboscada por força das novas medidas à *habitação jovem* (isenção de IMT, IS e garantia pública de 100% no crédito à habitação) —, bem como pela promoção da efetiva utilização do edificado habitacional para a qual, certamente, contribuirá o agravamento de imposto para as situações dos prédios devolutos, degradados, e o desagravamento para as situações de reabilitação.

A final, *ceteris paribus*, também no mercado imobiliário se verifica a lei da oferta: mais oferta de casas, menor o preço por que cada agente está disposto a transacionar o bem imóvel. Fica, no entanto, sem resposta a questão de saber em que medida terá de aumentar a oferta para se sinta uma real e significativa redução dos preços praticados, bem como a certeza de que, também em sede de IMI, o legislador tem procurado combater a expansão urbana, a degradação do edificado

¹⁷⁵ Cfr. art.º 112.º, n.º 16 do CIMI.

¹⁷⁶ Cfr. art.º 112.º-B, n.º 1, al. a), do CIMI, com a redação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

¹⁷⁷ Cfr. art.º 112.º-B, n.º 1, al. b), do CIMI, com a redação da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

¹⁷⁸ Em sentido semelhante Jorge CARVALHO, “Um Caminho para a melhoria da Prática Urbanística”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 114 e 115.

existente e a escassez de habitação — ainda que possa, naturalmente, questionar-se o sucesso e a relevância dessa contribuição.

EPÍLOGO

Da análise crítico-reflexiva da evolução dos benefícios fiscais à reabilitação urbana (e de edifícios), em sede de impostos sobre o património, resulta que o protagonismo que o direito fiscal pode(ria) assumir no incentivo à reabilitação operada pelos privados se vê fortemente coarctado pelos condicionalismos (objetivos, temporais, procedimentais e finalísticos) que se têm vindo a associar à sua disciplina — maleitas que têm o *condão* de enfraquecer o(s) vários regime(s) jurídico-fiscal(ais), bem como de minguar a sua relevância junto dos promotores aquando da ponderação que precede a tomada da decisão de investimento.

Os benefícios fiscais à reabilitação de edifícios, em sede de IMI e IMT, só lograrão alcançar os objetivos a que se propõem (ou, pelo menos, com maior eficácia e eficiência) se o seu regime for delineado e articulado com as políticas de ocupação, delimitação e qualificação dos solos urbanos, com os instrumentos de financiamento das operações de reabilitação, com a tramitação (mormente administrativa) da execução das referidas operações e com a revisão da legislação que disciplina a *construção nova* nas suas várias valências (desde os encargos urbanísticos aos impostos e outros tributos que lhe estão associados), pois que só assim a opção de revitalizar o edificado se revelará atrativa, podendo ser perspetivada como uma verdadeira alternativa em detrimento do *novo edificado*.

Ademais, atenta a estreita relação estabelecida entre a reabilitação e as *problemáticas* atinentes ao direito à habitação condigna, bem como as realidades económica, social, política, cultural e ambiental que as desafiam, urge concertar a política pública de reabilitação com as políticas de habitação e arrendamento em prol de uma real e efetiva alavancagem do investimento privado na reabilitação do edificado — desígnio onde o direito fiscal deverá marcar presença, designadamente por meio dos benefícios fiscais.

Em jeito de conclusão: cremos que o contributo do direito dos impostos à reabilitação (quer urbana, quer do edificado) é parco, ficando

aquém do desejável e necessário para que a reabilitação adquira o *estatuto* de intervenção preferencial e predominante. Sendo que, a nosso ver, a evolução que se tem feito sentir, ainda que plausível — mormente no que respeita à devolução da coerência e rigor sistemático e semântico imprescindível a matérias com o nível de tecnicidade das que aqui estão em causa —, peca pelas complexidade, desarticulação e imprevisibilidade que têm vindo a *impregnar* o(s) regime(s).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Fernando Rocha, “Sisa e IMT — Reflexões em torno do imposto mais estúpido do mundo”, in J. L. Saldanha SANCHES; António MARTINS (Coord.), in *Homenagem ao Professor Doutor José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- ARAGÃO, Alexandra, “Direito da infraestrutura ecológica urbana: soluções baseadas na natureza e serviços dos ecossistemas nas cidades”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022.
- BASTO, José Xavier de, “As Perspetivas Actuais de Revisão da Tributação do Rendimento e da Tributação do Património em Portugal”, in *Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito*, Coimbra, 41, 1998.
- CABRAL, Fátima, “Reabilitação urbana: o regime jurídico e a prática”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019.
- CAMPOS, Diogo Duarte de,
 — “Reabilitação Urbana: a escolha da entidade gestora e benefícios fiscais” in António José Avelãs NUNES, Luís Pedro CUNHA, Maria Inês de Oliveira MARTINS (Coord.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Aníbal de Almeida*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p. 318.
 — “Pagar a Conta da Reabilitação Urbana”, in Suzana Tavares da SILVA e Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Pagar a Conta da Cidade*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013.
- CARVALHO, Jorge,
 — “Os Custos do Urbanismo” in Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002.

- “Um Caminho para a melhoria da Prática Urbanística”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019.
- CASTRO, Miguel Osório de, “Modelos contratuais na reabilitação urbana”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022.
- CHESHIRE, Paul, “A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980s”, in *Urban Studies*, vol. 32, n.º 7, 1995.
- CONDESSO, Fernando dos Reis, “Direito do Ambiente. Ambiente e Território, Urbanismo e Reabilitação Urbana”, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2018.
- CORREIA, Fernando Alves,
- “O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, Almedina, Coimbra, 1989.
- “Manual de Direito do Urbanismo”, vol. I, Almedina, Coimbra, 2002.
- FERREIRA, Rui Miguel Zeferino, “anotação ao art.º 45.º do EBF” in *Códigos Anotados & Comentados, Rendimento, Tributação e Incentivos (IRS/IRC/EBF/CFI)*, vol. II, 1.ª ed., O Informador Fiscal, 2018.
- FIRMINO, Eduardo, “Políticas Públicas de Incentivo à Reabilitação Urbana. A Fiscalidade”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 436, julho/dezembro de 2016.
- GOMES, Nuno de Sá,
- “Alguns aspetos jurídicos e económicos controversos da sobretributação imobiliária no sistema fiscal português”, in *Ciência e Técnica Fiscal*, 386, abril/junho de 1997.
- “Manual de Direito Fiscal”, 8.ª ed., vol. II, Reis dos Livros, Lisboa, 1999
- “Manual de Direito Fiscal”, 11.ª ed., vol. I, Rei dos Livros, Lisboa, 2000.
- HALL, Peter, “Forces Shaping Urban Europe”, in *Urban Studies*, vol. 30, n.º 6, junho de 1993.
- LOBO, Carlos Baptista, “Finanças e Fiscalidade do Ordenamento do Território e do Urbanismo”, vol. II, Almedina, Coimbra, 2019.
- LOBO, Manuel Leal da Costa, “Os Custos do Urbanismo”, in Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002.
- LOPES, Dulce,
- “Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização” in *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, CEDOUA, Almedina, 2010.

- “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019.
- MAIO, Gabriella de, “Climate Change and Decentralized Renewable Energy: The Role of Smart Cities”, in *European Energy and Environmental Law Review*, 28, 2019.
- MALUENDA, M.^a Cristina Bueno, “Repensar La Política Fiscal Sobre La Rehabilitación de Viviendas: Propuesta de Régimen Fiscal Para Iniciativas Cohousing” in *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 31, Valencia, Espanha, dezembro de 2017, acessível em <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/rev.-31.pdf>.
- MAYER, Duarte de Lima, “A taxa reduzida de IVA em áreas de reabilitação urbana para obras novas: o caso de Lisboa”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 24, AEDRL, outubro/dezembro de 2019.
- MARQUES, Fernando, “Reabilitação Urbana: o regime jurídico e a prática”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019.
- MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira,
- “A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português”, Almedina, Coimbra, 2004.
- “Os Benefícios Fiscais à Reabilitação Urbana: Orientações Legislativas Recentes”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.ºs 31/34, Coimbra, Almedina, janeiro/dezembro de 2009/2010.
- “Política Fiscal e Benefícios Fiscais: História e Atualidade do Sistema Fiscal”, in Clotilde Celorico PALMA (Coord.), *Nós e os Impostos — Um Contributo para a História dos Impostos em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2022.
- MIRANDA, Daniel, “Estratégias locais de habitação e sua articulação com os planos territoriais de âmbito municipal: algumas reflexões”, in Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022.
- NABAIS, José Casalta,
- “A Fiscalidade do Urbanismo: Imposto e Taxas”, in Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002.
- “As bases constitucionais da reforma da tributação do património”, in *Fisco*, n.º 111/112, janeiro de 2004.

- “Por um Estado de Direito Fiscal Suportável — Estudos de Direito Fiscal”, Almedina, Coimbra, 2005.
- “Tributação e Urbanismo no Direito Europeu”, in *Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005.
- José Casalta NABAIS, “A Autonomia Financeira das Autarquias Locais”, Almedina, Coimbra, 2007.
- “Investir e tributar: uma relação simbiótica?”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 141, n.º 3972, Coimbra, 2012.
- “Direito Fiscal”, 11.ª ed., Almedina, Coimbra, 2019.
- “Considerações sobre as despesas fiscais”, in *JURISMAT — Revista Jurídica*, n.º 12, novembro de 2020.
- NASCIMENTO, Esmeralda; TRABULO, Márcia, “IMT — Notas Práticas”, Almedina, Coimbra, 2004.
- NORONHA, Catarina Gomes Mendes, “Reabilitação urbana — Breve análise do panorama europeu e nacional: do passado ao presente”, in *Questões Actuais de Direito Local*, AEDREL, n.º 28, outubro/dezembro de 2020.
- OLIVEIRA, António Cândido de; OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Problemas das Cidades em Portugal”, *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território*, Estudos 0, 2012.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce, “Reabilitação Urbana em ARUs sem ORUs: que conceito de reabilitação e que benefícios fiscais em matéria de IVA?”, in *Questões Actuais de Direito Local*, n.º 13, AEDRL, janeiro/março de 2017.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES Dulce; ALVES, Cláudia, “O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana Comentado”, Almedina, Coimbra, 2011.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula,
 - “Novas Tendências do Direito do Urbanismo — De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social”, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2012.
 - “Pagar os custos da Urbanização e Edificação”, in Suzana Tavares da SILVA e Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Pagar a Conta da Cidade*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013.
 - “Escritos Práticos de Direito do Urbanismo”, Almedina, Coimbra, 2017.
 - “A exceção como regra na reabilitação de edifícios e frações: breve apresentação do Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho”, in *Questões Actuais de Direito Local*, n.º 23, AEDREL, julho/setembro de 2019.

- “Como articular os conceitos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e do Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas?”, *in Questões Atuais de Direito Local*, n.º 25, AEDREL, janeiro/março de 2020, pp. 116 e ss.
- “Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão”, 4.ª ed., AEDREL, 2021.
- PAIVA, Carlos e JANUÁRIO, Mário, “Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património”, Almedina, Coimbra, 2014.
- PALMA, Clotilde Celorico, “Estudos de IVA VII”, Almedina, Coimbra, 2023.
- PILÃO, João Tomé, “A Responsabilização do Morador na Reabilitação Urbana”, *in Revista CEDOUA*, n.º 45, Gestlegal, Coimbra, 2020.
- PINHO, Ana, “Para uma nova geração de políticas de habitação: sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação”, *in* Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do I Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2019.
- PIRES, Gonçalo Reino, “O direito do urbanismo na prática da advocacia: o direito do urbanismo num contexto de transações imobiliárias”, *in* Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022.
- PIRES, José Maria Fernandes, “Lições de Impostos sobre o Património e do Selo”, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016.
- ROCHA, António Santos; BRÁS, Eduardo José Martins, “Tributação do Património, IMI-IMT e Imposto do Selo (Anotados e Comentados)”, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2022.
- RODRIGUES, Benjamim Silva, “Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal”, *in* Fernando Alves CORREIA (Coord.), *O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2002.
- SANTOS, Álvaro, “Reabilitação Urbana e a Sustentabilidade das Cidades”, *Vida Económica*, Porto, 2018.
- SERRANO, María Luisa González-Cuéllar, “La fiscalidad de la rehabilitación urbana em España” *in Revista de Derecho Fiscal*, n.º 8, janeiro/junho de 2016.
- SILVA, Raimundo Mendes da, “O Regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas (Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, e sua regulamentação)”, *in* Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Atas do II Congresso de Direito do Urbanismo*, Almedina, Coimbra, 2022.
- SILVA, Suzana Tavares da,

- “Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural — dificuldades na articulação dos regimes jurídicos”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, 82, 2006.
 - “Pagar a conta dos serviços e da manutenção das cidades”, in Suzana Tavares da SILVA e Fernanda Paula OLIVEIRA (Coord.), *Pagar a Conta da Cidade*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013.
- SOUSA, Pedro Teixeira de, “Arrendamento Urbano e Reabilitação Urbana — O Contributo das Alterações ao Regime Jurídico do Arrendamento Urbano Para a Promoção da Reabilitação Urbana”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 10, 2013.



Advocacy for Land Regularization in a Multi-risk Scenario: the case of the urban informal settlement 'Ocupação em Busca de Uma Moradia'

Rosim, D. Z

Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito (FD/USP).

E-mail: danielle.rosim@usp.br

Santos, A. C. M.

Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

(FDRP-USP) / Programa de Pós-graduação Direito e Desenvolvimento (mestrado).

E-mail: ana.mauer.santos@gmail.com

Scatena, T. P.

Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU/USP, Programa de Pós-Graduação

em Arquitetura e Urbanismo – IAU/USP (mestrado). E-mail: thiagopizzo@gmail.com

Baptista, D.

Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais Universidade Federal

de São Carlos – PPGCAm/UFSCar. E-mail: baptistadnl@gmail.com

ABSTRACT: The article explores the interplay between urban planning and disaster risks in urban informal settlements, examining physical, social, economic, and environmental vulnerabilities alongside community response capacities. It presents the experience of a technical advisory project funded by CAU/BR in the “Ocupação Em Busca de Uma Moradia” (OEBUM) in São Carlos, SP. Despite the precarious land tenure and challenging urban-environmental conditions in this territory, self-managed strategies are employed to mitigate risks and advance the guarantee of adequate housing. While these initiatives are crucial, they cannot be the only means of addressing risks; public authorities must enhance these efforts and address gaps in disaster prevention and the promotion of fundamental rights. We argue that land regularization can act as a technical-political tool to increase legal security, foster a more democratic technical debate, and encourage popular participation. Finally, we assess the potential of social housing technical advisory (ATHIS) to contribute to Disaster Risk Reduction by addressing vulnerabilities and strengthening community resilience. Advocacy for a comprehensive land regularization, in this context, supports an integrated and participatory approach aimed at driving material transformations in these territories.

Keywords: advocacy; risk reduction; land regularization; community resilience; climate changes.

RESUMO: O artigo explora a relação entre o planejamento urbano e os riscos de desastres em assentamentos urbanos informais, analisando vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais, bem como as capacidades de resposta da comunidade. Apresenta a experiência de um projeto de assessoria técnica financiado pelo CAU/BR na “Ocupação Em Busca de Uma Moradia” (OEBUM) em São Carlos, SP. Apesar da precariedade fundiária e das desafiadoras condições urbano-ambientais nesse território, estratégias autogeridas são empregadas para mitigar riscos e avançar na garantia do direito à moradia adequada. Embora essas iniciativas sejam fundamentais, não podem ser o único meio de enfrentamento dos riscos; o poder público deve fortalecer essas ações e suprir lacunas na prevenção de desastres e na promoção de direitos fundamentais. Argumentamos que a regularização fundiária pode atuar como uma ferramenta técnico-política para aumentar a segurança jurídica, fomentar um debate técnico mais democrático e incentivar a participação popular. Por fim, avaliamos o potencial da assessoria técnica para habitação de interesse social (ATHIS) na contribuição para a Redução de Riscos de Desastres, abordando vulnerabilidades e fortalecendo a resiliência comunitária. A defesa de uma regularização fundiária abrangente, nesse contexto, apoia uma abordagem integrada e participativa voltada para impulsionar transformações materiais nesses territórios.

Palavras-Chave: advocacy; redução de riscos; regularização fundiária; resiliência comunitária; mudanças climáticas.

1. INTRODUCTION

Human actions, particularly through the exploitation and degradation of natural resources, have significantly contributed to global climate changes. In this context, reports from the Intergovernmental Panel on Climate Change — Working Group I and II (IPCC, 2021, 2022, 2023) demonstrate that socioeconomic development, unsustainable land use, and historical inequalities and marginalization not only influence but also shape the frequency, intensity, and duration of climate extremes, which can lead to disasters.

When we look at the Latin American and Caribbean reality, this correlation becomes even more dramatic, as it is the second most disaster-prone region in the world (OCHA; UNDRR, 2023; WMO, 2023). Although the geographical location of Latin America makes it vulnerable to hurricanes and storms, it is crucial to acknowledge that these are not the sole contributing factors. Climate change disproportionately impacts the region due to its historical vulnerabilities¹.

In fact, in Brazil, increased heavy rainfall is cited as one of the most likely consequences of climate change. However, the likelihood of these hydrometeorological events resulting in disasters is directly linked, for instance, to the lack or poor quality of infrastructure and the large number of precarious settlements in urban areas (Ribeiro, 2008; Perez et al., 2020). The distribution of sanitation services and housing infrastructure in the country is insufficiently addressed, particularly in cities. In the context of pervasive social inequalities and environmental degradation, socially vulnerable populations are even more affected. That is, socio-economic disparities in access to urban land often force these communities to live in areas more exposed to urban-environmental risks.

Moreover, the lack of formal land tenure security leads to the neglect by municipal administrations in providing access to urban infrastructure and essential services critical for risk reduction and resilience, such as

¹ According to Article 1, sole paragraph, item XV of Federal Law No. 12.608/2012, vulnerability can be understood as the “[...] physical, social, economic, or environmental fragility of a population or ecosystem in the face of an adverse event of natural origin or induced by human action” (our translation).

paved roads, drainage systems, piped water, emergency services, etc. Most informal settlements are ill-equipped to handle climate changes, facing not only floods and landslides but also heightened risks due to poor-quality housing construction and inadequate infrastructure (Dodman et al., 2022). Climate disasters expose underlying social, environmental, and climate injustices, laying bare the violation of various human rights.

Disaster Risk Reduction and Climate Adaptation both aim to minimize impacts and enhance the resilience of populations vulnerable to climate disasters (Broetto, 2024). These approaches emphasize preventive measures to propose risk mitigation actions, thereby reducing disaster susceptibility or even limiting their effects. To address the root causes of vulnerability rather than merely treating symptoms, it is essential to conduct a thorough investigation into the historical factors that contribute to these conditions. This includes gaining a deep understanding of the social, economic, political, and environmental factors that shape the risk scenario (Wisner et al., 2003).

Considering the origin of the factors that create risk situations and the impacts exacerbated by climate change on vulnerable populations, Acsehrad (2008) argues that the climate justice movement has historically sought to demonstrate that there is no environmental issue to be resolved before addressing social issues. This challenges the notion that climate effects are 'democratic', affecting all citizens equally due to their 'natural' or 'ecological' origins. Not only do disasters not impact everyone in the same way, as outlined above, but the very origin of extreme events and the creation of risks are historically produced, fueling exposure to hazards and the creation of vulnerabilities (Maskrey et al., 1993).

Recognizing the inseparability of environment and society, understanding that disasters are socially constructed, rather than natural, carries significant practical implications. Viewing disasters as processes rooted in unresolved national development issues and social inequality brings vulnerability to the forefront of the debate. This perspective advocates for an approach that extends beyond emergency responses, emphasizing preventive measures that address the root causes of vulnerability. It is crucial to identify the mechanisms and strategies that perpetually reinforce risk and violate human and

fundamental rights, subjecting populations to ‘disastrous’ conditions (Carneiro; Souza, 2023) even before any imminent triggering event. Therefore, the absence of a catastrophic event does not mean that the territory is not undergoing a disaster process.

In this sense, disaster risk is not limited to the probability of hazards causing damage (deaths, injuries, material losses, etc.). The level of risk is determined by the interaction between present hazards and experienced vulnerability, which is influenced by the collective understanding and response capacity of a community, adjusted by the mitigation provided by preventive measures². In this sense, capacity of response can be understood as the degree to which people, communities, or systems are prepared to react, resist, and absorb disruptions, as well as manage risks and prevent disasters (Monte et al., 2021). Thus, the participation of vulnerable groups — strengthening their organization, awareness, and territorial management — is crucial in decision-making processes to prevent the exacerbation of vulnerabilities, inequality, and injustice.

For this response capacity to effectively address risks, it requires coordination not only through support and solidarity networks but also with groups that provide information and technical-political assistance, such as universities and non-profit organizations (NGOs). Through advocacy, these groups develop both individual and collective actions focused on a specific cause, idea, or policy (Reid, 2000). In this context, they address public debates on risks in marginalized territories by challenging conventional notions of risk and emphasizing the centrality of vulnerability and its interplay with the urbanization process.

To this end, research and techniques are employed to interpret and analyze problems, aiming to shape and define public policy agendas by proposing solutions, concrete actions, public mobilizations, and institutional policies (Reid, 2000). In this case, the focus is on developing technical and political strategies to implement risk mitigation measures, promote the right to adequate housing, and adapt urban areas to climate change.

² DR = H [(V/C) – M], where DR is disaster risk, V stands for vulnerability, C represents capacity for personal protection and M symbolizes larger-scale risk mitigation by preventive action and social protection (Wisner; Gaillard; Kelman, 2011, p. 24).

Such challenges are exemplified by the ‘Ocupação Em Busca de Uma Moradia’ (OEBUM) experience, an informal and precarious urban settlement situated near a stream in a geologically unstable and socioeconomically marginalized area of São Carlos, SP. This article will present the a technical advisory project on social housing (ATHIS)³ conducted in this territory, highlighting the urban planning activism strategies developed between December 2022 and December 2023. We will also reflect on whether the advocacy for a comprehensive land regularization is an effective tool for disaster risk management.

2. THE ADVOCACY STRATEGIES: CONTRIBUTIONS OF LAND REGULARIZATION PROCEDURE AND OF TECHNICAL TERRITORIAL ADVISORY TO RISK ASSESSMENT AND COMMUNITY RESILIENCE

The current risk society we live in embodies issues characteristic of reflexive modernity, meaning it is both a subject and a problem unto itself. This society must address problems systematically created by modernity, necessitating reflection on its core pillars, including: the logic of wealth production and distribution; the impacts of technical-scientific development and scientific truth on the environment; labor, employment, and the future of professions and classes; and the dissolution of political boundaries and the restructuring of democracy (Beck, 1997; 2011).

Our historical moment, enveloped in the *zeitgeist*⁴ of climate change, demands reflection on modern life and the construction of solutions for a more adapted and resilient society, especially for the most vulnerable

³ Federal Law No. 11.888/2008 “[...] ensures the right of low-income families to free public technical assistance for the design and construction of social housing, as an integral part of the social right to housing” (Art. 1, our translation). Although this law explicitly addresses the activities of architecture, urban planning, and civil engineering, technical territorial work aimed at promoting the right to housing is carried out by various professionals. Furthermore, the term “assistance” is contested by social movements and NGOs, with the term “advisory” being preferred as it emphasizes the agency of rights holders, the residents of informal settlements.

⁴ *Zeitgeist* refers to the set of ideas, beliefs, behaviors, and influences that characterize the spirit of a particular time. To identify it, one only needs to observe signs such as

communities. The effort to understand the current amalgam of nature and society requires reformulating studies and research that address risks and disasters in conjunction with the multiple factors that create impacts on vulnerabilities typical of the risk society (Beck, 2011).

In response to the reflective demands of contemporary societies, within Disaster Management and Risk Reduction approaches, there are recent initiatives for risk mapping in collaboration with the directly affected populations, fostering a more participatory and comprehensive understanding (Sulaiman et al., 2022). The integration of technical knowledge with local expertise contributes to a nuanced understanding of risks and strengthens community resilience. This approach not only aids in protecting people and in helping to restore ecological processes but also positively impacts the overall resilience of the system. Therefore, rather than merely cataloging hazards—which can sometimes lead to forced removals—the focus shifts to enabling proposals for urban-environmental interventions that address hazards and enhance safety (Nogueira et al., 2023).

Building on this foundational reflection and a preventive and mitigating approach to risks, this article reports on the experience of the NGOs Associação Veracidade and Maitá ATHIS with the project ‘Systemic and Participatory Approach: Transdisciplinary Technical Studies for Reurb-S in the Occupations Em Busca de um Sonho and Em Busca De Uma Moradia⁵ for the Prevention and Mitigation of Socio-Environmental Risks and Recovery of Degraded Areas in the Monjolinho Creek Basin.’ Supported by the Brazilian Council of Architecture and Urbanism — CAU/BR⁶. This project reflects political articulation and resource mobilization efforts for ATHIS, with this financial support by CAU/BR representing one of the first significant achievements of this urban (re)planning activism.

The project’s design was informed by the prior relationship established with the territories of the two mentioned urban occupations,

political agendas, new social movements, the organization of institutions, film scripts and works of art, scientific proposals, among others.

⁵ Hereafter referred to by the acronyms OEBUS and OEBUM, respectively. This article focuses on the latter occupation due to its greater exposure to urban-environmental hazards.

⁶ Public Call CAU/BR No. 005/2022. CAU/BR Funding Agreement No. 005/2022.

utilizing legal parameters and tools provided by Brazilian national Land Regularization policies (Federal Law No. 13.465/2017) and Civil Protection and Defense (Federal Law No. 12.608/2012). For risk mapping and identification of land irregularities, we conducted diagnostic assessments both documentarily and on-site. This process included active territory recognition by the multidisciplinary team, the creation and application of a survey with input from community leaders, and workshops with residents. These actions facilitated a collaborative understanding of existing physical hazards, the causes of the population's vulnerability, and collective preparedness initiatives.

Reflecting the guidelines of the two legal frameworks underpinning the project, the collected data were analyzed and consolidated in the *Preliminary Study of Discrepancies and the Social, Legal, Urban, and Environmental Situation*, and in the *Emergency Community Plan for the Occupation Em Busca de Uma Moradia*. From this diagnosis, additional products offered proposals to address the issues, such as the *Feasibility Study of Areas for Resettlement of Occupants*; the *Survey of federal resource alternatives for the Municipality to access the federal budget for preventive risk reduction actions*; and the respective *Legal Opinions on Property Titling* relevant to each occupation⁷.

These documents result from coordinated technical investigations, employing research techniques that facilitated the analysis of primary and secondary data derived from material reality and from judicial and administrative processes, legislation, regulations, urban and environmental plans, and urban projects, complemented by a literature review. This socially committed scientific approach provided technical support for successive meetings with municipal departments and agencies in São Carlos, SP, and for dialogue with the Specialized Housing and Urbanism Prosecutor's Office of the São Paulo State Public Prosecutor's Office (MPSP), in ongoing advocacy for human rights.

⁷ These products are available on the official Maitá ATHIS website > activities > technical advisory > seeking land regularization: <https://www.maitaathis.org>

3. THE OEBUM CASE: EVIDENCING MULTIPLE RISKS AND COMMUNITY POTENTIAL IN A URBAN REPLANNING PROJECT TOWARDS PUBLIC INTERVENTION FOR HUMAN RIGHTS REALIZATION

OEBUM began in 2019 with the settlement of 11 wooden shacks after residents cleared an area previously used as a dump near the Água Quente Stream. The occupation expanded during the pandemic due to worsening financial difficulties faced by the families. Located in the Antenor Garcia neighborhood, a peripheral area of Cidade Aracy, this low-income informal urban settlement is not the only one in the region, nor is it the closest to the water body.

Situated in the Água Quente Stream Microbasin (MBCAQ), the area features sandy soil⁸, degraded riparian vegetation, and remnants of Cerrado and Atlantic Forest. Covering 12.5 km², the MBCAQ is the third largest microbasin in the municipality and drains one of the regions with the most significant urban expansion in recent decades: Cidade Aracy. This area, approximately 32 hectares outskirts, includes 19 neighborhoods (Freitas; Santos, 2021).

According to the City of São Carlos' Master Plan (Law No. 18.053/2016), the region is classified as Zone 3 – Recovery and Controlled Occupation, which includes areas with slopes greater than 30%. The Geotechnical Mapping (Levy, 1989) identifies most of Cidade Aracy as unsuitable for urbanization. Despite these findings, urban expansion in the region has not been limited, with popular land subdivisions being developed that ignore these environmental constraints, resulting in both socio-spatial segregation and urban-environmental degradation.

Civil Defense reports highlight the region's susceptibility to soil runoff during rainy periods, a common occurrence in the city. These reports document a history of erosion and gullies with significant environmental impact, posing a threat to buildings and the entire urban system (Baptista et al., 2023b,c). The following image illustrates the main discrepancies identified in the Informal Urban Nucleus:

⁸ Typical dystrophic soil, with a moderate or prominent soil horizon 'A', clayey or medium texture, acidic, with a gently undulating and undulated relief phase (SÃO PAULO, 2017).

FIGURE 1. Urban-Environmental Discrepancies in OEBUM, São Carlos — SP



Source: BAPTISTA et al., 2023c.

The OEBUM families experience and are mostly aware of these risks. In addition to the significant fear of forced removal due to legal insecurity of possession, they identify three major categories of risks: 1) flooding; 2) landslides; and 3) fires⁹. Regarding physical-natural

⁹ While few people reported having seen their street (15.5%) or the entire community (17.9%) flooded, a significant portion of residents said their own homes had been affected by flooding at least once (38.1%). Everyone reported that the flooding occurred after rainfall. Regarding landslides, nearly half of the respondents indicated that there had been landslides in the street or community, associating them with rainfall (47.6%). However, the vast majority did not have their properties affected (91.7%). Nevertheless, a significant portion claimed that no landslides had occurred either in the street or in the settlement (28.6%). On fires, 90.5% reported that they had never occurred, compared to 3.6% who reported their occurrence in the settlement. Interestingly, 6% reported cases of fire in their street, and when questioned about the cause, the following were noted: short circuit in improvised electrical wiring (75%); lightning strikes during storms (12.5%); and as a secondary consequence of some residents setting fire to household waste (12.5%).

disasters, the most pressing concern for residents is the encroachment of a large gully erosion towards the nearest formal neighborhood and public road. This gully cuts through the settlement, threatening the safety of the population.

FIGURE 2. Orthophoto taken with an RPA (Remotely Piloted Aircraft) of OEBUM, overlaid on the Google Earth Pro database composed of satellite images, with the gully marked in red.



Source: Relatório das Desconformidades — OEBUM (Baptista et al., 2023c).

The reasons for this phenomenon were investigated in the project. Environmentally, the area is characterized by unfavorable topographic conditions and collapsible soil, combined with vegetation degradation and high water volumes reception, especially in the summer, which

makes it prone to erosive processes. Urbanistically, relevant issues were identified in the land subdivision layout and the insufficient drainage system, which are related not only to the precariousness of the informal settlement but also to broader urban planning deficiencies.

Indeed, the lack of a gray water channeling system and its accumulation in the OEBUM alleys contribute to soil erosion. However, the primary cause of the gully's development is the large volume of water flowing through extensive paved areas, which gains speed as it merges with runoff from neighboring neighborhoods. These neighboring areas are high impermeabilized and channeling systems are insufficient for stormwater reception. The redirection and accumulation of water towards OEBUM, situated in a lower topographical area, lead to erosion due to the high kinetic energy of the runoff (Baptista et al., 2023a). These increasingly hazardous conditions indicate that the territory is undergoing a disaster process.

Data collected in March 2023 via survey confirmed the presence of 84 families in OEBUM, approximately 250 people residing in the area. The socioeconomic profile reveals very low income levels¹⁰ and low educational attainment¹¹, with most residents originating from Brazil's Southeast region, particularly the State of São Paulo. One-third being native to São Carlos¹². This data indicates a latent and structural housing deficit in the municipality, not primarily explained by regional migration dynamics. Additionally, most families are headed by women¹³, and the majority of the residents self-identify as Brown¹⁴. The population is relatively young,¹⁵ with an average of more than one child per family¹⁶.

¹⁰ Household income: (1 minimum wage/month in 2023 = BRL 1.320,00/USD 249,00): 8.3% with no income; 50.2% earn less than 1 minimum wage; 14.3% earn exactly 1 minimum wage; 25% earn up to 2 minimum wages; 1.2% earn 3 or more minimum wages.

¹¹ Education: 2.4% illiterate; incomplete elementary (32.1%), complete elementary (16.7%); incomplete high school (28.6%), complete high school (19%); incomplete higher education (1.2%).

¹² Origin: Brazil's Southeast (71.5%) — SP (62%), São Carlos (31%), MG (9.5%); Northeast (21.7%) — AL (8.3%), PE (6%), BA (4.8%), SE (1.3%), MA (1.3%); North (1.2%) — PA (1.2%); South (4.8%) — PR (2.4%), RS (2.4%).

¹³ Head of household: 70.2% women; 29.8% men.

¹⁴ Race/ethnicity: Brown (57.1%), Black (26.2%), White (16.7%).

¹⁵ Elderly (60+): 11 people.

¹⁶ Children (up to 12 years old): 91 children across the 84 interviewed households.

There are also some members of the disability group, though very few receive social benefits or specialized services¹⁷.

Besides a great vulnerability, these results justify classifying the land regularization of this nucleus as of social interest (Reurb-S), as all interviewees were identified as having low or no income (Art. 13, I, Law No. 13.465/2017). The survey provided a comprehensive diagnosis of the need for social assistance services, including access to rights through the Public Defender's Office if necessary. In addition to registration in CadÚnico and other forms of securing social benefits, many residents may already be eligible for retirement. The survey also highlighted a demand for professional training and education for both youth and adults.

OEBUM has initiated self-managed projects and coordinated with external partners to promote fundamental rights such as housing, food security, education, culture, and leisure. Examples include collective housing maintenance, the Community Kitchen, which provides lunch on Sundays; the Community Garden; school reinforcement and adult education programs; and cultural activities such as rap battles and movie sessions. This high level of social organization is also evident in mechanisms for resolving internal conflicts, maintaining makeshift housing and urban infrastructure, as well as implementing collective preparation and response procedures, especially during heavy rains in the region.

During such rain events, families monitor bird and wind movements, checking and reinforcing roof conditions and structures. In cases of flash floods and falling tree branches, residents document their situations with videos and share them in a *WhatsApp* group. This group facilitates alerts about potential dangers and coordination of collective responses, with community leaders serving as key decision-makers in emergencies. This community-driven risk management reflects a more autonomous approach to territorial management due to the lack of state support. While these initiatives are crucial, they

¹⁷ People with Disabilities (PcD): Households with people with disabilities (6% — 7 PcD total); 3 PcDs receive some specialized social assistance, and 4 are not assisted; only 1 family receives the Continuous Cash Benefit (BPC).

must be complemented and enhanced by public authorities to ensure comprehensive risk mitigation and support.

Throughout the project, advocacy efforts were undertaken to urge the Municipality to implement emergency measures to halt the gully's advancement and to resettle families living in the most risk exposed conditions. Efforts were also made to advocate for the development of a Local Contingency Plan to effectively address the imminent danger. Beyond enhancing the technical understanding of the territory, the ATHIS project played a pivotal role in informing public authorities about the socio-environmental risks and needs at the local level. This approach ensured increased community involvement in decision-making and the development of administrative measures tailored to the real and pressing challenges faced by the residents.

Furthermore, the technical team conducted successive measurements with the help of residents and provided updated technical reports. Due to the inaction of public authorities, a public hearing was organized on 04/09/2023 with the support of a Legislative Mandate to put political pressure for appropriate, effective, and urgent administrative measures. While awaiting the fulfillment of commitments from municipal public bodies, we, the technical team, began discussing urgent solutions for risk mitigation with residents, continuing negotiations with the City Hall, and sending reports to the Public Prosecutor's Office.

At this point, the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo has emerged as a crucial ally, playing a significant role in securing access to current property registrations and ensuring that municipal public authorities are acting in accordance with the law. This includes initiating a Civil Inquiry related to the OEBUM case and requesting the commencement of the Reurb-S administrative process (PMSC No. 18.224/2023). This development was essential, especially given the Municipality's intentions to pursue judicial removal of the families, revealed in a meeting with the Department of Environment and Sustainable Development. As the area is classified as public, the initiation of the Reurb-S administrative process led to the suspension of any current or future forced removal actions¹⁸ and marked the formalization

¹⁸ According to Law No. 13.465/2017, Article 31, § 8 (our translation): "The request for the initiation of Reurb, or, as regulated, the expression of interest in this sense

of administrative measures by the SMH DU. This formalization had been anticipated as part of urban planning projects aimed at securing the families' continued residence in the area.

Thus, beyond shedding light on the political negotiations the Municipality had been conducting with residents, bringing these administrative actions into the realm of legality, transparency, and ethical governance, the Reurb-S process also elevated them to a due process. Instead of resorting to immediate forced removals, which would leave families without prospects for dignified resettlement, the administrative process formally acknowledged the community's presence, thereby enhancing the legal security of their tenure and fostering active, well-informed participation by residents. Even if partial or total resettlement were ultimately unavoidable, the process ensures a well-grounded decision through the legally mandated steps, particularly the development of technical studies that comprise the Reurb Project, which provides a procedural framework (Art. 28 c.c. Art. 35, Law No. 13.465/2017).

Moreover, the uncertainty regarding risk and the possibility of resettlement to a new safe location does not exclude the imperative of risk mitigation and disaster prevention, according to the PNPDEC (Art. 2, §2) and Decree No. 10.593/2020, which regulates it. In this context, the Reurb-S administrative procedure facilitates the understanding of reality and possible scenarios by requiring diagnostic studies of discrepancies and risks, as well as proposing environmental, urbanistic, legal, and social solutions to be incorporated into the urban project, and following infrastructure works, urban and environmental compensations, and other similar measures (Arts. 35 and 36, Law No. 13.465/2017), which also translate into risk mitigation. The technical studies produced, besides favoring the hypothesis of initiating Reurb-S, convincing the MPSP of this alternative, facilitate urban-environmental interventions understood from a broader perspective, combined with

by any of the legitimate parties, guarantees to the public authorities that occupants of informal urban settlements located on public areas to be regularized may remain in their respective property units, preserving the existing factual situations, until the eventual definitive dismissal of the procedure.”

environmental protection and recovery of areas degraded by urban expansion along the Água Quente Stream (Baptista et al., 2023a).

Although the project's technical products advanced most of the minimum technical studies required by Law No. 13.465/2017, the feasibility of such interventions ultimately depends on the Municipality's actions and active budget provisions. In this aspect, advocacy efforts not only secured a commitment from the local Autonomous Water and Sewage Service (SAAE) to conduct more comprehensive engineering studies for urban drainage improvements, but also facilitated the allocation of 1.5 million Reais from municipal funds to the Department of Public Works for infrastructure upgrades. Additionally, while not a definitive solution, an urgent measure was implemented by the city administration to temporarily stabilize the gully with debris and soil. These are incremental steps, but much remains to be done.

4. CONCLUSIONS

The collected data revealed a situation marked by multiple risks, stemming from fragile environmental conditions, urban and construction inadequacies, compounded by the extreme poverty and legal-political threats of forced removal. Simultaneously, it also revealed a remarkable sense of solidarity and the community's response capacity in adverse situations, as well as its organization in securing fundamental rights.

Throughout the ATHIS project, in addition to underscoring this territorial complexity, the advocacy efforts by the technical advisory organizations, in collaboration with the residents, involved the community in public discussions on risk assessment through technical studies grounded in scientific principles and social participation. These documents were produced not in spite of the community's self-managed initiatives but by emphasizing their resilience and urgent adaptive needs, particularly highlighting the state's absence and its role in fostering vulnerabilities and its urgent duty to address at-risk exposure.

We recognize that ATHIS holds significant potential to align with the core objectives of Disaster Risk Reduction by tackling the root causes of vulnerability, mitigating and preventing risks linked to hazards,

utilizing techniques to reduce existing risks, strengthening community preparedness, and enhancing resilience and recovery capacity in the face of adverse events. Moreover, it bridges the gap between different types of knowledge and fosters the integration of humanitarian response with sustainable development initiatives.

However, for this to be effective, ATHIS initiatives must be deeply committed to understanding the social processes and political circumstances of the territory, reinforcing the principle of residents' leadership in decision-making. External partners, such as technical advisors, are crucial in supporting and enhancing community organization and autonomy. Our role is to support the community to advocate for and assert their rights in an informed and as independent manner as possible, with the goal of securing access to well-located, urbanized land that ensures security and well-being for both current and future generations.

Activism in urban planning for informal settlements, particularly the advocacy for comprehensive land regularization, is a practice that warrants greater recognition. This includes reevaluating traditional ATHIS approaches, which often focus predominantly on the development and delivery of architectural or urban projects (even if participatory) as the main product and ultimate goal. In fact, ATHIS should acknowledge that popular advisory practices and the technical knowledge accumulated across various professions have significant potential to enhance our understanding and transformation of complex urban realities.

The effort to democratize risk mapping and propose technical-popular solutions for enhanced safety underscored the inseparability of urban-environmental vulnerabilities from socio-legal issues. To initiate investigations and technically assess these risks, which ended up pointing to the need for improved urban infrastructure and environmental recovery, it was essential to advance possession security through the initiation of a Reurb-S process. Therefore, advocacy for comprehensive land regularization integrates both risk mitigation and the promotion of the right to adequate housing, emphasizing a holistic approach to the problem.

This approach emphasizes both the assessment of urban-environmental conditions that pose threats to the population, increasing disaster risk, and the evaluation of the territory's adaptive potentials

and the community's capacity for active risk management. In the reported experience, we tested the hypothesis that the land regularization instrument procedurally facilitates the diagnosis of risks and discrepancies, as well as the proposal of mitigating and preventive measures for disasters, within the practical context of urban-territorial planning.

A hypothesis that aligns with reflections on modern space production and the deep contradictions of urbanization processes in peripheral countries, with the primary goal of ensuring resilience and urban adaptation in the most marginalized territories. We assert that preventive measures in this context must focus on enhancing community capacities and autonomy over territories, combined with urban interventions sponsored by public authorities and designed with social participation. This requires not only technical and political commitment but also robust legal-institutional and financial support for these measures to be integrated and effective. This was contested throughout the project, through the dispute over the land regularization instrument as a public policy for sustainable territorial development.

REFERENCES

- ACSELRAD, H.; MELLO, C.; BEZERRA, G. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BAPTISTA, D.; SANTOS, A. C. M.; FIGUEIREDO, A. L.; MALHEIROS, B.; ROSIM, D. Z.; ZARATINE, G. N.; SAMPAIO, J. L. T.; BECO, L. A. R.; LOPES, N. G.; TAMANAKA, N. M. B.; GOMEZ, R. S.; SCATENA, T. P. **Em busca da regularização fundiária**: dossiê do projeto. São Carlos: Associação Veracidade, 2023a.
- BAPTISTA, D.; SANTOS, A. C. M.; FIGUEIREDO, A. L.; MALHEIROS, B.; ROSIM, D. Z.; ZARATINE, G. N.; SAMPAIO, J. L. T.; BECO, L. A. R.; LOPES, N. G.; TAMANAKA, N. M. B.; GOMEZ, R. S.; SCATENA, T. P. **Plano Emergencial Comunitário**: Em Busca de Uma Moradia. São Carlos: Associação Veracidade, 2023b.
- BAPTISTA, D.; SANTOS, A. C. M.; FIGUEIREDO, A. L.; MALHEIROS, B.; ROSIM, D. Z.; ZARATINE, G. N.; SAMPAIO, J. L. T.; BECO, L. A. R.; LOPES, N. G.; TAMANAKA, N. M. B.; GOMEZ, R. S.; SCATENA, T. P. **Relatório das**

- Desconformidades Em Busca de Uma Moradia.** São Carlos: Associação Veracidade, 2023c (Report).
- BECK, U. A Reinvenção da Política: Rumo a uma Teoria da Modernização Reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização Reflexiva.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BECK, U. **Sociedade de Risco:** rumo a uma outra modernidade. 1.º reimpressão. São Paulo: Editora 34. 2011.
- BROETTO, V. A. **Aportes da litigância climática latino-americana para a redução do risco de desastre na região.** 2024. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.
- CARNEIRO, K. G.; SOUZA, T. R. Desastralização — a proposta de uma ferramenta-conceito para analisar casos de desastres criados. **InSURgência:** revista de direitos e movimentos sociais, v. 9, n. 1, jan./jun. 2023, Brasília, p. 505-524.
- DODMAN, D.; HAYWARD, B.; PELLING, M; CASTAN-BROTO, V.; CHOW, W.; CHU, E.; DAWSON, R.; KHIRFAN, L.; MCPHEARSON, T.; PRAKASH, A.; ZHENG, Y.; ZIERVOGEL, G. (2022). Cities, Settlements and Key Infrastructure. In: **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.** Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 907-1040, doi:10.1017/9781009325844.008.
- FREITAS, D.; SANTOS, S. A. M. (Orgs.). **Atlas histórico socioambiental das regiões hidrográficas de São Carlos — SP.** 2. ed. São Carlos: Mota Produções, 2021.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2023:** synthesis report. Genebra: IPCC, 2023. Contribution of Working Groups I, II and III to the 6th Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: MASSON-DELMOTTE, V. et al. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis.** Contribution of Working Group I to the 6th Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Suíça: Cambridge University Press, 2021. URL: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf.

- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: HANS-O, P. et al. **Climate Change 2022: impacts adaptation and vulnerability**. Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.
- MASKREY, A.; CARDONA, O.; GARCÍA, V.; LAVELL, A.; MACÍAS, J. M.; ROMERO, G.; CHAUX, G. W. (1993). **Los Desastres No Son Naturales** (e-book). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. URL: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/Idnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>.
- MONTE, B. E. O.; GOLDENFUM, J. A.; MICHEL, G.; CAVALCANTI, J. R. A. Terminology of natural hazards and disasters: a review and the case of Brazil, **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 52, p. 1-22, 2021. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420920314722>.
- NOGUEIRA, F.R.; MOURA, R.B.; MORETTI, J. A.; COMARÚ, F.A. (2023). Capítulo 21 – Em busca da qualificação da segurança: olhando para o horizonte da gestão de riscos e desastres. In: IWAMA, A.Y.; AGUILAR-MUÑOZ, V.; SELEGUIM, F.B. (orgs.); VIAND, J.; BRENES, A. (coord.). **Riscos ao Sul** [livro eletrônico]: diversidade de riscos de desastres no Brasil. Ubatuba, SP: Isso dá um Livro, 2023.
- PEREZ, L. P.; RODRIGUES-FILHO, S.; MARENGO, J. A.; SANTOS, D. V.; MIKOSZ, L. **Mudanças climáticas e desastres: análise das desigualdades regionais no Brasil**. Sustainability in Debate, Brasília, v. 11, n. 3, p. 278-296, dez. 2020. ISSN 2179-9067. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v11n3.2020.33813>.
- REID, E. Structuring the Inquiry into Advocacy. **Reports on nonprofit advocacy and the policy process: a seminar series**. Vol. 1. Center on Nonprofits and Philanthropy. Washington, D.C: The Urban Institute, 2000. URL: <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/62271/309696-Structuring-the-Inquiry-into-Advocacy.PDF#page=9>.
- RIBEIRO, W. C. Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, n. 27, p. 231-297, dez. 2008.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente, Instituto Florestal. **Mapa pedológico do Estado de São Paulo: revisado e ampliado**. Marcio Rossi. — São Paulo: Instituto Florestal, 2017.
- SULAIMAN, S. N.; MOURA, R. B.; NOGUEIRA, F. R. (2021). Da geotecnia para a gestão participativa: uma análise crítica de projetos de extensão

universitária com foco na redução de risco de desastres. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.14, e20210118. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210118>

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA); UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). **Overview of disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2022**. New York: OCHA, UNDRR, 2023. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/overview-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2022>. Acesso em: 08 ago. 2024.

WISNER, B.; BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. **At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters**. London: Routledge, 2003. URL: https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf.

WISNER, B.; GAILLARD, JC; KELMAN, I. Framing disaster: theories and stories seeking to understand hazards, vulnerability and risk. In: WISNER, Ben; GAILLARD, JC; KELMAN, Ilan. **The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction**. New York: Routledge, 2011. p. 18–33. URL: https://educacao.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/Wisner_RoutledgeHandbooks-9780203844236-chapter3.pdf.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). **State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022**. Geneva: WMO, 2023. URL: https://library.wmo.int/records/item/66252-state-of-the-climate-in-latin-america-and-the-caribbean-2022?language_id=13&back=&offset=.



Panorama quantitativo e descritivo da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na proteção ambiental em São Carlos (2016-2023)¹

**A quantitative and descriptive overview of the São Paulo
State Public Prosecutor's Office's performance
in environmental protection in São Carlos (2016-2023)**

Sousa, I. C. N.;

Universidade Estadual Paulista – Unesp / Doutorado em Geografia
– <http://lattes.cnpq.br/8572329722251988> – icn.sousa@unesp.br

Albuquerque, C.

Universidade Federal de Rondônia – UNIR / Departamento de Direito
– <http://lattes.cnpq.br/6718630942660549> – kdalbuquerque@gmail.com

Sousa, M. C. C.

Universidade de Coimbra – UC / Doutoramento em Engenharia do Ambiente
– <http://lattes.cnpq.br/0164488794718542> – mary.carolina@gmail.com

Oliveira, C. M.

Universidade Federal de São Carlos – UFSCar / Departamento de Ciências
Ambientais – <http://lattes.cnpq.br/9911833172043700> – celmaran@ufscar.br

¹ Processo n.º 2022/14235-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

RESUMO: Quantificar e descrever a atuação do Ministério Público em questões ambientais é fundamental, dada a amplitude de suas competências e a discricionariedade em sua atuação. Esta pesquisa, de natureza aplicada, exploratória e descritiva, adota um método quantitativo de investigação, com levantamento bibliográfico e documental, para traçar um panorama da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na proteção ambiental, com foco no município de São Carlos, no período de 2016 a 2023. Os dados analisados referem-se aos procedimentos instaurados pela Promotoria de Justiça de São Carlos, e foram processados utilizando a linguagem de programação Python, empregando técnicas de estatística descritiva para análise exploratória. Evidencia-se, neste estudo, a relevância da atuação constitucional do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos, e do Inquérito Civil como o instrumento de excelência de sua atuação. Além disso, observa-se a proeminência da categoria “Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural”, bem como a manutenção histórica da categoria “Flora” como enfoques principais do órgão na proteção ambiental.

Palavras-chave: Ministério Público; inquérito civil; discricionariedade.

ABSTRACT: Quantifying and describing the actions of the Public Prosecutor’s Office in environmental issues is essential, given the breadth of its competencies and the discretion in its performance. This study, which is applied, exploratory, and descriptive in nature, adopts a quantitative investigative method, with bibliographic and documentary surveys, to outline an overview of the São Paulo State Public Prosecutor’s Office’s performance in environmental protection, focusing on the municipality of São Carlos, between 2016 and 2023. The analyzed data refer to the procedures initiated by the São Carlos Prosecutor’s Office and were processed using the Python programming language, employing descriptive statistics techniques for exploratory analysis. This study highlights the relevance of the constitutional role of the Public Prosecutor’s Office in safeguarding diffuse and collective interests, and the Civil Inquiry as the primary instrument of its actions. Furthermore, the prominence of the “Urban Planning and Cultural Heritage” category is observed, as well as the historical maintenance of the “Flora” category as the main focuses of the agency in environmental protection.

Keywords: Public Prosecution Office; civil inquiry; discretion.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao buscar alterar a realidade social, utiliza instrumentos jurídicos visando “a transformação do status quo” (CANOTILHO et al., 2014, p. 113). Isso resultou na reorganização e ampliação tanto de direitos como de competências de determinadas instituições, visando sua efetividade. Nesse contexto estabelecido pela

Carta Magna (BRASIL, 1988, art. 127; BRASIL, 1988, art. 129, III), o Ministério Público (MP) assume o papel de “protetor do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, incumbindo-lhe a tarefa de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis” (OLIVEIRA et al., 2022, p. 4).

Esse novo perfil outorgado ao MP pela Constituição atual abriu espaço para que o órgão passasse a ser mais ativo na defesa de interesses sociais e direitos indisponíveis, agindo como defensor da coisa pública (ARANTES, 2002; VIANNA et al., 2014) e, no caso específico deste estudo, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, havendo inclusive situações em que este atua contra o Estado, do que decorre seu caráter contra majoritário (NUNES JÚNIOR, 2004).

Por atuar como guardião da Constituição e da democracia brasileira (MELLO FILHO, 1997; LEMGRUBER et al., 2016), é relevante analisar a atuação do MP, especialmente no que tange à sua capacidade de instaurar e conduzir Inquéritos Civis (ICs) ambientais (BRASIL, 1985, art. 8.º, § 1.º; BRASIL, 1988, art. 129, III). Esses inquéritos são definidos como procedimentos “de caráter administrativo, extrajudicial, pré-processual, investigatório e inquisitorial” (FRANCO JR, 2016, p. 161), com o objetivo de coletar provas e elementos que comprovem a existência de danos ambientais. Dessa forma, o MP desempenha um papel crucial na defesa dos direitos e interesses transindividuais, que não se limita a atividade pré-processual, podendo firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que vinculam as partes, ou até mesmo promover Ações Civis Públicas (ACPs) (VASCONCELLOS, 2008; MAZZILLI, 2015). A atuação do MP no acompanhamento dos TACs e das ACPs é realizada em Procedimento Administrativo próprio, com a possibilidade de realizar diligências (FARIAS, 2022).

Tais competências e instrumentos, aliados ao fato de o MP ser um órgão autônomo em relação aos demais poderes (BRASIL, 1988, art. 127; KERCHE, 1999; ARANTES, 2002), permitem que este assumam uma posição de protagonismo político no Judiciário em questões ambientais. Portanto, é oportuno refletir sobre como esse protagonismo se manifesta na realidade fática de um município, considerando que a quantificação de conflitos ambientais é fundamental para o planejamento de políticas públicas adequadas a cada localidade (SOUSA;

OLIVEIRA, 2021), dada a indissociabilidade entre direito e políticas públicas (CASTRO; MELLO, 2017).

Nesse sentido, este estudo analisa os procedimentos ambientais instaurados e conduzidos pelas 7.^a e 9.^a Promotorias de Justiça Cível de São Carlos, vinculadas ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), no período de 2016 a 2023. O objetivo é compreender a atuação do MPSP em questões ambientais ao longo desses oito anos na respectiva comarca, destacando as temáticas priorizadas por esse órgão, que possui ampla discricionariedade para definir suas ações e atividades (OLIVEIRA; LOTTA; VASCONCELOS, 2020).

MATERIAIS E MÉTODOS

Dentre as diferentes formas de classificação (GIL, 2002; SILVA; MENEZES, 2005), esta pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois busca gerar conhecimentos com foco na aplicação prática. Quanto à abordagem do problema, fundamenta-se nos pressupostos do método quantitativo-qualitativo de investigação. Em termos de objetivos, é exploratória e descritiva, pois visa proporcionar uma compreensão mais aprofundada do problema em questão e estabelecer relações entre variáveis. No que diz respeito ao delineamento, esta pesquisa é classificada como bibliográfica e documental, e utiliza levantamento e estudo de caso como métodos de investigação.

Caracterização da área de estudo

São Carlos/SP foi selecionado como estudo de caso desta pesquisa. Essa escolha se justifica pela análise realizada por Sousa e Oliveira (2021), na qual examinaram a distribuição de conflitos ambientais institucionalizados por meio de ICs instaurados e conduzidos pelo MPSP entre 2006 e 2016. A continuidade temporal dos dados, portanto, reforça a relevância do município como objeto de investigação.

Inserido nos biomas do Cerrado e da Mata Atlântica, São Carlos/SP abriga duas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APREM): a do Rio do Monjolinho e a do Ribeirão do Feijão (ALMEIDA

NETO *et al.*, 2021). Além de estar situado em duas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI): Mogi-Guaçu e Tietê/Jacaré, o município também está localizado sobre o Sistema Aquífero Guarani. Quase 72% das áreas de recarga do Aquífero Guarani dentro do município estão comprometidas, em grande parte devido ao baixo percentual de cobertura vegetal e ao inadequado uso e ocupação da terra (ALMEIDA NETO *et al.*, 2021).

O município possui uma área total de 1.136,907 km², dos quais cerca de 79,87 km² estavam urbanizados em 2019 (IBGE, 2024), e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹ de 0,805, considerado muito alto (ATLAS BRASIL, 2024). Com uma densidade demográfica de 224,17 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2024), São Carlos/SP contava com uma população estimada de 254.857 habitantes em 2022.

O município sedia a Comarca de São Carlos, vinculada à Promotoria de Justiça de São Carlos, cujas competências são distribuídas em conformidade com o Ato n.º 105/2017-PGJ (MPSP, 2017), que aloca para as 7.^a e 9.^a Promotorias os feitos sobre meio ambiente e habitação e urbanismo (inclusive Ações Cíveis Públicas e feitos criminais respectivos).

Coleta e tratamento dos dados

Os dados utilizados nesta pesquisa foram fornecidos em formato .pdf pela Promotoria de Justiça de São Carlos, vinculada ao MPSP. Essas informações tabuladas referem-se a procedimentos instaurados entre 2016 e 2023 pelas 7.^a e 9.^a Promotorias de Justiça Cível de São Carlos. As tabelas disponibilizadas incluem as colunas apresentadas no Quadro 1.

¹ O IDHM varia entre 0,000 e 1,000. Quanto mais próximo de 1,000, maior o desenvolvimento humano de uma localidade (ATLAS BRASIL, 2024).

QUADRO 1 — Cabeçalho (título das colunas) e valores possíveis das tabelas disponibilizadas pela Promotoria de Justiça de São Carlos

Cabeçalho	Sigla	Tipo	N.º MP	Município de Fato	Promotoria
Valores possíveis	“AMB”, abreviação de Ambiental (Meio Ambiente) ou “URB”, abreviação de Urbanismo (Habitação e Urbanismo)	“IC”, abreviação de Inquérito Civil ou “PPIC”, abreviação de Procedimento Preparatório de Inquérito Civil	Número do procedimento no Ministério Público, com o seguinte formato: 00.0000.00000000/ 0000-0 (os quatro valores após a barra e antes do traço referem-se ao ano do procedimento)	São Carlos	Promotoria de Justiça de São Carlos

Fonte: Elaboração própria (2024).

Para o tratamento dos dados, as informações tabuladas foram convertidas em planilhas eletrônicas utilizando a linguagem de programação Python, o que facilitou a obtenção dos anos de cada procedimento a partir da coluna “N.º MP”. Em seguida, igualmente por meio da coluna “N.º MP”, os assuntos dos procedimentos foram recuperados via raspagem de dados (*web scraping*) do Sistema de Consulta Pública de Procedimentos do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP, 2024). Este processo de raspagem também foi realizado por meio da linguagem de programação Python, o que permitiu a extração automatizada das informações necessárias (MITCHELL, 2024).

No âmbito da análise jurídica, a estruturação adequada das informações é crucial para a clareza e a eficiência na interpretação dos dados. Uma abordagem metodológica que pode facilitar esse processo é a especificação prévia do tipo de direito em questão, antes de se adentrar no assunto específico que motiva a análise. Os dados fornecidos pelo MPSP em São Carlos seguem essa lógica. Nesse sentido, para contabilizar os assuntos dos procedimentos, a primeira classificação (ambiental ou urbanístico) foi desconsiderada nesta pesquisa, incluindo-se apenas os grupos e respectivos subgrupos. Os assuntos dos pro-

cedimentos foram então categorizados (Quadro 2) conforme método desenvolvido por Oliveira *et. al.* (2019), no qual os autores elegeram duas normas jurídicas de referência para os conflitos ambientais, ambas trazendo tipologias e sanções em caso de descumprimento: Decreto n. 6.514/08 (BRASIL, 2008) e Lei n. 9.605/98 (BRASIL, 1998).

QUADRO 2 – Categorização dos assuntos dos procedimentos

Assunto	Categoria
Ordem Urbanística	Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural
Segurança em Edificações	
Ordenação da Cidade / Plano diretor	
Parcelamento do Solo	
Patrimônio Cultural	
Poluição	Poluição
Fauna	Fauna
Flora	Flora
Área de Preservação Permanente	
Reserva Legal	
Revogação / Concessão de Licença Ambiental	Contra a Administração Ambiental
Serviços	Outros
Concessão / Permissão / Autorização	
Energia Elétrica	
Água e/ou esgoto	
Saneamento	
Agrotóxicos	
Domínio Público	
Bens Públicos	
Utilização de Bens Públicos	
Recursos Hídricos	

Fonte: Elaboração própria (2024).

A análise exploratória dos dados foi feita com auxílio de técnicas de estatística descritiva, tais como distribuição de frequências², medidas

² Uma distribuição de frequências, conforme explicitado por Gaspar *et al.* (2023, p. 35), é “um gráfico ou tabela que mostra a frequência com que cada valor ou faixa de valores ocorre em um conjunto de dados. Existem dois principais tipos de distribuição de frequência: a simples (valores absolutos) e relativa (valores percentuais)”.

de tendência central e de dispersão³ (SANTOS *et al.*, 2013). Ademais, visando auxiliar na interpretação das informações, foram elaboradas representações gráficas e tabulares para caracterização da atuação do MPSP em São Carlos no período em questão.

Pelo fato de o conjunto de dados utilizado ser composto, em sua maioria, por variáveis qualitativas nominais⁴, utilizou-se a moda⁵ e o Índice de Variação Qualitativa (IVQ)⁶ como medidas de tendência central e de dispersão, respectivamente. O IVQ foi aplicado para quantificar a diversidade na distribuição de procedimentos por área de atuação a cada ano. O intuito era identificar se houve uma maior concentração de procedimentos em determinada área de atuação ao longo dos anos.

Este índice (Equação 1) baseia-se na razão entre o total de diferenças observadas na distribuição e o número máximo de diferenças possíveis dentro da mesma (FRANKFORT-NACHMIAS; LEON-GUERRERO, 2009), e utiliza informações de frequência e o número de categorias, podendo ser calculado com qualquer tipo de distribuição para dados qualitativos (MORAL DE LA RUBIA, 2022).

$$IVQ = \frac{K(100^2 - \sum Pct^2)}{100^2(K-1)} \quad (1)$$

Em que:

K = número de categorias

$\sum Pct^2$ = soma de todas as porcentagens quadradas na distribuição

³ Medidas de tendência central sintetizam a localização central dos dados em um conjunto de observações, oferecendo uma visão clara da posição central dos valores. Elas descrevem o centro da distribuição dos dados, permitindo uma compreensão mais intuitiva do comportamento geral do conjunto. Por outro lado, medidas de variabilidade, também conhecidas como medidas de dispersão, revelam como os valores se distribuem em relação à posição central e indicam a extensão das diferenças entre eles. Essas medidas são essenciais para entender o quão distantes os dados estão em torno do seu centro (MOLIN, 2021; GASPAR *et al.*, 2023).

⁴ Variáveis qualitativas nominais “descrevem uma característica que não pode ser medida numericamente”, e “não possuem uma ordem específica” (GASPAR *et al.*, 2023, p. 34).

⁵ A moda é o “valor que ocorre com mais frequência em um conjunto de dados” (GASPAR *et al.*, 2023, p. 38).

⁶ *Index of Qualitative Variation* – IQV, em inglês.

O IVQ varia de 0 a 1. Quando todos os casos em uma distribuição pertencem a uma única categoria, isto é, quando não há variação ou diversidade, o índice é 0. Por outro lado, quando os casos estão distribuídos uniformemente entre todas as categorias, ou seja, a variação é máxima, esse índice atinge o valor 1. Além disso, o IVQ também pode ser apresentado como porcentagem, bastando multiplicá-lo por 100 para essa conversão (FRANKFORT-NACHMIAS; LEON-GUERRERO, 2009).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entre 2016 e 2023, a Promotoria de Justiça de São Carlos instaurou 384 procedimentos voltados à proteção ambiental (Tabela 1). Desses, a maior parte (380) consistiu em Inquéritos Civis (ICs), resultando em uma média anual de 47 ICs. Similarmente, um estudo realizado por Sousa e Oliveira (2021) sobre a conflitualidade ambiental em São Carlos/SP revelou que, entre 2006 e 2016, foram instaurados 600 ICs pelo MPSP, o equivalente a 54 por ano, em média.

TABELA 1 — Quantidade e percentual de procedimentos por tipo

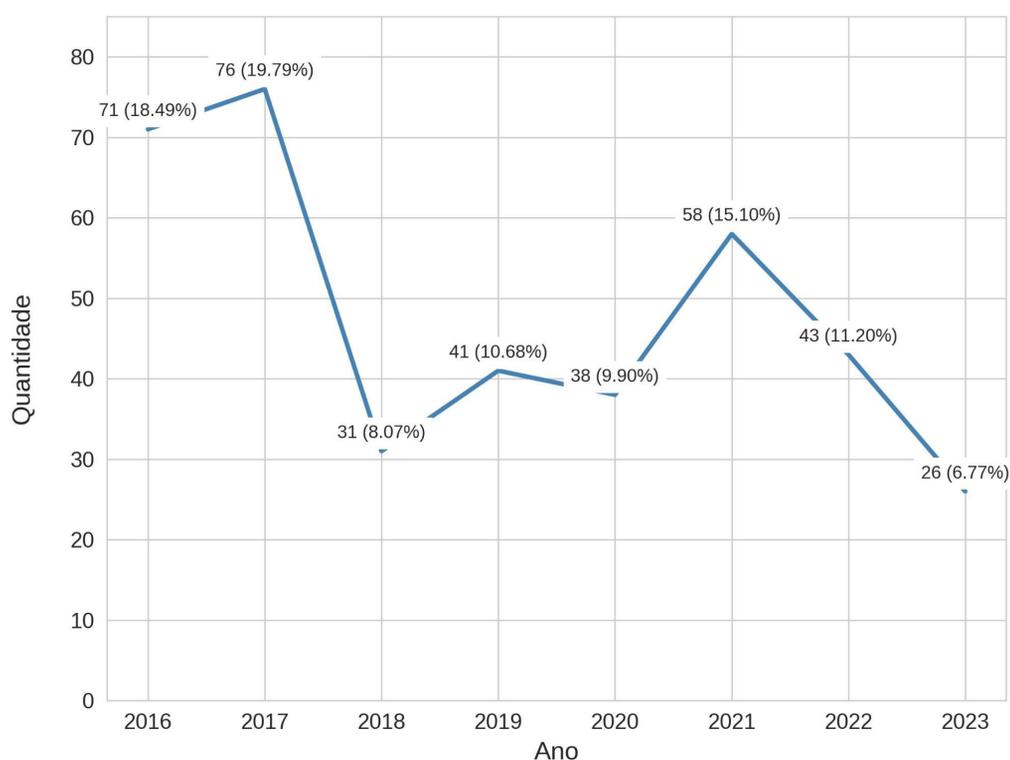
Tipo	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Inquérito Civil	380	98,96
Procedimento Preparatório de Inquérito Civil	4	1,04

Fonte: Elaboração própria (2024).

De maneira geral, mais da metade dos procedimentos foi instaurada, predominantemente, nos anos de 2017, 2016 e 2021 (Figura 1). Além de registrar o terceiro maior número de procedimentos instaurados, o ano de 2021 se destaca pelo acentuado contraste na quantidade de procedimentos por área de atuação. Nesse ano, observou-se a maior proporção de procedimentos relacionados ao Meio Ambiente (81%), e a menor proporção de procedimentos relacionados à área de Habitação

e Urbanismo (19%), conforme ilustrado na Figura 2. Essa discrepância é também evidenciada pelo Índice de Variação Qualitativa (IVQ), que atingiu seu valor mais baixo em 2021 (61,5%), conforme apresentado na Figura 2. Esses dados indicam uma concentração significativa de procedimentos em uma única categoria em 2021.

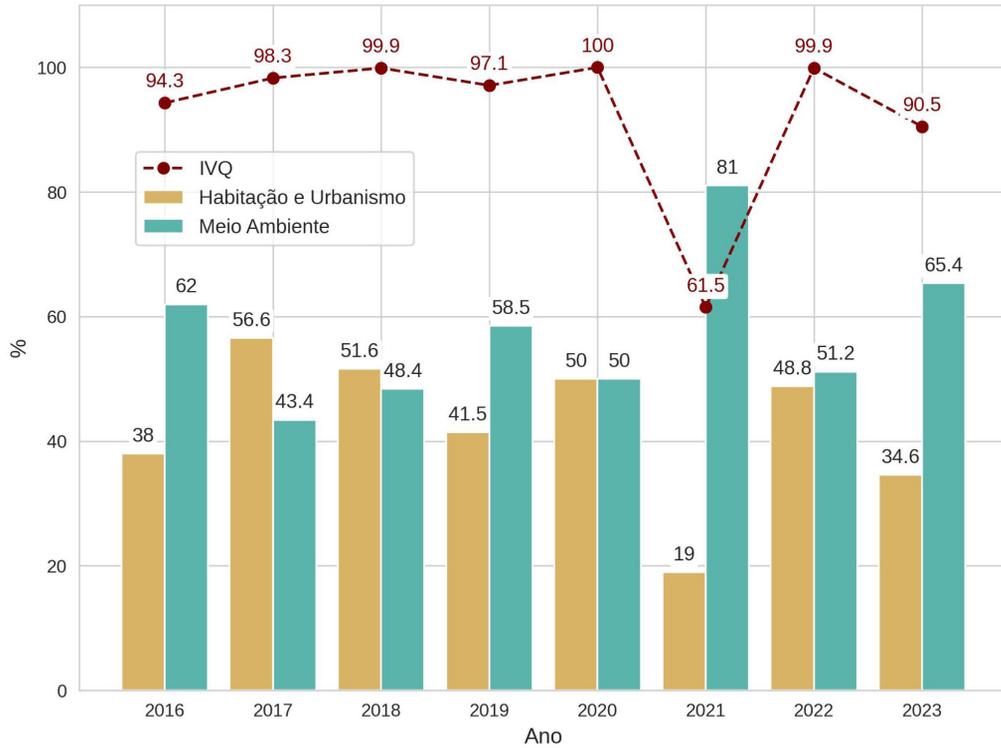
FIGURA 1 — Quantidade e percentual anual de procedimentos no lapso temporal entre 2016 e 2023



Fonte: Elaboração própria (2024).

Especificamente em relação aos ICs, a maioria foi classificada como ambiental (Tabela 2). No entanto, nos últimos oito anos houve um maior equilíbrio na distribuição de ICs por área de atuação em comparação ao período entre 2006 a 2016, quando 80,2% dos inquiridos eram de natureza ambiental e apenas 19,8% eram urbanísticos (SOUSA; OLIVEIRA, 2021).

FIGURA 2 — Índice de Variação Qualitativa (IVQ) e percentual de procedimentos por área de atuação no lapso temporal entre 2016 e 2023



Fonte: Elaboração própria (2024).

TABELA 2 — Quantidade e percentual de Inquéritos Cíveis por área de atuação

Tipo	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Meio Ambiente	220	57,3
Habitação e Urbanismo	160	41,7

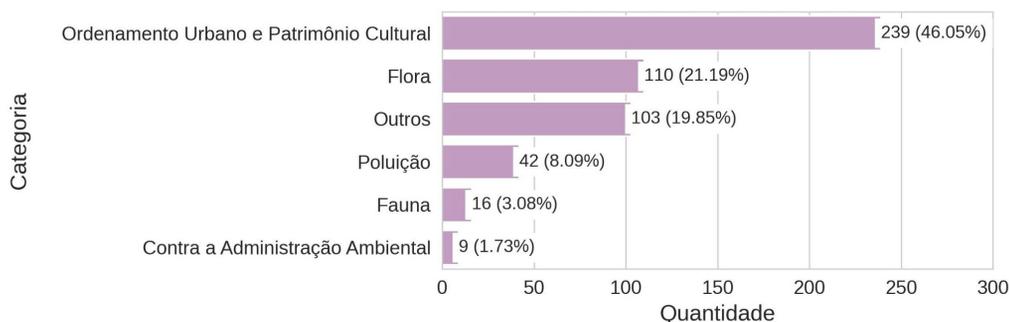
Fonte: Elaboração própria (2024).

Em dez ICs e quatro PPICs, ou seja, 14 procedimentos (3,6% do total), não foi possível identificar o assunto. Isso ocorreu porque, nesses casos, a pesquisa no Sistema de Consulta Pública de Procedimentos do MPSP resultou na mensagem “Procedimento não localizado ou

sob sigilo”. A distribuição dos assuntos nos 370 ICs em que essa informação foi encontrada é apresentada na Figura 3.

Observa-se, na Figura 3, que mais da metade dos assuntos dos ICs (67,24%) foram categorizados como “Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural” (46,05%) e “Flora”, temas que possuem estreita ligação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 — “Cidades e Comunidades Sustentáveis” e 15 — “Vida Terrestre”, respectivamente (ONU, 2015). Essas categorias também se destacam como as mais frequentes nas áreas de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente, respectivamente: “Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural” registrou o maior número de ocorrências em 2017, totalizando 80 (Figura 4), enquanto “Flora” apresentou o maior número de ocorrências em 2021, totalizando 32 (Figura 5).

FIGURA 3 — Quantidade e percentual de assuntos dos Inquéritos Civis⁷, categorizados conforme o Decreto n. 6.514/2008 e a Lei n. 9.605/1998



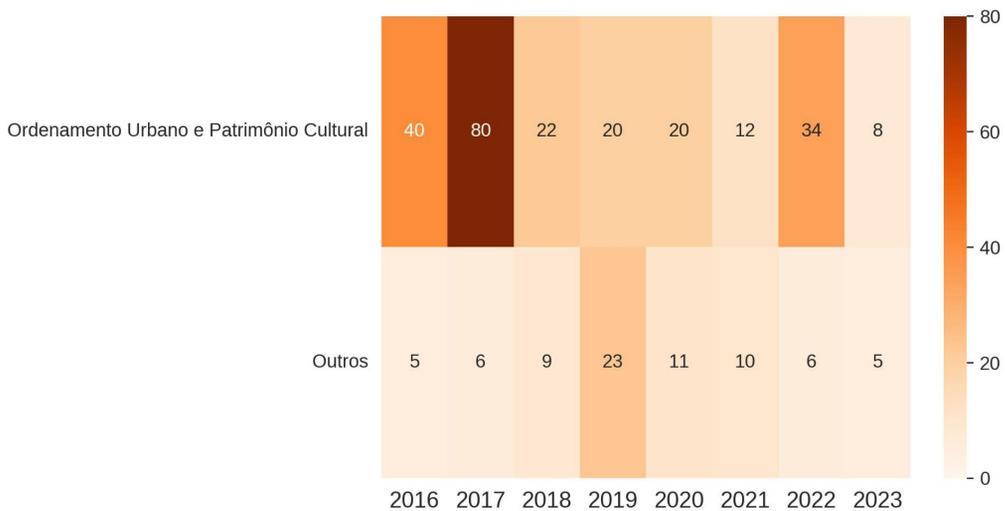
Fonte: Elaboração própria (2024).

Em um estudo anterior, Sousa e Oliveira (2021, p. 1400) identificaram que “em um intervalo temporal de 11 anos, e dentre 16 assuntos diferentes, cerca de 1/3 dos conflitos envolveram a flora (34%) [...]”. A predominância de danos ambientais à flora são-carlense é uma realidade que remonta a muito antes de 2006. Impulsionada pelo cultivo de café na

⁷ A quantidade de assuntos (519) supera a de ICs (380), pois, em muitos casos, os ICs possuem mais de um assunto.

região, a devastação das áreas naturais teve início na segunda metade do século XIX. Enquanto o café impulsionou o crescimento populacional e a urbanização da cidade, a remoção de árvores para o cultivo da espécie foi uma das principais causas do desmatamento acentuado na região. Com o passar do tempo, as atividades agrícolas se diversificaram, incorporando culturas como algodão, laranja, arroz, milho, feijão e tabaco. A expansão da colonização agrícola resultou na substituição progressiva da vegetação densa por campos e pastagens, tornando-a cada vez mais esparsa (ALMEIDA NETO *et al.*, 2021).

FIGURA 4 — Quantidade anual de assuntos dos Inquéritos Civis na área de Habitação e Urbanismo⁸



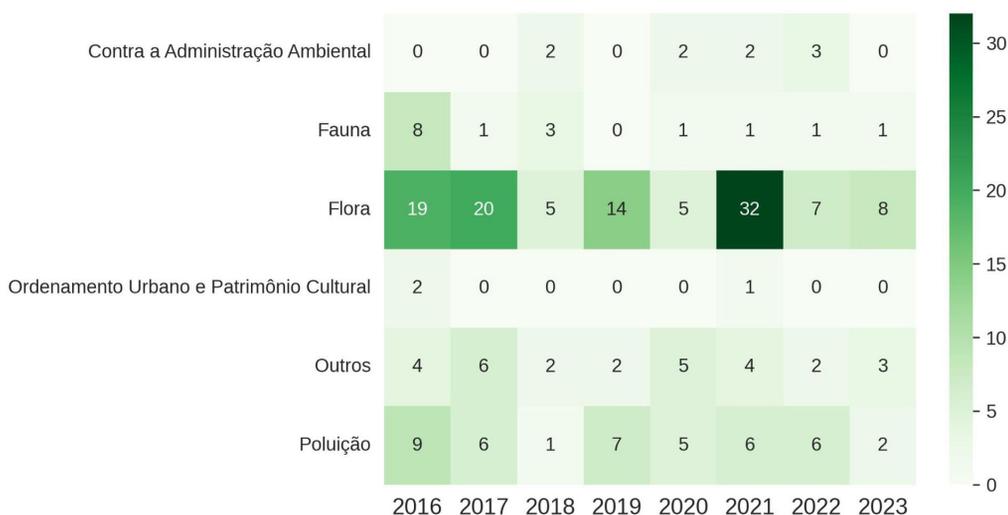
Fonte: Elaboração própria (2024).

Complementarmente, ao analisarem 385 inquéritos do MP Estadual, abrangendo o período de 1991 a 2000, Cintra *et al.* (2006) identificaram o desmatamento como principal tipo de dano. As infrações observadas incluíram a supressão e/ou impedimento da regeneração da vegetação, além de danos em Áreas de Preservação Permanente

⁸ A quantidade de assuntos (311) supera a de ICs de Habitação e Urbanismo (160), pois, em muitos casos, os ICs possuem mais de um assunto.

(APPs), Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Reservas Legais (RLs). Entre 2006 e 2016, a maioria dos danos à flora esteve relacionada à supressão ou danos à vegetação nativa, com 34% das ocorrências. Em seguida, destacaram-se os danos em APPs, com 32%, a supressão ou danos à vegetação, com 17%, e os danos referentes à RL, com 12% (SOUSA; OLIVEIRA, 2021).

FIGURA 5 — Quantidade anual de assuntos dos Inquéritos Civis na área de Meio Ambiente



Fonte: Elaboração própria (2024).

Apesar da relevância dessas informações, extraídas a partir dos dados fornecidos pelo MPSP, é importante ressaltar que a análise realizada apresenta limitações, especialmente quanto à tipificação dos procedimentos, categorizados como PPIC ou IC, dificultando a distinção clara entre os preparatórios que se converteram em inquéritos, os ICs que efetivamente resultaram em ações judiciais e aqueles que não avançaram além das etapas iniciais. Essa imprecisão pode gerar redundância na análise, uma vez que procedimentos arquivados ainda são considerados, resultando em possível sobreposição de informações.

CONCLUSÃO

A análise dos procedimentos ambientais instaurados e conduzidos pelas 7.^a e 9.^a Promotorias de Justiça Cível de São Carlos permite constatar o papel destacado do IC como instrumento para a tratativa de questões ambientais e urbanísticas pelo MPSP. Entretanto, é importante reconhecer as limitações da análise, especialmente no que diz respeito à tipificação dos procedimentos.

A distribuição dos procedimentos em 2021 revelou uma dinâmica peculiar, com uma concentração significativa na área de Meio Ambiente e uma participação reduzida na de Habitação e Urbanismo. Essa disparidade, evidenciada tanto na proporção de procedimentos quanto no valor do IVQ, sugere que fatores atípicos podem ter influenciado a priorização das questões ambientais naquele ano.

Seria relevante explorar, em estudos futuros, aspectos que possam ter contribuído para a maior concentração de procedimentos na área de Meio Ambiente em 2021. Uma análise aprofundada poderia investigar a influência de políticas públicas, campanhas de sensibilização e eventos climáticos que possam ter intensificado a urgência das questões ambientais. Além disso, é importante considerar o contexto histórico da pandemia de COVID-19, que pode ter influenciado nesse cenário.

Os resultados também evidenciam a predominância da categoria “Ordenamento Urbano e Patrimônio Cultural”, bem como a manutenção histórica da categoria “Flora” como enfoques principais do órgão na proteção ambiental. Embora mais da metade dos ICs tenha “Meio Ambiente” como foco, observa-se uma diversificação nas áreas de atuação nos últimos oito anos, contrastando com a predominância de questões ambientais do passado. Essa evolução sugere uma crescente atenção a outras áreas de atuação, refletindo a adaptação do MPSP às demandas contemporâneas e à complexidade dos desafios enfrentados nas esferas ambiental e urbanística.

De maneira geral, o perfil de atuação do MPSP tem se tornado cada vez mais diversificado e equilibrado. Isso reflete uma ampliação da percepção do órgão sobre a extensão de suas competências, dada sua ampla discricionariedade. Como resultado, há potencial para uma proteção mais abrangente de bens jurídicos, fortalecendo sua atuação na promoção da justiça social e ambiental.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA NETO, A. S.; PRUDÊNCIO, C. A. V.; CARTAXO, B. T.; FREITAS, D.; TREVISAN, D. P.; TONY, L. F. F.; LUGLI, L.; BERTAZE, M. H.; FERNANDES, M. A.; CHANG, M.; ALMEIDA, R. C. SANTOS, S. A. M. **Atlas histórico socioambiental das regiões hidrográficas de São Carlos — SP**. FREITAS, Denise de; SANTOS, Silvia Aparecida Martins dos. (Orgs.). 2. ed. São Carlos: Mota Produções, 2021.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. Sumaré: EDUC/FAPESP, 2002.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL — ATLAS BRASIL. **Perfil. São Carlos, SP**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/354890#sec-politica>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2024.
- BRASIL. **Decreto n.º 6.514, de 23 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 22 ago. 2024.
- BRASIL. **Decreto n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 22 ago. 2024.
- BRASIL. **Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 13 ago. 2024.
- CANOTILHO, J. J. G. *et al.* (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2014.
- CASTRO, M. T. B.; MELLO, M. T. L. Uma abordagem jurídica de análise de políticas públicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 4, n. 2, p. 9-22, 2017.

- FARIAS, C. A.; MORAES, T. V.; SOUSA, M. C. C.; SALEME, E. R.; AMARAL, R. M.; OLIVEIRA, C. M. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. **RJESMPSP**, v. 22, p. 187-205, 2022.
- FRANCO JR, R. M. O inquérito civil e a tutela do meio ambiente. **Revista de Direito do IAP**, v. 1, n. 1, Recife, p. 159-174, 2016.
- FRANKFORT-NACHMIAS, C.; LEON-GUERRERO, A. Measures of Variability. *In: _____*. **Social statistics for a diverse society**. 5. ed. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, 2009. p. 135-176.
- GASPAR, J. S.; REIS, Z. S. N.; OLIVEIRA, I. J. R.; SILVA, A. P. C.; DIAS, C. S. Estatística descritiva. *In: _____*. **Introdução à análise de dados em saúde com Python**. Belo Horizonte, MG: Biblioteca J. Baeta Vianna: Universidade Federal de Minas Gerais, 2023. p. 34-53.
- GIL, A. C. Como classificar as pesquisas? *In: _____*. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 41-58.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. **IBGE — Cidades. Brasil. São Paulo. São Carlos**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>. Acesso em 15 ago. 2024.
- KERCHE, F. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. *In: SADEK, M. T. O sistema de justiça*. São Paulo: IDESP, 1999. p. 61-77.
- LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), 2016.
- MAZZILLI, H. N. **O Inquérito Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MELLO FILHO, J. C. O Ministério Público como guardião da Constituição Federal. *In: Anais do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1997. p. 45-49.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO — MPSP. Procuradoria-Geral de Justiça. Ato n.º 105/17-PGJ, de 09 de junho de 2017 (Protocolado n.º 87.149/2015). **Homologa a modificação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE SÃO CARLOS**. Diário Oficial: Poder Executivo — Seção I, São Paulo, v. 127, n. 109, p. 68, de 10 de junho de 2017. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/105-2017.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO — MPSP. **Sistema de Consulta Pública de Procedimentos**. Disponível em: <https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

- MITCHELL, R. **Web Scraping with Python: Data Extraction from the Modern Web**. 3. ed. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2024.
- MOLIN, S. Introduction to Data Analysis. *In: _____*. **Hands-On Data Analysis with Pandas: A Python data science handbook for data collection, wrangling, analysis, and visualization**. 2. ed. Birmingham, UK: Packt Publishing Ltd. 2021. p. 3-46.
- MORAL DE LA RUBIA, J. Una medida de variación para datos cualitativos con cualquier tipo de distribución. **Psychologia: Avances de la Disciplina**, v. 16, n. 2, p. 63-76, 2022.
- NUNES JÚNIOR, V. S. Ministério Público e defesa da cidadania. *In: PINSKY, J. (Org.). Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 21-30.
- OLIVEIRA, C. M.; ARAGÃO, A.; LOPES, D. M. J.; BRITTO, M.; ALBUQUERQUE, C. Ministério Público como promotor da democracia participativa ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*. v. 108. ano 27. p. 45-68. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022.
- OLIVEIRA, C. M.; SOUSA, I. C. N.; ZANQUIM JUNIOR, J. W.; COLENCI, P. L. **Cidades (I)legais: análise comparativa dos conflitos ambientais urbanos em São Carlos — Brasil e Coimbra — Portugal**. São Carlos: UFSCar/CPOI, 2019. 275 p.
- OLIVEIRA, V. E., LOTTA, G.; VASCONCELOS, N. P. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 1, p. 181-195, 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS — ONU. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.
- SANTOS, C. S.; SALUM, C. O. R.; MOURA, D. A.; CLAESSENS, P. M. E. Noções de estatística, correlação e regressão. *In: MARIETTO, Maria das Graças Bruno; MINAMI, Mário; WESTERA, Pieter Willem (Orgs.). Bases computacionais da ciência*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. p. 63-112.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. A Pesquisa e suas Classificações. *In: _____*. **Metodologia de Pesquisa e elaboração de Dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2005. p. 19-24.
- SOUSA, I. C. N.; OLIVEIRA, C. M. Conflitualidade ambiental em São Carlos/SP: mapeamento como diagnóstico e subsídio ao planejamento de políticas

públicas municipais. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 3, p. 1393-1421, 2021.

VASCONCELLOS, E. B. O Ministério Público na tutela do meio ambiente. **Revista do Ministério Público do RS**, n. 60, p. 163-187, 2008.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R.; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.



A Extrafiscalidade para promoção do Desenvolvimento Sustentável: Reflexões sobre a Criação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas

Clarindo José Lúcio Gomes Junior

Universidade Federal do Amazonas/Mestrando pelo programa de pós-graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia,
e-mail: clarindogomes.adv@gmail.com.

Mônica Nazaré Picanço Dias

Universidade Federal do Amazonas/Professora Doutora no programa de pós-graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia,
e-mail: monicapdias@hotmail.com

Giulia Parola

Universidade Federal do Amazonas/Professora pós Doutora visitante no programa de pós-graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia,
e-mail: Giulia.parola@unito.it

RESUMO: Este artigo examina a evolução das relações entre sociedade e meio ambiente, enfatizando os imperativos éticos do desenvolvimento sustentável conforme delineados no Relatório Brundtland e na Constituição Brasileira de 1988. Explora o paradigma jurídico ecológico antropocêntrico predominante e sua integração ao princípio da dignidade humana. Destacando a extrafiscalidade da tributação, especificamente o ICMS Ecológico, o artigo argumenta a favor de sua adoção na região amazônica. Ao incentivar a conservação ambiental e redistribuir recursos para promover práticas sustentáveis, o ICMS Ecológico pode efetivamente enfrentar a degradação ambiental enquanto promove o desenvolvimento socioeconômico e reduz as desigualdades regionais.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável. Amazônia. ICMS Ecológico. Dignidade Humana. Proteção Ambiental.

ABSTRACT: This paper examines the evolution of societal and environmental relations, emphasizing the ethical imperatives of sustainable development as outlined in the Brundtland Report and the Brazilian Constitution of 1988. It explores the predominant anthropocentric ecological legal paradigm and its integration into the principle of human dignity. Highlighting the extrafiscality of taxation, specifically the ICMS Ecológico (Green ICMS), the paper argues for its adoption in the Amazon region. By incentivizing environmental conservation and redistributing resources to promote sustainable practices, the ICMS Ecológico can effectively address environmental degradation while fostering socio-economic development and reducing regional inequalities.

Keywords: Sustainable Development. Amazon. Green ICMS. Human Dignity. Environmental Protection.

INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a relação entre a sociedade humana e o ambiente tem passado por mudanças paradigmáticas significativas. Com o avanço tecnológico, surgiu uma reflexão crítica sobre a utilização intensiva dos recursos naturais como insumos no processo produtivo. As sociedades industriais, guiadas pela mentalidade capitalista de gerar conforto e riqueza material, intensificaram a busca por recursos naturais, muitas vezes de forma insustentável, especialmente no decorrer do século XX. Este comportamento resultou em impactos profundos e preocupantes, tanto ambientais quanto éticos.

Um ponto de inflexão crucial na percepção global sobre a necessidade de diretrizes éticas para o progresso tecnológico e econômico foi

a Segunda Guerra Mundial, particularmente a detonação das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki. No pós-guerra, germina a ideia de gerar desenvolvimento econômico de maneira sustentável, sem comprometer as gerações futuras, diretriz que foi incorporada à Constituição Federal de 1988.

Uma das formas que o Constituinte originário concebeu para garantir a preservação ambiental foi através da intervenção indireta no domínio econômico, através de mecanismos extrafiscais de indução tributária, fomentando comportamentos que se revelem consentâneos com os princípios constitucionais e desincentivando aqueles que deles se afastam.

Nesse sentido, o ICMS Ecológico, ou ICMS Verde, emerge como uma ferramenta extrafiscal promissora para enfrentar a degradação ambiental, ajudando a garantir a promessa constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, o objetivo do presente trabalho é investigar a viabilidade do ICMS Verde como mecanismo extrafiscal *adequado* para o enfrentamento da degradação ambiental no Estado do Amazonas.

O método eleito para a elaboração e desenvolvimento da pesquisa é o jurídico-dogmático, predominantemente através do tipo jurídico-descritivo, partindo-se da consulta em fontes bibliográficas confiáveis que guardem referência com o tema proposto e suas implicações, em especial nos ramos do Direito Constitucional e Tributário, bem como pesquisa qualitativa de jurisprudência dos tribunais pátrios na seara judicial e administrativa.

I. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DIREITO A UM MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

O decorrer do tempo trouxe verdadeiras mudanças de paradigma na forma como a sociedade humana se relaciona com o ambiente ao seu redor. A reboque do progresso tecnológico, começou-se a refletir sobre a volúpia com a qual a sociedade moderna se vale dos ativos naturais como insumos ao processo produtivo.

As sociedades industriais, movidas pela mentalidade intrínseca à economia capitalista de gerar conforto e riqueza material, aceleraram sua incessante busca por recursos naturais, inerentemente escassos, no avançar do século XX. Os efeitos da busca desenfreada pelo progresso e desenvolvimento, de um lado, e a cegueira auto-imposta quanto às implicações éticas do avanço tecnológico logo encontrariam um ponto de inflexão, que segundo GAVARD¹ ocorreu enquanto o mundo assistia estarecido às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, em especial a detonação das bombas atômicas nas cidades de Hiroshima e Nagasaki.

Os referidos fatos históricos forçaram a humanidade a mirar a sombra de sua própria destruição, trazendo o que seriam as sementes do pensamento crítico sobre a necessidade de estabelecer diretrizes éticas ao progresso tecnológico e econômico, bem como modelos de produção que gerassem distribuição da riqueza, bem-estar social e evitasse a exploração predatória de recursos, como é apontado por François Gavard²:

Foi preciso que a humanidade — mais precisamente a elite intelectual do ocidente — se deparasse com a possibilidade de obliteração de sua espécie para que o paradigma científico da modernidade, bem como o modo de produção dele decorrente, dentro dos quais esta possibilidade pode existir, fosse posto em causa.

A crítica ao modelo produtivo da sociedade capitalista permeou o debate político nas décadas seguintes, sendo a questão ambiental um ponto central nas discussões. Urgia para aqueles que propunham a modificação da forma de produção vigente propor uma alternativa que aliasse o crescimento econômico, inegociável sobretudo aos países subdesenvolvidos, com a racionalidade na exploração dos recursos naturais.

Germina, então, na década de 80 a ideia de Desenvolvimento Sustentável, que ganha sua definição mais conhecida com o relatório “Nosso Futuro Comum”, ou relatório de *Brundtland* (homenagem ao

¹ GAVARD, François MP. Do Impasse ao Consenso: um Breve Histórico do Conceito de Desenvolvimento Sustentável. *Revista Sociais E Humanas*, 22(2), 09-18.

² *Ibidem*

presidente da comissão das Nações Unidas que foi responsável por sua elaboração): seria aquele que traz para atender às necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras.

O documento esmiúça o conceito e estabelece como condições necessárias ao desenvolvimento sustentável³, dentre outras, um sistema político que assegure participação dos cidadãos no processo decisório, um sistema social que possa acomodar as tensões causada pelo desenvolvimento desigual e um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento (ONU, 1991).

A diretriz ética que estabelece a necessidade de o desenvolvimento econômico estar aliada à responsabilidade ambiental e social é amparada pela Constituição Federal de 1988, que a incorpora ao ordenamento e dá-lhe a força de norma jurídica basilar, a permear todo o seu texto como vetor axiológico indispensável para a adequada compreensão da ordem econômica nacional.

Nessa linha, na esfera do Direito Constitucional Ecológico, há duas vertentes que predominam como paradigmas teóricos, sob cuja lente deverá ser analisada a relação entre o homem e o meio ambiente no estágio de atual evolução social.

A primeira vertente, como ensinam Sarlet e Fensterseifer⁴ é a denominada Antropocêntrica, sendo esta melhor traduzida pelo *Antropocentrismo Jurídico Ecológico*, que reconhece valor intrínseco não somente ao homem, mas o expande para todos os componentes da biosfera.

O posicionamento antropocentrista em sua vertente jurídico-ecológica acaba por inserir, dentro do conteúdo normativo do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana uma importante dimensão ecológica.

Assim, a Dignidade da Pessoa Humana, pedra angular do ordenamento jurídico brasileiro, insere no Mínimo Existencial atinente ao referido princípio constitucional também o direito à preservação ecológica e à sustentabilidade como condições para a vida em sociedade.

³ ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. 1991: Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 2a Edição

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. Direito Constitucional Ecológico. 7a Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, P. 54.

Em outras palavras, a proteção da qualidade ambiental em patamares aceitáveis compõe o chamado *núcleo essencial* da Dignidade da Pessoa Humana.

Em oposição à visão da natureza a partir da perspectiva humana — que consagra direitos a elementos não humanos a partir do complexo jurídico dos indivíduos humanos, surge a *corrente ecocêntrica*, que, nas palavras de Sarlet e Fensterseifer⁵, intenciona mudar o paradigma e reconhecer o valor jurídico inerente à Natureza, independentemente de sua relação com o ser humano — a bem da verdade, nem se reconhece a distinção entre ser humano e natureza — o que se coaduna com a própria razão de formação do pensamento ecocêntrico, o de buscar a superação da ideia cartesiana da dicotomia (e consequente primazia do primeiro) entre homem e natureza.

A despeito de existirem elementos que possam apontar para influxos do paradigma ecocêntrico no ordenamento jurídico brasileiro, a corrente que prevalece é a *corrente antropocêntrica*, em sua vertente *jurídico ecológica*. Essa é a concepção ideológica que permeia o arcabouço normativo constitucional, no que tange à questão ambiental.

No âmbito do Direito Constitucional Ambiental, o marco normativo fundamental é o Princípio da Integridade Ecológica, o qual atribui valor intrínseco para elementos não humanos que integram a Natureza — coletiva e individualmente considerados — busca preservar a integridade dos ecossistemas terrestres, podendo ser alocado no vetor normativo do Art. 225 da Constituição Federal, quando prevê a manutenção dos processos ecológicos e a proteção da função ecológica como direito de todos.

A partir do Princípio da Integridade Ecológica, podem-se extrair outras normas jurídicas de alto conteúdo valorativo e grande abstração, como o Princípio da Solidariedade Intergeracional, bem como deveres concretos de tutela, como o dever dirigido à toda a sociedade de proteção ao Meio Ambiente.

Constata-se, portanto que a Constituição Federal consagrou o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, erigido à condição de *postulado normativo* para solução de eventual *tensão entre o direito coletivo de proteção ao meio ambiente e a liberdade de iniciativa*, como de

⁵ Ibidem, P. 55.

todo previsto no Art. 170 da Carta Magna e reforçado por decisões do Supremo Tribunal Federal⁶.

Sucedem que o Constituinte não firmou, ao menos expressamente, mecanismos para concretização do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado ou do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Nessa ordem de ideias, é necessário abordar a extrafiscalidade, que desponta como um valoroso mecanismo para concretizar o desígnio constitucional de parcimônia na utilização dos recursos naturais.

II. A EXTRAFISCALIDADE A SERVIÇO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Federal é o alicerce a partir do qual deve ser concebida toda a política pública estatal. É o fundamento último para qualquer política pública concebida pela administração pública, em qualquer área de atuação.

A tributação é a principal ferramenta de arrecadação aos cofres públicos e sustenta a maior parte da atividade estatal. Não há Estado organizado sem o exercício da competência exacional para angariar recurso dos administrados e fazer frente às despesas inerentes à sua própria existência.

A diretriz programática da Constituição Federal de 1988, que tem por claro intuito estabelecer um estado de bem-estar social, permitindo ao poder público intervir na ordem econômica para promover justiça distributiva, exige, naturalmente, um volume de recurso superior àquele atinente a um modelo de Estado passivo diante do cenário econômico e social. A postura ativa do Estado Brasileiro na concretização dos valores constitucionais traduz o dever de arrecadação compatível com os caros desígnios constitucionais/

Numa visão tradicional do fenômeno impositivo, é a arrecadação a precípua função do tributo, a assim denominada função fiscal ou fiscalidade. Não se deve perder de vista, todavia, que a arrecadação não

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília. J. 01/09/2005. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2005-09-01;3540-3700894>

é um fim em si mesmo. Por esta razão, muitos autores vislumbram na função fiscal também a finalidade de possibilitar a promoção de direitos e garantias fundamentais imposta pela Constituição Federal ao Estado Brasileiro.

Flávia Caravelli⁷ observa acertadamente que o conceito de fiscalidade envolve obrigatoriamente a função distributiva do tributo, no sentido de repartir de forma justa a carga tributária pela sociedade, o que seria uma decorrência da observância do Princípio da Capacidade Contributiva.

Observa-se, portanto, que no modelo de Estado Social incorporado pela Carta de 1988, mesmo a função arrecadatória não se desvincula do *valor* justiça distributiva.

Assim, extrafiscalidade pode ser entendida como a função ou qualidade de determinados tributos instituídos que ultrapassam a finalidade meramente arrecadatória. Perceba-se que não desaparece o intuito arrecadatório, mas este é relegado a segundo plano. O desiderato primordial, no caso dos tributos extrafiscais, é a indução do comportamento dos agentes econômicos e sociais, conduzindo-os à concretização dos mais diversos valores constitucionais.

Guilherme Bicalho⁸ acrescenta que a extrafiscalidade pode assumir tanto a feição de um instrumento de política fiscal quanto incentivos de caráter financeiro dirigidos ao incentivo ou fomento de determinadas práticas, fatos ou comportamentos humanos.

Em outras palavras, a extrafiscalidade pode ser vislumbrada tanto no momento do fenômeno tributário, quanto em tempo posterior, no momento da destinação e distribuição de receitas.

Destacam Paulo Caliendo, Veyzon Muniz e Rogério Rammê que a indução de comportamentos através da tributação pode se dar tanto positivamente, quando há uma redução do custo tributário dos agentes econômicos para incentivar determinados comportamentos, quanto negativamente, ocasião em que há um aumento de custos na tributa-

⁷ CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade: (Re)Construção Conceitual no Contexto do Estado Democrático de Direito e Aplicações no Direito Tributário. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. P. 64-66.

⁸ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade Tributária: Pós-Modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.

ção em determinado setor ou atividade para desincentivar comportamentos não condizentes com a vontade constitucional.⁹

Considerado o fato de que a função fiscal importa sacrifícios individuais aos contribuintes, podendo atentar contra a neutralidade tributária que se espera do sistema como um todo, é certo que devem ser imposto limites à função extrafiscal dos tributos.

Em ótimo trabalho, Martha Toribio Leão¹⁰ elenca limites à extrafiscalidade ligados à tributação. Em resumo, elenca que os mecanismos extrafiscais devem observar sacrifícios proporcionais ao contribuinte, graduados a partir de sua capacidade contributiva, bem como deve haver sempre um controle finalístico sobre a vinculação à sua justificativa constitucional.

Nessa ordem de ideias, Guilherme Bicalho adverte que o Estado Social detém legitimidade substancial vinculada à satisfação das funções a si atribuídas para a concretização de direitos fundamentais, sendo este o prisma a partir do qual deve ser avaliada a extrafiscalidade no exercício da política fiscal.

Assim, o retorno social é determinante para se avaliar o sucesso do implemento de mecanismos extrafiscais.

III. O ICMS ECOLÓGICO COMO FERRAMENTA ADEQUADA PARA O ENFRENTAMENTO DA DEGRADAÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA AMAZÔNIA.

A Amazônia Legal é a área que abriga o maior bioma brasileiro, a floresta amazônica, compõe cerca de 60% do território nacional, dividido em três regiões diferentes e possui uma incalculável riqueza em biodiversidade. Todos esses predicados, no entanto, não foram suficientes para que a região fosse relegada à periferia do interesse nacional.

⁹ SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da; MUNIZ, Veyzon Campos; RAMMÉ, Rogério Santos. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. *Revista de direito ambiental*, 2014, p. 5-7.

¹⁰ LEÃO, Martha Toribio. *Controle da Extrafiscalidade — Série Doutrina Tributária Vol. XVI*. Editora Quartier Latin: São Paulo, 2015, p. 129-149.

Como bem salienta Alex Fiúza de Mello¹¹, desde o início da colonização do território brasileiro pelos portugueses até os dias atuais, a região convive com conhecidos problemas estruturais — defasagem tecnológica, baixa escolaridade e qualificação profissional, ausência de inovação tecnológica — que resultam nos baixos índices de desenvolvimento humano de todos os Estados amazônicos, sem que fosse criado um modelo econômico perene que permitisse aos povos amazônicos escapar dos grilhões da miséria.

A economia regional foi se modificando substancialmente com o decurso do tempo, por circunstâncias alheias aos interesses de sua população, e pode ser compreendida em três ciclos distintos.

A primeira fase econômica da região, que perdurou todo o século XVIII, predominava a extração e exportação de ativos da fauna e da flora local para os grandes centros econômicos, tais como resinas, óleos, canela, cravo, baunilha.¹²

Com o advento do processo de vulcanização da borracha, inaugura-se um período de desenvolvimento socioeconômico sem precedentes para a região. Neste segundo período do desenvolvimento, marcado pela extração de látex para a produção de borracha, Maurício Serra e Ramon Fernandez¹³ indicam que esta foi a primeira vez que propósitos claramente econômicos afetaram a região.

O contrabando das sementes de *Hevea*, num dos primeiros e mais célebres casos de biopirataria na Amazônia brasileira, e a instalação de culturas algumas décadas mais tarde na Malásia impõem à região um longo período de declínio, sem que jamais retornasse à desenvoltura econômica de outrora.

No que diz respeito ao Estado do Amazonas, o abalo econômico e a perda de arrecadação, como apontam Yuri Barroso¹⁴, deixam desam-

¹¹ MELLO, Alex Fiúza de. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: O caso brasileiro**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 107, Setembro de 2015, p. 92.

¹² SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón García. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2 (23), jul./dez. 2004, p. 110

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ BARROSO, Yuri Dantas. A Zona Franca de Manaus e seu Regime Jurídico Tributário. In: Martins, Ramos Filho, Peixoto (org.). BARROSO, Yuri Dantas. A Zona Franca de Manaus e seu Regime Jurídico Tributário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; FILHO,

parada a população, de forma que nem a retomada havida durante a segunda guerra na atividade seringueira — as plantações no sudeste asiático caíram ao domínio japonês — foi capaz de afastar o estado geral de pobreza e declínio.

Por fim, com o advento do regime militar, inicia-se a fase de “grandes projetos” para a região, em relação aos quais Alex Mello¹⁵ destaca as companhias de mineração, os empreendimentos madeireiros e agropecuários, a construção de hidroelétricas e a criação da Zona Franca de Manaus, empreendimentos que alteraram a dinâmica socioeconômica local e assentou as bases para a matriz econômica vigente até os dias atuais.

O interior, sobretudo na parte sul do Estado, tem experimentado percentuais cada vez mais elevados de degradação, com a substituição da mata virgem por pastagens ou mesmo por garimpos ilegais.

O contexto amazônico é o perfeito laboratório para a discussão acerca da adequação dos modelos propostos de desenvolvimento sustentável, dada a longa estagnação econômica que conduziu a baixos índices de desenvolvimento humano na região.

Neste sentir, a extrafiscalidade, como se viu, enquanto função que ultrapassa a finalidade arrecadatória, aparece como mecanismo tributário apto a induzir comportamento dos agentes sociais, no intuito de concretizar de maneira direta os mais diversos valores incorporados pela Constituição Federal e que permeiam o ordenamento jurídico.

Como ferramenta extrafiscal adequada à promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica pode-se apontar o ICMS-Ecológico ou ICMS-Verde.

Considerando que a CRFB/88 destinava 75% da quarta parte do ICMS arrecadado aos Municípios de acordo com o valor adicionado fiscal, resulta na percepção do maior quinhão por Municípios com maior capacidade produtiva e conseqüentemente, na maioria das vezes, maiores produtores de externalidades negativas, o que acaba por onerar duplamente Municípios comprometidos com a conservação

Carlos Alberto de Moraes Ramos; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (org.). **Tributação na Zona Franca de Manaus: (Comemoração aos 40 anos da ZFM)**. São Paulo, MP Editora, 2008, p. 294-296.

¹⁵ MELLO, *Op. Cit.*, p. 92.

ambiental e que, muito por esta razão, não dispõem do mesmo potencial produtivo.

O panorama descrito deve ser repensado para premiar a preservação ambiental e fornecer mecanismos de redução da desigualdade entre os diversos Municípios do Estado, haja vista que a CRFB erige como objetivos fundamentais o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Muito se tem perquerido em sede doutrinária acerca da capacidade dos entes federativos fazerem frente às despesas necessárias para a concretização de suas missões constitucionais. Deve-se atentar, portanto, à questão crítica da adequada discriminação das rendas tributárias, ponto crucial tanto no que diz respeito à discriminação constitucional de competências tributárias, quanto no que diz respeito às transferências de recursos entre os entes federados..

Serra e Rodrigues¹⁶ nominam de *desconcentração* horizontal de receitas a utilização de transferências federais proporcionalmente mais significativas em destino a regiões menos desenvolvidas do país¹⁷, o que denota a concretização, através do modelo de federalismo fiscal cooperativo, do objetivo fundamental inserto no Art. 3.º, III da Constituição Federal.

Ainda que se tenha avançado na descentralização de receitas necessárias, em última análise, para assegurar a autonomia dos entes subnacionais, remanescem críticas à insuficiência dos orçamentos subnacionais para fazer frente às múltiplas competências distribuídas.

O problema é mais visível quando se analisa a situação de penúria financeira em que se encontram vários municípios brasileiros.

Alexandre De Almeida Turela e Eduardo Peres Pereira sustentam que ao mesmo tempo que a Constituição valorizou o papel dos Municípios no cenário federativo, elevando-o à condição de unidade integrante da República, com autonomia política, administrativa e financeira, gerou um desequilíbrio por não prever receitas suficientes para que os mesmos pudessem arcar com seus deveres, resultando em uma autonomia municipal muito limitada em razão da precariedade das finanças

¹⁶ SERRA, José. AFONSO; RODRIGUES, José Roberto. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **Revista Do Bndes**, Rio De Janeiro, V. 6, N. 12, P. 4-5, DEZ. 1999

¹⁷ *Ibidem*, p. 11.

públicas dos referidos entes, que acabam por dispor de pouco poder decisório¹⁸.

Um fator indicativo da deficiência na repartição constitucional de receitas é que maior parte dos municípios brasileiros depende de recursos de transferências para sobreviver. De acordo com estudo técnico realizado em 2023 pela Confederação Nacional dos Municípios, o Fundo de Participação dos Municípios é a principal fonte de receita de sete em cada dez Municípios do país¹⁹.

Verificou-se, ainda, que mais de 51% dos municípios brasileiros encontrava-se com déficit primário em 2023, ou seja, com as despesas maiores que as receitas, e o número de cidades em déficit no referido exercício era sete vezes maior que no ano anterior²⁰.

O trabalho elaborado pela CNM constata que as receitas advindas do FPM possuem grande correlação com a arrecadação do Imposto sobre a Renda, de competência da União Federal.

A situação se agrava quando se tem em conta a possibilidade de Municípios que sacrificam valiosos e parcos recursos para promoção de valores constitucionalmente consagrados, a exemplo do direito ao Meio Ambiente Equilibrado, sem nada receber para possibilitar a subsistência de políticas públicas eficientes que garantam a manutenção de tal pacto intergeracional.

Um mecanismo de mitigação da problemática apontada é a destinação do montante arrecadado de ICMS e distribuí-lo em maior proporção a estes Municípios mais comprometidos com a preservação ambiental.

¹⁸ TURELA, Alexandre de Almeida. PEREIRA, Eduardo Peres. O fortalecimento dos cofres públicos municipais como condição essencial à intensificação democrática brasileira. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**: RTrib, São Paulo, v. 24, n. 131, p. 146, nov./dez. 2016.

¹⁹ Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnicos: As perspectivas para os repasses de FPM em 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_FIN_Perspectivas_Repasses_FPM.pdf. Acesso em 31 de maio de 2024.

²⁰ Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnicos: Avaliação do cenário de crise nos Municípios. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 31 de maio de 2024.

A partir da Emenda Constitucional n.º 108, de 2020, o percentual mínimo de distribuição de acordo com o valor adicionado fiscal foi reduzido a 65%, sobejando 10% para distribuição de acordo com a legislação estadual.

Com efeito, os remanescentes 35% de que pode o Estado dispor de acordo com critérios a serem eleitos pelo legislador estadual, pode servir como fator de regulação não coercitiva, através do estabelecimento de fórmula de distribuição que premie Municípios do Estado com maior compromisso com a preservação ambiental, o que pode ser auferido por parâmetros objetivos e dados coletados por órgãos de controle municipais, estaduais e federais.

Concebe-se, desta maneira, um mecanismo indutor de grande potencial ecológico que não representa qualquer dispêndio para os cofres estaduais, mas, ao revés, estabelece um mecanismo de competição entre os entes municipais, que pode consagrar um círculo virtuoso de preservação ecológica e fomentando a busca por mecanismos alternativos de desenvolvimento sustentável.

O Estado Amazonas, inserido no maior ecossistema florestal do mundo, dotado de incalculável riqueza em biodiversidade, cujas terras são irrigadas pela maior bacia hidrográfica do mundo, vem sofrendo com o avanço do desmatamento no sul de seu território, fato que ocasiona a antropização de imensas áreas e a profusão de conflitos sociais²¹. Por outro lado, é um dos poucos Estados que até o momento não instituiu o critério de distribuição dos recursos da arrecadação do ICMS a partir de méritos de preservação ambiental.

A literatura²² aponta que o uso de indicadores qualitativos que traduzam adequadamente a iniciativa de conservação do meio ambiente é um meio eficaz que cumpre a dupla função promover a distribuição de renda para Municípios mais carentes e incentivar a busca por meca-

²¹ PONTES, Raimundo Vitor Ramos; NORONHA, Marconde Carvalho de; PONTES, KR de M. Desflorestamento no sul do Amazonas: embate entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. **Parcerias estratégicas**, v. 21, n. 42, p. 61-88, 2016.

²² Brito, R. de O., & Marques, C. F. (2021). PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS:: UMA ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO NOS ESTADOS BRASILEIROS. *Planejamento E Políticas Públicas*, (49). Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727)

nismos que representem um compromisso com a função preservativa do Estado Brasileiro.

Ademais, a experiência de outros Estados²³ do país também denota uma correlação positiva entre a preservação ambiental e a inserção do ICMS-Ecológico no contexto jurídico estadual.

Pelas razões expostas, urge a alteração da legislação amazonense para criar no cenário jurídico regional a ferramenta extrafiscal do ICMS-Ecológico, permitindo-se um enfrentamento mais eficiente da crescente degradação ambiental percebida, sobretudo, na parte sul do Estado.

CONCLUSÃO

A reflexão crítica sobre a relação entre a sociedade e o meio ambiente, impulsionada por eventos históricos marcantes como a Segunda Guerra Mundial e a detonação das bombas atômicas, trouxe à tona a necessidade de se estabelecer diretrizes éticas para o progresso tecnológico e econômico.

No Brasil, a predominância do paradigma antropocêntrico, com sua visão jurídico-ecológica, reflete a integração da dimensão ecológica ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Este paradigma, sustentado pelo Princípio da Integridade Ecológica, busca preservar os ecossistemas e promover a solidariedade intergeracional. No entanto, a efetivação desses princípios exige a utilização de mecanismos concretos, como a extrafiscalidade, para induzir comportamentos sociais alinhados com os valores constitucionais.

O ICMS Ecológico, ou ICMS Verde, emerge como uma ferramenta extrafiscal estratégica para promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia, uma região de enorme importância ecológica e rica em biodiversidade, mas que enfrenta desafios socioeconômicos significativos. A implementação do ICMS Ecológico no Amazonas pode incentivar a preservação ambiental ao redistribuir recursos financeiros de

²³ FERNANDES, Luciany Lima et al. Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, p. 521-544, 2011.

acordo com critérios de conservação, fomentando um círculo virtuoso de desenvolvimento sustentável.

Ao premiar os municípios comprometidos com a preservação ambiental, o ICMS Ecológico não apenas promove a distribuição de renda, mas também incentiva a adoção de práticas sustentáveis, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Assim, a revisão da legislação estadual para incorporar este mecanismo é imperativa, permitindo um enfrentamento mais eficiente da degradação ambiental e a promoção de um modelo de desenvolvimento que harmonize crescimento econômico com responsabilidade ambiental e social, em conformidade com os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade Tributária: Pós-Modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.
- BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnico: Avaliação do cenário de crise nos Municípios. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 31 de maio de 2024.
- BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnico: As perspectivas para os repasses de FPM em 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_FIN_Perspectivas_Repasses_FPM.pdf. Acesso em 31 de maio de 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília. J. 01/09/2005. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2005-09-01;3540-3700894>. Acesso em 31.07.2024.
- Brito, R. de O., & Marques, C. F. (2021). PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO NOS ESTADOS BRASILEIROS. **Planejamento E Políticas Públicas, (49)**. Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727)

- CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. **Extrafiscalidade: (Re)Construção Conceitual no Contexto do Estado Democrático de Direito e Aplicações no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- FERNANDES, Luciany Lima et al. Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, 2011.
- GAVARD, François MP. **Do Impasse ao Consenso: um Breve Histórico do Conceito de Desenvolvimento Sustentável**. Revista Sociais E Humanas, 22(2), 09-18.
- LEÃO, Martha Toribio. **Controle da Extrafiscalidade — Série Doutrina Tributária Vol. XVI**. Editora Quartier Latin: São Paulo, 2015.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: (Comemoração aos 40 anos da ZFM)**. São Paulo: MP Editora, 2008.
- MELLO, Alex Fiúza de. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: O caso brasileiro**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 107, Setembro de 2015.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 1991: Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 2ª Edição
- PIMENTA, Daniel de Magalhães; LIMA, Lívia Ignes Ribeiro de; MOURA, Rafael Braga de. **O Alcance E Os Limites Da Extrafiscalidade**. In Extrafiscalidade: Conceito, Interpretação, Limites e Alcance; Org. Maysa de Sá Pitondo Deligne, Matheus Soares Leite. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 89.
- PONTES, Raimundo Vitor Ramos; NORONHA, Marconde Carvalho de; PONTES, KR de M. **Desflorestamento no sul do Amazonas: embate entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental**. Parcerias estratégicas, Ed. 2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. **Direito Constitucional Ecológico**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón García. **Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo**. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2 (23), jul./dez. 2004,
- SERRA, José. AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 6, N. 12, P. 3-30, DEZ. 1999**

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da; MUNIZ, Veyzon Campos; RAMMÊ, Rogério Santos. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**, 2014, p. 5-7.

TURELA, Alexandre de Almeida. PEREIRA, Eduardo Peres. O fortalecimento dos cofres públicos municipais como condição essencial à intensificação democrática brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas: RTrib*, São Paulo, v. 24, n. 131, p. 141-155, nov./dez. 2016.



Correlacionando as Práticas ESG com os Direitos Humanos Trabalhistas

Correlating Corporate ESG Strategy and the Labour Human Rights

Drielli Serapião Afonso

Advogada, Graduada pela Universidade Federal Fluminense — UFF,
Pesquisadora da USP nos grupos de pesquisa de Meio Ambiente
do Trabalho (GPMAT) e Direito Internacional e Migrações (GEMDIT), aluna especial
do mestrado na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP), pós-graduada
em Direito e Processo do Trabalho.

<https://orcid.org/0009-0005-9853-8291>

drielli@usp.br

<http://lattes.cnpq.br/7903159242662013>

Wanise Cabral Silva

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense —
UFF, Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF).

<https://orcid.org/0000-0003-4554-9702>.

wanisecabral@id.uff.br

<http://lattes.cnpq.br/5790995341120597>

RESUMO: Investir em práticas ESG estabelecendo uma agenda e metas próprias tem sido algo fundamental para as empresas nos dias atuais, independentemente do porte. O conceito ESG é usado para descrever o quanto uma companhia busca maneiras de minimizar seus impactos no meio ambiente, e o quanto ela se preocupa com as pessoas em seu entorno e adota bons processos administrativos. É um investimento com foco no meio ambiente, social e governança da empresa. Este artigo tem como escopo demonstrar como as estratégias de ESG das empresas se relacionam com os direitos humanos do indivíduo trabalhador, em especial, com o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O método utilizado foi o de revisão de literatura, com a coleta e análise de informações de diversas fontes relevantes. Os resultados obtidos indicam que os investimentos ESG consideram fatores ambientais, sociais e de governança para avaliar riscos e oportunidades de investimento. As empresas que implementam práticas ESG obtêm benefícios como um ambiente de qualidade crescente, uma melhor reputação, mais investidores, funcionários satisfeitos e finanças de desempenho. Pensando na agenda ESG e as relações de trabalho nas empresas, o S (Social) e o G (Governança) tem se evidenciado quando se fala em implementar e garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, por meio da eliminação de políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito, além da saúde ocupacional e programas de bem-estar. A segurança e saúde do trabalho têm impacto em cinco dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), da ONU, que, por sua vez, são base do ESG e sintetizam os desafios sociais, ambientais e de governança que o planeta enfrenta.

Palavras-chave: ESG; Sustentabilidade; Direitos Humanos; Meio Ambiente; Ambiente do Trabalho.

ABSTRACT: Investing in ESG practices by establishing your own agenda and goals has been fundamental for companies today, regardless of size. The ESG concept is used to describe how much a company seeks ways to minimize its impacts on the environment, and how much it cares about the people around it and adopts good administrative processes. It is an investment focused on the environment, social and governance of the company. This article aims to demonstrate how companies' ESG strategies relate to the human rights of individual workers, in particular, with the right to an ecologically balanced environment. The method used was literature review, with the collection and analysis of information from several relevant sources. The results obtained indicate that ESG investments consider environmental, social and governance factors to evaluate investment risks and opportunities. Companies that implement ESG practices realize benefits such as an increasing quality environment, a better reputation, more investors, satisfied employees and performance finances. Thinking about the ESG agenda and labor relations in companies, S (Social) and G (Governance) have been evident when it comes to implementing and guaranteeing equal opportunities and reducing inequalities in results, through the elimination of policies and discriminatory

practices and the promotion of appropriate legislation, policies and actions in this regard, in addition to occupational health and well-being programs. Occupational safety and health have an impact on five of the 17 UN Sustainable Development Goals (SDGs), which, in turn, are the basis of ESG and summarize the social, environmental and governance challenges that the planet faces.

Keywords: ESG; Sustainability; Human Rights; Environment; Work Environment.

1. INTRODUÇÃO

Recentemente, o IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) divulgou seu 6.º Relatório de Avaliação (AR6) sobre as mudanças climáticas, o que nos fez refletir sobre a capacidade de resiliência da vida no planeta. Diante dos lados alarmantes e do cenário de uma verdadeira emergência climática, o documento trouxe políticas e ações que podem ser adotadas nos âmbitos público e privado para reduzir as emissões de GEE, aumentar a remoção de carbono e construir resiliência, como uma chance de garantir um futuro seguro e habitável. Há também um interesse crescente na contribuição das organizações para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável em todo o mundo, com o envolvimento de diversos atores, como governos, reguladores, entidades privadas, entidades de interesse público, instituições financeiras e sociedade civil.

Em 2022, a Nude, marca de leite vegetal, propôs o seguinte desafio: e se as marcas mostrassem qual a pegada de carbono de cada um dos seus produtos, dando ao consumidor o poder de escolha baseado em práticas que busquem uma produção mais limpa e menos nociva ao planeta. Referida proposta partiu da ideia de contribuir para que o consumidor se informasse sobre o tema e tomasse decisões cada vez mais conscientes de compra, além de estimular negócios a terem um impacto cada vez mais positivo para o meio ambiente.

A ascensão do investimento em Governança Ambiental e Social (ESG) na última década é algo impossível de se passar despercebido, sobretudo num contexto de crise climática, a qual é capaz de exacerbar as desigualdades sociais na América Latina e Caribe, caso não sejam adotadas medidas de contenção, como aponta o relatório do Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF).

Contudo, não se trata de uma novidade, haja vista que as discussões sobre ESG jazem nas já existentes a respeito de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) ou Responsabilidade Socioambiental, já presentes no final do século XIX.

Segundo o estudo, que diagnosticou o impacto da mudança climática para o planeta e as regiões da América Latina e Caribe, identificou que as mesmas, por si só, geraram 11% das emissões de carbono acumulado na atmosfera, enquanto 45% são provenientes de países desenvolvidos, e 24%, dos países em desenvolvimento da Ásia e do Pacífico. As maiores emissões na América Latina e Caribe são provenientes da atividade agropecuária, algo que não ocorre em países desenvolvidos.

O risco das mudanças climáticas tem despertado o interesse de investidores, de forma que compromissos sérios têm sido assumidos por empresas, não somente com o fito de mitigar impactos ambientais e sociais, mas também de revalidar o que já fora comprometido, o que é visto como fator de valorização de ativos e maiores retornos no médio e longo prazo aos olhos dos investidores .

Pesquisas apontam que empresas podem se beneficiar em termos de desempenho financeiro e valor de mercado ao praticar ações sustentáveis como a adoção de práticas ESG integradas à estratégia de gestão. Analisar os efeitos da implementação de práticas ESG no desempenho das empresas é relevante, visto que possibilita que investidores avaliem a relação custo-benefício de práticas adotadas, considerando seus objetivos de maximização de valor (Qureshi et al., 2021).

No Brasil, a maturidade de práticas ESG foi medida por meio do estudo “Panorama ESG Brasil 2023”, lançado no dia 17 de abril de 2023 durante o Fórum ESG promovido pela Amcham em parceria com a Humanizadas, e contou com participação de 574 profissionais atuantes nas áreas de sustentabilidade, gestão de pessoas e administração de empresas.

Os principais benefícios observados por empresas que adotam ações de ESG são o fortalecimento da reputação no mercado (61%), impacto positivo em questões socioambientais (57%) e redução dos riscos ambientais, sociais e de governança (40%). Aderir ao ESG significa investir em crescimento para as empresas em um mercado que está cada vez mais atento a fatores relacionados com os três pilares do conceito.

A pesquisa indica que alcançar a maturidade da agenda ESG no Brasil é um processo de longa duração, com vitórias já conquistadas, mas com obstáculos claros a serem superados pelos líderes públicos e privados.

No Brasil, os critérios de ESG também são relevantes na avaliação do crédito. Além dos indicadores econômico-financeiros, métricas complementares passam a integrar a análise de concessão de recursos, possibilitando maior controle de riscos a longo prazo e uma visão mais globalizada. De acordo com o relatório da consultoria Bain & Company, empréstimos vinculados a ESG são o segmento de crescimento mais rápido do mercado de crédito corporativo. Isto porque para os investidores e para os bancos, por trás dos financiamentos, um dos benefícios é a maior adimplência¹.

Em 2015, todos os estados membros das Nações Unidas (ONU) adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável contendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), numa parceria global que tem múltiplos objetivos, como acabar com a pobreza, melhorar a saúde e a educação, reduzir desigualdade, apoiando o crescimento econômico, preservando oceanos e florestas e combatendo as alterações climáticas. Portanto, existe uma pressão global sobre a consecução dos ODS por parte das partes interessadas de todo o mundo. Além disso, a adoção dos ODS representa uma bússola global sem precedentes na navegação nas mudanças de sustentabilidade. Trata-se, ainda, de uma oportunidade para as potências mundiais trabalharem em conjunto para alcançar ganhos significativos em termos de redução da pobreza e garantir um futuro mais sustentável para a humanidade e para o planeta. Embora a atuação dos Estados em prol dos ODS seja significativo, o setor privado desempenha um papel fundamental no alcance dos ODS através de ações de sustentabilidade corporativa.

O cumprimento dos direitos humanos e das normas fundamentais da OIT faz parte da parte “S” (Social) do ESG. De acordo com o princípio 12 dos UNGP, a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos refere-se aos direitos humanos reconhecidos inter-

¹ ESG pode ajudar as empresas no acesso ao crédito. Exame. Disponível em: <<https://exame.com/bussola/esg-pode-ajudar-as-empresas-no-acesso-ao-credito/>>. Acesso em 28 fev. 2024.

nacionalmente — entendidos, no mínimo, como aqueles expressos na Carta Internacional dos Direitos Humanos e nos princípios relativos aos direitos fundamentais estabelecidos na a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho². Seguindo os UNGP e expostas a muita pressão pública por parte de várias ONG internacionais, as empresas multinacionais tendem agora a relatar o seu desempenho na esfera dos direitos laborais individuais e colectivos e a reagir às alegações de violações neste domínio.

Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da agenda 2030, está o objetivo de número 8, que propõe o trabalho decente e o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, bem como o emprego pleno e produtivo para todos, e é neste aspecto que a sustentabilidade empresarial e o ESG corporativo ganha destaque.

Na prática, uma Pesquisa Global de Investidores da PricewaterhouseCoopers (PwC), observou que os investidores acreditam que os governos desempenham um papel importante nos aspectos ambientais, sociais e de governança (ESG), implementando diversas medidas para incentivar comportamentos empresariais sustentáveis, tais como: imposição de impostos sobre atividades insustentáveis (54% dos entrevistados), adotando requisitos de divulgação corporativa que proporcionam transparência nas ações corporativas sobre riscos de sustentabilidade (54%), fornecendo subsídios a empresas que realizam diversas ações ou iniciativas que abordam prioridades de sustentabilidade (48%)³.

Ocorre que boom do ESG não foi apenas algo positivo, em realidade, assim como qualquer grande movimento, chamou a atenção de diversos investidores e empresas despreocupadas em relação à governança, mas em lucrar de maneira fácil em cima de selos ESG. Para os oportunistas que se limitam a manter o ESG no papel, para vender

² Guiding Principles on Business and Human Rights. **UN**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>. Acesso em 12 fev. 2024.

³ Para 98% dos investidores brasileiros, há greenwashing nos relatórios de sustentabilidade. **Exame**. Disponível em: <<https://exame.com/esg/para-98-dos-investidores-brasileiros-ha-greenwashing-nos-relatorios-de-sustentabilidade>>. Acesso em 28 jan. 2024.

mais produtos e serviços como forma de alavancar uma suposta sustentabilidade financeira, sejam eles genuinamente ESG ou não, surgiu o termo “*greenwashing*”. A mesma pesquisa da PWC apontou que 94% dos investidores entendem que os relatórios de sustentabilidade contemplam algum tipo de divulgação não suportada por ações ou fatos, ou seja, o índice de percepção de *greenwashing* é altíssimo.

Visando combater estes desvios, ainda em março de 2021, a Comissão Europeia apresentou um Plano de Ação de Finanças Sustentáveis, exigindo uma categorização em três níveis de fundo que alegam usar ESG, de acordo com suas metas sustentáveis. Referida classificação tem como objetivo, além de combater as falsas tentativas de ESG para nada além do lucro, possibilitar que outros investidores possam comparar as opções de investimento ESG e tomar suas decisões com maior acessibilidade à informação. Em suma, este pacto obriga gestores e consultores de investimentos a prestarem informações precisas sobre os riscos climáticos e ambientais refletidos pelos ativos.

Ao traçarem metas de promoção de melhores práticas socioeconômicas e socioambientais, as empresas estarão se alinhando com as práticas de direitos humanos, na medida em que se tornam socialmente responsáveis e buscam agregar valor a partir desse fator, se tornando, por exemplo, mais inclusivas e diversificadas, ao mesmo tempo em que distribuem as oportunidades com maior equidade, oferecendo condições de desenvolvimento para todos, reconhecendo as pessoas e considerando-as em suas escolhas e na tomada de decisões em relação a todos os seus públicos e atividades (SILVEIRA, 2014).

Afinal, o que é ESG e de que forma este conceito se relaciona com os Direitos Humanos dos trabalhadores e com os ODS da Agenda 2030 da ONU?

2. CONCEITOS INTERRALACIONADOS NAS PRÁTICAS DE “ESG”

Segundo ensina o professor Fábio Konder Comparato (1996, p. 44-46) reconhece que há interesses internos e externos que devem ser levados em conta no exercício da atividade empresarial, apontando inexistir maiores dificuldade para compreensão dos deveres negativos, mas questiona os deveres positivos, de modo a não “servir como mero

disfarce retórico para o abandono pelo Estado de toda política social”, pois sustenta que:

“A empresa capitalista — importa reconhecer — não é, em última análise, uma unidade de produção de bens ou de prestação de serviços, mas sim uma organização produtora de lucros. (...) No regime capitalista, o que se espera e exige delas é, apenas, a eficiência lucrativa (...) Mas é uma perigosa ilusão imaginar-se que, no desempenho dessa atividade econômica, o sistema empresarial, livre de todo o controle dos Poderes Públicos, suprirá naturalmente as carências sociais e evitará abusos; em suma, promoverá a justiça social”.

Conforme afirma José Afonso da Silva, tendo-a elevado (a defesa do meio ambiente) ao nível de princípio da ordem econômica, isso tem o efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito do meio ambiente e possibilita ao Poder Público interferir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia. Portanto, a Constituição Federal, a par de recepcionar a legislação sobre meio ambiente vigente antes de sua promulgação, dispensou ao problema tratamento especial em termos de garantias oferecidas à sociedade, tanto no que respeita ao ressarcimento dos prejuízos causados como nos casos de intervenção preventiva do Poder Estatal⁴.

Sem dúvidas, o conceito de desenvolvimento sustentável está, atualmente, integrado ao conceito de responsabilidade social: “não haverá crescimento econômico em longo prazo sem progresso social e também sem cuidado ambiental”. (BORGER, 2013).

A nossa própria Constituição Federal traduz muito bem a ideia ou o modelo de “capitalismo consciente”, visto que incorporou os direitos fundamentais, a sustentabilidade ambiental, a função social da propriedade e da empresa, a responsabilidade social, razão pela qual a ordem jurídica constitucional brasileira ao passo que garante o desenvolvimento, valorizando a livre iniciativa, ordena o bem de todos.

Consoante a definição do World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), uma organização global de 200 empre-

⁴ VAZ, Paulo Afonso Brum. Agrotóxicos e meio ambiente. Boletim dos Procuradores da República, São Paulo, v. 4, n. 43, p. 20-21, nov. 2001

sas líderes que trabalham em conjunto para acelerar a transição para um mundo sustentável, a responsabilidade social empresarial ou corporativa é o comprometimento dos empresários em contribuir com o desenvolvimento econômico sustentável, em uma ação conjunta com os trabalhadores e suas famílias, a comunidade local e a sociedade como um todo para promover a melhoria da qualidade de vida. (WBCSD, 2002, p. 1).

Já para o Instituto ETHOS⁵, “a empresa é socialmente responsável quando vai além da obrigação de respeitar as leis, pagar impostos e observar as condições adequadas de segurança e saúde para os trabalhadores, e faz isso por acreditar que assim será uma empresa melhor e estará contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa”, e este conceito sintetiza perfeitamente o que uma agenda ESG deseja alcançar.

O ESG surgiu pela primeira vez em 2004, quando o Pacto Global das Nações Unidas lançou o relatório “Who Cares Wins”, que contou com vinte instituições financeiras contribuindo com sugestões para setor financeiro, na esperança de aplicar melhor meio ambiente, sociedade e governança nas áreas de análise, gestão de ativos e corretagem de valores mobiliários. Esta também é a primeira vez que aparece o ESG como um todo. Também pode-se considerar que a primeira proposta ESG foi iniciada pelo setor financeiro e depois começou a ser popularizada em outros campos.

As vinte instituições financeiras acreditam que, na situação de concorrência global, as empresas listadas que incorporam fatores ESG em seus processos de gestão têm mais chances de sucesso e agregar mais valor aos acionistas. Redigida por Kofi Annan, então secretário-geral

⁵ Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial (ETHOS, 2005b), elaborados pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social desde 2000, servem como instrumento de avaliação para as empresas, e reforçam a tomada de consciência dos empresários e da sociedade brasileira sobre o tema. Trata-se de um instrumento de auto-avaliação e aprendizagem de uso essencialmente interno. A empresa interessada em comparar seus resultados com as melhores práticas de RSE, após o preenchimento do questionário, envia os dados para processamento no Instituto Ethos. A pontuação obtida é apresentada na forma de um Relatório de Diagnóstico. O conteúdo do questionário de avaliação da empresa é dividido em sete grandes temas, dentre os quais se encontra o tema Público interno, que por sua vez inclui o item “Cuidados com Saúde, Segurança e Condições de Trabalho”, onde as questões de SST são dispostas.

da ONU, o documento trazia uma provocação para mais de 50 CEO's de instituições financeiras globais a refletirem quanto às suas práticas corporativas. No entanto, o termo era bastante primitivo em relação aos dias atuais.

Em relação ao conceito do termo “ESG”, o relatório trouxe as seguintes explicações: a) “E” de Environmental: alterações climáticas e riscos conexos, redução de resíduos, produtos amigos do ambiente; b) “S” de Social: ambiente de trabalho, comunicação; c) “G” de Governance: estrutura societária, divulgação de informações, sistema de remuneração.

Embora a sigla ESG tenha surgido apenas em 2005, no relatório “Who Cares Wins” — resultado de uma iniciativa liderada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em que propunha diretrizes e recomendações sobre como contemplar questões ambientais, sociais e de governança na gestão de ativos, serviços de corretagem de títulos e pesquisas relacionadas ao tema —, a base teórica e a justificativa conceitual de grande parte dos estudos de ESG — acadêmicos ou não — consistem em Responsabilidade Social Empresarial (RSE) ou Responsabilidade Social Corporativa (RSC). As práticas de ESG (Ambiental, Social e Governança) estão intimamente relacionadas ao gerenciamento de riscos de um empresa. Isto porque As práticas de ESG incentivam as empresas a identificar e avaliar os riscos ambientais, sociais e de governança que enfrentam.

O pilar “S” se traduz no critério social (social) e diz respeito às relações que a empresa mantém, à reputação que ela desenvolve com pessoas, instituições e comunidades onde ela faz negócios, incluindo aí também as questões relacionadas às relações trabalhistas, normas de SST, políticas de diversidade e de inclusão, bem como questões sociais importantes trazidas pela Pandemia da COVID-19, como por exemplo, a adoção do home-office.

Do ponto de vista dos trabalhadores, uma vez havendo maior inclusão, diversificação e melhores retornos sociais por parte da empresa, cria-se o senso não apenas de satisfação entre eles, mas também o de conexão e pertencimento a algo maior e mais importante, uma vez que a percepção do empregado sobre o impacto que o seu trabalho tem para os beneficiários aumenta, ao passo que há o aumento também da

sua motivação para atuar a favor de questões sociais de igual valor e igual relevância no seu núcleo de convivência e influência.

Por este motivo, é importante que o ESG esteja presente em toda a companhia, com o estabelecimento de metas não-genéricas para todo e qualquer funcionário.

3. DIREITO A UM AMBIENTE DE TRABALHO ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E ESG

A delimitação do direito ambiental é complexa, porque a proteção do meio ambiente apresenta-se como tarefa transversal (o direito ambiental perpassa todo o ordenamento jurídico, não lhe cabendo uma delimitação rígida e estática) para resolver problemas interrelacionados, e exige regras interrelacionadas de proteção ambiental, permeando praticamente todo o ordenamento jurídico, superando, com isso, toda classificação tradicional sistemática do direito.⁶

O meio ambiente de trabalho, por sua vez, é definido por Celso Antonio Pacheco Fiorillo como: “local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem”.⁷

Guilherme Guimarães Feliciano, afirma que prefere conceituar o meio ambiente de trabalho (partindo da descrição legal do art. 3.º, I, da Lei n.º 6.938/81, como “o conjunto (= sistema) de condições, leis, influências, e interações de ordem física, química, biológica e psicológica que incidem sobre o homem em sua atividade laboral, esteja ou não submetido ao poder hierárquico de outrem”.⁸

⁶ CONTE, Ana Carolina Papacosta; SOARES, Inês Virgínia Prado. **Registro de agrotóxicos e controle social**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, v. 1, n. 1, p. 10, out./dez. 2001.

⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 22-23.

⁸ FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Saúde e segurança no trabalho: o meio ambiente do trabalho e a responsabilidade civil patronal**. In: THOME, Candy Florencio, SCHWARZ, Rodrigo Garcia. (Org.). Direito individual do trabalho: curso de revisão e atualização. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 289, grifo do autor

O debate sobre meio ambiente do trabalho do trabalho ecologicamente equilibrado diz respeito a questões do trabalho em condições de periculosidade, insalubridade e penosidade (art. 7.º, XXIII, da Constituição; arts. 189 , art. 197, da CLT; Lei n. 7.369/1985), como também em temas de acidentes do trabalho (art. 7.º, XXVIII, da Constituição; arts. 19 e 21 da Lei 8.213/1991) e entidades mórbidas equivalentes (art. 20, I e II, da Lei n. 8.213/91) e, em geral riscos inerentes ao trabalho e tutela da saúde, da higiene e da segurança no trabalho (arts. 7.º, XXII, da Constituição e art. 54 e seguintes da CLT).

Como bem reconhece Guillermo Cabanellas⁹, que desde a origem do homem sobre a terra as suas atividades geram riscos e se produzem acidentes como derivação direta da atividade humana. “Siendo el accidente, pues, tan antiguo como el trabajo mismo, su evolución sigue desarrollo paralelo al correspondiente a los cambios de la industria”¹⁰. Justamente por isto o Direito do Trabalho deve estar preparado para conhecer e responder às novas necessidades sociais, como, por exemplo, oferecer repostas aos danos advindos de uma sociedade do risco, como afirma Ângelo Cabral, em sua obra “Sociedade de Risco e Direito Ambiental do Trabalho”, lançando mão de desastres de grande repercussão nacional, para concluir que “a industrialização revela-se como a grande algoz da sociedade e do modo de vida, num típico exercício de modernidade reflexiva”.

Somente no ano de 2022 foram registradas 612,9 mil notificações de acidentes de trabalho no Brasil, e as notificações de óbito chegaram a 2,5 mil, de acordo com o Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, iniciativa do Ministério Público do Trabalho, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e parceiros do governo federal.

Durante a Conferência Pan-Americana de Saúde do Trabalhador e Ambiental — Rio 2018, a Dra. Elia Enríquez Viveros, ex-presidente da Associação Latino-americana de Saúde Ocupacional (ALSO) e subdiretora do Instituto Nacional de Saúde do Trabalho do México, há uma correlação comprovada entre empresas que promovem um ambiente de trabalho seguro e se preocupam com a saúde dos seus trabalha-

⁹ CABANELLAS, Guillermo. **Derecho de los riesgos del trabajo**. Buenos Aires: Omeba, 1968.

¹⁰ *Ibidem*.

dores e empresas com bom desempenho em seus negócios. Não há riqueza nos negócios sem saúde para o trabalhador.

O Juiz do Trabalho da 15.^a Região e Conselheiro do CNJ, Guilherme Guimarães Feliciano, em sua fala durante a 26.^a Reunião Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em 15/05/2023, afirmou que conquanto os discursos se construam em torno de tutelas preventivas e da preservação da integridade psicossomática do trabalhador, percebe-se que cultura ainda se apega imensamente à ideia de indenizar as perdas¹¹. Enquanto Juiz de trabalho da 1.^a VT de Taubaté (com volume de 2 mil a 2.500 casos novos/ano), 40 -45% da demanda anual diziam respeito à Saúde e Segurança do Trabalho, insalubridade ou periculosidade, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. Asseverou, ainda, que é capaz de contar “com os dedos das mãos” o número de ações judiciais que realmente discutiam prevenção no campo de SST. Isto precisa ser ressignificado.

Em sua obra “Tutela Inibitória em Matéria Labor-Ambiental”, Feliciano trata dos chamados princípios fundantes do Direito Ambiental: o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Segundo o autor:

“As noções de prevenção e precaução não se confundem: a prevenção decorre diretamente do texto da Declaração de Estocolmo (1972), podendo ser juridicamente descrita como o mandado de otimização que preordena o impedimento à ocorrência de atentados ao meio ambiente mediante meios apropriados, ditos preventivos. Já o princípio da precaução deita raízes internacionais na Declaração do Rio (1992), consubstanciado no Princípio n.º 15, pelo qual quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. (Feliciano, 2011).

De fato, para que se efetivem todos os parâmetros da Saúde e Segurança do Trabalho não significa somente implementar CLT, estatuto e NR. Há um arcabouço que precisa ser integrado de forma harmônica,

¹¹ 26.^a Reunião da Comissão de Direitos Humanos debate sugestões para novo Estatuto do Trabalho — 15/5/23. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=p-depyCbmwQ0>>. Acesso em 12 dez. 2023.

e construído com o objetivo de promover um meio ambiente seguro, saudável e ecologicamente equilibrado para todos. No caso das relações laborais, está presente em todo contrato de trabalho uma cláusula geral e implícita que obriga o empregador a evitar a degradação do meio ambiente de trabalho.

A higidez do meio ambiente do trabalho deve ser assegurada, diante da fundamentalidade deste direito, vez que aderente ao contrato de trabalho na qualidade de cláusula assecuratória de preservação de um ambiente de trabalho ecologicamente equilibrado e como direito de resistência do trabalhador consistente em não se submeter a ambientes inseguros e indignos.

Feliciano fala em “destruição do ambiente humano”, referindo-se ao ambiente de trabalho:

“Nada obstante, ainda mais grave que a destruição irracional do ambiente natural é a do ambiente humano, assim entendido o ambiente urbano (necessidade de um urbanismo preocupado com a vida das pessoas) e o ambiente do trabalho, donde se preconizar a devida atenção à ecologia social do trabalho. sendo, pois, uma questão igualmente ecológica, nada obsta a que se fale em um direito ao meio ambiente do trabalho ecologicamente equilibrado”.

As práticas de ESG (Ambiental, Social e Governança) estão intimamente relacionadas ao gerenciamento de riscos de um empresa. Isto porque As práticas de ESG incentivam as empresas a identificar e avaliar os riscos ambientais, sociais e de governança que enfrentam.

Os riscos ambientais e sociais são uma realidade para as companhias. Exemplos claros disto, são as questões relacionadas à falta de treinamento ou formação em SST dos trabalhadores, que é uma das principais causas de acidente de trabalho, inclusive mortais.

Mariana Benevides, em seu trabalho “Terceirização e Meio Ambiente do Trabalho: um olhar sob a perspectiva da poluição labor-ambiental”, apresenta a hipótese específica dos trabalhadores terceirizados diretos. No que diz respeito às causas para tantos acidentes e adoecimentos laborais, ela menciona que se trata de um problema com diversas causas, assim como também é multiconsequencial, na esteira da “teo-

ria da gravata borboleta”: no centro está o infortúnio, à esquerda estão suas “n” causas”, e à direita estão suas “n” consequências.

Os acidentes de trabalho decorrem, além das questões sociais estruturais, das jornadas prolongadas exaustivas, da gestão menos rigorosa dos riscos ocupacionais e, portanto, da falta de treinamento da volátil população trabalhadora terceirizada direta, o que abrange a falta de exigência de uso de EPI.

WRIGHT (2004, p.36-37), relata que diversos estudos realizados nos EUA, Canadá e Austrália constataram a importância das atividades educativas e de instrução no objetivo da promoção da conformidade com os requisitos legais e melhoria do desempenho organizacional em SST.

Estas atividades têm o condão de aumentar o conhecimento das partes quanto aos riscos e perigos existentes, bem como favorecer o entendimento dos dirigentes sobre os riscos à saúde e integridade física do trabalhador, oportunizando que haja uma correção/melhoria nas condições de trabalho, e melhorar a compreensão das partes sobre o controle de riscos e responsabilidades legais.

Cerca de 15% da população ativa canadense recebe formação em SST todos os anos. A formação é amplamente considerada como uma componente importante dos programas de SST. Eles descrevem o treinamento como tendo um efeito imediato sobre resultados como: conhecimento, atitudes e intenções comportamentais¹².

Há, na realidade, uma responsabilidade solidária entre Estado, trabalhador e empresa para evitar as tragédias. Todos precisam se unir para seguir as regras de segurança, e o empregador precisa ter uma postura mais ativa para garantir que o trabalhador as cumpra. Se for o caso, até uma postura sancionadora. A observância aos princípios da precaução e prevenção precisa estar arraigada em toda a comunidade, principalmente nas atividades de risco.

No ano de 1964, a norte-americana Dow Chemical era a principal fabricante do 2,4,5-T, ingrediente ativo do agente laranja, depois utilizado na guerra do Vietnã, com efeitos catastróficos. Setenta funcionários da fábrica em Midland (Michigan) contraíram cloracne, uma forma

¹² CLERC, J. M. **Training as an instrument of a strategy for the improvement of working conditions and environment.** *International Labour Review*, v. 121, p. 565/567.

severa de acne, por exposição química. Antes disso, em 1937, vários trabalhadores da mesma empresa manifestaram, por sete anos, quadros clínicos de cistos, pústulas, distúrbios urinários e lesões dermatológicas, em virtude da manipulação de clorofenóis (matéria-prima do 2,4,5-T). Em 1949, houve acidente industrial na fábrica de 2,4,5-T da Monsanto na cidade de Nitro (Virgínia do Sul), sujeitando à cloracne, por cerca de vinte anos, 228 trabalhadores. Na Alemanha, exposição ao mesmo ingrediente químico afetou dez trabalhadores em 1940, causando-lhes dores nevralgias, desordens cardíacas e cloracne. A Dow Chemical e outras seis indústrias químicas produtoras do 2,4,5-T foram civilmente processadas por dezesseis mil famílias de veteranos da guerra do Vietnã, que alegaram desconhecimento dos efeitos tóxicos da dioxina (à exceção da cloracne). Apenas algumas horas que precederam o julgamento em Nova York, as empresas fizeram acordo no valor de US\$ 180 milhões.

O Brasil ocupa o quarto lugar no ranking mundial de acidentes de trabalho. A cada 48 segundos acontece um acidente de trabalho e a cada 3h38min um trabalhador vai a óbito devido à falta da cultura da prevenção, à observância às normas de SST e à fiscalização. Isto porque de nada adianta que tenhamos as melhores normas do mundo, se não temos quem fiscalize seu efetivo cumprimento.

No estado do Piauí, a Procuradora Regional do Trabalho expediu 213 notificações aos questionando as condições de acomodação de lixo urbano e a existência de pessoas, incluindo menores, sobrevivendo da atividade de catar lixo, recomendando o fornecimento de EPI's aos trabalhadores encarregados da coleta e manuseio de lixo e firmando onze termos de compromisso e ajustamento de conduta para obrigar os prefeitos a fornecer e fiscalizar o uso dos equipamentos.

Não é demasiado lembrar que o meio ambiente apresenta-se como um conjunto de elementos (ecossistema) que apresentam vínculos ou relações que se desenvolvem e se transformam ao longo dos tempos (Cabral, 2014). Há uma clara indissociabilidade entre a sociedade e a natureza. Violentar a natureza significa violentar também a sociedade, de forma que os problemas ambientais passam a ser também os problemas humanos. A questão ambiental é, portanto, fenomenológica e, em vista disso, também é hermenêutica e, a partir disto, pode-se afirmar que a questão ambiental é, portanto, fenomenológica e, em

vista disso, também é hermenêutica, como ensina Guilherme Guimarães Feliciano:

Daí sustentarmos que o meio ambiente — o conceito e a entidade — aprende-se como gestalt, ali em acepção filosófica [significando que a interpretação do objeto modifica ou condiciona a própria experiência com o objeto {...}] e aqui em acepção fenomênica. O meio ambiente não deve ser tomado como soma de elementos a isolar, analisar e dissecar, mas como sistema constituído por unidades autônomas, manifestando uma solidariedade interna e possuindo leis próprias, donde que o modo de ser de cada elemento depende da estrutura do conjunto e das leis que o regem, não podendo nenhum dos elementos preexistir sem o conjunto¹³.

De fato, o meio ambiente está interligado, e é impossível impedir que os desastres oriundos do meio ambiente do trabalho tomem proporções gigantescas e transcendam os muros das fábricas. No nosso país, temos grandes exemplos de desastres naturais que tiveram início nas indústrias. A transcendência dos danos ambientais diretos é algo inquestionável, pois é perceptível como os bens ambientais são impactados. Contudo, os danos causados a terceiros, incluindo os trabalhadores, muitas vezes sequer são considerados danos ambientais, mas grande parte da doutrina justralhista adotou o conceito de dano ou poluição labor-ambiental, comportando tipologia própria, referindo-se a que podem ser transgeracionais, ao desrespeitarem o limite existencial da vida do trabalhador lesionado, impactando as gerações futuras, a exemplo das mutações gênicas oriundas do agende de risco laborpolidor (BENEVIDES, 2019).

O caso Shell/Basf, um dos mais emblemáticos da história da Justiça do Trabalho no Brasil, marcado pela contaminação de trabalhadores e moradores por substâncias cancerígenas na cidade de Paulínia — SP devido a aterros clandestinos utilizados pela fábrica da Shell como depósito de cinzas de resíduos industriais, e que culminou na condenação da empresa ao pagamento de uma indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 200 milhões, a serem destinados pelo Minis-

¹³ FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Tópicos avançados de direito material do trabalho. Atualidades forenses.** São Paulo: Damásio de Jesus, 2006. Vol. 1. p. 113-114.

tério Público do Trabalho a instituições por ele indicadas (Processo TST-RR 22200-28.2007.5.15.0126), para fins assistenciais.

Neste sentido, recentemente, após desastre ambiental em Maceió, a Braskem foi excluída do Índice de Sustentabilidade da B3, acumulando mais de R\$ 72 milhões em multas devido ao perigo iminente de colapso e desmoronamento da Mina 18, situada no bairro do Mutange, em Maceió. A B3, sob a justificativa de estar aplicando o disposto na metodologia do ISE B3, comunicou que, a partir de 8 de dezembro de 2023, as ações da Braskem seriam excluídas da composição do Índice de Sustentabilidade Empresarial¹⁴.

Em fevereiro de 2019 a B3 tirou a Vale (VALE3) do ISE após o rompimento da barragem da em Brumadinho (MG). Desde então, a mineradora não voltou a figurar no índice de sustentabilidade da bolsa.

O impacto indireto que as questões socioambientais têm sobre os negócios pode ser muito maior com a tendência crescente do consumo consciente, a opção dos consumidores por produtos e empresas ambientalmente mais responsáveis. Conclui-se, portanto, que o gerenciamento de risco ESG na cadeia de valor pode criar valor para a marca.

Empresas que não adotem conteúdos socioambientais em suas operações de forma eficaz também podem estar sujeitas a um maior risco regulatório, incluindo impostos, taxas mais elevadas e custos operacionais adicionais.

As empresas que adotam práticas de ESG realizam avaliações sistemáticas dos riscos relacionados a questões ambientais, sociais e de governança. Isso envolve a medição e análise de indicadores relevantes, como emissões de gases de efeito estufa, gestão de resíduos, direitos humanos, diversidade e inclusão, entre outros.

Ao compreender e mitigar esses riscos, as empresas tendem a se tornar mais sustentáveis e responsáveis, fortalecendo sua posição no mercado, ganhando uma melhor reputação e a confiança de seus clientes, funcionários e comunidades.

¹⁴ B3 exclui Braskem (BRKM5) do Índice de Sustentabilidade Empresarial. **Infomoney**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/b3-exclui-braskem-brkm-5-do-indice-de-sustentabilidade-empresarial> Acesso em: 29 de jan. 2024.

4. O “S” DO ESG

A atividade empresarial por si só é responsável pela geração de toda uma cadeia de valor em torno dela e que a sustenta, retornando como riqueza, desenvolvimento e oportunidades à sociedade, valores gerados, todos em função do seu funcionamento, isto como objetivo acessório, já que o objetivo central, num sistema capitalista, é o lucro.

Ao tecer considerações sobre os contundentes avanços para os trabalhadores após a 1.^a Guerra Mundial, Souto Maior afirma que no Tratado de Versalhes há um reconhecimento expresso de que o desprezo pelas condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, advindas do modelo capitalista de produção, que se desenvolveu em nível mundial, foi uma das causas principais da conflagração¹⁵. Prova contundente e insofismável disso são os termos do próprio Tratado e a preocupação expressa de encontrar uma solução para o problema a partir da criação de instituições voltadas à formulação de direitos aos trabalhadores, que no Brasil, foram conquistados, essencialmente, a partir do Governo de Getúlio Vargas.

O artigo 7.^º, inciso XXII, da Constituição da República, estabelece que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria da sua condição social, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Em seu artigo 193, do título VIII, que trata da ordem social, a Lei Maior ressalta a importância do trabalho: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Trata-se da tradução do princípio da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho.

O trabalho digno e decente, formalizado pela OIT em 1999, depende da garantia de segurança no ambiente de trabalho. O empregador tem o dever de controlar os riscos advindos da atividade produtiva e assumir todos os ônus decorrentes da atividade desenvolvida.

Sendo o ESG, nos dias de hoje, um fator inevitável para empresas que desejam o crescimento, dentro do pilar ‘S’, estão inseridas medidas práticas voltadas à proteção dos direitos humanos, proteção dos

¹⁵ SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Curso de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho**. São Paulo: LTr. 2011.v. 1, pt. 1, p. 251.

direitos trabalhistas com a conseqüente segurança no local de trabalho, rompimento com qualquer tipo de atividade vinculada a trabalho infantil, trabalho escravo e desrespeito às questões de gênero, bem como responsabilização pela cadeia de fornecimento de seus produtos e serviços, além de outros relacionados à proteção de dados e direitos do consumidor (GALVÃO; STEIN, 2021).

No conceituado livro do economista Howard Bowen: “As Redes Sociais Responsabilidades do empresário”, que marcou a década de 50, o autor propôs uma discussão sobre as obrigações dos empresários de adotar práticas de responsabilidade social, tomar essas decisões ou seguir as linhas de ação que sejam desejáveis em termos dos objetivos e valores da nossa sociedade” (Bowen 1953:6). Bowen identificou deveres sociais que decorriam das conseqüências da atividade empresarial e abrangiam a ética para proteger o bem-estar dos trabalhadores e do público em geral (Carroll 1999; Ostas 2004).

Na década seguinte, um dos grandes nomes que abordava a temática foi o do autor Keith Davis, segundo o qual, o conceito de “responsabilidade social” engloba os processos de decisão em que os gestores têm em conta preocupações que vão além do interesse econômico. Davis é considerado por Carroll (1999), o pai deste conceito, pois a ele foi atribuída a famosa “Iron Law of Responsibility”, a qual afirma que as responsabilidades sociais de um empresário devem ser proporcionais ao seu poder social.

Nesta mesma corrente, temos Joseph W. McGuire, que defendia que este conceito supõe que uma empresa não tenha apenas obrigações legais e econômicas, mas também responsabilidades sociais, e Clarence C. Walton, que, em sua obra “Corporate Social Responsibility”, ensina que as preocupações sociais devem estar sempre em cima da mesa quando os gestores traçam novos objetivos.

No final do século XX, as abordagens ao tema da RSE se tornaram mais diversificadas. Pesquisadores analisaram relevantes divulgações em relatórios anuais, percepções executivas de RSE e a relação entre RSE e desempenho financeiro. A prática empresarial se expandiu para incluir mecanismos autoregulatórios, como códigos de conduta corporativos e relatórios de sustentabilidade, e a adoção de normas vinculativas de ONGs e organizações internacionais. Além disto, carteiras e fundos de investimento em sustentabilidade aumentaram consideravelmente.

Muito além da conscientização por parte do mundo corporativo, a sustentabilidade se tornou um diferencial competitivo no século XXI. O ESG é usado “para se referir não apenas a medidas de sustentabilidade ou a medidas ambientais, práticas sociais ou de governança especificamente, mas a todos os fundamentos não financeiros que podem impactar desempenho financeiro das empresas, como governança corporativa, padrões trabalhistas e de emprego, gestão de recursos humanos e práticas ambientais”. Podemos observar a relevância do ESG, inclusive, do ponto de vista antropológico, nos padrões comportamentais da geração Y. Estudos indicam que 75% dos *millennials* se sujeitam a receber menos para trabalhar em uma empresa socialmente responsável.

Quando se fala sobre o fator “S” da sigla “ESG”, se fala sobre as ações de uma empresa voltadas para as pessoas que rodeiam o seu universo. Diz-se “cuidar dos seus” ou “arrumar a casa”, antes de tudo. Estas ações podem questões podem estar relacionadas à equidade, diversidade e inclusão, direitos humanos, proteção de dados e privacidade, condições de trabalho, inclusive SST (saúde e segurança do trabalho), e relações com a comunidade.

Nos Estados Unidos, por exemplo, vários estados aprovaram ou estão prestes a sancionar leis que introduzem uma quota que exige que as empresas com capital aberto na bolsa incluam mulheres nos seus conselhos de administração. Da mesma forma, Em 22 de novembro de 2022, o Departamento do Trabalho (“DOL”) divulgou uma regra final da Lei de Segurança de Renda de Aposentadoria de Funcionários de 1974 (ERISA), que “esclareceu que os fiduciários podem considerar as mudanças climáticas e outros fatores ambientais, sociais e de governança quando tomam decisões de investimento e quando exercem os direitos dos acionistas, incluindo a votação nas resoluções dos acionistas e nas nomeações do conselho”. Referida regra anulou outras duas regras publicadas nos últimos meses da administração Trump, que proibiam essencialmente a consideração de fatores ESG quando os fiduciários da ERISA selecionavam investimentos ou exerciam direitos de acionistas¹⁶.

¹⁶ Os fiduciários da ERISA podem considerar fatores ESG na seleção de investimentos e no exercício dos direitos dos acionistas. Mintz. Disponível em: <<https://www.mintz>.

As empresas norte-americanas estão respondendo ao impulso multifacetado em favor de programas ESG. Depois que a Comissão de Valores Mobiliários dos EUA sinalizou que dedicaria mais atenção às questões ESG. Sabe-se que, uma vez integrando o “S” do “ESG”, as questões laborais devem fazer parte da agenda de um programa bem-sucedido de ESG.

A França, que é considerado o 4.º país mais Sustentável do mundo, desde janeiro de 2002, exige das empresas de capital aberto a publicação de relatórios de sustentabilidade de acordo com as seguintes matérias: comunidade, recursos humanos, normas do trabalho e gestão ambiental. Diversas empresas francesas figuram no topo da lista The Global 100, um ranking que reúne as 100 empresas que melhor aplicam práticas sustentáveis¹⁷.

O compliance é uma ferramenta importante para o pilar “social”. Criar um ambiente no qual os trabalhadores se sentem seguros para denunciar problemas, promovendo uma cultura organizacional mais inclusiva e ética, significa promover a diversidade e a segurança no ambiente de trabalho, além de estar em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da agenda 2030 da ONU. No caso das mulheres, a implantação de canais de denúncia dentro das empresas é fundamental para o combate de práticas de violência e assédio, objetivo 5.2 da Agenda 2030: “Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos”.

Importante salientar que, no ano de 2023, o Brasil iniciou os trâmites para a ratificação da Convenção 190 da OIT, que, juntamente com a Recomendação 206, são as primeiras normas internacionais do trabalho a fornecer uma estrutura comum para prevenir, remediar e eliminar a violência e o assédio no mundo do trabalho, incluindo a violência de gênero e o assédio.

com/insights-center/viewpoints/2786/2022-11-29-erisa-fiduciaries-may-consider-esg-factors-selecting>. Acesso em 28 fev. 2024.

¹⁷ The Global 100 list: How the world’s most sustainable corporations are driving the green transition. Corporate Knights. Disponível em: <<https://www.corporateknights.com/rankings/global-100-rankings/2024-global-100-rankings/the-20th-annual-global-100/>> Acesso em 25 fev. 2024.

Desde dezembro de 2022, vigora uma lei que obriga todas as empresas a promover treinamentos de combate ao assédio, bem como a incluir regras de conduta a respeito do assédio sexual e de outras formas de violência nas normas internas.

Segundo o relatório Harvard Business Review, de 2022, cerca de 30% da força de trabalho americana e 17% da força de trabalho alemã sofrem bullying no trabalho. A Vault Platform conduziu um estudo que apontou que as más condutas de assédio no ambiente empresarial acarretou um impacto financeiro para as empresas dos EUA em 2021 de 20,2 bilhões de dólares¹⁸.

Uma vez que o indivíduo trabalhador passa a maior parte do seu dia no ambiente de trabalho e, somente alcançará a sadia qualidade de vida (outro preceito fundamental), quando encontrar equilíbrio tanto no meio laboral, quanto fora dele, é primordial que lhe seja assegurado um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que seus direitos fundamentais não sejam apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Segundo Flávia Sant'anna Azevedo:

Nesse sentido, assumir que faz parte da agenda do “S” do ESG a implantação dessas políticas, a criação de comitês de diversidade, o treinamento dos funcionários, a promoção de palestras e discussões sobre o tema e a responsabilidade pela mudança de toda uma cultura corporativamente excludente, e co-brar isso de todos os envolvidos no processo — os chamados stakeholders — é trilhar um caminho mais equânime e humano, e de bandeja ainda estar em dia com o Social da pauta mais poderosa do momento (AZEVEDO; SANT'ANNA, 2021).

Assim sendo, tem-se que as empresas devem não apenas proteger os direitos humanos de seus funcionários, mas lutar ativamente para a sua promoção, pois não há como se falar em qualidade de vida se não houver qualidade de trabalho, nem se pode atingir o meio ambiente equilibrado e sustentável, inobservando o meio ambiente do trabalho.

¹⁸ Workplace Misconduct Cost U.S. Businesses \$20 Billion In Past Year: New Study. **Forbes**. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/edwardsegal/2021/12/16/workplace-misconduct-cost-us-businesses-20-billion-in-past-year=-new-study/?sh-44f9673e6275>> Acesso em 26 fev. 2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ESG se tornou uma força motriz no local de trabalho moderno, com as empresas enfrentando uma pressão crescente para alinhar as suas estratégias com questões ambientais, sociais e de governança, principalmente após o compromisso assumido por líderes de 193 Países com a Agenda 2030, que elenca diversas metas reunidas em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a serem alcançados até o ano de 2030 com a finalidade de erradicar a pobreza e promover uma vida digna que respeite os limites ambientais.

Dentre as metas elencadas está a de número 8, que se relaciona com a promoção do trabalho decente e do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, com a garantia de emprego pleno e produtivo, além de um ambiente de trabalho ecologicamente equilibrado, um direito de terceira geração, na medida em que o meio ambiente do trabalho, como parte integrante do conceito de meio ambiente, deve ser equilibrado pois a própria Constituição assim assegura, em seu art. 225, caput, de forma abrangente ou extensiva.

Conclui-se que as práticas ESG têm como base os 10 princípios do Pacto Global da ONU, que listam ações para o enfrentamento dos desafios da sociedade, com foco na observância aos Direitos Humanos, do Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção, em conjunto com a Agenda 2030.

Aplicar o ESG no Direito do Trabalho simboliza respeitar os direitos humanos do indivíduo trabalhador, independentemente da busca por um selo de sustentabilidade e dos benefícios em termos de reputação e investimentos, mas sim com o intuito genuíno de “cuidar dos seus”, de arrumar a casa, antes de tudo.

Há uma frase emblemática da obra de Clerc aqui citada, que se coaduna com todos os pilares do ESG e com o Objetivo n.º da Agenda 2030 da ONU: “Tornar as pessoas mais felizes nas suas atividades profissionais, protegendo as suas vidas e saúde e conciliando-as com o trabalho é, como todos sabem, vital para as civilizações de hoje”. (CLERC, 1982).

REFERÊNCIAS

- 26.^a Reunião da Comissão de Direitos Humanos debate sugestões para novo Estatuto do Trabalho — 15/5/23. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=pdepyCbmwQ0>>. Acesso em 12 dez. 2023.
- AZEVEDO, Flávia; SANT'ANNA, Mayara. O lugar da diversidade no “s” do esg. Jota, São Paulo, 14 jul. 2021.
- B3 exclui Braskem (BRKM5) do Índice de Sustentabilidade Empresarial. Infomoney. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/b3-exclui-braskem-brkm5-do-indice-de-sustentabilidade-empresarial> Acesso em: 29 de jan. 2024.
- COSTA, Mariana Benevides da. Terceirização e meio ambiente do trabalho: um olhar sob a perspectiva da poluição laborambiental. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.
- Bhandari, A., & Javakhadze, D. (2017). Corporate social responsibility and capital allocation efficiency. *Journal of Corporate Finance*, 43, 354-377.
- Brogi, M., & Lagasio, V. (2019). Environmental, social, and governance and company profitability: Are financial intermediaries different? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 26(3).
- CABANELLAS, Guillermo. Derecho de los riesgos del trabajo. Buenos Aires: Omeba, 1968.
- CABRAL, Angelo A. Direito Ambiental do Trabalho na Sociedade do Risco. 1 ed. São Paulo: Juruá Editora; 2016.
- CLERCK, J.M. Training as an instrument of a strategy for the improvement of working conditions and environment. In *International Labour Review*. September-October, 1982, v. 121. n. 5.
- CONTE, Ana Carolina Papacosta; SOARES, Inês Virgínia Prado. Registro de agrotóxicos e controle social. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 10, out./dez. 2001.
- Guiding Principles on Business and Human Rights. UN. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf. Acesso em 12 fev. 2024
- International Sustainability Standards Board. IFRS Foundation Disponível em <<https://www.ifrs.org/groups/international-sustainability-standards-board/>> Acesso em 01 fev. 2024.

- Ebert, Paulo Roberto Lemgruber; Feliciano, Guilherme Guimarães. A “nova” NR 1 e a autogestão do meio ambiente do trabalho: entre a ficção, a normatividade e a realidade. Coleção estudos Enamat: direitos humanos sociais e relações de trabalho. 2023.
- FELICIANO, Guilherme Guimarães. Saúde e segurança no trabalho: o meio ambiente do trabalho e a responsabilidade civil patronal. In: THOME, Candy Florencio, SCHWARZ, Rodrigo Garcia. (Org.). Direito individual do trabalho: curso de revisão e atualização. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 289
- FELICIANO, Guilherme Guimarães. Tópicos avançados de direito material do trabalho. Atualidades forenses. São Paulo: Damásio de Jesus, 2006. Vol. 1. p. 113-114.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 22-23.
- Friede, G., Busch, T., Bassen. A. (2015). ESG and financial performance: Aggregated evidence from more than 2,000 empirical studies. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 5(4).
- Os fiduciários da ERISA podem considerar fatores ESG na seleção de investimentos e no exercício dos direitos dos acionistas. Mintz. Disponível em: <<https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/2786/2022-11-29-erisa-fiduciaries-may-consider-esg-factors-selecting>> Acesso em 28 fev. 2024.
- Para 98% dos investidores brasileiros, há greenwashing nos relatórios de sustentabilidade. Exame. Disponível em: <<https://exame.com/esg/para-98-dos-investidores-brasileiros-ha-greenwashing-nos-relatorios-de-sustentabilidade>>. Acesso em 28 jan. 2024.
- POLLMAN, Elizabeth. Corporate Social Responsibility, ESG, and Compliance. In VAN ROOIJ, Benjamin & SOKOL, Daniel (Eds.) *The Cambridge Handbook of Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- Qureshi, M. A., Akbar, M., Akbar, A., & Poulova, P. (2021). Do ESG endeavors assist firms in achieving superior financial performance? A case of 100 best corporate citizens. *SAGE Open*, 11(2).
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Curso de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho. São Paulo: LTr. 2011.v. 1, pt. 1, p. 251.
- The Global 100 list: How the world’s most sustainable corporations are driving the green transition. Corporate Knights. Disponível em: <<https://www.corporateknights.com/rankings/global-100-rankings/2024-global-100-rankings/the-20th-annual-global-100/>> Acesso em 25 fev. 2024.

- VAZ, Paulo Afonso Brum. Agrotóxicos e meio ambiente. Boletim dos Procuradores da República, São Paulo, v. 4, n. 43, p. 20-21, nov. 2001.
- WBCSD — World Business Council for Sustainable Development. Corporate social responsibility: the WBCSD's journey. Geneva (Switzerland); 2002.
- Workplace Misconduct Cost U.S. Businesses \$20 Billion In Past Year: New Study. **Forbes**. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/edwardsegal/2021/12/16/workplace-misconduct-cost-us-businesses-20-billion-in-past-year-new-study/?sh=44f9673e6275>> Acesso em 26 fev. 2024.
- Wright M, Marsden S, Antonelli A. Building an evidence base for the Health and Safety Commission strategy to 2010 and beyond: a literature review of interventions to improve health and safety compliance. Health and Safety Executive Research Report 196. Suffolk (United Kingdom): HSE Books; 2004.



Transição Justa: o papel da Aliança Internacional de Catadores nas negociações do Tratado Global de Plásticos

Just Transition: The Role of the International
Alliance of Waste Pickers in the Negotiations
of the Global Plastics Treaty

Leila Gionava Izidoro

Doutoranda e Mestra em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo, Brasil

RESUMO: O artigo explora o papel de ativismo ambiental da Aliança Internacional de Catadores (IAWP) nas negociações do Tratado Global de Plásticos, destacando suas demandas por uma transição justa e por compensação adequada aos(às) catadores(as) de materiais recicláveis. A partir de uma perspectiva materialista histórico-dialética, busca-se evidenciar as dinâmicas de exploração da força de trabalho desses(as) trabalhadores(as) e a mercantilização das externalidades ambientais. Argumenta-se que a inclusão desses(as) trabalhadores(as) em sistemas de Responsabilidade Estendida do Produtor (REP) tende a reforçar a lógica de reprodução ampliada do capital, ao criar um novo mercado de “ativos ambientais” negociáveis, lastreados na exploração do trabalho da *catação*. O artigo conclui que a organização coletiva de classe dos(as) catadores(as) é fundamental, considerando-os como trabalhadores(as) e não como “empreendedores(as)” ou “donos de negócios”. Destaca-se, ainda, a importância da luta que esses(as) trabalhadores(as) estão travando, internacionalmente, por melhores condições de trabalho e remuneração, defendendo que essa mobilização deve estar vinculada a transformações estruturais que busquem superar a lógica destrutiva da produção capitalista.

Palavras-Chave: transição justa; catadores de materiais recicláveis; poluição plástica; ativismo climático; direitos humanos.

ABSTRACT: The article explores the environmental activism role of the International Alliance of Waste Pickers (IAWP) in the negotiations of the Global Plastics Treaty, highlighting its demands for a just transition and adequate compensation for waste pickers. From a historical-dialectical materialist perspective, it seeks to reveal the dynamics of labor exploitation of these workers and the commodification of environmental externalities. It argues that the inclusion of these workers in Extended Producer Responsibility (EPR) systems tends to reinforce the logic of expanded capital reproduction by creating a new market for tradeable “environmental assets”, rooted in the exploitation of waste-picking labor. The article concludes that collective class organization of waste pickers is essential, recognizing them as workers rather than “entrepreneurs” or “business owners.” Furthermore, it emphasizes the importance of the international struggle these workers are waging for better working conditions and fair remuneration, asserting that such mobilization must be linked to structural transformations aimed at overcoming the destructive logic of capitalist production.

Keywords: Justa Transition; Waste Pickers; Plastic Pollution; Climate Activism; Human Rights.

INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, a massa total de objetos produzidos pela atividade humana vem crescendo a uma velocidade alarmante, duplicando-se a cada vinte anos, ao ponto de ter ultrapassado a biomassa total da Terra em 2020 (Elhacham *et al.*, 2020). Considerando apenas a produção de resina plástica ao longo dos últimos anos, estima-se que em 1950 a sua produção global era de 2,3 milhões de toneladas, passando a 162 milhões de toneladas em 1993, atingindo 450 milhões de toneladas em 2015 (Tangpuori *et al.*, 2020, p. 19). Esses dados são corroborados pela presença crescente de microplásticos em ecossistemas inteiros, até mesmo no corpo humano, o que pode ser considerada a expressão mais contundente dos impactos destrutivos do modo de produção capitalista na produção e reprodução da vida.

A necessidade de reprodução ampliada do capital leva a um aumento de desperdícios e à fabricação de materiais cada vez mais nocivos ao meio ambiente. A produção de plásticos, especificamente, é fruto do avanço tecnológico da indústria petroquímica, que difundiu a aplicabilidade de seus produtos em diversas áreas econômicas. Os impactos destrutivos do capitalismo à saúde e ao meio ambiente são sentidos de forma desproporcional, atingindo majoritariamente a classe trabalhadora: trabalhadores informais, agricultores familiares, mulheres, pessoas negras e jovens. Não à toa, os trabalhadores da indústria petroquímica se organizaram na década de 1960 em torno do conceito de “transição justa”, reivindicando que os trabalhadores empregados em setores responsáveis por danos ambientais deveriam ser apoiados e compensados à medida em que transitavam para novos empregos menos perigosos (Stavis, 2021).

Este artigo dá ênfase a uma categoria de trabalhadores que vive do trabalho da *catção* e é responsável pela reciclagem de mais de 60% dos plásticos no mundo (Pew e SYSTEMIQ, 2022, p. 70): os catadores de materiais recicláveis. De acordo com definição da Aliança Internacional de Catadores (IAWP, na sigla em inglês: *International Alliance of Waste Pickers*), esses trabalhadores participam (individual ou coletivamente) na coleta, separação, triagem, transporte e venda de materiais e produtos recicláveis e reutilizáveis (papel, plástico, metal, vidro e outros materiais). Atuam de maneira informal, como trabalhadores

por conta própria, em ambiente cooperativo ou de economia social e solidária, e como trabalhadores que posteriormente alcançam acordos formais de trabalho através de suas organizações.

Os catadores de materiais recicláveis são remunerados, majoritariamente, a partir da venda dos recicláveis que conseguem recuperar ao longo de determinado tempo, sendo a comercialização de PET (polietileno tereftalato) uma de suas principais fontes de renda. São trabalhadores que recebem um salário por peça, que depende da quantidade e qualidade dos materiais recuperados¹ e dos preços das *commodities* de materiais recicláveis, que oscilam no mercado global. O caráter destrutivo do modo de produção capitalista fica evidenciado no aumento da exploração da força de trabalho desses trabalhadores, tanto por empresas privadas como pelo Estado, que não garantem remuneração por serviços ambientais ou pela limpeza urbana, nem condições de vida e de trabalho adequadas.

Assim, o objetivo deste artigo é refletir sobre o papel dos catadores de materiais recicláveis como ativistas climáticos, por meio da Aliança Internacional de Catadores, no contexto de discussão do Tratado Global dos Plásticos, e sua reivindicação por uma “transição justa”. Esta é uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) para construir um acordo juridicamente vinculante que aborde a produção, uso e descarte de plásticos. Os Comitês Intergovernamentais de Negociação (INCs, na sigla inglesa para *Intergovernmental Negotiating Committees*) foram criados para discutir os termos desse Tratado, com cinco sessões planejadas. A importância de analisar o ativismo climático dos trabalhadores da reciclagem plástica incidindo no Tratado dá-se, sobretudo, pela atualidade do tema, já que a última sessão, a INC-5, está marcada para novembro de 2024, com a expectativa de que um esboço final seja concluído até o final de 2024.

¹ No salário por peça, “a qualidade do trabalho é controlada, aqui, pelo próprio produto, que tem de possuir uma qualidade média para que se pague integralmente o preço de cada peça. Sob esse aspecto, o salário por peça se torna a fonte mais fértil de descontos salariais e de fraudes capitalistas. Ele proporciona ao capitalista uma medida plenamente determinada para a intensidade do capital. Apenas o tempo de trabalho que se incorpora numa quantidade de mercadorias previamente determinada e fixada por experiência vale como tempo de trabalho socialmente necessário e é remunerado como tal” (Marx, 2017, p. 623).

Desde os anos 2000, há um processo de relativa ascensão na organização política dos catadores, especialmente em países como Argentina, Brasil, Colômbia, Índia e Quênia, onde estes trabalhadores organizam-se em grandes movimentos nacionais. Em 2005 foi criada a RedLacre, a Rede Latino-Americana de Recicladores. Quatro anos depois, foi formada a Aliança Global de Catadores (GlobalRec) e em 29 de outubro de 2022 foi lançada a Constituição da Aliança Internacional de Catadores (IAWP), que hoje representa mais de 460.000 trabalhadores e 50 organizações em 34 países. Assim, a história da IAWP é fruto dessa organização dos trabalhadores que cruzou fronteiras dos estados nacionais e da América Latina para somar à luta de organizações importantes de catadores em outros continentes, como na África e Ásia.

Este texto está dividido em três seções, além desta Introdução. Na primeira delas, abordarei os materiais analisados, bem como o método de análise adotado nesta pesquisa. Em linhas gerais, o artigo se baseia na coleta de dados qualitativos, especialmente documentos divulgados pela própria Aliança Internacional de Catadores no âmbito do seu posicionamento nas reuniões do Comitê Intergovernamental de Negociação (INCs) do Tratado. Na segunda seção, apresentarei os resultados e discussões a partir da análise dos materiais supramencionados, utilizando como método de análise o materialismo histórico-dialético. Essas discussões envolvem a análise da centralidade o conceito de “transição justa” para os catadores de materiais recicláveis, que nos leva a um resgate histórico do termo. A partir dessa definição, é possível analisar com mais profundidade como esses trabalhadores se colocam enquanto ativistas climáticos a partir da materialidade em que se encontram nas relações de produção. Por fim, serão apresentadas as considerações finais à guisa de conclusão.

MATERIAIS E MÉTODOS

Conforme exposto acima, este artigo parte da análise das demandas dos catadores expressas pela Aliança Internacional de Catadores em discussões do Tratado dos Plástico, sobretudo no Comitê Intergovernamental de Negociação (INC), além na posição oficial da organiza-

ção sobre Transição Justa e Responsabilidade Estendida do Produtor (REP). As discussões sobre o Tratado dos Plásticos se iniciam durante a Quinta Assembleia Ambiental das Nações Unidas (UNEA 5, na sigla em inglês para *United Nations Environment Assembly*), que ocorreu de 28 de fevereiro a 2 de março de 2022 em Nairóbi, Quênia, e na qual foi uma resolução importante sobre poluição por plásticos.

A Resolução 5/14 de 2022 estabeleceu a intenção de criar um tratado global juridicamente vinculante que abranja toda a cadeia de valor dos plásticos e um Grupo Aberto de Trabalho (OEWG, na sigla em inglês para *Open-Ended Working Group*) para desenvolver o esboço do tratado e preparar as bases para as negociações. Também previu a realização de uma série de reuniões do Comitê de Negociação Intergovernamental (INC, na sigla em inglês para *Intergovernmental Negotiating Committee*) para negociar e elaborar o tratado com base no trabalho do OEWG. Os INCs foram designados para discutir e refinar o texto do tratado, com o mandato de desenvolvê-lo até ao final de 2024. A Resolução também reconheceu, pela primeira vez, as “contribuições significativas” dos catadores de materiais recicláveis e insta a aprender lições com “trabalhadores em ambientes informais e cooperados para a coleta, triagem e reciclagem de plásticos em muitos países”².

O trabalho para o tratado começou com um trabalho *ad hoc* aberto. Durante a reunião do OEWG em Dakar, Senegal, em junho de 2022, foi estabelecido um cronograma para reuniões subseqüentes, regras de procedimento e o escopo inicial de trabalho para a primeira reunião do INC. A Delegação de Catadores participou da reunião *ad-hoc* do OEWG, com a presença de catadores do Chile, Quênia e Senegal, exigindo dos representantes dos estados membros, entre outras demandas, a elaboração de dois relatórios: (i) sobre os mecanismos para aumentar a participação das partes interessadas, especialmente dos catadores informais e cooperados, dada a importância da sua participação significativa nessas negociações, e (ii) sobre a situação e a escala de contribuição dos catadores em ambientes informais e cooperados para a gestão de resíduos plásticos.

² A Convenção de Basileia inclui recomendações sobre como abordar a gestão ambientalmente adequada dos resíduos no setor informal, mas não protege especificamente os direitos humanos desses trabalhadores.

A primeira reunião do comitê de negociação (INC-1) ocorreu em Punta del Este, Uruguai, entre novembro e dezembro de 2022. Durante o INC-1, foi inaugurado o Grupo “Amigos dos Catadores” (IAWP, 2022), plataforma para ouvir as preocupações destes trabalhadores nas negociações em curso. O grupo foi criado como um espaço voluntário e informal liderado pelos estados membros da ONU e a sua sessão de inauguração contou com a presença de representantes do Paquistão, Coreia do Sul, Sri Lanka, Bangladesh, Vietname, Senegal, Mali, Burkina Faso, Níger, Tanzânia, Quênia, Ruanda, Argélia, Noruega, Reino Unido, França, Canadá, Chile, Brasil, Argentina, Uruguai e Equador. A Aliança Internacional de Catadores quem iniciou o processo de constituição do “Grupo de Amigos dos Catadores” e foi apoiada por: WIEGO (Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando), Governo do Uruguai, Tearfund, GAIA (Aliança Global para Alternativas de Incineradores), o Centro de Direito Ambiental Internacional (CIEL) e o *Norsk Institut for Vannforskning* (NIVA). Esta foi a primeira vez na história em que países se comprometem formalmente a defender os catadores no contexto de negociações internacionais.

Na segunda reunião (INC-2), em Paris, França, entre maio e junho de 2023, os catadores apresentaram recomendações para a Opção 11 do Tratado, proposta que visa a inclusão de uma obrigação específica para promover a inclusão e o apoio aos trabalhadores de coleta de resíduos, especialmente os catadores informais. Os trabalhadores entoaram a palavra de ordem: “Um Tratado de Plásticos sem catadores é lixo!” e apresentaram a proposta de inclusão do termo “transição justa” ao texto do Tratado. Nesse contexto, “transição justa” é definida como a erradicação da poluição por plásticos de uma forma que seja o mais justa e inclusiva possível para todos os envolvidos, criando oportunidades de trabalho decentes e não deixando ninguém para trás. Isto é, a IAWP passou a defender que a transição justa fosse uma obrigação central do tratado, pois, sem essa obrigação, os catadores, que desempenham um papel crucial na cadeia de reciclagem, poderiam ser marginalizados nas soluções globais para a poluição plástica.

A implementação de uma “transição justa” é específica depende do contexto local, porém deve se basear em: (i) tornar visíveis aqueles que já trabalham em todas as etapas da cadeia de valor dos plásticos, reconhecendo sua dignidade humana e contribuição histórica; (ii) maximi-

zar as oportunidades sociais e econômicas de acabar com a poluição por plásticos, através de um diálogo social eficaz entre todos os grupos impactados; (iii) construir e melhorar os sistemas que os catadores já estabeleceram, garantindo melhores e mais decentes condições de trabalho, proteção social, treinamento, transferência de tecnologia, infraestrutura, segurança no emprego (IAWP, 2023a).

A terceira reunião (INC-3) aconteceu em Nairóbi, Quênia, em novembro de 2023, na qual foi apresentado o Zero Draft do instrumento legal proposto para enfrentar a poluição por plásticos. Este esboço inicial previu a inclusão do conceito de “Transição Justa”, conforme proposto pela IAWP. Nesse momento, a Aliança Internacional de Catadores apresentou uma série de Recomendações para as Seções de Responsabilidade Estendida dos Produtores (EPR) e Gestão de Resíduos, para a Seção de Transição Justa e para os Estados Membros em relação ao Zero Draft (IAWP, 2023b). Também destacou a importância de definir os termos “*just transition*” (transição justa), “*waste pickers*” (catadores de materiais recicláveis) e “*workers in informal and cooperative settings*” (trabalhadores em contextos informais e cooperativos) no Tratado. Como os catadores não são os únicos trabalhadores que serão afetados pelo Tratado do Plástico, temos esforços conjuntos para que este INC-3 tenha uma voz unificada com outros sindicatos internacionais de trabalhadores: Confederação Sindical Internacional (CSI), IndustriALL, *Public Services International* (PSI) e a União Internacional das Associações de Trabalhadores da Alimentação, da Agricultura, da Hotelaria, da Restauração, do Tabaco e dos Trabalhadores Aliados (IUF, na sigla original).

Na quarta reunião do Comitê, INC-4, em Ottawa, no Canadá, em abril de 2024, a IAWP demonstrou-se satisfeita por as referências à transição justa e aos catadores terem sido mantidas no texto para futuras negociações, inclusive no Preâmbulo. No entanto, durante a INC-3 e INC-4, sistemas de reutilização e recarga de produtos ganharam muita atenção dos grupos ambientais, sem uma proposta clara sobre como os catadores podem ser incorporados a tais sistemas. Portanto, a IAWP está preparando a base para sessões de treinamento, consultas e estudos que detalham como esses sistemas devem ser estruturados para garantir uma transição justa para os catadores (IAWP, 2024). Para a INC-5, definida como a última das reuniões do Comitê,

está programada para novembro de 2024 em Busan, na República da Coreia. A IAWP está trabalhando para desenvolver uma posição sobre mecanismos de financiamento para assegurar que os recursos gerados pela implementação futura do Tratado cheguem aos catadores e suas organizações.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisar o uso do conceito de “transição justa” e o ativismo climático da IAWP a partir do método materialista histórico-dialético pressupõe examinar as condições históricas e materiais que moldam a realidade dos catadores na base da cadeia da reciclagem, identificando contradições entre as necessidades dos trabalhadores e as dinâmicas do sistema capitalista. Nesse sentido, parto do pressuposto de que o direito é uma forma “mistificada” de uma relação social específica: a relação de troca mercantil capitalista. Isso significa que ao mesmo tempo que a forma-mercadoria é a unidade originária mais abstrata do modo de produção capitalista, a sua expressão nas relações capitalistas de troca se dá pela forma jurídica, por meio de transações jurídicas, como as de compra e venda, entre sujeitos de direito, proprietários de mercadorias (Pachukanis, 2017).

Nesse sentido, a oposição entre igualdade jurídica e desigualdade social é dialética. De acordo com Marx (2017), o processo que dá início ao desenvolvimento do capitalismo é o de acumulação primitiva ou originária, que exclui os trabalhadores da propriedade dos meios de produção, impedindo-os de trabalhar para si mesmos e de obter o produto do próprio trabalho, não lhes restando alternativa senão vender a sua capacidade física e mental como força de trabalho, sua única mercadoria disponível. Assim, os trabalhadores excluídos do acesso à propriedade dos meios de produção são incluídos novamente, como força de trabalho subordinada ao capital, totalidade que se reproduz mediante sua autovalorização. A autovalorização do capital depende de sua capacidade de exclusão-inclusão da força de trabalho na produção capitalista. Isso porque, na esfera da produção imediata de mercadorias, a força de trabalho produz o valor cristalizado nas mercadorias e um valor excedente, que é apropriado pelo capital na forma de mais-valia.

Já na esfera da circulação, por meio do pagamento de um salário, todo o trabalho aparece como trabalho pago. São eliminados todos os traços da divisão entre tempo de trabalho necessário para a produção de novas mercadorias e tempo de trabalho excedente, apropriado como mais-valia. No entanto, por meio do contrato de compra e venda da força de trabalho, o trabalhador figura ao lado do capitalista como um sujeito igual em direitos, que troca a força de trabalho por outra mercadoria equivalente. O contrato reitera, assim, a existência de uma igualdade jurídica entre o trabalhador e o capitalista, ambos na condição de proprietários. Esta forma de aparecimento da igualdade jurídica exclui o momento da desigualdade social, que se dá por meio da exploração da força de trabalho. Essa oposição entre a esfera da produção e a da circulação de mercadorias é parte constituinte do modo de produção capitalista.

A “transição justa” defendida pela IAWP aborda as contradições entre as necessidades dos catadores e as dinâmicas de mercado, especialmente no que diz respeito ao trabalho não reconhecido e à ausência de proteção social. No entanto, esse conceito foi resgatado não apenas dos movimentos ambientalistas e trabalhistas dos EUA nos anos 60, mas sobretudo a partir do seu uso por organismos internacionais, especialmente a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Trata-se de uma visão garantista, que, ao mesmo tempo em que mantém as bases da produção capitalista, define os limites para a exploração do trabalho e do meio-ambiente.

O conceito de transição justa aparece pela primeira vez na agenda dos organismos internacionais no relatório da OIT-PNUMA de 2008, *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable Low Carbon World*. O relatório reconheceu que a transição envolveria um processo social de interações e negociações, incorporando inovações tecnológicas, mudanças nos negócios e estratégias de investimento, bem como um novo conjunto de políticas. Também observou que uma transição justa produzirá novos empregos verdes e a ecologização de alguns empregos existentes, mas também resultam em perda de empregos e meios de subsistência comprometidos em certas regiões, comunidades, indústrias e setores econômicos.

O relatório de 2013, *Sustainable Development, Decent Work and Green Jobs*, da OIT, também destacou um número crescente de declarações políticas que apelavam ao trabalho digno e uma transição justa para economias de baixo carbono como um motor para a sustentabilidade. Em 2015, mesmo ano em que a OIT lançou o Guia *Just Transition for All*, o Acordo de Paris observou “uma transição justa da força de trabalho e criação de trabalho decente e empregos de qualidade, de acordo com prioridades de desenvolvimento definidas a nível nacional” como uma consideração importante para a ação climática. Encontramos uma definição mais acabada em relatório recente da OIT:

Uma transição justa significa promover um ambiente verde economia de uma forma tão justa e inclusiva possível a todos os envolvidos — trabalhadores, empresas e comunidades — criando oportunidades de trabalho decentes e não deixando ninguém atrás. Uma transição justa envolve maximizar as oportunidades sociais e econômicas, ação climática e ambiental, ao mesmo tempo que minimizando e gerenciando cuidadosamente qualquer desafio, inclusive através de medidas sociais eficazes, diálogo e envolvimento das partes interessadas e respeito pelos princípios fundamentais e direitos no trabalho. (OIT 2023, p. 12)

Alinhando-se ao conceito da OIT, a IAWP (2023a) traz a definição de transição justa no contexto da negociação do Tratado global contra poluição plástica, de modo a incluir os catadores de materiais recicláveis, reconhecendo a sua contribuição histórica no trabalho de *catção*. Assim, as políticas ambientais de redução e proibição de certos tipos de plásticos devem considerar o impacto socioeconômico dessas medidas nos catadores, que dependem desses materiais como fonte de renda. Nesse âmbito, duas recomendações da IAWP devem ser evidenciadas: (i) que o reconhecimento dos catadores deve conferir direitos para garantir meios de subsistência e proteção social a esses trabalhadores e (ii) que seja elaborado um registo universal de catadores nas cadeias de valor do plástico, garantindo que esse registro não criminalize os catadores informais, nem acarrete implicações financeiras ou fiscais aos trabalhadores (IAWP, 2023c).

Assim, o conceito de “transição justa” está alinhado a um sistema de proteção e salvaguardas sociais de abrangência universal, forne-

cidas pelo Estado e financiadas através de contribuições orientadas para a produção, tais como a responsabilidade estendida do produtor (REP), impostos sobre produtos, entre outros. Nesse sentido, torna-se relevante observar a recomendação da IAWP quanto aos sistemas de responsabilidade estendida do produtor (REP) -- ou responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, como é definida na legislação brasileira. O REP é uma política que responsabiliza os produtores pelo ciclo de vida completo dos produtos e costuma envolver mecanismos de mercado, de compensação ambiental, como ocorre com o mercado de logística reversa no Brasil e o mercado voluntário de créditos de plástico. Nesses mercados, uma tonelada de material reciclável recuperado do meio ambiente equivale a um crédito de plástico ou de logística reversa.

A Aliança Internacional de Catadores, com o apoio da WIEGO, vem desenvolvendo coletivamente recomendações para sistemas de REP que integrem os catadores de materiais recicláveis, a fim de garantir instrumentos aos trabalhadores para negociar sistemas de REP mais equitativos nos níveis local, nacional e internacional (IAWP, 2021). A organização entende que os sistemas de REP que excluem os catadores são uma apropriação indevida do conhecimento e da inovação desses trabalhadores, um abuso de direitos que pode despojá-los da riqueza e da propriedade material e intelectual por eles produzida, além de seu sustento básico. Por isso, a participação dos catadores na elaboração e implementação nos sistemas de REP se torna uma bandeira fundamental. Destaca-se, ainda, a necessidade de transparência, supervisão e adaptação, auditorias independentes, elaboração de mecanismos claros e acessíveis de resolução de reclamações e disputas, comunicação clara e treinamento em sistemas REP, em linguagem simples e acessível ao público.

No entanto, há um ponto de suma importância trazido pela IAWP que é o pagamento integral e a proteção contra riscos aos catadores. Isso porque são os produtores de embalagens plásticas, e não os atores vulneráveis ao longo da cadeia da reciclagem, que devem ser responsáveis pelos riscos da sua atividade econômica. Por isso, a organização entende que o sistema de EPR deve desenvolver projetos de longo prazo que financiem os custos totais das operações dos sistemas, incluindo coleta, transporte, triagem, processamento, infraes-

truturas, inovação e gestão do fim da vida útil de todos os materiais. A remuneração das organizações de catadores deve incluir o pagamento por todos os serviços prestados, incluindo os custos ambientais, cumprimento das leis trabalhistas e de proteção social. Deve, ainda, incluir mecanismos de preço justo mínimo e aumentos baseados no índice de inflação para proteger os catadores e suas organizações da volatilidade dos preços dos materiais.

Há, aqui, uma aposta, por parte das organizações de catadores, de que os sistemas de REP podem ser mais justos e igualitários para os trabalhadores. No entanto, com a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, os custos da gestão de resíduos sólidos urbanos passam a ser socializados, inclusive por meio da compensação ambiental na logística reversa. Ou seja, a degradação ambiental provocada pelo avanço do modo de produção capitalista em sua reprodução ampliada é entendida pela economia clássica como uma falha de mercado, uma externalidade negativa cujo custo social não está englobado no preço das mercadorias. Para internalizar os custos da degradação ambiental e reequilibrar o mercado, o direito ambiental apresenta como saída instrumentos de comando e controle e, sobretudo, instrumentos econômicos, de compensação ambiental, que incluem “bens ambientais” no circuito mercantil (Nusdeo, 2006, p. 368). Isto é, criam novas mercadorias, novos mercados. Tais instrumentos econômicos são uma forma de concretizar o *princípio do poluidor-pagador*, como é o caso da REP e do mercado de logística reversa.

Nesse sentido, os benefícios gerados a terceiros, extramercado, são considerados externalidades positivas, como é o caso do trabalho de coleta, triagem e revalorização de plásticos pós-consumo realizado pelos catadores na base da cadeia da reciclagem. Esses trabalhadores estariam aptos a receber uma recompensa pela externalidade positiva, por meio do *princípio do protetor-recebedor*. O sujeito ao qual esse princípio é direcionado está apto a exercer direitos sobre a propriedade e dispor de funções ecossistêmicas a um poluidor-pagador, mediante um valor de troca, cujo preço é determinado pelas cadeias de produção interessadas ou no mercado financeiro que negocia os novos ativos ambientais criados (Packer, 2015, p. 27). Como bem pontua Biondi (2015, p. 273), o fetiche do direito na forma de ambientalismo jurídico é justamente pagar pelo dano ecológico, “monetizá-lo com um valor

equivalente, como se esta fosse uma solução espetacular”. Assim, se o capitalismo encontra, nas próprias relações de troca econômico-jurídicas, uma resposta à poluição plástica, ele não pode ser abolido.

Assim, ao discutir os mecanismos de financiamento para assegurar que os recursos gerados pela implementação futura do Tratado cheguem aos catadores e suas organizações, é importante termos clareza dos limites dos sistemas de REP, pois estes podem criar novas formas de dependência dos catadores em relação ao mercado. O valor de troca pelo qual são recompensados nesses sistemas de REP via mercado de logística reversa é determinado pelas mesmas cadeias de produção que marginalizam os catadores. Esses instrumentos não apenas não rompem com o caráter exploratório na cadeia da reciclagem, como também transformam o meio ambiente em mercadoria, adaptam as externalidades ambientais e sociais às lógicas de mercado, mantendo a exploração do trabalho e da natureza.

CONCLUSÃO

O objetivo deste breve artigo foi tecer uma análise crítica a respeito do papel dos catadores de materiais recicláveis, representados pela IAWP, como ativistas climáticos nas discussões do Tratado Global dos Plásticos. Em linhas gerais, foi possível identificar sete recomendações principais endereçadas pela IAWP aos Estados-membros: (i) reconhecer o papel dos catadores de materiais recicláveis como parte integrante da solução para a poluição plástica, de acordo com a Recomendação 204 de 2015 da OIT sobre “Transição da Economia Informal para a Economia Formal”; (ii) garantir a representação dos catadores nos processos de negociação e salvaguardar o seu interesse na gestão de resíduos de plásticos; (iii) facilitar a participação direta dos catadores como partes interessadas críticas na preparação de leis e regulamentos nacionais; (iv). exigir compensação justa e proteção contra riscos aos catadores pelo trabalho na gestão de resíduos plásticos, com monitoramento da conformidade; (v) estabelecer e garantir o quadro jurídico para a transição justa dos catadores para novas funções, novos sistemas e opções de distribuição no que diz respeito aos plásticos; (vi) reduzir e eliminar gradualmente as substâncias ou

compostos cancerígenos e tóxicos nos plásticos, incentivando a substituição de embalagens não recicláveis por recicláveis ou reutilizáveis; e (vii) instituir normas de REP que prescrevam que as empresas e os produtores responsáveis pela poluição plástica façam parcerias com os catadores e suas organizações.

Ao longo do texto, foi destacado o importante papel que a IAWP tem desempenhado na negociação do Tratado Global de Plásticos, especialmente ao exigir compensação justa e proteção contra riscos aos catadores pelo trabalho na gestão de resíduos plásticos. No âmbito das discussões dentro das INCs, tem-se explorado o uso de “créditos de plástico” como uma ferramenta importante no combate à poluição plástica, permitindo que empresas invistam em atividades de coleta e reciclagem de plásticos como uma forma de compensar seu uso e resíduos plásticos. Os créditos de plástico também têm sido vendidos como uma panaceia para o financiamento das organizações de catadores e o setor informal da cadeia da reciclagem. Mas se trata de mecanismo de mercado que reproduz todas as contradições que sustentam o caráter destrutivo do modo de produção capitalista, baseada na exploração de trabalho e recursos naturais.

A partir de uma perspectiva materialista histórico-dialética, cumpre ponderar que embora pareça uma vitória formal, a inclusão e participação ativa dos catadores em sistemas de REP não oferece uma saída estrutural para a exploração que ocorre na cadeia da reciclagem. Estudos recentes, como o livro “Humanidade Descartada: Exploração do trabalho escravo pelas grandes corporações na cadeia produtiva da reciclagem” (Picolotto, 2024), são uma importante denúncia da exploração do trabalho dos catadores que ocorre nas cadeias produtivas do plástico e de outras matérias primas. Os sistemas de REP, nesse sentido, funcionam tanto como um mecanismo de capital fictício, ao criar “ativos ambientais” negociáveis, como estão lastreados na exploração do trabalho da *catação*, mantendo a lógica de reprodução ampliada do capital. É necessário, então, refletirmos: “transição justa” para qual sociedade? Nesse sentido, é fundamental que os catadores se reconheçam como parte da classe trabalhadora, e não como “empreendedores” ou “donos de negócios” e que a luta por melhores condições de trabalho e remuneração que estão travando a nível internacional esteja atrelada a transformações estruturais que visem a superação do capitalismo.

REFERÊNCIAS

- Anantharaman, Manisha. *Recycling class: the contradictions of inclusion in urban sustainability*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2023.
- Bell, Karen. *Working-class environmentalism: An Agenda for a Just and Fair Transition to Sustainability*. Palgrave Macmillan. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-29519-6>.
- Biondi, Pablo. *Capitalismo e direitos humanos de solidariedade: elementos para uma crítica*. Tese de Doutorado (Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- Elhacham, Emily, BEN-URI, Liad, GROZOVSKI, Jonhathan; BAR-ON, Yinon. Global human-made mass exceeds all living biomass. *Nature*, 588, pp. 442—444, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41586-020-3010-5>>.
- Harrington, Alexandra R. *Just Transitions and the Future of Law and Regulation*. Palgrave Studies in Environmental Transformation, Transition and Accountability. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-06182-0>.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS; GROUP OF FRIENDS OF WASTE PICKERS. 2022. Disponível em: https://globalrec.org/wp-content/uploads/2022/11/2022-11_group-friends-wastepickers_english.pdf.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. IAWP Recommendations for Member States Regarding the Zero Draft — INC-3 Plastic Treaty. 2023b. Disponível em: https://globalrec.org/wp-content/uploads/2023/10/iawp-recommendations-for-member-states-zero-draft-INC3-plastic-treaty_november-2023.pdf.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. IAWP Vision: Just Transition, 2023c. Disponível em: https://globalrec.org/wp-content/uploads/2023/11/english_position-paper_IAWP-vision-just-transition_web_v02.pdf.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. INC-4 Ottawa, 2024. Disponível em: <https://globalrec.org/global-meeting/inc4-ottawa/>.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. Posicionamento em relação a Responsabilidade Estendida do Produtor (REP). 2021. Disponível em: https://epr.globalrec.org/files/2021/12/REP_GlobalRec_POR.pdf
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS; GLOBAL REC. Recommendations for Core Obligations of the Plastic Treaty. 2023a. Dis-

- ponível em: https://globalrec.org/wp-content/uploads/2023/05/230522_recommendations-for-core-obligations-plastic-treaty_IAWP_globalrec.org_.pdf.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. Constituição, outubro de 2022. Disponível em: <https://wastepickersinternational.org/constitution/portuguese/>.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. IAWP's Vision for a Just Transition for Waste Pickers under the UN Plastics Treaty, 2023. Disponível em: <https://globalrec.org/document/just-transition-waste-pickers-un-plastics-treaty/>.
- IAWP — INTERNATIONAL ALLIANCE OF WASTE PICKERS. RECOMMENDATIONS FOR MEMBER STATES REGARDING THE ZERO DRAFT. Disponível em: https://globalrec.org/wp-content/uploads/2023/10/iawp-recommendations-for-member-states-zero-draft-INC3-plastic-treaty_november-2023.pdf.
- Marx, Karl. O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- Mészáros, István. Produção destrutiva e Estado capitalista. São Paulo: Editora Ensaio/Série Pequenos Formatos, 2.^a edição, 1996.
- Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. 101, pp. 357-378 jan/dez. 2006.
- OIT — Organização Internacional do Trabalho. *Green jobs, green economy, just transition and related concepts: A review of definitions developed through intergovernmental processes and international organizations*. 1 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/green-jobs-green-economy-just-transition-and-related-concepts-review>.
- Packer, Larissa. Novo Código Florestal & Pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns. Curitiba: Juruá, 2015.
- Pew e SYSTEMIQ. 2022. Breaking the Plastic Wave: A Comprehensive Assessment of Pathways Towards Stopping Ocean Plastic Pollution. https://www.systemiq.earth/wp-content/uploads/2020/07/BreakingThePlasticWave_MainReport.pdf.
- Picolotto, André Humanidade descartável : exploração do trabalho escravo pelas grandes corporações na cadeia produtiva da reciclagem / André Picolotto, Maria Helena de Pinho ; coordenação Marques Casara ; apresen-

tação Margaret Matos de Carvalho. -- 1. ed. -- Florianópolis, SC : Construtores de Memórias, 2024.

Stavis, Dimitris. A globalização da Transição Justa no mundo do trabalho: políticas de escala e de escopo. *Tempo Social*, São Paulo, Brasil, v. 33, n. 2, p. 57-77, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/182883>.

Tangpuori, Alice Delemare; Harding-Rolls, George; Urbancic, Nusa; Zallio, Ximena P. B. *Talking Trash: the corporate playbook of false solutions to the plastic crisis*. Changing Markets Foundation, 2020.

Tsakona, M., Ruceska, I., Dias, S. Khaled, D. 2022. A Seat at a Table: The Role of the Informal Recycling Sector in Plastic Pollution Reduction, and Recommended Policy Changes. GRID-Arendal. Available at <https://www.grida.no/publications/863>

UN Habitat e NIVA. 2023. Leave no one behind. https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/04/en_2503_leaving_no_one_behind.pdf

UNEA Resolution 5/14 entitled “End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument”. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39812/OEWG_PP_1_INF_1_UNEA%20resolution.pdf

02

jurisprudência

RevCEDOUA _ 2024

Revista do Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente



O Caso da expropriação de terrenos na área envolvente do Mosteiro da Batalha. A responsabilidade pela expropriação ilegal

Análise jurisprudencial do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de fevereiro de 2023, processo n.º 01438/03.7BALS-B-C

Bárbara Azevedo Brandão Paiva Fardilha
Mestranda da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

1. INTRODUÇÃO

A nossa análise jurisprudencial incide sobre um caso mediático da expropriação ilegal feita pela Câmara da Batalha há cerca de 30 anos, na zona envolvente do Mosteiro da Batalha, expropriação esta que versou sobre terrenos de particulares, para supostamente neles construir a fração B do Mosteiro, que não chegou a ser construída, podendo ter existido uma fraude na declaração da utilidade pública ao ter sido dado outro destino ao prédio urbano que não o apropriado a uma expropriação.

O processo demorou anos a ser resolvido em Tribunal e, pretendo, com o presente comentário, indagar os motivos dessa morosidade, perceber a razão da Administração ter procedido ilegitimamente a essa expropriação, e, por fim, entender quais são os meios de defesa de que o(s) particular(es) dispõem para poder fazer valer a sua pretensão, que seria ficar com a coisa de que o Município da Batalha se “apropriou” e vendeu ilicitamente, ou, não sendo possível, serem devi-

damente indemnizados — garantias que serão designadas e melhor aprofundadas no desenvolvimento desta lide.

O conceito de expropriação, a sua admissibilidade e os termos em que pode ser feita, sempre foram pontos bastante discutidos ao longo dos tempos. No Estado Liberal,¹ a expropriação era compreendida como algo negativo e de exceção, como limite último da propriedade, devendo as leis sobre a expropriação por utilidade pública definir estritamente as suas causas, regular o respetivo processo e garantir a defesa do expropriado, sendo que as garantias deveriam ser diretamente proporcionais ao carácter excepcional desta “violação” ao direito de propriedade. Já no Estado Social², observamos um alargamento do instituto da expropriação, ora pela abertura das causas que justificam o recurso à expropriação (desde que se verifique o sentido da cláusula de utilidade pública), ora porque foi alargado o âmbito de expropriação, isto é, o campo de bens jurídicos sujeitos a expropriação e consequente indemnização. Assim, não obstante, ter-se ampliado os casos de expropriação, esta só é possível e legal quando sejam destinados à realização de obras públicas, ou seja, de prédios com utilidade pública — retira-se ao particular para construir bens para o gozo público. Não se observando o sentido de utilidade pública, a expropriação é ilegal.

Ora, para percebermos o caso aqui em análise, as notícias que lhe estão associadas, o seu desenvolvimento e respetiva conclusão, torna-se importante analisar o conceito atual de expropriação, bem como o seu objeto e pressupostos e, ainda, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de fevereiro de 2023. Com isto, entenderemos por que razão a presente situação se reporta a um caso de expropriação ilegal, porque a Administração/Câmara da Batalha tiveram um intuito ilícito e atuaram de forma ilegal — desde logo, porque entraram em contradição com os pressupostos e princípios da expropriação, que serão explicitados infra. Seguidamente, veremos os meios de tutela que os sujeitos têm à sua disposição para fazerem valer os seus

¹ Vide Correia, Alves Fernando, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Boletim da Faculdade de Direito, Suplemento XXIII, pgs 213 a 219; referencia à Constituição de 1822 e à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e ao Código Napoleónico de 1804

² Vide Correia, Alves Fernando, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Boletim da Faculdade de Direito, Suplemento XXIII, pgs 219 a 234

interesses e sentirem-se recompensados, ainda que seja impossível colocá-los na situação anterior à atuação ilícita da Administração.

2. NOÇÃO (CLÁSSICA) DE EXPROPRIAÇÃO, OBJETO E PRESSUPOSTOS

A expropriação em sentido clássico consiste num ato de autoridade que tem como efeito a subtração ou privação de um direito, e a transferência de propriedade em proveito de um terceiro beneficiário; ou ainda qualquer constituição de direitos reais ou outros em benefício do Estado ou de um terceiro por razões de interesse geral.

Quanto ao seu objeto, a expropriação pode incidir sobre bens imóveis ou direitos relativos a estes (cfr, artigo 1.º do Código das Expropriações).

Como decorre do exposto, a expropriação implica um forte “ataque” na esfera patrimonial do cidadão³. Daí ser importante acautelar essas situações. É nesse sentido que as Constituições e as leis ordinárias dos Estados de Direito se preocupam e definem certas condições de exercício do poder de expropriação. O desrespeito por esses requisitos conduzirá a ilegitimidade do seu uso. Esses pressupostos são, cimo melhor se verá, a legalidade, a utilidade pública, a proporcionalidade e a indemnização⁴. E é isto que nos diz, basicamente, o n.º 2 do artigo 62.º da nossa Constituição relativo ao direito da propriedade privada⁵, que condensa os pressupostos de legitimidade do ato ablativo (de expropriação), afirmando que a expropriação por utilidade pública apenas pode ser realizada com base na lei e através do pagamento de justa indemnização.

São, assim, os seguintes princípios que regem os procedimentos expropriativos. Em primeiro lugar, o princípio da legalidade, segundo o qual a expropriação só deve ser efetuada com base na lei, e, con-

³ Vide Correia, Alves Fernando, *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*, Boletim da Faculdade de Direito, Suplemento XXIII, pgs 288 a 310

⁴ Vide Oliveira, Fernanda Paula, *A gestão urbanística, as expropriações por utilidade pública*, Direito do Urbanismo, do Planeamento à Gestão, pgs 209 a 212

⁵ Vide Correia, Alves Fernando, *Manual De Direito do Urbanismo*, Volume II, pgs. 186 a 204

cretizada mediante um ato administrativo que individualize os bens a expropriar e o fim da expropriação.

Em segundo lugar, o princípio da utilidade pública, que obriga à emanação de um ato que concretize o fim de utilidade pública da expropriação, ato esse que é considerado a “peça chave” do procedimento expropriativo, o verdadeiro ato de constituição da expropriação: a declaração de utilidade pública. O ato expropriativo deve pressupor assim, a prevalência de um interesse público sobre o direito de propriedade privada, pelo que desaparecerá a sua razão de ser, se o fim da expropriação não passar pela satisfação de uma utilidade pública específica.

A expropriação deve, também, respeitar o princípio da proporcionalidade (artigos 18.º e 266.º/2 da CRP)

Por fim, nos termos do artigo 62.º/2 da CRP, a expropriação só poderá ser realizada mediante o pagamento de uma indemnização, que tem de ser justa. Este pagamento constitui uma das condições constitucionais da expropriação, sendo, por outro lado, uma das garantias mais importantes que o particular expropriado tem ao seu dispor — há aqui uma ideia de que se “atacou” algo do património do expropriado e este deva ser compensado por tal ato.

No caso em apreço do Mosteiro da Batalha, faltaram todos estes requisitos, principalmente o da utilidade pública e o da proporcionalidade. Não estando estes pressupostos verificados, não era legítimo proceder à expropriação e esta passou a ser considerada uma expropriação ilegal, que tem uma indemnização um pouco diferente da legal, como veremos mais à frente.

3. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Em primeiro lugar, antes de abordar as questões que o Acórdão aqui em comentário suscita e as suas possíveis resoluções, vou apresentar os vários contornos que este caso teve ao longo dos anos e as várias conclusões que se foram extraindo, tanto por parte da Administração como dos vários particulares, bem como por algumas decisões judiciais que os Tribunais foram proferindo nos Acórdãos emitidos ao longo dos anos. A morosidade deste processo deveu-se a uma atuação

ilícita da Administração, já que o Município da Batalha loteou a parcela expropriada e vendeu os vários lotes para habitação social, e comércio, o que tornou impossível aos particulares reaverem o seu bem objetiva e fisicamente (reversão). Assim, a única forma que se considerou adequada para assegurar as garantias de tutela e defesa dos interesses dos particulares, foi a de conceder ao expropriado uma indemnização, o que levou a que se tivesse discutido os pressupostos que a obrigação de indemnização acarretava, tendo, mais tarde, com o Acórdão de Fevereiro de 2023, sido fixado o montante a pagar e a identificação de quem o devia fazer.

Este caso de expropriação ilegal de terrenos arrastou-se nos Tribunais durante quase 30 anos, não tendo, ainda, sido completamente resolvido, visto que o Supremo Tribunal Administrativo (doravante STA) condenou em fevereiro deste ano (2023) a Câmara da Batalha e o Estado a pagar quase meio milhão de euros aos particulares, o que ainda não aconteceu até à data.

O titular do bem que foi expropriado, ou seja, o proprietário dos terrenos, e mais dois advogados que iniciaram o processo em 1994, morreram, passando a ser os seus herdeiros a tomar essa posição jurídica e a não ver o caso solucionado até aos dias de hoje, não obstante a condenação do Supremo em fevereiro. É uma batalha judicial que a família do proprietário do bem trava até hoje.

Cronologicamente, houve um despacho do Ministro de Habitação e Obras públicas datado de 1980, publicado no DR, onde foi declarada a utilidade pública e atribuído carácter de urgência à expropriação dos terrenos da zona envolvente do Mosteiro da Batalha, destinados à implementação da Célula B do Mosteiro, sendo beneficiário da expropriação o Município da Batalha — dá-se assim autorização à Câmara para tomar posse administrativa daqueles terrenos. Entre esses terrenos expropriados, figurava o imóvel da propriedade de José, terreno franco argiloso de boa profundidade com uma boa percentagem de húmus, que era ocupado com vinha na sua zona central, e, na sua restante área com culturas hortícolas.

Da operação urbanística de loteamento, promovida pelo Município da Batalha, resultaram vários lotes, tanto no sector B como no sector C. Ora, o problema colocou-se quando, em 1990, por deliberação da Câmara da Batalha, os lotes do sector B foram vendidos por escri-

tura pública. Um pouco mais tarde, em fevereiro e agosto de 1992, os do sector C também seguem o mesmo caminho. Posto isto, tal facto constitui um desvio ao que estava declarado no ato de declaração de utilidade pública. O fim da expropriação (construir edifícios anexos ao mosteiro, nomeadamente a Célula B) para prosseguir um interesse público (“enriquecer” o mosteiro e por sua vez a cultura), nada tem que ver com o que efetivamente foi feito! O que aconteceu foram vendas realizadas para o mercado privado da construção para habitação e comércio. Os terrenos foram destinados maioritariamente a habitação social, casas para outros particulares. Deixou-se de tentar alcançar o interesse público (ou isso nunca foi a verdadeira intenção da Administração). Houve, aqui, uma atuação ilícita da Administração. O ato principal passou a estar ferido duma irregularidade grave e grosseira.

Neste seguimento, em fevereiro de 1994, os Exequentes (expropriado e família com a ajuda de advogados), requereram a reversão do prédio expropriado com fundamento em lhe ter sido dado destino diverso ao que motivou a expropriação, já que houve um efetivo desvio do fim público que presidiu a expropriação.

O problema é que não poderia ser exercido o direito de reversão porque os terrenos, que agora eram lotes, já tinham sido todos vendidos.

Restava assim como garantia dos particulares, a indemnização, que deve ser fixada de modo diferente e com mais requisitos, dado o carácter ilegal da expropriação. Esta deve sempre existir porque, para além de ser pressuposto da expropriação, deve-se compensar, nestas situações, danos morais e lucros cessantes.

Discutiu-se muito e ainda se debate nos tribunais administrativos várias questões relacionadas com a indemnização e a quem compete (ainda que solidariamente) o seu pagamento. Esta última é uma das principais questões que o Acórdão suscita.

4. PORQUE É QUE SE TRATA DUMA EXPROPRIAÇÃO ILEGAL?

Como já vimos, o regime jurídico da expropriação por utilidade pública é pautado por dois objetivos primordiais: por um lado, investir a Administração Pública no poder de expropriar os bens e respetivos direitos patrimoniais, com vista à realização de um fim de interesse

público ou de utilidade pública e, por outro consagrar um conjunto de garantias aos particulares expropriados.

Fruto destes objetivos, há a construção de uma *potestas expropriandi* como um poder jurídico sujeito à verificação de limites concretos que funcionam como pressupostos de legitimidade desse poder. Assim sendo, apenas dentro daquele quadro de limites é que o ataque ao património privado pode ser operado e qualificado como poder jurídico. Excedendo ou extrapolando esses limites, (não respeitando o fim da utilidade pública declarado, por ex., como aconteceu neste caso dos terrenos adjacentes ao Mosteiro), já não há mais um poder jurídico, mas um despojo ilegal, contra o qual a ordem jurídica não pode deixar de reagir com rigor.

Deste modo, os particulares têm meios de tutela para fazer face a esta expropriação ilegal, instrumentos que vão variando, conforme se trate da designada “via de facto” ou de uma ilegalidade constante do ato de declaração de utilidade pública.

A “via de facto” é uma criação da jurisprudência francesa. É importante referir que a ilegalidade decorrente da via de facto pode-se encontrar tanto no ato administrativo executado como no próprio ato material de execução.

Podem ser mencionados vários exemplos de atuações da Administração que incorporem situações de via de facto. O caso mais “gritante” é aquele em que a Administração se apodera dos direitos patrimoniais de modo fáctico, ou seja, sem que se observe previamente alguma decisão que sirva de fundamento àquela atuação (concretamente, um ato de declaração de utilidade pública).⁶

Para além desta situação, consideram-se exemplos de via de facto, a incompetência absoluta da entidade expropriante, por falta de atribuições da pessoa coletiva em que se integra o órgão que emitiu o ato de declaração de utilidade pública; e aqueles casos em que a Administração se apodera de um edifício ou terreno diferente daquele que foi objeto do ato de declaração pública ou ocupa uma área de terreno superior à expropriada.

⁶ Só não é assim nos casos de calamidade pública ou de exigência de defesa nacional ou de segurança interna

Por seu turno, não constitui uma situação de via de facto, a ingerência da Administração Pública no património do particular que esteja coberta por um ato de declaração de utilidade pública, como é o caso da hipótese dos terrenos da zona envolvente do Mosteiro, sendo que me parece que aqui estamos perante uma ilegalidade pela segunda via apresentada. O que acontece é que o ato está ferido por uma ilegalidade, sendo assim inválido, e podendo o particular impugná-lo contenciosamente, tendo em vista a sua anulação ou declaração de nulidade; o particular pode ainda pedir a condenação da entidade detentora da *potestas expropriandi* à reparação dos danos resultantes da prática ilegal do ato de declaração de utilidade pública.

O expropriado deve pedir ainda à entidade expropriante e à beneficiária da expropriação, Estado (através do seu ministério) e Município da Batalha respetivamente, que lhe paguem a devida indemnização tendo em conta todos os contornos da situação.

5. ANÁLISE DO ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, 23-02-2023, PLENO DA SECÇÃO DO CA, GARANTIAS DOS PARTICULARES E INDEMNIZAÇÃO PRÓPRIA PARA A SITUAÇÃO DE EXPROPRIAÇÃO ILEGAL

Preliminarmente, considero importante analisar e apresentar as questões e razões que conduziram à existência deste Acórdão, por outras palavras, porque é que ele surgiu, o que se visou com ele resolver.

O Ministério Público (doravante MP) veio interpor recurso para o Pleno de Secção do CA, de um Acórdão proferido em setembro de 2022 pela Secção do Contencioso Administrativo do STA que, em autos de execução do Acórdão deste Pleno de Janeiro de 2011, decidiu fixar a indemnização devida aos exequentes no montante de quase 500.000 euros e, determinar ainda, no cumprimento unitário da obrigação indemnizatória devida (pelo facto de inexecução), que são devedores solidários, o Município da Batalha e o Estado, através do Ministério competente.

O MP recorreu destas decisões, alegando que o Acórdão recorrido estava ferido de nulidade por estabelecer a condenação e responsabilização do Estado, através do Ministério competente, como deve-

dor solidário, sem que o mesmo tivesse sido citado ou notificado para fazer parte do processo, ou seja, sem que tivesse tido intervenção como parte processual, na medida em que a ação intentada pelos Exequentes não tinha sido propriamente instaurada contra o Estado, mas contra o Município da Batalha. Desta maneira, segundo o MP, o Município da Batalha, seria o único e exclusivo responsável pela obrigação de indemnizar, uma vez que era a ele que era imputável a inviabilização do regresso da posse e propriedade do bem à esfera jurídica dos exequentes, ao ter procedido a operações urbanísticas que transformaram o prédio tanto física como juridicamente, o que tornou impossível a sua reversão, mesmo ainda antes da apresentação do pedido para o efeito, por parte dos particulares; o Estado era alheio a toda essa transformação do prédio, uma vez que à luz da autonomia das autarquias locais, não lhe era possível controlar ou fiscalizar a maneira como o município implementava as operações sobre o terreno expropriado.

Assim, o MP dizia que o Estado não poderia ser condenado, pois carecia sempre de legitimidade processual passiva.

O MP alegava ainda que a aceção Estado configurava uma pessoa coletiva de direito publico, de população e território que não se confundia nem com Governo nem com os Ministérios; e que, em sede de contencioso administrativo, o Estado era uma pessoa coletiva pública com personalidade judiciária e representado em juízo pelo MP, o que significava, no entender do recorrente, que o Acórdão recorrido da obrigação de pagamento da indemnização por parte do Estado a favor dos exequentes expropriados, ainda que reportado ao Ministério competente, impunha que o mesmo tivesse tido intervenção no processo como parte processual, o que não ocorreu. Por essa razão, na opinião do MP, a condenação do Estado ao pagamento da indemnização constituía uma nulidade. Seria então de revogar a decisão de condenação do Estado no cumprimento da obrigação solidária de indemnizar e, por essa razão, determinava-se a condenação única da Câmara da Batalha ao pagamento da indemnização em causa.

Cumpram ao Tribunal analisar, apreciar e decidir se a decisão do Acórdão recorrido sofre ou não de nulidade ao ter condenado o Estado sem que este tivesse tido qualquer intervenção processual e se incorreu o Acórdão recorrido em erro de julgamento de direito, ao condenar solidariamente o Estado, através do Ministério competente e o Municí-

pio da Batalha a indemnizar os autores desses bens, objeto de direito de propriedade. Estas são questões que se levantam neste Acórdão recente e que vão ser respondidas.

Os autores recorridos responderam ao MP afirmando que levantar discussão sobre quem tem de pagar, pode conduzir a sérias dúvidas e a acrescidos e sérios danos patrimoniais e de reputação ao interesse coletivo.

Por sua vez, o interessado Município da Batalha nas suas contra-alegações, afirmou que recaía a responsabilidade solidária na Administração Central do Estado, sobre o Ministério que, na organização do atual Governo Constitucional, recolhia as competências que à data pertenciam ao Secretário do Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, que é o mesmo que “herdou” as atribuições conferidas ao Ministro das Obras Públicas para a emissão de declaração da utilidade pública da expropriação.

Desta forma, havia uma corresponsabilidade a impender, tanto sobre o Município da Batalha como sobre o Secretário do Estado da Administração Local e Reforma Administrativa ou quem lhe viesse a suceder.

O Município da Batalha alegava ainda que foi o Estado nas suas vestes da entidade referida acima que produziu os atos anulados e que isso bastava para responder solidariamente. Afinal, ambas as entidades, de uma forma mais direta ou indireta, tinham contribuído para esta situação e deram causa à indemnização.

O Acórdão do STA de fevereiro de 2023 veio decidir favoravelmente à responsabilidade de ambas as entidades.

Resumidamente, o objetivo da expropriação seria construir células, anexos complementares ao Mosteiro da Batalha, porém houve um desvio quanto à prossecução desse fim de interesse público. No meu entender foi um ato de declaração de utilidade pública algo “dissimulado” porque o intuito da Administração Pública com aquela expropriação não era o que estava declarado, apesar de ter sido o Município da Batalha a agir diretamente. Assim, a Câmara começou a usar aqueles terrenos para operações urbanísticas e para colocar à venda no mercado privado, isto é, para vender aqueles terrenos sob a forma de lotes, para outros particulares construírem as suas casas.

Como nos diz o Acórdão, não está consagrado legalmente que a Administração possa lotear os prédios e vendê-los para o mercado pri-

vado, nem que proceda à expropriação de prédios para a criação de aglomerados urbanos. Isto é assim porque a ingerência da Administração no mercado da habitação, tem carácter primordialmente social, só se justificando a intervenção quando se destine a colmatar carências dos mais necessitados.

Ora, no caso concreto, a expropriação do terreno em causa não foi motivada pela criação de um aglomerado urbano, nem pela necessidade da construção de habitação social, e muito menos para se preencher as carências da vila da Batalha, pelo que se deduz daqui que a expropriação foi completamente ilegal.

Desta forma, as vendas não deveriam ter sido realizadas; elas mesmas, feitas em 1990 e 1992, impediram o exercício do direito de reversão, pedido em 1994. Ou seja, o titular do direito de propriedade dos terrenos não conseguiu reaver os mesmos.

Assim, não poderia haver reversão por impossibilidade objetiva e física, isto é, pelo facto do prédio, nos termos do direito de propriedade pertencente ao particular, já não existir. A obrigação de restituir o prédio extinguiu-se e o Município da Batalha ficou desonerado de entregar o bem. No entanto, fica sujeito, juntamente com o Estado (pelas razões mencionadas acima), a indemnizar os exequentes, agora os familiares herdeiros do particular expropriado, visto que este último, entretanto falecera. Há uma obrigação nesse sentido. A indemnização deverá cobrir, tendo em conta todas as circunstâncias de uma expropriação ilegal, a totalidade dos prejuízos suportados, principalmente aqueles que não tenham sido abrangidos pela indemnização normal (legal, valor do bem expropriado), como os prejuízos morais que uma situação destas provoca nas pessoas envolvidas.

6. QUEM DEVE PAGAR O MONTANTE INDEMNIZATÓRIO (AINDA QUE SOLIDARIAMENTE)? — QUESTÃO PRINCIPAL DO ACÓRDÃO DE FEVEREIRO DE 2023, RESPETIVA RESOLUÇÃO E OPINIÃO CRÍTICA

Considerando os fundamentos explicados, decidiu (bem) o Tribunal na condenação solidária do Estado e do Município da Batalha ao pagamento da indemnização devida.

Isto porque estar-se a decidir, em sede de ação principal, num sentido que não fosse a corresponsabilidade, seria pôr em causa a coerência entre os julgados. Nesta lógica, o STA no Acórdão de Fevereiro de 2023 decidiu manter a decisão do Acórdão recorrido, tendo entendido que este não está ferido de qualquer nulidade, mantendo-o. Negou-se, assim, o recurso interposto pelo MP e, conseqüentemente, o Município da Batalha e o Estado são solidariamente responsáveis pelo pagamento da indemnização.

Na minha opinião, devem ser as duas entidades responsabilizadas, uma vez que ambas contribuíram de modo direto ou indireto para a ilegalidade da expropriação, “fugiram” ao interesse público que estava declarado no ato de declaração de utilidade pública. O Estado, através do Ministério, emanou o ato e, a Câmara procedeu a operações urbanísticas e vendas daqueles terrenos para habitação social, atividades que constituem manifestamente um desvio ao interesse de utilidade pública.

Outra razão prende-se com o facto de que este tipo de responsabilidade cabe às entidades públicas detentoras da *potestas expropriandi*, onde estão incluídas, por via de regra, o Estado e os municípios.

7. CONCLUSÃO

Em jeito de conclusão, retiro da análise do estudo de caso, que a expropriação, se não for feita tendo em conta o interesse público que visa prosseguir, ultrapassando essa “barreira”, passa a ser ilegal, uma vez que há um despojo ilegal de um bem que era do património do particular. Por outras palavras, deve haver, até pelo que dispõe a CRP, uma tutela do direito de propriedade privada do particular, sendo só permitida a expropriação se ela cumprir com todos os pressupostos e princípios. Falhando algum dos requisitos, principalmente o da utilidade pública, a expropriação não é legal, e as garantias do particular devem ser mais fortes e reforçadas, tendo em atenção a possibilidade de não se poder reaver o bem (como era o caso da nossa hipótese prática), os danos morais, os prejuízos e os benefícios que deixa de ganhar.

Reportando agora ao nosso caso, a família do expropriado deve ser indenizada, sendo que essa obrigação de indenizar cabe ao Estado e ao Município da Batalha solidariamente.

Os próprios Tribunais já decidiram favoravelmente ao pagamento dessa indenização, o problema é que o Estado, até aos dias de hoje, ainda não procedeu ao pagamento, continuando assim a batalha judicial e o não cumprimento dos interesses do particular e da sua família.

No meu entender, a resposta poderia passar por avançar com um novo processo em Tribunal e por um melhor funcionamento dos Tribunais administrativos, que deveriam ser mais eficazes e mais céleres nas suas decisões. O Estado acaba, assim, por beneficiar da ineficácia dos tribunais, parecendo ter interesse em não ver a situação resolvida, mas isso não pode acontecer, uma vez que ele tem a obrigação de proceder ao pagamento da indemnização, esta que tem características especiais por se tratar de uma expropriação ilegal.



Responsabilidade Civil Extracontratual Urbanística – Algumas notas de jurisprudência¹

Civil liability in urban law – some contributions
from portuguese case law

Ana Margarida Vilaverde e Cunha

Juíza de Direito no Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra

Judge of the Administrative Court in Coimbra

RESUMO: O presente artigo aborda, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual urbanística, os tópicos da ilicitude, da culpa do lesado, dos danos e do nexó de causalidade, com apoio em casos decididos pela jurisprudência.

Palavras-chave: responsabilidade civil; direito do urbanismo; atos de controlo prévio ilegais; ilicitude; culpa do lesado; danos; nexó de causalidade

ABSTRACT: This article aims to develop some of the main questions that arise on the subject of civil liability in urban law, such as the consequences of illegal licensing and the concepts of unlawfulness behaviour, culpability, damages and causal link.

It intends to offer a practical vision of these topics, with examples of portuguese case law, also creating an opportunity to reflect and discuss some of the concepts that we usually apply in the decision-making process and its adequacy to the modern times.

It starts with a brief description of the legal framework applied to civil liability in urban law and then it focuses on the topics of unlawfulness behaviour, culpability, damages and causal link.

¹ Artigo correspondente à apresentação realizada no âmbito das “Primeiras Jornadas Portuguesas de Direito do Urbanismo e Ambiente”, organizadas pela ASJP e pela FDUC – CEDOUA, no dia 13 de maio de 2023, na Casa do Juiz, em Coimbra.

First, the article discusses what is an illegal licensing and what legal requirements have to be fulfilled in order to know if the conduct of the public administration gives an individual the right to some kind of compensation due to that illegal conduct.

Then, it develops the concept of culpability, especially those cases where the individual has also been at fault or negligent and therefore the pecuniary compensation should be reduced or even excluded, despite the illegal licensing.

Thirdly, it addresses the topic of damages and causal link, in order to know what should be included in the compensation for damages and if the violation of legal rules about the urbanistic procedure should entitle the individual to compensation.

Keywords: civil liability; urban law; illegal licensing; unlawfulness behaviour; culpability; damages; causal link

1. Como se sabe, o regime geral da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas encontra-se previsto no anexo à Lei n.º 67/2007, de 31/12. No que respeita, em particular, à responsabilidade civil extracontratual urbanística, importa também atender ao disposto no art.º 70.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12, na sua redação atual, conferida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09/09.

Prevê o citado art.º 70.º do RJUE o seguinte:

“1 — O município responde civilmente nos termos gerais por ações e omissões cometidas em violação do estabelecido no presente decreto-lei.

2 — O disposto no número anterior inclui a responsabilidade por prejuízos resultantes de operações urbanísticas executadas com base em atos de controlo prévio ilegais, nomeadamente em caso de revogação, anulação ou declaração de nulidade de licenças ou autorizações de utilização, sempre que a causa de revogação, anulação ou declaração de nulidade resulte de uma conduta ilícita dos titulares dos seus órgãos ou dos seus funcionários e agentes.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior são solidariamente responsáveis:

a) O titular do órgão administrativo singular que haja praticado os atos ao abrigo dos quais foram executadas ou desenvolvidas as operações urbanísticas referidas sem que tivesse sido promovida a consulta de entidades externas ou em desrespeito do parecer, autorização ou aprovação emitidos, quando vinculativos;

b) Os membros dos órgãos colegiais que tenham votado a favor dos atos referidos na alínea anterior;

c) Os trabalhadores que tenham prestado informação favorável à prática do ato de controlo prévio ilegal, em caso de dolo ou culpa grave;

d) Os membros da câmara municipal quando não promovam as medidas necessárias à reposição da legalidade, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 35.º, em caso de dolo ou culpa grave.

4 — Quando a ilegalidade que fundamenta a revogação, anulação ou declaração de nulidade de ato administrativo resulte de parecer vinculativo, autorização ou aprovação legalmente exigível, a entidade que o emitir responde solidariamente com o município, que tem sobre aquela direito de regresso nos termos gerais de direito.

5 — Impende sobre os titulares dos órgãos municipais o dever de desencadear procedimentos disciplinares aos trabalhadores sempre que se verifique alguma das situações referidas no artigo 101.º.

Como facilmente se conclui, da conjugação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 70.º do RJUE resulta a consagração de uma obrigação de indemnização, que impende sobre a Administração (municipal), pelos danos e prejuízos causados (por via de regra, a particulares que com aquela se relacionem) em consequência da prática (ou omissão) de atos de gestão urbanística em violação do RJUE, destacando o legislador, como exemplo, as situações em que tais danos e prejuízos resultem de atos de gestão urbanística ilegais e que venham a ser anulados, declarados nulos ou revogados (hoje, com o CPA de 2015, que sejam objeto de anulação administrativa), sempre que a causa de anulação ou declaração de nulidade resulte de uma conduta ilícita.

Ou seja, é a situação de nulidade (ou anulação judicial/administrativa) criada pelo ato de gestão urbanística ilegal que determina a obrigação de indemnizar.

Ora, independentemente da questão de saber se o art.º 70.º do RJUE constitui um regime especial em relação ao regime geral da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas, previsto na Lei n.º 67/2007, de 31/12, o certo é que, como não poderia deixar de ser, a efetivação da responsabilidade civil extracontratual urbanística — seja por apelo ao art.º 70.º do RJUE, seja por apelo ao regime geral da Lei n.º 67/2007, de 31/12 — encontra-se sempre sujeita

à verificação dos pressupostos ou requisitos da ilicitude, da culpa, do dano e do nexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano.

Aqui chegados, debruçar-nos-emos, numa abordagem prática e sem qualquer pretensão de exaustividade, sobre os tópicos da ilicitude, da culpa do lesado, dos danos e do nexo de causalidade, apoiando-nos diretamente em exemplos concretos avaliados pela nossa jurisprudência para melhor ilustrar cada um desses temas².

2. CONCEITO DE ILICITUDE

A ilicitude traduz-se, sinteticamente, na ofensa de direitos de terceiros ou de disposições legais destinadas a proteger interesses alheios.

No âmbito específico da responsabilidade civil extracontratual urbanística — em particular, quando os prejuízos resultam de atos de gestão urbanística ilegais e que foram anulados ou declarados nulos —, podemos encontrar diferentes situações suscetíveis de preencherem o pressuposto da ilicitude.

Em primeiro lugar, destacamos os casos em que, para efeitos de acionamento do disposto no art.º 70.º do RJUE, a ilegalidade do ato decorrente da violação de normas jus-urbanísticas (e que foi fundamento da sua declaração de nulidade ou anulação) é suficiente para que ocorra ilicitude responsabilizante da Administração (ilegalidade equivale a ilicitude).

Foi assim entendido, por exemplo, no acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) de 25/09/2014 (processo n.º 00764/08.3BECBR), onde estava em causa a responsabilidade civil de um município derivada da prática de um ato de licenciamento ilegal, por violação do art.º 121.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), segundo o qual *“as construções em zonas urbanas ou rurais, seja qual for a sua natureza e o fim a que se destinem, deverão ser delineadas, executadas e mantidas de forma que contribuam para dignificação e valorização estética do conjunto em que venham a integrar-se. Não poderão erigir-se quaisquer construções suscetíveis de*

² Todos os acórdãos que citaremos na presente exposição encontram-se publicados em www.dgsi.pt.

comprometerem, pela localização, aparência ou proporções, o aspeto das povoações ou dos conjuntos arquitetónicos, edifícios e locais de reconhecido interesse histórico ou artístico ou de prejudicar a beleza das paisagens”.

Ora, entendeu o TCAN que “o artigo 70.º do RJUE, aprovado pelo DL 555/99, confere especial ênfase à responsabilização das câmaras municipais, comparativamente com o regime geral da responsabilidade civil do Estado e demais pessoas coletivas públicas, inculcando estar aí subjacente uma exigência de redobrados cuidados na aprovação dos projetos de obras. E desta exigência reforçada decorre proporcionalmente o reforço do campo da «ilicitude» para efeitos de responsabilidade civil extracontratual, ao ponto de praticamente (com a cautelosa ressalva de qualquer hipótese mirabolante residual) se poder qualificar como «conduta ilícita», para aquele efeito, a prática de qualquer ilegalidade que venha a constituir causa de revogação, anulação ou declaração de nulidade de licenças atribuídas” (sublinhado nosso).

Concluiu, por isso, que, ao contrário do que havia sido entendido em primeira instância (que recusou que a mera ilegalidade do ato de licenciamento pudesse integrar o requisito da ilicitude, atendendo ao âmbito de proteção da norma violada, que não visava a proteção dos interesses dos particulares, mas antes a defesa do interesse público da dignificação das construções e da valorização estética do conjunto urbano), a norma do art.º 70.º do RJUE “*visa diretamente proteger o interesse lesado com a revogação do licenciamento ilícito, no caso, o interesse dos Autores*”, pelo que estava demonstrado o pressuposto da ilicitude, assente na mera verificação da ilegalidade do ato de gestão urbanística.

Idêntica referência a este entendimento encontramos no acórdão do TCAN de 14/02/2020 (processo n.º 00512/07.5BEPNF), no qual se pode ler que “*a respeito do art.º 70.º do RJUE encontramos jurisprudência que considera que o regime especial nele previsto tem implicações na análise dos respetivos pressupostos, designadamente, no que contende com o pressuposto da ilicitude, de tal modo que poderá mesmo afirmar-se que, uma vez concedido um licenciamento, que é um ato constitutivo de direitos, a sua revogação revela, de per si, a ilicitude da atuação da Administração exigida por este dispositivo. É que, se o licenciamento concedido pela Administração municipal veio a ser*

declarado nulo é porque a referida operação de gestão urbanística não foi precedida de uma cuidada análise por parte dos serviços municipais quanto às prescrições decorrentes do quadro legal aplicável à pretensão requerida e, conseqüentemente, a um correto enquadramento perante esse quadro legal, acabando por ser deferido um licenciamento que ab origine padecia de uma invalidade grave, como são as que fulminam os atos de licenciamento com a sanção da nulidade. Ou seja, os órgãos municipais competentes falharam no controlo preventivo que têm de realizar sobre a legalidade da operação urbanística a licenciar. Na verdade, um ato de licenciamento de um edifício, que venha a ser declarado nulo, tem na sua génese, na maior parte das situações, uma atuação ilícita e culposa dos órgãos ou agentes, suscetível de fazer incorrer o município em responsabilidade civil” (sublinhado nosso).

Claro está que se poderá questionar — à semelhança do que havia sido entendido em primeira instância no caso julgado pelo acórdão do TCAN de 25/09/2014 — se não será de exigir que, para efeitos de verificação do pressuposto da ilicitude urbanística, a ilegalidade cometida pelo ato declarado nulo (ou anulado) se traduza numa violação de direitos subjetivos do lesado. Com isto queremos questionar se, para preencher o requisito da ilicitude, será de exigir que as ilegalidades cometidas pelo ato de gestão urbanística declarado nulo ou anulado tenham consistido na violação de normas que incluam, entre os fins que visam tutelar, a proteção direta e intencional do interesse do particular lesado (não bastando, pois, a verificação objetiva de qualquer ilegalidade decorrente da violação de normas jus-urbanísticas, independentemente do núcleo de interesses protegido).

De facto, esta não é uma questão nova no domínio mais geral da responsabilidade civil extracontratual do estado, havendo abundante jurisprudência (maioritária, aliás) que defende que não se deverá adotar uma completa equiparação da ilegalidade à ilicitude, no sentido de que a violação de preceitos jurídicos não é, por si só, fundamento bastante da responsabilidade. Como sublinha a doutrina, para que a ilegalidade se traduza em efetiva ilicitude responsabilizante, haverá que fazer “*intervir sempre um elemento qualificador e definidor de uma relação mais íntima do indivíduo prejudicado com a Administração do que a simples legalidade e regularidade do funcionamento dos órgãos administrativos*”. Este entendimento assenta em duas razões funda-

mentais: “por um lado, o entendimento de que — para efeitos indemnizatórios — nem toda a ilegalidade implica ilicitude, designadamente há ilegalidades veniais — como o vício de forma e a incompetência *rationae personae* — que não abrem direito a indemnização; por outro lado, funda-se no princípio (...) de que «os atos inquinados por vício de forma raramente poderiam ofender direitos particulares e, em princípio também não ofenderiam interesses protegidos por disposições legais destinadas a proteger tais interesses, já que as normas prescritivas de formas, em direito administrativo, raramente visariam proteger diretamente interesses económicos dos particulares, muito menos visariam fazê-lo através da atribuição de uma indemnização” (cfr. o acórdão do TCAN de 14/02/2020, processo n.º 00512/07.5BEPNF, e doutrina aí citada).

Quanto a nós — e sem intenção de darmos uma resposta definitiva a esta questão —, afigura-se-nos que, para efeitos de aplicação do art.º 70.º do RJUE, a prática de um ato de gestão urbanística ilegal, por desrespeitar as normas legais aplicáveis, qualquer que sejam os interesses que estas visam tutelar, e como tal declarado nulo ou anulado, deve ser configurada como ilicitude responsabilizante.

Isto porque, atendendo ao que dispõem os n.ºs 1 e 2 do art.º 70.º do RJUE, a exigência de que a ilegalidade cometida pelo ato declarado nulo (ou anulado) se traduza numa violação de direitos subjetivos do lesado acaba por reduzir, em grande medida, as hipóteses de indemnização no contexto específico da responsabilidade civil extracontratual urbanística aqui em apreciação — seja porque muitas normas de direito do urbanismo, em especial as previstas no RJUE, visam a proteção direta e imediata de interesses públicos de diversa ordem, seja porque se trata de normas que visam a regulamentação do procedimento (administrativo) de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas.

Por outro lado, não nos parece que essa exigência esteja em consonância com o que consagra o n.º 2 do art.º 70.º do RJUE, quando aí se refere que a Administração municipal é responsável pelos prejuízos resultantes de operações urbanísticas executadas com base em atos de controlo prévio ilegais, nomeadamente em caso de anulação ou declaração de nulidade de tais atos. Bastará a ilegalidade do ato de gestão urbanística, geradora da sua anulação ou declaração de nulidade, para

permitir configurar tal atuação como ilicitude no âmbito da responsabilidade civil extracontratual, nos termos do art.º 70.º do RJUE.

Julgamos, por fim, que a questão dos interesses tutelados pela(s) norma(s) violada(s) acabará por se repercutir, na verdade, ao nível da verificação, ou não, dos danos e do nexo de causalidade adequada, como veremos melhor *infra*.

Um segundo grupo de casos em que o conceito de ilicitude é muitas vezes avaliado, no domínio urbanístico, pela nossa jurisprudência consiste naquelas situações em que a ilicitude deriva da violação do princípio da confiança e/ou do princípio da boa administração, como tal enquadrada no âmbito do regime geral da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas (Lei n.º 67/2007, de 31/12).

Foi o que sucedeu, por exemplo, no caso analisado pelo acórdão do TCAN de 19/03/2021 (processo n.º 01894/17.6BEBRG), em que estava em causa um pedido de indemnização por responsabilidade civil assente num ato que concedeu uma licença e que foi, mais tarde, declarado nulo pela própria Administração, por violar o PDM. Aí se deixou consignado, citando o que havia sido decidido em primeira instância, que *“a ilicitude da atuação do Réu resulta, desde logo, da própria natureza da licença de construção. Efetivamente, a licença é um ato administrativo, independentemente da sua natureza meramente autorizativa do exercício de direitos, ou deles constitutiva, que reconhece a existência de um direito, na esfera jurídica do seu titular. (...) Assim, a atuação da Autora foi baseada na existência de uma licença primitiva que sempre reputou como legal, confiando numa Administração eficiente, e que atua de boa fé. Isto é, o licenciamento primitivo da operação urbanística em causa nos autos criou a confiança na Autora, que é legítima, de que a poderia levar a cabo, ainda que, face às circunstâncias em que a Autora adquiriu o prédio, tal estivesse dependente da concessão de uma licença especial para obras inacabadas, como de resto veio a acontecer, com a atribuição da já referida licença especial. A atuação ilegal da Administração violou a confiança que a Autora nela depositou. Daí a respetiva ilicitude”* (sublinhado nosso).

De igual modo, no acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) de 17/11/2022 (processo n.º 205/10.6BESNT) — onde foi julgado o pedido de pagamento de uma indemnização pelos prejuízos causa-

dos na sequência da emissão de um despacho que declarou a nulidade da deliberação que havia aprovado o pedido de licenciamento de uma operação de loteamento —, foi entendido que “o licenciamento da operação de loteamento (...) continha uma dimensão e aptidão para a constituição de uma situação de confiança na esfera jurídica da Autora, pois que, à semelhança do que sucede com a aprovação do projeto de arquitetura, é com a aprovação da operação de loteamento que se determinam os parâmetros urbanísticos a observar, designadamente a respeito do desenho dos lotes, áreas respetivas, finalidade, área de implantação e construção, número de pisos e fogos, áreas a ceder ao domínio público e privado. (...) A confiança criada na Autora através da deliberação que aprovou a operação de loteamento foi uma confiança legítima. (...) Temos, assim, que com a aprovação da operação de loteamento foi criada, pelo Réu, na esfera jurídica da Autora, uma situação de confiança legítima que determinou a conduta subsequente respeitante ao requerimento de aprovação das obras de urbanização, instruído com os projetos respetivos, correspondente ao investimento com base na confiança criada por aquela aprovação, sendo incontroversa a existência do respetivo nexo de causalidade. (...) Temos assim verificados os pressupostos necessários a que se considere verificada, pelo Réu, uma conduta ilícita pela violação do princípio da boa-fé e da tutela da confiança” (sublinhado nosso).

De destacar, ainda, neste ponto, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 04/02/2021 (processo n.º 02419/13.8BEPRT), no qual foi analisada a responsabilidade civil da Administração pela criação de uma situação de indefinição, durante quase dez anos, quanto à sorte de um pedido de licenciamento de uma operação de loteamento. Nele se pode ler o seguinte: “O comportamento do R. foi no sentido de, após o deferimento do licenciamento de 16/11/2001, criar uma indefinição quanto à manutenção daquele deferimento. Desde logo, o último dos projetos de especialidade do loteamento foi aprovado em maio de 2002 estando em condições de nele ser prestada caução, assim como de serem liquidadas taxas e de ser emitido o alvará quando (...), em janeiro de 2003, foi proferido despacho no sentido de que, apesar de existir despacho de deferimento [da operação de loteamento], face à memória descritiva e à solução urbanística proposta, que poderia colidir com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da RCM

n.º 125/2002, de 15 de outubro [medidas preventivas], e ainda, com o disposto nas alíneas a) e b) do mesmo artigo, se tornava necessária a consulta à DRAOT Norte, o que o Vereador do Pelouro do Urbanismo e Mobilidade, por seu despacho datado de 29 de janeiro de 2003, homologou. E, a partir daí, e como resulta da matéria de facto, o Município teve sempre um comportamento indefinido, criando uma insegurança no administrado, o que, só por si, viola o dever de boa administração” (sublinhado nosso).

3. CULPA DO LESADO

Várias questões se podem colocar, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual urbanística, a propósito da culpa do lesado, mormente quando é o próprio beneficiário do ato de licenciamento ilegal e declarado nulo ou anulado que pede a indemnização. Por exemplo, sabia que o seu pedido de licenciamento enfermava de alguma ilegalidade? Tal ilegalidade induziu em erro a Administração? Qual o papel dos técnicos responsáveis pelo projeto (que assinaram o respetivo termo de responsabilidade)?

Estas questões são de significativa importância, considerando que, nos termos do art.º 4.º do regime anexo à Lei n.º 67/2007, de 31/12, “quando o comportamento culposo do lesado tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos causados, (...) cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída”. De igual modo, de acordo com o art.º 570.º, n.º 1, do Código Civil, “quando um facto culposo do lesado tiver concorrido para a produção ou agravamento dos danos, cabe ao tribunal determinar, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas resultaram, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída”.

Enquadrando este tópico, sublinha o acórdão do TCAN de 14/02/2020, acima citado (processo n.º 00512/07.5BEPNF), que, nos casos em que o requerente do licenciamento declarado nulo/anulado seja também quem vem reclamar o ressarcimento de prejuízos decor-

rentes desse ato de licenciamento violador das normas legais, colocam-se “*particulares dificuldades e dúvidas sobre quem deva recair a responsabilidade, uma vez que, nestes casos, o ato nulo tem na sua origem uma pretensão (ilegal) do interessado, propulsora do ato que a defere e dos prejuízos que se lhe seguem, motivo pelo qual se têm vindo a colocar problemas acrescidos que não se suscitam quando os prejuízos são provocados em terceiros relativamente ao ato de gestão urbanística. De facto, nesse caso, pode afirmar-se que os destinatários (beneficiários) dos atos que deferiram (ilegalmente) a pretensão urbanística não merecem ser protegidos pela lei (ou não o merecem com a mesma intensidade) porque deram causa à invalidade do ato, requerendo o licenciamento de uma pretensão desconforme com o ordenamento jurídico, licenciamento que, por ser nulo, não os investe num qualquer estado de confiança*”.

Mais adiante, salienta que, segundo a doutrina, “«se for possível provar que o interessado apresentou, com dolo ou mesmo só com negligência, requerimento referente a uma pretensão que sabia ser violadora das normas urbanísticas em vigor (...) ou se se comprovar que a invalidade do ato decorre de erro quanto aos respetivos pressupostos que tem na sua origem uma conduta, ainda que meramente negligente, do próprio requerente, (...) não haverá lugar a indemnização. Fora destas situações, existirá, em princípio, dever de indemnizar por parte da Administração. (...) E isto é assim porque, embora a pretensão seja apresentada pelo interessado e esteja sempre acompanhada de termos de responsabilidade de técnicos legalmente habilitados, tal não isenta a Administração Municipal, num procedimento que se destina, precisamente, ao controlo preventivo da mesma, de proceder à avaliação e verificação da sua legalidade e/ou conveniência»” (sublinhado nosso).

Concretizando um pouco mais estas situações, veja-se o caso analisado pelo acórdão do TCAS de 04/03/2021 (processo n.º 3/08.7BEFUN), no qual se entendeu que haveria culpa do requerente do licenciamento (lesado) por ter assinalado informações e dados errados no seu requerimento, o que contribuiu, a par da falta de cuidado dos serviços camarários na análise dos elementos do procedimento, para o erro detetado no ato de licenciamento de uma construção (declarado nulo).

Nas palavras do douto aresto, “*os serviços da câmara municipal cometem um ato ilícito e culposo quando incumprem os deveres de*

cuidado que lhes são impostos em sede de controlo prévio das operações urbanísticas, designadamente, quando não analisam com o devido cuidado os documentos do projeto de licenciamento apresentado e não cuidam de verificar da existência de uma incongruência patente e facilmente detetável entre os elementos escritos do projeto, nomeadamente a memória descritiva e um elemento desenhado, a planta da localização da obra. Tal ilicitude ocorre quando, face às circunstâncias do caso, está provado que os serviços da Câmara poderiam ter agido de diferente forma, designadamente requerendo aos interessados para clarificarem as incongruências que existiam nos documentos apresentados. (...) Porém, verificando-se que aquele erro dos serviços da Câmara teve por base um outro erro cometido pelo próprio requerente da licença, que assinalou na planta de localização da obra um local errado — o que conduziu à junção pelos serviços municipais do extrato do plano diretor municipal de tal local e ao erro subsequente na análise do pedido como respeitando a tal local errado — neste caso, existem culpas concorrentes” (sublinhado nosso).

Uma outra questão curiosa — e não de somenos relevância — prende-se com uma eventual culpa do lesado assente na existência dos termos de responsabilidade assinados pelos autores dos projetos.

Como se sabe, o art.º 10.º do RJUE prevê que “o requerimento ou comunicação é sempre instruído com declaração dos autores dos projetos, da qual conste que foram observadas na elaboração dos mesmos as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor, e do coordenador dos projetos, que ateste a compatibilidade entre os mesmos” (n.º 1). Acresce que “das declarações mencionadas no número anterior deve, ainda, constar referência à conformidade do projeto com os planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território aplicáveis à pretensão, bem como com a licença de loteamento, quando exista” (n.º 2) (sublinhado nosso).

Por seu turno, o art.º 571.º do Código Civil dispõe que “ao facto culposo do lesado é equiparado o facto culposo dos seus representantes legais e das pessoas de quem ele se tenha utilizado”.

Ora, este tema foi aprofundado na situação analisada no acórdão do STA de 22/02/2011 (processo n.º 0930/10), em que o autor pedia uma indemnização pelos prejuízos que lhe foram causados na sequência da

emissão de uma licença de construção e do início das respectivas obras, as quais, porém, vieram a ser embargadas por se ter constatado que o prédio se encontrava implantado em área de REN. Destacamos as seguintes passagens:

“A questão é, agora, a de saber se a declaração do técnico — inserta no pedido de licenciamento — pode significar que este sabia que o terreno se encontrava em área da REN e que, com tal declaração, quis enganar os serviços camarários e, deste modo, imputar ao autor por força do art.º 571.º do C. Civil a culpa na produção dos danos. (...)

Há, assim, elementos bastantes para podermos imputar ao técnico responsável negligência na elaboração do termo de responsabilidade, pois poderia e deveria ter consultado o PDM de Gouveia antes de conferir a legalidade do projeto de arquitetura, no que respeita à implantação do edifício a construir. A negligência consistiu no erro sobre o cumprimento do PDM, quando tal não era exato, no que respeita à inclusão do prédio em área da REN. Este erro é censurável, uma vez que recaía sobre o técnico a especial obrigação dessa constatação, por força do art.º 10.º n.º 2 do Dec. Lei 555/99. A negligência do técnico dos autores, nos termos do art.º 571.º do C. Civil, é imputado a estes”.

No entanto, mais adiante entendeu-se que “essa culpa ou negligência não é bastante para afastar, ou mesmo para diminuir, a responsabilidade do Município. (...) a negligência na elaboração do Termo de Responsabilidade, só por si, não permite falar em culpa do lesado na produção do facto ilícito (ato de licenciamento nulo). Desde logo e significativamente porque, apesar do Termo de Responsabilidade, a entidade licenciadora não fica dispensada da verificação dos requisitos legais do projeto de arquitetura. É, de resto significativo comparar a relevância do termo de responsabilidade no que respeita ao projeto de arquitetura e no que respeita aos projetos da especialidade. O termo de responsabilidade, relativamente aos projetos da especialidade, tem o efeito jurídico de constituir garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos projetos, excluindo a sua apreciação pelos serviços municipais — art.º 20.º, n.º 8 do Dec. Lei 555/99 acima transcrito. Mas se é assim quanto aos projetos das especialidades, o mesmo não acontece relativamente ao projeto de arquitetura” (cfr. art.º 20.º, n.º 1, do RJUE) (sublinhado nosso).

Conclui o citado aresto, assim, no que respeita ao projeto de arquitetura, que *“o termo de responsabilidade é uma circunstância irrelevante (condição inadequada à produção do ilícito ou dos danos por ele causados), pois não é por ele que a entidade licenciadora se guia nem lhe deve qualquer obediência. (...) Deste modo, quer o âmbito de proteção da norma, quer a regular tramitação dos procedimentos de licenciamentos, mostram que o termo de responsabilidade, mesmo quando não corresponda à verdade, em geral e de acordo com as regras da experiência comum, não condiciona a aprovação do projeto de arquitetura, ou seja, não é, em geral, uma condição provável e portanto adequada do licenciamento nulo ou anulável. A falta de cuidado na elaboração do Termo de Responsabilidade, nessa medida, apenas significa falta de diligência, ou violação do dever objetivo de cuidado na elaboração desse termo, mas não significa, necessariamente, que tenha havido intenção de falsear os dados para tentar um ato ilegal”* (sublinhado nosso).

A nosso ver, sem prejuízo de acompanharmos, como solução de princípio, o entendimento vertido no acórdão citado, não se poderá excluir a possibilidade de, havendo comprovada e inequívoca má-fé do técnico ou do autor do projeto, ser afastada ou, pelo menos, reduzida a indemnização peticionada, com fundamento em culpa do lesado (art.º 571.º do Código Civil). O que deverá ser, naturalmente, avaliado caso a caso.

4. DANOS E NEXO DE CAUSALIDADE

Em matéria de danos e nexo de causalidade, várias hipóteses são aqui, inevitavelmente, de considerar, sendo apenas nossa intenção salientar algumas dessas hipóteses.

Por exemplo, no acórdão do TCAN de 14/02/2020 (processo n.º 00512/07.5BEPNF) — no qual era discutida a responsabilidade decorrente da nulidade de um ato de licenciamento por violação de uma norma do Plano Geral de Urbanização, a que se seguiu novo pedido de licenciamento, sem reincidir na ilegalidade verificada —, entendeu-se que as despesas incorridas pelo requerente com o novo pedido de licenciamento eram danos ressarcíveis. Como ali se refere, *“no que*

tange ao montante despendido pela autora com as taxas cobradas pelo novo licenciamento, é inquestionável que a mesma suportou encargos com a emissão de uma nova licença, que não teria de custear não fora a nulidade declarada do 1.º licenciamento (€ 68.397,30, liquidado em Dez. 2005, para efeitos de renovação de licença). Assim, quanto ao montante suportado a título de taxas pagas para a emissão de nova licença, tem a A. direito a ser ressarcida pelo R., ao abrigo do art.º 70.º do RJUE. Quanto a tais custos, verifica-se o necessário nexu causal. Na verdade, a nulidade do 1.º licenciamento é causal da necessidade da Autora requerer um novo licenciamento e, conseqüentemente, das despesas que teve de suportar para esse efeito”.

Diferente solução foi, porém, defendida no acórdão do STA de 10/03/2022 (processo n.º 01894/17.6BEBRG), no qual foi analisada a viabilidade do pedido de condenação de um município no pagamento de uma indemnização igual ao valor das novas taxas urbanísticas pagas no âmbito de um procedimento de legalização de uma operação urbanística, cuja licença primitiva havia sido declarada nula (pela própria administração municipal). Ou seja, a questão que se colocava era saber se a ali autora tinha direito a uma indemnização pela declaração de nulidade do ato de licenciamento das obras de construção de um edifício e se essa indemnização deveria corresponder ao valor das taxas suportadas pela autora pelo posterior ato de licenciamento/legalização, respeitante ao mesmo edifício.

Questão a que o citado acórdão respondeu negativamente, por falhar, desde logo, o pressuposto do nexu de causalidade. Como ali se refere, *“a pretensão que a A. formula nos autos é a de que lhe seja atribuído o valor correspondente ao da taxa devida pelo novo ato de licenciamento que teve de suportar a título de licença legalizadora. Mas neste caso inexistente nexu de causalidade com o ato de licenciamento nulo. Não pode dizer-se que a necessidade de emissão da nova licença é uma causa adequada do ato ilícito nulo, pois a causa da emissão da nova licença é a possibilidade de se licenciar a edificação em decorrência da alteração do PDM. Com efeito, o ato de licenciamento-legalização assenta num pressuposto jurídico diferente daquele em que assentava o ato declarado nulo e não tem uma relação de causalidade adequada com aquele. No aresto deste STA de 16 de Fevereiro de 2017 (proc. 01167/16) afirma-se que o lesado pelo ato urbanístico*

inválido tem de ser colocado na situação em que estaria se o ato nulo não tivesse sido praticado. Ou seja, vertendo essa jurisprudência para o caso dos autos diremos que a A. tem de ser colocada na situação em que estaria se em 2007 lhe tivesse sido negado o direito a edificar por a sua pretensão ser desconforme com o PDM. Ora, neste caso, o custo que a A. poderia imputar a esse ato seria apenas o suportado com a emissão da licença originalmente emitida, pois, no demais, os custos com a licença de legalização são aqueles que sempre teriam de ser suportados para licenciar a edificação aqui em crise em conformidade com o «novo PDM»» (sublinhado nosso).

Já no acórdão do TCAS de 17/11/2022 (processo n.º 205/10.6BESNT), foi ponderada a questão de saber quais os danos sofridos pela requerente de um licenciamento de uma operação de loteamento que foi objeto de deferimento, posteriormente declarado nulo, que apresentavam nexos de causalidade com a conduta ilícita da Administração decorrente da violação do princípio da boa fé e da tutela da confiança.

Aí se deixou consignado (citando a decisão de primeira instância) que, *“na verdade, entre as despesas correspondentes à aquisição do terreno e execução dos projetos necessários à apresentação e instrução do pedido de aprovação da operação de loteamento e a conduta violadora da confiança, não existe qualquer nexo causal, pois que se trata de despesas levadas a efeito anteriormente e sem qualquer conexão com a violação da confiança. O mesmo quanto às despesas com a elaboração dos projetos de arquitetura dos lotes, os quais apenas se tornariam necessários após a aprovação das obras de urbanização e emissão do alvará e no âmbito de procedimentos de controlo prévio distintos do que constitui o objeto do presente litígio. Também quanto aos lucros cessantes não se verifica qualquer nexo de causalidade entre a sua verificação e a conduta violadora da confiança. (...) Assim, apenas os danos que a Autora sofreu em virtude de lhe ter sido criada uma situação de confiança que veio a ser frustrada apresentam esse nexo, sendo que apenas aí se podem incluir as despesas e o investimento que a Autora realizou enquanto investida na referida situação de confiança e por causa dela, ou seja, os respeitantes à instrução do pedido de aprovação das obras de urbanização — projetos e estudos — e, bem assim, as operações realizadas com a limpeza e conservação do terreno durante aquele período”*.

Salienta, pois, que *“as expetativas da Recorrente só merecem tutela jurídica a partir da aprovação do projeto, uma vez que toda a trajetória anterior se dirigiu à tentativa de obter um projeto que fosse legalmente possível, considerando o direito em vigor em cada momento, segundo o princípio tempus regit actum. (...) a mera titularidade de um determinado prédio não confere o direito de edificabilidade no mesmo, pelo que sempre terá de existir um Projeto aprovado de acordo com as normas aplicáveis, sem que o seu eventual indeferimento constitua o requerente no direito ao recebimento de qualquer indemnização”*.

Por sua vez, o acórdão do STA de 07/11/2019 (processo n.º 01457/04.6BESNT) aborda a questão da existência do nexo de causalidade entre o facto ilícito e os danos quando estão em causa vícios formais, que levaram à nulidade/anulação do ato de licenciamento — colocando, assim, a tónica da ilegalidade fundada em vícios formais ou procedimentais no nexo de causalidade e não na ilicitude.

Estava em causa, no referido aresto, um ato de licenciamento que foi declarado nulo por violação do art.º 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 06/06, em particular por falta de audição da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, exigida pela alteração feita ao alvará de loteamento. Ou seja, tal ato foi declarado nulo com fundamento num vício de natureza formal, por ter desrespeitado uma norma procedimental que visava tutelar interesses de ordem pública ligados à adequada gestão urbanística.

Foi ali entendido que *“a preterição dessa formalidade pelo ora recorrente se revela inapta a ofender quaisquer direitos, de propriedade ou de personalidade, da ora recorrida — os tais direitos cuja violação poderia gerar responsabilidade civil. É que, em rigor, e de acordo com o adquirido no processo, a lesão de tais direitos constituiria um «efeito da construção» possibilitada pela alteração do loteamento n.º 566/83, e esta, por seu turno, surge como um efeito retirado do licenciamento da construção. Sendo assim, a ofensa desses direitos apenas poderia ter a sua causa adequada neste licenciamento, que, para que a pretensão indemnizatória procedesse, teria de ser ilícito e culposo. E a verdade é que não resulta dos autos a impossibilidade de o licenciamento, formalmente nulo, poder ser substituído por um ato de igual teor mas juridicamente válido, porque a autora localizou a conduta ilícita, e culposa, da entidade ré, na «mera inobservância de uma forma-*

lidade, sem simultaneamente acrescentar que o cumprimento dela era impossível por uma razão qualquer, e que, nessa medida, o ato nulo era insuscetível de renovação. Ou seja: a certeza de que a ré licenciou mal por ausência da pronúncia da [Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização] não equivale à certeza de que ela licenciou absolutamente mal; ora, só neste último caso a ilegalidade cometida seria causa efetiva dos danos e traria um direito à sua indemnização» (sublinhado nosso).

Idêntico entendimento já havia sido perfilhado no acórdão do STA de 03/10/2013 (processo n.º 0218/13), no qual se pode ler que “o facto de se saber que a construção lesiva foi possibilitada por um ato formalmente nulo não garante, por si só, que um ato de igual teor fosse juridicamente impossível. Ora, só havendo esta impossibilidade poderia o recorrente pedir uma indemnização pelos prejuízos resultantes da edificação feita «contra legem»; pois, desde que tal construção pudesse fazer-se «secundum legem», os mesmos danos filiar-se-iam então numa conduta lícita e não seriam indemnizáveis pela via da responsabilidade aquiliana, que os autores trilharam”.

Esta parece ser, de facto, uma leitura interessante sobre a questão da relevância dos interesses tutelados pela(s) norma(s) violada(s) em sede de responsabilização pela prática de atos de gestão urbanística ilegais e declarados nulos/anulados. Haverá ilicitude, mas poderá não haver nexos de causalidade entre os danos causados e a ilegalidade perpetrada, se não for demonstrada a impossibilidade de o ato ilegal ser substituído por um ato de igual teor, mas juridicamente válido.

5. Em jeito de conclusão, julgamos ter focado, numa abordagem geral e eminentemente prática, com apoio na jurisprudência, alguns dos principais tópicos com que nos deparamos na análise das questões relacionadas com a responsabilidade civil extracontratual urbanística, sendo certo que muitas outras questões poderiam, casuisticamente, ser debatidas e discutidas. E muitas outras colocar-se-ão, decerto, no futuro, face aos desafios constantes das diversas situações da vida que os tribunais — e quaisquer pensadores da área — são chamados a solucionar.

Coimbra, 23 de agosto de 2023

03

recensões

RevCEDOUA _ 2024

Revista do Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente



Urban Climate Law. An Earth Institute Sustainability Primer

MICHAEL BURGER & AMY E. TURNER

The Earth Institute. Columbia University Press. New York, 2023

208 páginas

André Miguel Arroz Serafim

Mestrando em Ciências Jurídico-Políticas com Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

A obra de Michael Burger e Amy E. Turner foi publicada, em 2023, pela imprensa da Universidade de Columbia, em Nova Iorque, através do chamado *The Earth Institute* (EI), um instituto formado em 1995 e pertencente à *Columbia Climate School*, que se dedica a uma abordagem multidisciplinar de pesquisa e educação inovadora numa ótica das ciências do planeta e com emergente e inevitável foco no conceito de sustentabilidade.

Michael Burger, cujo trabalho se foca no combate às alterações climáticas através da colaboração com uma equipa de advogados centrada no desenvolvimento de estratégias baseadas na lei, é o Diretor Executivo do chamado *Sabin Center for Climate Change Law*. A sua ação tem influência em questões essenciais como o controlo da poluição, o planeamento do uso de terrenos, a redução de gases com efeito de estufa e a gestão de recursos.

Por sua vez, Amy E. Turner representa o cargo de Diretora da denominada *Cities Climate Law Initiative*, baseada no mencionado *Sabin Center*, possuindo também a posição de *Associate Research Scholar* na *Columbia Law School*. O seu trabalho foca-se nos instrumentos de natureza legal utilizados pelas cidades com vista ao cumprimento de compromissos climáticos.

A obra tratada pertence a uma série designada *Sustainability Primers*, tendo sido publicada pelo instituto em colaboração com a imprensa da Universidade de Columbia. Esta série de textos tem como foco o tema da sustentabilidade, abordando mais concretamente diversos temas de interesse profundo, como é de exemplo o *primer* sobre a produção sustentável de alimentos ou o *primer* relativo às energias renováveis, oferecendo, assim, guias orientados para a solução através da análise de políticas e medidas desenhadas para a colmatação de preocupações climáticas.

Partindo de um conceito estruturante bastante intuitivo, o livro encontra-se dividido em 6 extensos capítulos, abordando cada um (à exceção do primeiro, que explora conceitos legais fundamentais e transversais), com especificidade, uma das áreas que os autores consideram como sendo os desafios principais das políticas municipais relativas à mitigação de carbono, nos Estados Unidos da América. As áreas são as seguintes: equidade, infraestruturas, transportes, energia e resíduos. Consequentemente, cada capítulo divide-se em diversas secções alusivas ao tema em específico que, por sua vez, possuem subtópicos curtos e de impressionante concisão.

Logo ao introduzir a obra, os autores apresentam a sua intenção em desenvolvê-la, pretendendo a mesma responder à seguinte questão: *“How can U.S. cities enact and implement promising, ambitious climate mitigation policies that comply with federal and state law?”*.

Partindo sempre da consciencialização de que as cidades estão limitadas às diretrizes da lei federal e estatal e que a sua ação está restringida aos contornos da autoridade a si delegada, os autores assumem de forma clara a tremenda importância das cidades ao nível do direito ambiental e da inovação de políticas ambientais, assumindo um compromisso crítico com as metas de redução de emissão de gases com efeito de estufa articuladas nacional e internacionalmente.

Como tal, é imperativo determinar a origem e relação entre a autoridade concedida às cidades, a sua margem de manobra e sua sujeição à lei hierarquicamente superior, pelo que o texto conta também com frequentes referências a princípios legais bem enraizados.

Michael Burger e Amy E. Turner adicionam ainda, antes de entrarem no desenvolvimento temático, uma introdução a cada uma das áreas principais da ação municipal. No caso das infraestruturas, é assu-

mida a sua importância primordial para a redução de gases com efeito de estufa, sem prejuízo dos problemas legais que possam surgir da implementação de políticas, como se pode verificar (principalmente) aquando de conflitos entre a lei estatal e a lei municipal de definição de requisitos para a construção ou renovação de edifícios, em que a primeira prevalece sobre a segunda. Os transportes, por sua vez, são dos maiores emissores de gases com efeito de estufa, pelo que exemplos de medidas de redução incluem investimentos em transportes públicos e ciclovias, a implementação de taxas de trânsito, assim como incentivos à utilização de veículos elétricos. Questões energéticas, sucessivamente, apresentam dificuldades diferentes dos restantes setores, dificuldades estas que surgem do planeamento de estratégias de aumento da utilização de energia limpa e verde, facilmente conflituoso com a lei estatal. Por último, o setor dos resíduos é o menos prevalente mas merece atenção especializada, havendo a necessidade de criar medidas de intensificação da reciclagem, melhoramento da gestão de resíduos, regulação de atores envolvidos, entre outros, tendo sempre em conta obstáculos, como a chamada *Dormant Commerce Clause* presente na constituição americana ou conflitos com a lei estatal quanto às instalações de processamento e disposição de resíduos.

No que toca a este ramo do Direito e elaboração de política, o passo imediato a tomar passa pela compreensão do que está, de facto, errado, e do que o define como um desafio legal. Esta avaliação não pode ser realizada sem tomar em consideração um número de mencionados conceitos e princípios legais, analisados ao longo da primeira parte da obra.

É com esta enumeração em mente que os autores separam o primeiro capítulo (e, assim, estabelecendo a estrutura do resto do livro) em secções, sendo cada uma ou um princípio-chave, ou uma área de abordagem crucial.

A noção primordial de lei municipal provém da sua inerente sujeição à lei estatal, tal como a autoridade da qual uma cidade dispõe apenas se materializa através da delegação proveniente do estado em que se inclui¹. De qualquer forma, existe um espectro de autoridade.

¹ "The city is the creature of the state". Em referência ao caso *Trenton v. New Jersey*, 262 U.S. 182, 189-90 (1923).

De um lado está a chamada *Municipal Home Rule* (que garante a um município significativo poder discricionário) e do outro a denominada *Dillon's Rule* (uma cidade está severamente limitada àquilo que o estado a permite fazer). Independentemente da posição de cada estado nesse espectro, os autores deixam clara a noção de que o princípio fundamental é sempre a delegação, pelo estado, dos poderes e autoridade de que uma cidade dispõe.

Para além disso, em evidente separação mas de forma intuitiva, os autores começam por abordar questões específicas, sendo a sua maior parte altamente afetadas pelas restrições impostas à autoridade municipal. Três conceitos importantes (que são, de facto, afetados por tais restrições) surgem: taxas e impostos; sanções; portagens rodoviárias.

Seja a complicada autorização para a implementação de portagens (que largas vezes nem sequer estão autorizadas e noutros tantos casos são impostas restrições ao uso das suas receitas), seja a limitada autoridade para impor sanções financeiras (coimas, que estão sempre dependentes de um número de regras estatais), ou até a restringida capacidade legal de uma cidade para a criação de novos impostos (em carbono e atividades relacionadas com a emissão de carbono), todas as situações estão sujeitas ao conceito de *preemption* estatal de leis locais.

A projeção da autoridade estatal no poder limitado de uma cidade tem um impacto especialmente no que toca a conflitos entre leis, apesar dos esforços com o intuito de derrogar leis relacionadas ao clima diretamente e de forma premeditada. Os autores, corretamente, consideram isto uma questão de “esperar para ver”, considerando o crescimento mediático de narrativas relacionadas com o clima e dos interesses políticos com os quais as mesmas entram em conflito.

São abordados outros aspetos fundamentais, sendo um deles o conceito de reatribuição de autoridade. Para os autores, isto importa em casos de estabelecimento de novos escritórios vocacionados para questões ambientais ou em casos de delegação de papéis essenciais a entidades privadas. É, então, importante estabelecer a conexão com o Direito Privado, uma vez que relações são criadas entre entidades privadas, como é o exemplo da relação entre um senhorio (que pode querer melhorar o edifício) e um inquilino (que possivelmente verá a sua renda aumentada devido a esses melhoramentos).

Uma questão de grande relevo, também parte deste capítulo, são as restrições constitucionais impostas ao comportamento de agentes governamentais. Atendendo à necessária obediência à Constituição, é natural que um estado esteja sujeito à lei federal (e, como tal, sujeito a derrogação federal), tal como as cidades estão sujeitas à lei estatal. Um assunto constitucional de relevo significativo, mencionado brevemente neste capítulo, relaciona-se com a Quarta Emenda à Constituição, que restringe buscas e apreensões irrazoáveis, o que corresponde largamente ao conceito de privacidade.

Finalmente, é crucial aos olhos dos autores o reconhecimento da relação entre ação climática e lei urbana e ordenamento do território, visto que um lado não pode existir sem o outro, o que significa que, por exemplo, programas de zonamento e situações de expropriação estão inerentemente relacionadas com a ação climática

O capítulo seguinte baseia-se no conceito de equidade, que, para Michael Burger e Amy E. Turner, apresenta uma importância ainda maior ao nível local, apesar de o conceito em si não ter um significado integralmente consensual. Os autores referem as políticas construídas com base neste conceito como políticas de equidade ambiental, o que é claramente afirmado como algo dependente de circunstâncias específicas de cada comunidade. As comunidades mais afetadas por perigos ambientais (artificialmente causados ou não) são chamadas de *overburdened communities* ou *environmental justice communities*, e desfrutam do maior foco neste segundo capítulo.

Para reduzir o impacto ambiental nestas comunidades, considerações significativas são tomadas, chegando a níveis constitucionais de importância, através da Décima-Quarta Emenda à Constituição, que contém a Cláusula de Igual Proteção, mas as políticas formuladas com base neste assunto também têm origens diferentes e variadas, como o Direito Civil, leis urbanas, o costume, ordens executivas e, mais recentemente, leis e práticas ambientais.

Neste capítulo, os autores abordam diversas questões e fontes legais que encapsulam as complexidades que envolvem políticas de equidade ambiental. Os seguintes exemplos são, conseqüentemente, desenvolvidos extensivamente: Direito Civil Federal; Decreto Nacional de Política Ambiental; Lei Federal em Desenvolvimento; Leis de Justiça Ambiental estatais e locais.

Independentemente da existência de mecanismos legais à disposição de legisladores que visam o avanço e melhoramento desta área do Direito, imensas barreiras estão no seu caminho, o que torna o desejado trabalho extremamente difícil. A principal barreira mencionada é a sobrerrepresentação de membros de comunidades não vulneráveis em tarefas de legislação, algo que ao longo da história tem sido uma grande razão para a perpetuação de, neste caso, injustiça ambiental. Estas comunidades não afetadas, na maior parte do tempo, possuem uma muito maior capacidade orientada para os resultados de contribuir para a legislação e, como tal, é deixado às comunidades vulneráveis legislação que, no fundo, é ainda mais degradante para as suas circunstâncias, causando uma determinada falta de equidade processual².

Outra barreira significativa correlaciona-se com o capítulo anterior, que é o conceito de *preemption*. Leis estatais podem prejudicar severamente os esforços municipais para a justiça ambiental. Legislação municipal, por muito desejável que possa ser, também causa problemas significativos. A descarbonização de edifícios, por exemplo, é marcada pelos autores como uma causa potencial para a subida de rendas, gentrificação e deslocamento, o que, naturalmente, afeta comunidades vulneráveis. Outro aspeto local é o transporte, visto que a mudança para veículos eletrificados tem o efeito de deixar para trás pessoas que são incapazes, monetariamente, de pagar por essa mudança, apesar de ter também os seus efeitos positivos ao nível da poluição. Energia, resíduos e ordenamento do território são outras áreas de legislação com tremendas consequências para as comunidades, e a sua abordagem neste capítulo intensifica significativamente a qualidade do mesmo.

Corretamente, Michael Burger e Amy E. Turner consideram crítico o envolvimento de comunidades de justiça ambiental na legislação ambiental, ao mesmo tempo que compreendem a complexidade, a diversificação e a sensibilidade relacionadas com estas matérias.

No capítulo 3 encontramos uma aprofundada explicação da influência de legislação relacionada com infraestrutura no alcance de objetivos ambientais ao nível municipal, com um foco significativo em

² Como é mencionado neste capítulo: “Climate policy is not necessarily equitable policy, and implementation decisions can exacerbate gentrification, displacement, and other inequitable outcomes”.

estratégias, fontes de emissões de gases com efeito de estufa (GHG) e ferramentas legais. Os autores, de início, deixam claro que, no que toca às fontes de gases com efeitos de estufa de uma cidade, as infraestruturas são quase sempre a primeira ou segunda fonte. Com isto, são necessárias medidas altamente eficazes e assertivas, que são enumeradas intuitivamente para o leitor: maximizar a eficácia energética; eletrificar tudo; tornar a rede verde; reduzir carbono emitido durante a construção de infraestruturas; alterações geracionais de produção de energia.

Mas porquê e de onde exatamente é que estas emissões provêm? Naturalmente, são provenientes dos eletrodomésticos instalados dentro de cada edifício, como ventiladores, ar-condicionado, aquecedores de água, máquinas de lavar a louça, entre outros³.

No entanto, estratégias de infraestrutura para reduzir emissões de GHG e tornar a mesma mais verde não podem existir sem efetiva autoridade municipal, o que invoca a questão de saber a origem dessa autoridade.

Tal autoridade é proveniente da sua integração no poder policial, concedido pela Décima Emenda à Constituição aos estados que, conseqüentemente, a delegaram aos municípios. Apesar de as suas origens serem bastante claras, o mencionado conceito de *preemption* possui um papel importante nesta matéria, visto que o exercício do poder policial (por exemplo, no caso de códigos de construção) por uma autoridade local pode ser altamente prejudicado pela lei estatal⁴.

O conceito de códigos de construção é essencial neste capítulo, sendo abordado em todas as secções e temas. É, de facto, o texto de origem dos edifícios de emissão-zero ou net-zero. Para além disso, um código de construção pode, frequentemente, ser derogado pela lei federal, apesar de haver exceções que resultam na possibilidade de uma autoridade local estabelecer *standards* para a conservação e uso

³ A natureza destas emissões, bem como a fonte da regulação de eletrodomésticos, é explorada mais aprofundadamente na secção *Sources of Building Emissions*, integrante do capítulo 3.

⁴ Citado da secção *Where Does Local Authority to Regulate Buildings Come From?*, que integra o terceiro capítulo da obra: “Preemption by state law can significantly impede a municipality’s ability to exercise police power, especially when the state retains all authority over building construction codes”.

de energia dentro e diretamente relacionados com os eletrodomésticos integrados num edifício. Códigos de construção são também a fonte principal de autoridade legal para o estabelecimento de requisitos de eletrificação (na ótica na estratégia de eletrificar tudo), a qual, naturalmente, está sujeita à lei estatal e, como tal, a ser derrogada.

Geralmente, um código de construção, nas palavras de Michael Burger e Amy E. Turner, pode ser descrito como um conjunto de requisitos que estabelecem *standards* para a construção de infraestrutura ou grandes renovações. Isto inclui energia, canalização, construção, renovação, conservação de energia, entre outros, e consequentemente aplicável tanto a edifícios residenciais como comerciais, ou outros tipos.

Para além do tema principal, outros aspetos relevantes podem ser encontrados ao longo das secções seguintes, como a situação em que um município não tem autoridade para códigos de construção, a construção de novos edifícios e os seus requisitos legais, standards para edifícios já existentes permitindo aos proprietários definir o caminho a seguir para os alcançar, os mecanismos de ordenamento do território (códigos de zonamento, principalmente) utilizados pelas cidades para o estabelecimento de incentivos e critérios para a renovação de infraestrutura ambiental sem grandes riscos de derrogação estatal e o desenvolvimento por terceiros de standards e as suas complicações na dimensão da não-delegação de autoridade.

No seguimento de legislação relacionada com a diminuição de emissões de GHG por parte de transportes, o capítulo 4 expõe cuidadosamente a conexão direta entre incentivos e *preemption*, e a linha ténue entre estes dois conceitos na prática. Os incentivos, quer fiscais ou de outro tipo, são potencialmente o mecanismo principal utilizado na redução de emissões por transportes. O verdadeiro obstáculo é a probabilidade de haver derrogação de diretivas baseadas em incentivos, visto que a mencionada linha ténue pode muito facilmente tornar um incentivo num mandado ou obrigação⁵, apesar de ser verdade que, geralmente, os estados e governos locais⁶ têm autoridade para ofere-

⁵ “(...) an offer which cannot, in practical effect, be refused”, uma citação retirada do caso *Ass’n of Taxicab Operators USA v. City of Dallas*, 720 F.3d 534, 541 (5th Cir. 2013).

⁶ Os autores começam por notar que grande parte da legislação relacionada com transportes é estabelecida ao nível federal, através de instrumentos como o *(The) Energy*

cer estes incentivos, com o intuito de reduzir o número de motores a combustão e aumentar o número de veículos elétricos (EV).

Outro problema importante é a mencionada *Dormant Commerce Clause*, visto que o governo federal é responsável pela regulação do comércio interestadual, que não pode ser discriminado, sendo proibidas políticas de natureza protecionista. Como o protecionismo não é permitido nos Estados Unidos da América, os estados têm que, cuidadosamente, planear pela não-violação do comércio interestadual livre e fluído. Isto significa que legislação relacionada com transportes necessita de ser desenhada de forma a não prejudicar o movimento de veículos provenientes de outros estados, enquanto que restrições autorizadas são sujeitas a um balanceamento rigoroso entre vantagens e desvantagens⁷.

Considerando que os transportes são responsáveis por uma porção significativa das emissões de gases com efeito de estufa nos EUA (29%), é claramente necessário impor medidas direcionadas à redução desse impacto. Mesmo com o alto risco de derrogação legislativa, as cidades possuem ferramentas legais para o aumento da utilização de veículos elétricos, bem como outras ferramentas, como o pagamento baseado no trânsito e zonas de baixa-emissão. O problema-chave é que estes mecanismos não estão livres de derrogação (federal), visto que zonas de baixa-emissão são frequentemente consideradas mandados, destinados a ser derogados pelo *Energy Policy and Conservation Act (EPCA)* ou pelo *Clean Air Act (CAA)*, e o pagamento com base no trânsito levanta questões sobre a origem da autoridade para impor portagens (principalmente em contexto citadino). Nem zonas de baixo trânsito estão livres de escrutínio constitucional, visto que podem ter algum impacto no comércio interestadual.

Algumas estratégias mais consensuais, diretamente relacionadas com o planeamento e gestão territorial, são os investimentos nos transportes públicos, infraestruturas para pedestres e bicicletas e outras for-

Policy and Conservation Act (EPCA) e o *Clean Air Act (CAA)*, que definem *standards* nacionais para a economia de combustíveis e emissões oriundas de veículos a motor.

⁷ Tal é chamado de *Pike balancing test*, que é descrito como o balanceamento entre os benefícios de uma política de transportes (como a redução de congestionamento ou o melhoramento da qualidade do ar) e as desvantagens que os agentes da indústria dos transportes sofrem devido a tais limitações e custos.

mas de mobilidade. As cidades podem também atuar como diretos agentes de mercado, alocando os seus próprios fundos e utilizando a sua própria propriedade, especificamente, tanto através de programas direcionados à eletrificação de veículos municipais, como camiões do lixo e de reciclagem, livrando-se desta do escrutínio legislativo estadual e federal.

É de notar que, considerando que os incentivos à utilização de veículos elétricos são geralmente objeto de derrogação legislativa, uma solução alternativa passa pelo aumento da quantidade de estações de carregamento para estes veículos. Todavia, esta solução tem os seus próprios problemas, como determinar se as estações necessitam de ser reguladas como *utilities* e, desse modo (se públicas), justificar o investimento, ou a necessidade da formação de acordos complexos entre entidades públicas e investidores (como as chamadas *electric utilities*) para a construção de *networks* de carregamento com vista à colmatação da crescente demanda por eletricidade.

Outros temas são assertivamente discutidos neste capítulo (problemas de privacidade e equidade). Contudo, importa focar, nas palavras dos autores, no conceito de que reduzir as emissões provocadas pelos transportes é um componente crítico de qualquer plano de ação climática de uma cidade.

O papel de uma cidade na redução de emissões GHG pode também ser largamente explicado através da contínua tentativa de ampliar as energias renováveis, embora uma parte significativa de legislação energética seja levada a cabo pela lei federal e governos estaduais. Tal como os autores desenvolvem no capítulo 5, as cidades são importantes no aumento das chamadas *utility generation*⁸ e *distributed generation*⁹, de energias renováveis.

O crescimento do *output* de energias renováveis ao nível local foca-se principalmente na realização do mencionado objetivo de eletrificar tudo, o que, naturalmente, se traduz num processo de tornar a oferta

⁸ Explicado na secção *Utility-scale Energy Generation and Distributed Energy Generation* do capítulo 5: “(...) brings in the bulk of a city’s needed power at the community level. Projects are usually considered utility scale at ten megawatts or larger”.

⁹ Na mesma secção: “(...) yields energy at a smaller scale, such as through rooftop solar panels”.

energética mais verde. Assim, a legislação energética é crucial para as políticas municipais.

Michael Burger e Amy E. Turner estabelecem uma posição clara sobre a urgência de determinar de objetivos para a ampliação de energias renováveis, visto que a proteção de um certo alvo permite a avaliação das necessidades energéticas, do progresso realizado até ao momento e da comunicação a fazer com fornecedores de energia quanto a demandas. Outra vantagem apresentada é a possibilidade de interação com a comunidade que, com a clara definição de um objetivo, se sente mais capaz de cooperar com outras entidades ao longo do processo.

No entanto, comunidades (especialmente as mais vulneráveis) funcionando como agentes interessados nestes processos, podem também ser afetadas negativamente, visto que a produção de energias renováveis pode intensificar desigualdades já existentes, especialmente no que toca a preços energéticos. Os autores expõem o exemplo de alguns locais nos EUA onde o custo energético já alcançou cerca de 20% do pouco rendimento de muitas famílias.

Seguidamente, este capítulo separa-se em duas exposições extensas, uma relacionada com *utility-scale generation* e a outra com *distributed generation*, de energias renováveis. No que toca à *utility-scale generation*, os seguintes mecanismos e ferramentas legais são analisados: *green tariffs*; *power purchase agreements*; *community choice aggregation*; *franchise agreements*; outros acordos relacionados com *utilities*; *utilities* que sejam propriedade dos municípios. Estas considerações são, na sua maioria, de natureza contratual, visto que a busca por grandes quantidades de energias renováveis depende de uma significativa cooperação, baseada em interesses, entre agentes energéticos, embora um município tenha sempre, mesmo em contratos com entidades privadas, de obedecer à lei e regulações estaduais.

A chamada *distributed renewable energy*, que também está sujeita à lei e regulação estadual, foca-se especialmente na produção de energia solar, com particularidades relacionadas com a venda de eletricidade (produzida por painéis solares) de volta à rede principal municipal através de um processo denominado de *net metering* (altamente regulado por comissões estaduais). Com isto, múltiplos aspetos de energia solar estão cobertos, como a integração dentro de leis de zonamento

municipais e dentro de códigos de construção locais, a aceleração de licenças (através de requisitos mais brandos) e o sistema denominado *community solar*, que permite aos clientes subscrever uma rede local de energia solar.

Por último, é dada uma cuidada atenção ao problema de armazenamento de energia, através de mecanismos utilizados e regulações aplicáveis, isto porque o armazenamento de energia constitui um complemento chave para a sua produção numa escala reduzida.

Finalmente, são abordadas políticas relacionadas com a gestão de resíduos. Emissões provenientes de resíduos não são de uma tremenda relevância, mas não deixam de contribuir para cerca de 5% das emissões GHG das cidades. É, todavia, importante perceber que os resíduos possuem múltiplas conexões com outros setores locais, como os transportes (principalmente) e padrões de produção e consumo. Problemas relacionados com resíduos estão também conectados com as comunidades de justiça ambiental, visto que estabelecimentos de tratamento de resíduos estão em grande parte situados perto de tais comunidades, causando complicações de saúde, como é o caso de asma e outras doenças atribuídas à poluição.

Políticas de resíduos apresentam algumas características nucleares que merecem ser consideradas. Em primeiro lugar, a gestão local de resíduos está completamente dependente da limitada porção da vida de um determinado item¹⁰, visto que o mesmo colocado num caixote dentro das fronteiras de uma cidade já terá começado o seu ciclo de vida noutra lugar. Seguidamente, o cálculo de emissões GHG por parte das cidades conta com resíduos sólidos municipais, lodo, resíduos industriais, água residual, resíduos clínicos e resíduos perigosos para o meio ambiente, sendo que as correspondentes emissões acontecem durante a decomposição (aeróbica, anaeróbia ou em aterros) e incineração. Por último, existem três frameworks legais em jogo nesta matéria: a lei federal e a *Dormant Commerce Clause*; lei estadual; lei contratual.

A *Dormant Commerce Clause*, nomeadamente, restringe o município de adotar uma posição favorável quanto a entidades locais de tra-

¹⁰ No início do capítulo 6: “(...) it passes from the consumer to a waste bin to a processing facility, and finally to a landfill or to continued life as a recycled product”.

tamento de resíduos criando desvantagens para entidades estranhas ao estado em causa.

Tal como no caso das energias renováveis, o estabelecimento de objetivos de tratamento de resíduos é importante. Para alcançar tais objetivos, são utilizados dois conceitos cruciais: *source reduction*; *waste diversion*. Consequentemente, os autores procedem em grande detalhe à análise de específicos mecanismos e ferramentas legais utilizadas dentro das fronteiras desses dois conceitos, expondo as consequências favoráveis e os problemas legais que os circundam. Um excelente exemplo de uma política de redução na fonte (*source reduction*) é a chamada *pay as you throw* (o que requer aos residentes e comerciantes o pagamento pela acumulação de lixo) ou a imposição de proibições relacionadas com os materiais dos produtos (como é o caso de proibir sacos do lixo de plástico). Por outro lado, o conceito de *waste diversion* é altamente focado no próprio tratamento dos resíduos, através de esforços no aumento da capacidade de reciclagem e compostagem, bem como no estabelecimento da reciclagem orgânica obrigatória.

Michael Burger e Amy E. Turner terminam o capítulo e, com isso, o desenvolvimento temático da obra, com uma noção de economia circular, definida como a economia na qual nenhum material se desperdiça. Esta traduz-se em esforços contínuos para a redução da produção de produtos que acabam em resíduos, e na busca pelo máximo possível de formas de reaproveitar materiais, as quais são metas abordadas significativamente através dos mecanismos acima apresentados.

Ora, a obra em apreço apresenta uma seleção cuidada de matérias profundamente relevantes para o alcance de objetivos ambientais ao nível urbano, com uma estruturação clara, rigorosa e que se mantém fiel aos temas tratados, possuindo elevadíssimo valor prático para o leitor interessado ou para o profissional necessitado. Esta elevada tecnicidade temática verifica-se, de forma natural, a título de exemplo, na complexidade da questão energética urbana ou na relevância, cada vez mais preponderante, atribuída à equidade, transcendente a todos os setores. No entanto, tamanha lealdade a uma abordagem técnica e rigorosa, ao mesmo tempo que permite a criação de um texto de elevado valor prático, provoca que este careça de uma valoração abstrata, de um estabelecimento do que “está em jogo”. O papel de um muni-

cípio no cumprimento de objetivos ambientais possui uma vertente contextual capaz, por si só, de criar premissas atrativas ao leitor e ao leitor-legislador.

Em suma, a obra carece de uma seção introdutória especializada na importância, funções e consequências, tanto da ação urbana como da falta da mesma, bem como de uma construção valorativa (transcendente ao corpo do livro no seu todo) da relevância do papel do Município para a “luta climática”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VAN DER BERG, Angela & VERSCHUUREN, Jonathan, *Introduction to climate resilient cities and the law*, in *Urban Climate Resilience: The Role of Law*, Elgar Studies in Climate Law, Edward Elgar Publishing (EE), 2022.

SHIRLOW, Esmé, *The role of international law in enhancing urban climate resilience*, in *Urban Climate Resilience: The Role of Law*, Elgar Studies in Climate Law, Edward Elgar Publishing (EE), 2022.

WEINSTOCK, Robert, *Advancing climate resilience in US cities through green infrastructure by leveraging their dual roles as regulator and regulated under the US Clean Water Act*, in *Urban Climate Resilience: The Role of Law*, Elgar Studies in Climate Law, Edward Elgar Publishing (EE), 2022.



Climate Capitalism, Winning the Race to zero emissions and solving the crisis of our age

AKSHAT RATHI

Greystone Books, Vancouver, 2024

272 páginas

Marisa Branco

Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas com Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

1. VISÃO E OBJETIVOS DA OBRA

Climate Capitalism é um livro (de 272 páginas) que nos traz uma perspetiva otimista sobre a crise climática que enfrentamos. O autor, Akshat Rathi, apresenta-nos soluções inovadoras e fala-nos de avanços tecnológicos que estão, neste momento, a ser desenvolvidos para auxiliar o combate a esta tão premente questão.

Akshat Rathi é um jornalista londrino que trabalha para a Bloomberg News. *Climate Capitalism*, o seu primeiro livro, chegou a ser nomeado para um dos melhores livros do ano pelo *The Times* e pelo *The Economic Times*, o que não nos causa surpresa. O autor tem uma escrita leve e objetiva, capaz de prender a atenção do leitor. Ele leva-nos numa viagem por diferentes países do mundo, como os Estados Unidos da América, a China, a Índia, entre outros, distinguindo as diferentes inovações tecnológicas a ser desenvolvidas em cada um deles e as políticas implementadas pelos diferentes governos. Simultaneamente, apresenta-nos exemplos reais de soluções inovadoras e as pessoas por trás

delas. Este relato detalhado que nos faz demonstra que o autor teve, efetivamente, um contacto direto com a causa e com as pessoas que menciona ao longo da obra, conhecimento esse adquirido enquanto desempenhava as suas funções de jornalista e investigador.

Este livro introduz-nos ao conceito de capitalismo climático, que surge como uma resposta contemporânea à crise ambiental global, especialmente às alterações climáticas. Vem propor uma abordagem que integra os mecanismos de mercado no combate às emissões de gases de efeito estufa e à transição para uma economia mais sustentável. Esta perspectiva defende que para encontrarmos soluções para problemas ambientais não precisamos, necessariamente, de abdicar do crescimento económico. É possível impulsionar novos modelos de negócios, inovações tecnológicas e investimentos de forma sustentável. E é isto que o autor tenta demonstrar ao longo de doze capítulos.

No contexto do Direito do Ambiente, o capitalismo climático assume especial relevância, influenciando os mecanismos jurídicos e regulatórios que procuram equilibrar o desenvolvimento económico, a sustentabilidade e a proteção do ambiente. Contudo, encontramos quem entenda que a lógica de mercado vai sempre priorizar o lucro em detrimento da justiça ambiental, perpetuando desigualdades socioeconómicas e marginalizando comunidades vulneráveis, o que está já mais do que comprovado pela prática. Assim, o desafio jurídico passa precisamente por encontrar um equilíbrio entre o incentivo à participação do setor privado e a garantia de que os objetivos ambientais e climáticos sejam atingidos de forma justa, equitativa e sustentável.

Nesta obra vamos encontrar precisamente essa ponderação, através da apresentação de exemplos de empresas e governos que conciliam práticas capitalistas com soluções climáticas sustentáveis. A obra proporciona uma análise crítica sobre como o capitalismo climático pode ser, simultaneamente, uma força transformadora e uma fonte de novos (e velhos) riscos, consoante o contexto em que é implementado. Ao estabelecer a contraposição entre casos de sucesso e de insucesso, o autor incita-nos a refletir sobre o papel das empresas, do direito e das políticas públicas na construção de um futuro sustentável.

2. ANÁLISE DA OBRA

O **primeiro capítulo** introduz-nos à temática abordada, e começa por afirmar que o capitalismo climático é um antídoto para a narrativa dominante de que, após tanto tempo a negligenciar a crise climática, em breve será demasiado tarde para agir. No entendimento do autor, embora tenhamos de reconhecer que os nossos esforços têm sido insuficientes, está longe de ser demasiado tarde para atuar. É mais barato atingir os objetivos climáticos, “*dezenas de triliões de dólares mais barato*”, do que lidar com os custos provenientes dos danos causados por não os cumprir.

O autor prossegue, dizendo que não se pode negar que o capitalismo descontrolado contribuiu para o aquecimento do planeta. Há décadas que estava assente que poluir a atmosfera teria um preço, a poluição sem custos era um privilégio limitado, pelo que não pôr um preço nessa externalidade negativa foi o maior fracasso do mercado de todos os tempos. Acrescenta, depois, que mesmo os mais fervorosos opositores do capitalismo, como Noam Chomsky, não acreditam ser possível substituir o sistema atual por um mais benéfico para o ambiente no curto espaço temporal necessário para implementar as soluções globais necessárias. Não há uma possibilidade concebível capaz de derrubar o capitalismo e promover as mudanças sociais necessárias a tempo de resolver a crise climática. Ora, está claro que o problema não pode ser resolvido pelo mesmo capitalismo descontrolado que contribuiu para o excesso de gases de efeito estufa na atmosfera. No entanto, reformar o capitalismo pode ser a única forma realista de alcançar emissões zero de carbono rapidamente. Este livro procura mostrar como é possível usar os métodos do capitalismo para combater a crise climática e como o caminho nesse sentido já começou a ser traçado.

Rathi não se propõe a oferecer uma única solução ou um único caminho que nos tire deste impasse, porque isso é impossível. Em vez disso, o seu objetivo é fornecer uma estrutura que nos permita entender como aqui chegámos, que ferramentas temos à nossa disposição e como estão já a ser usadas algumas delas para garantir que as futuras gerações possam também ver o seu futuro salvaguardado. Essa estrutura assenta em três pilares fundamentais: tecnologia, política e

pessoas. Neste sentido, cada capítulo apresenta um exemplo bem-sucedido para facilitar a nossa compreensão de como pode ser construído um conjunto de soluções climáticas adequadas, enquanto se prosseguem as prioridades globais de economia, da segurança e do bem-estar.

No **capítulo segundo**, o autor reflete sobre o modo como os chineses usaram o capitalismo, nos seus termos, para se tornarem os maiores produtores e consumidores de carros elétricos e de baterias do mundo, oferecendo uma visão sobre o plano que a China tem utilizado para criar uma liderança dominante em quase todas as tecnologias verdes.

Este capítulo começa com uma viagem pela história dos carros elétricos, mencionando nomes como Elon Musk, brevemente, e depois, em especial, Wan Gang. Este último é um político e engenheiro chinês, antigo Ministro da Ciência e Tecnologia da China e um defensor proeminente da inovação tecnológica e da transição para energias limpas. Wan é particularmente conhecido pelo seu fundamental papel na promoção de políticas que impulsionaram o desenvolvimento da indústria de veículos elétricos no seu país.

As políticas de Wan incentivaram a criação de centenas de empresas chinesas dedicadas à produção de veículos elétricos. Criaram, ainda, algumas das maiores e mais valiosas empresas do mundo de venda de veículos elétricos e baterias de lítio. Enquanto Musk lutava contra o ceticismo de Wall Street e beneficiava de subsídios governamentais para manter a *Tesla* a operar durante períodos turbulentos, Wan demonstrou como uma política bem executada pode impulsionar a transformação tecnológica, não apenas na China, mas em todo o mundo. Musk e Wan estão na vanguarda do projeto global para conduzir o mundo da atual era económica para a próxima. Contudo, Rathi chama-nos a atenção para o facto de ser o menos conhecido dos dois que teve, até agora, o maior impacto.

Os carros elétricos são uma solução climática crucial, no entendimento do autor, e a China demonstrou ser possível escalar rapidamente essa tecnologia. Muitos países proibiram já a venda de carros novos a combustão até 2040 ou antes e, atualmente, os mercados que representam mais de 20% das vendas de automóveis globalmente têm

a obrigação de eliminar progressivamente os veículos com motores de combustão interna.

Rathi conta-nos o percurso traçado por Wan Gang e a sua contribuição na luta para a implementação e crescimento da produção desta tecnologia no seu país. O que Wan Gang, com o apoio do governo chinês, demonstrou é que o sucesso em aumentar a produção de uma tecnologia verde exige políticas governamentais de apoio, investimento público e privado substancial e o empoderamento dos empreendedores. Isto, claro está, feito corretamente, pode resultar na liderança tecnológica dominante de um país sobre o resto do mundo. Para que o capitalismo climático funcione, os três elementos são necessários para garantir que as tecnologias possam ser ampliadas dentro de poucas décadas, alcançando zero emissões. Nas palavras do autor, independentemente da taxa de crescimento das vendas de veículos elétricos, os fabricantes de automóveis globais já estão cientes da situação. Mesmo que Pequim decida acabar com todos os subsídios, a eletrificação da frota global de carros continuará.

O **terceiro capítulo**, numa lógica de continuidade face ao capítulo anterior, explora o papel crucial das baterias de lítio na transição para uma economia de reduzidas emissões de dióxido de carbono, destacando a forma como a China assumiu a liderança global dessa tecnologia. Este avanço foi fruto, mais uma vez, de políticas governamentais robustas, investimentos significativos e incentivos para inovação, como a construção de grandes fábricas e a reciclagem de materiais. De acordo com o autor, enquanto que os restantes países começam a tentar recuperar do atraso face à China, esta última assumiu uma posição de liderança dominante. Segundo estimativas da BloombergNEF, até 2025, a capacidade de produção de baterias da China será três vezes maior do que a do resto do mundo combinado.

A leitura deste capítulo revelou-se mais exigente do que a dos restantes, devido ao uso de terminologia bastante técnica na descrição pormenorizada dos processos envolvidos no desenvolvimento de baterias. Para os leitores leigos nestes temas, a complexidade do seu conteúdo pode dificultar a compreensão do mesmo e tornar a leitura menos envolvente. Não obstante, foi-nos possível reter que as baterias, além de viabilizar veículos elétricos, são fundamentais para armazenar

energia renovável e garantir a resiliência energética, como demonstrado no caso de Porto Rico após o furacão Maria.

Contudo, o autor não refere os impactos negativos que as baterias podem ter ao longo do seu ciclo de vida, falhando aqui no estabelecimento dessa ponderação. Têm surgido estudos que nos falam dos problemas associados à mineração de lítio, à própria produção das baterias que pode, efetivamente, resultar numa elevada pegada ecológica e ao próprio fim da vida útil das baterias e a sua reciclagem, que ainda enfrentam diversos desafios. Atualmente, apenas uma reduzida percentagem das baterias de lítio é reciclada, devido à complexidade dos processos e ao elevado consumo energético associado à mesma. Ademais, muitas baterias descartadas incorretamente acabam por libertar metais pesados e produtos químicos tóxicos, contaminando os solos e a água, resultando na perda de recursos naturais importantes. Neste sentido, entendemos que esta visão tão otimista do autor tem de ser temperada pelo reconhecimento destas considerações. Estes problemas apontam para a necessidade de desenvolver tecnologias mais eficazes e sustentáveis, que permitam o reaproveitamento das baterias, contribuindo para a redução do seu impacto ambiental no final da sua vida útil.

Depois, é-nos chamada a atenção para outros desafios futuros, como a necessidade de reduzir mais ainda os custos de armazenamento e superar a dependência face à China relativamente às matérias-primas essenciais.

O autor acaba por concluir que, embora os avanços tecnológicos tenham permitido soluções climáticas mais acessíveis, alcançar a neutralidade das emissões de carbono exigirá mais inovação tecnológica. O caminho a percorrer até alcançar 100% de energia renovável dependerá de novos desenvolvimentos, apoio público-privado e abordagens adaptadas às realidades regionais, especialmente em países com economias emergentes como a Índia.

Ora, no **quarto capítulo** deslocamo-nos, então, para a Índia, o país de origem de Akshat Rathi. O autor aborda, aqui, o papel da energia solar no combate às alterações climáticas, usando a Índia como modelo de transformação e resiliência. Este país é apresentado como um exemplo inspirador de como países em desenvolvimento podem fazer passar o

seu desenvolvimento pelo investimento em energias limpas, diretamente, ao invés de seguirem o trajeto histórico das nações mais ricas, assente no consumo de recursos não renováveis. O Parque Solar de Pavagada é destacado como um símbolo dessa mudança, por gerar eletricidade limpa e, simultaneamente, oferecer uma alternativa económica para os agricultores afetados por secas severas agravadas pelas mudanças climáticas, como é o caso de Srinivas, conhecido de Rathi.

A história deste país com a tecnologia ligada à energia solar é uma de justiça climática. Este projeto reflete uma abordagem que, ao mesmo tempo que prioriza os mais vulneráveis, também impulsiona o empreendedorismo e a inovação tecnológica, voltada para a sustentabilidade. A Índia, apesar de não ser produtora em larga escala de painéis solares (dependendo fortemente das importações da China), tornou-se um exemplo para outros países em desenvolvimento com a rápida implementação de energia solar, graças a políticas como a realização de leilões reversos e sistemas híbridos que integram energia solar, eólica e armazenamento de energia através de baterias.

Contudo, é importante notar que isto não significa a inexistência de outras questões pendentes de resolução neste domínio, nomeadamente, a necessidade de reduzir a dependência de importações e aumentar a produção local de painéis solares, que exigirão uma coordenação contínua entre a atuação do governo e da indústria. O autor alerta ainda para o facto de que, para alcançar os objetivos ambiciosos definidos por Narendra Modi em 2021 (a produção de 280.000 MW de energia renovável até 2030), será necessário superar barreiras económicas e geopolíticas, como o aumento das tensões com a China.

Depois, neste capítulo é também destacado o impacto do Acordo de Paris de 2015, que criou um impulso global para a ação climática e que funciona como um exemplo primordial de como a combinação de políticas, tecnologia e esforços individuais (como os de empreendedores e agricultores) pode acelerar a transição energética. São ainda algumas as fragilidades do acordo. No entanto, este serviu como um marco histórico ao sinalizar a determinação política necessária para mitigar os efeitos nefastos das alterações climáticas.

Partindo agora da análise do **capítulo quinto**, deparamo-nos com uma chamada de atenção de Akshat Rathi para a atuação de outros

atores, que não os governos dos diferentes países, como a Agência Internacional da Energia (AIE), uma instituição internacional que desempenha um papel crucial, mas não amplamente reconhecido, no incentivo das tão necessárias mudanças. A AIE, sob a liderança de Fatih Birol, tem desempenhado um papel central na promoção de políticas e tecnologias energéticas sustentáveis. Aliás, uma das principais conquistas da agência foi sua contribuição para o Acordo de Paris de 2015, que, como sabemos, uniu os Estados em torno de um compromisso comum de combate às alterações climáticas.

Birol é um economista turco e chefe da AIE. O seu trabalho tem sido desempenhado no sentido de expandir a influência da agência, especialmente com países em desenvolvimento como a China, a Índia, o Brasil e a Indonésia, que enfrentam desafios ligados ao aumento das necessidades de produção de energia e de redução das emissões. A AIE tem-se focado em soluções como a melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de tecnologias limpas, ligadas, por exemplo, ao hidrogénio, procurando promover cooperações internacionais que facilitem a transição energética. A título exemplificativo, foram destacados os programas de eficiência energética financiados pela Dinamarca, que têm ajudado países como Índia e a China a reduzir o consumo de energia, ao mesmo tempo que beneficiam empresas dinamarquesas do setor. Além disso, a AIE tem trabalhado na procura de soluções para a crescente procura pelos ar condicionados (potenciada pelo aumento das ondas de calor), promovendo tecnologias mais eficientes que permitam reduzir substancialmente o consumo de energia. Isto, por sua vez, tem levado países como a China e a Índia a desenvolver planos nacionais de ação para refrigeração eficiente, algo essencial para enfrentar o aumento das temperaturas globais.

Neste sentido, vemos que a AIE desempenha um papel fundamental, designadamente, no fornecimento de dados, aconselhamento técnico e na criação de um ambiente propício para que os governos e as empresas possam cooperar na implementação de soluções que privilegiem a energia limpa e a eficiência energética. Enquanto que o mundo abraça objetivos climáticos mais ambiciosos, o papel da AIE torna-se também mais relevante. Nas palavras do autor, esses objetivos só serão alcançados com cortes mais acentuados nas emissões, ao mesmo tempo que se assegura o fornecimento energia. Isto irá requerer deliberações

complicadas por parte dos diferentes decisores políticos, que ficarão, por sua vez, mais dependentes do aconselhamento de entidades como a Agência Internacional de Energia. Rathi perguntou a Birol qual é que ele queria que fosse o seu legado, ao que Birol respondeu que queria construir uma autoridade capaz de enfrentar os maiores desafios do século: as alterações climáticas e o acesso universal à energia.

Uma das razões pelas quais o trabalho de Birol tem sido facilitado é o desenvolvimento exponencial de novas tecnologias verdes. Embora o financiamento público desempenhe um papel crucial no apoio à pesquisa, é, na verdade, o capital privado que ajuda a escalá-las. E é aí que Birol, que normalmente lida com burocratas governamentais, está a receber apoio de um dos indivíduos mais ricos do mundo: Bill Gates. E é assim que passamos para o **sexto capítulo**, intitulado de “*The billionaire*”.

A análise desenvolvida neste capítulo centra-se no papel desempenhado pelo bilionário Bill Gates no combate às alterações climáticas, especialmente através da criação da *Breakthrough Energy Ventures (BEV)*, uma empresa de investimentos bilionária que investe em *start-ups* de tecnologias limpas. Gates reconhece que a inovação é essencial para enfrentar a crise climática, e defende o aumento significativo dos investimentos de governos e investidores privados em investigação e desenvolvimento nesta área. A *BEV* representa na perfeição o modelo de capitalismo climático nesta obra exposto, onde o capital privado e a filantropia colaboram para reduzir emissões, gerar lucros e criar um ambiente sustentável para o desenvolvimento de novas tecnologias.

Este fundo foi desenvolvido para apoiar soluções tecnológicas de elevado impacto e de longo prazo, como é o caso da produção de cimento e de aço limpos, de energias renováveis e de combustíveis sustentáveis. O autor menciona, a título exemplificativo, o apoio dado à *start-up* australiana *Calix*, para o desenvolvimento de fornos de cimento menos poluentes. Aqui se vê como a leitura desta obra nos instiga a refletir sobre aspetos que nos eram desconhecidos por não serem tão comumente abordados. Isto porque o cimento é um dos maiores poluidores do mundo, a sua indústria emite seis vezes mais dióxido de carbono do que toda a aviação internacional, e pouco menos do que o conjunto dos 28 países que constituem a União Europeia. Contudo,

raramente é objeto de discussão e não ocupa uma posição central nas prioridades relacionadas com o combate às alterações climáticas.

O bilionário reconhece que a escala necessária para alcançar a neutralidade das emissões de carbono até 2050 exige, não apenas capital privado, mas também políticas públicas eficazes. A este propósito é convocada a Lei de Redução da Inflação, aprovada nos Estados Unidos, um exemplo desse esforço, que inclui 150 mil milhões de dólares em incentivos fiscais para tecnologias verdes.

Além disso, a *Breakthrough Energy Ventures* é um excelente exemplo da emergência do quarto setor da economia, que visa combinar o lucro com a sustentabilidade. Este modelo de empresas sustentáveis procura conseguir, para além da redução das emissões poluentes, a criação das condições necessárias para que as tecnologias verdes prosperem. Bill Gates argumenta que o seu sucesso depende de um equilíbrio entre investimentos de longo prazo e a criação de procura por produtos sustentáveis, seja através de regulamentação, incentivos fiscais ou mudanças nos padrões de consumo da população.

Assim, o capitalismo climático e empresas como a *BEV* sublinham a necessidade de combinar os apoios financeiros com um ambiente favorável para expandir estas soluções e enfrentar as alterações climáticas de forma eficaz, reforçando o papel fundamental que as empresas do quarto setor desempenham no alinhamento do progresso económico e da sustentabilidade.

Chegamos, então, ao **sétimo capítulo**, onde partimos para a análise das limitações das políticas dos Estados Unidos da América, no sentido de compreender o porquê de tecnologias tão essenciais como a captura e armazenamento de carbono não conseguirem ganhar escala e o que pode ser feito para assegurar a viabilidade da mesma, o que, nas palavras do autor, exigirá não apenas mudanças na forma como os negócios são conduzidos, mas também a transformação completa de algumas indústrias. O maior desafio será a transição das empresas de petróleo e gás.

Neste sentido, Rathi fala-nos do trabalho desempenhado por Julio Friedmann, um geólogo focado no armazenamento e captura de carbono (CCS). Embora a indústria do petróleo tenha, inicialmente, desenvolvido esta tecnologia para conseguir aumentar a produção de

petróleo, Friedmann desde cedo reconheceu o seu potencial para a redução das emissões de gases com efeito de estufa na atmosfera e tem, por isso, defendido a sua utilização na mitigação das alterações climáticas.

O CCS enfrenta certos desafios, nomeadamente, a sua associação à indústria dos combustíveis fósseis, e os significativos investimentos que implica. Friedmann sublinha que, apesar de a tecnologia ser promissora, a sua implementação tem sido lenta, ressaltando as falhas do sistema capitalista atual e a necessidade de reforma do mesmo. Contudo, embora o CCS enfrente bastante ceticismo, especialmente por parte dos ambientalistas que desconfiam da indústria do petróleo e do gás, Friedmann insiste que o CCS é uma tecnologia capaz de ter um impacto substancial na redução das emissões de dióxido de carbono, cuja imagem não tem de estar associada aos combustíveis fósseis.

A principal diferença entre o CCS e outras tecnologias verdes é que, enquanto o custo de tecnologias como os painéis solares diminui com a sua produção em massa, o CCS exige grandes instalações industriais personalizadas, o que dificulta a redução de custos. Ora, a Lei de Redução da Inflação dos EUA de 2022 aumentou os incentivos para o CCS, mas a incerteza política continua a dificultar a sua implementação eficaz. Aqui vemos como as políticas públicas e governamentais têm um papel preponderante no incentivo de investimento de capital nestas tecnologias.

Apesar das dificuldades apontadas, o autor chama a atenção para a existência de progressos, como é evidenciado pelos investimentos feitos na Noruega e no Reino Unido, e pela inclusão do CCS em planos de emissões líquidas zero de várias empresas europeias.

Seguindo esta linha de raciocínio, o **capítulo seguinte** fala-nos da *Ørsted*, o mais emblemático exemplo de sucesso da transição energética. Trata-se de uma gigante do petróleo e do gás dinamarquesa, que se transformou na líder mundial de produção de energia eólica, e que promete eliminar quase todas as suas emissões poluentes em menos de duas décadas. A sua transformação demonstra perfeitamente como as empresas de combustíveis fósseis podem evoluir, e reformular as suas políticas e orientações. A vontade de evoluir, associada a políticas governamentais e subsídios no contexto da estratégia energética de

longo prazo do país, iniciada após a crise do petróleo de 1973, resultaram no seu atual sucesso.

A Dinamarca implementou reformas significativas, como a implementação de incentivos à eficiência energética, políticas inovadoras como sistemas de aquecimento distrital e de subsídios à energia eólica. Nas palavras do autor, a experiência da Dinamarca prova que as políticas governamentais bem implementadas, como os impostos sobre a energia como forma de incentivo a reduções no consumo, e exigências de eficiência na legislação que regula as novas construções podem promover a transição energética. A colaboração entre o setor público e o setor privado neste sentido também foi essencial, com empresas como a *Grundfos*, a *Danfoss*, a *Velux* e a *Rockwool* a desenvolverem soluções inovadoras que, além de melhorar a eficiência energética, conquistaram os mercados internacionais.

Voltando agora a nossa atenção para o Reino Unido, Akshat Rathi mostra-nos como a criação de legislação ambiental eficaz pode contribuir para a transformação de países e negócios.

A 23 de junho de 2016, o Reino Unido votou para a saída da União Europeia, gerando uma grande turbulência económica e política. No entanto, no dia 30 de junho, o país aprovou uma lei ambiental histórica, estabelecendo a meta de reduzir as suas emissões em 57% até 2030. E a sucessão de primeiros-ministros, Theresa May e Boris Johnson, não prejudicou essa agenda, continuou, antes, a ser reforçada, com metas de emissões zero até 2050 e aumento da exigência das metas até 2035.

De seguida, o autor fala-nos do caso da Urgenda, nos Países Baixos, em que ativistas climáticos processaram o governo holandês por estabelecer metas climáticas insuficientes. Os ativistas climáticos argumentaram que, se o governo holandês não agisse rapidamente para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, estaria a violar o dever de proteção do direito fundamental de viver com segurança neste planeta. Ora, o poder deste argumento reside na inviolabilidade dos direitos fundamentais. Para além disso, ele está também apoiado na ciência que sustenta os relatórios do IPCC, que são assinados por quase todas as nações, após uma revisão ponto por ponto, e que constitui uma forte evidência de que a inação em relação às alterações climáticas configura uma negligência deste dever de proteção. Este argumento da violação do dever de proteção baseia-se no precedente

legal estabelecido no caso *Donoghue v. Stevenson*, de 1932. O dever de proteção é um princípio legal que exige que indivíduos ou organizações tomem medidas razoáveis para evitar danos a outros. No domínio ambiental, este princípio é usado para argumentar que governos ou empresas podem ser responsabilizados por não abordarem os riscos climáticos, pondo em perigo os direitos dos cidadãos à segurança e à vida. Em litígios climáticos, é invocado para sustentar que os governos e as empresas têm o dever de proteger os cidadãos dos riscos previsíveis das alterações climáticas.

Este caso inspirou processos semelhantes em todo o mundo, resultando numa maior pressão dos governos e empresas para assumir novas e mais exigentes responsabilidades. Em 2021, a Alemanha comprometeu-se a avançar para uma meta de emissões líquidas zero até 2045, após um processo judicial deste carácter. Embora os processos judiciais não garantam mudanças imediatas, a pressão pública e os custos políticos são essenciais para impulsionar a ação climática. Em países como o Reino Unido, onde a exigência pela mesma está a crescer, não cumprir as metas climáticas pode tornar-se, efetivamente, suicídio político. Isto mostra que a democracia, combinada com uma economia sustentável, pode funcionar como a melhor forma de controlar os excessos do capitalismo.

Posto isto, avançamos para o **capítulo seguinte**, intitulado de “*The capitalist*”. Aqui olhamos para exemplos de como os acionistas de diferentes empresas estão a começar a usar o seu poder e influencia para forçar as empresas a mudar os seus comportamentos.

Rathi começa por apontar estatísticas algo chocantes. A população que representa o 1% dos mais ricos do mundo é responsável por uma parte desproporcionada das emissões mundiais. A Oxfam descobriu que este grupo emitiu mais do dobro do dióxido de carbono que os 50% mais pobres emitiram entre 1990 e 2015. Isto para mostrar como a riqueza também distorce a democracia, com os mais ricos a influenciar a política e as grandes empresas a dominar as suas decisões.

Investidores institucionais, como a *BlackRock* e a *Vanguard*, controlam muitas empresas públicas e priorizam o retorno financeiro em detrimento da sustentabilidade. Multinacionais como a *Shell*, maioritariamente detidas pelos mais ricos, em países desenvolvidos, aumen-

tam ainda mais este desequilíbrio. Deste modo, muitos argumentam que o próprio capitalismo é o problema e defendem a sua substituição. Contudo, o autor argumenta que a história já nos mostrou que as economias fortemente centralizadas também falharam no combate às alterações climáticas. Assim, o autor defende que com o tempo para agir a esgotar-se, reformar o capitalismo, e não substituí-lo, pode ser o único caminho viável. Ora, esta reforma é impossível sem uma mudança nas mentalidades dos acionistas das gigantes multinacionais, nos seus objetivos e nas suas políticas.

A *Unilever* ocupa o primeiro lugar enquanto empresa mais sustentável do mundo, desde 2011, superando a *Tesla*, a *Microsoft* e a líder em energias renováveis *Ørsted*. Segundo o autor, este sucesso resulta da incorporação da sustentabilidade no seu modelo de negócios, o que diferencia e destaca os seus produtos no mercado, ao mesmo tempo que aumenta a confiança dos consumidores e atrai talentos. Sob a liderança de Paul Polman (2009—2019), a *Unilever* passou de uma abordagem focada nos lucros de curto prazo, que não estava a contribuir para o sucesso da empresa, para uma focada na otimização dos benefícios para os múltiplos *stakeholders*: os colaboradores, os clientes e o próprio planeta. Esta estratégia triplicou a capitalização de mercado da empresa, aumentou as receitas em 30% e reduziu as emissões poluentes diretas em 50%. No extremo oposto, encontramos a *ExxonMobil*, que resistiu à incorporação das considerações de sustentabilidade ambiental na sua agenda.

Atualmente, a maioria das grandes empresas encontra-se entre estes dois extremos, mas a comparação entre a *Unilever* e *Exxon* destaca a urgente necessidade das empresas se adaptarem à atual crise climática que enfrentamos voluntariamente, caso contrário serão mesmo forçadas a isso, à medida que esta se agrava.

Voltando à *Unilever*, Paul Polman, enquanto *CEO*, deu prioridade à sustentabilidade a longo prazo, em detrimento dos lucros imediatos. Para isso, procedeu à interrupção das previsões trimestrais de lucros (que potenciavam a necessidade de estar constantemente a procurar o lucro imediato) e à revitalizando da visão da empresa. Substituiu grande parte da equipa de gestão, restaurou os benefícios dos funcionários e vinculou as compensações a metas de longo prazo. Incorporou ainda a sustentabilidade na estratégia central da *Unilever*,

incluindo o combate a questões complexas como o abastecimento de óleo de palma e o lançamento do ambicioso *Unilever Sustainable Living Plan*, com o objetivo de dissociar o crescimento económico do impacto ambiental.

Algo que consideramos bastante interessante foi a descrição que o autor nos fez do momento em que, em 2017, Polman enfrentou uma tentativa de aquisição hostil da empresa por parte da Kraft Heinz. O CEO conseguiu defender a *Unilever* reunindo apoio de *stakeholders*, incluindo sindicatos, ativistas e até figuras governamentais. Tratou-se de algo que consideramos fascinante e que nos renovou a esperança na capacidade dos diferentes intervenientes, enquanto indivíduos e coletividade, de mobilizar e unir esforços em torno de causas relevantes e enfatizando o modelo sustentável da empresa. A proposta foi finalmente derrotada e a empresa pôde continuar a percorrer o seu caminho para alcançar o maior grau de sustentabilidade possível, sem a interferência de outras grandes empresas, imbuídas de intenções que, embora revestidas de uma aparência estratégica, poderiam comprometer os objetivos de longo prazo relacionados à preservação ambiental e à responsabilidade social.

Após deixar a *Unilever*, Polman lançou a *Imagine*, uma organização sem fins lucrativos que incentiva coligações de CEOs a adotarem objetivos ambientais e sociais comuns. Ao fomentar compromissos em toda a indústria, Polman procura mitigar riscos competitivos e alinhar os esforços empresariais no combate às alterações climáticas, ao mesmo tempo que pressiona por mudanças sistémicas no capitalismo para enfrentar os desafios ambientais mais amplos. São estas iniciativas que nos indicam que há, efetivamente, quem seja disposto a mudar os seus comportamentos e a lutar por uma causa maior, mudando o sistema por dentro. Citando o autor, já não se trata de “*clima contra capitalismo*”, está cada vez mais claro que os próprios defensores do capitalismo querem que o clima seja um problema que ele próprio possa resolver, e não agravar.

Aqui chegados, cabe-nos tratar do **último capítulo**, “*The next steps*”. Já vimos que alcançar emissões zero dentro do limitado espaço de tempo que temos exigirá mudanças profundas e generalizadas. Apesar de parecer uma tarefa impossível, a argumentação, apoiada na ilus-

tração aqui feita pelo autor, de que é concretizável mostra-se plausível. A aposta contínua nas infraestruturas que permitem a inovação tecnológica tão precisa oferece a oportunidade de criar um mundo de emissões de carbono zero nas próximas décadas, com custos bastante inferiores aos custos que adviriam da destruição ambiental por elas potenciadas. Este processo, embora complexo, tem demonstrado avanços reais e em larga escala, de uma ponta do mundo à outra, permitindo a aprendizagem mútua e adaptações consoante o contexto regional. O sucesso destas investidas vai depender da combinação de pessoas, políticas, financiamento e tecnologia, ainda que a sua aplicação varie entre os diferentes Estados.

Contudo, este progresso tecnológico, aqui tão enfatizado, embora promissor, só poderá ser alcançado através do apoio em estruturas jurídicas sólidas, instituições internacionais fortes e eficazes e capital privado disponível e acessível. O poder do capitalismo, impulsionado agora pelos acionistas, está a concentrar-se cada vez mais no combate à crise climática, mas ainda não é suficiente.

Por último, agora voltados para a dimensão da ação individual, encontramos uma menção do autor a duas ativistas, Sarah Breedon e Farhana Yamin, que revelaram abordagens radicalmente diferentes no combate à crise climática.

Breedon é uma executiva do Banco de Inglaterra, que pretende gerar mudanças institucionais atuando dentro do sistema. Para tal, dirigiu-se a líderes financeiros, numa conferência em Londres, alertando-os para os riscos económicos que as alterações climáticas acarretam e defendendo uma ação preventiva e gradual. Entretanto, Yamin, uma renomada advogada ambiental inglesa, adotou uma abordagem mais radical, após concluir ser já tarde demais para apresentar uma argumentação ponderada contra aos responsáveis pelo caso que tinha em mãos. Nas palavras do autor, retirou a tampa de uma biscoita de supercola e pressionou o seu conteúdo sobre as suas mãos. Ela encontrava-se à porta da sede londrina da gigante petrolífera *Royal Dutch Shell* e acabou colada ao chão. Daí fez uma declaração à imprensa mundial: *“As empresas de combustíveis fósseis estão a arruinar o processo legislativo a nível internacional e fizeram tudo o que estava ao seu alcance para impedir que os governos tomassem medidas em relação às alterações climáticas. Todos os que aqui traba-*

lham precisam de acordar. Todos os que entram e saem deste edifício estão a pisar o destino do mundo.”

Sarah Breeden quer aproveitar o grande capital para melhorar as vidas das pessoas e combater as alterações climáticas. Farhana Yamin quer mudar o *status quo*, porque algo está a impedir o mundo de agir face a esta tão grave crise. Ambas, apesar dos seus métodos contrastantes, partilham um objetivo comum, que é mobilizar a sociedade para combater as alterações climáticas. As suas ações destacam a tensão entre o trabalho desenvolvido dentro dos sistemas estabelecidos e o uso a desobediência civil para impulsionar essa transformação.

3. CONCLUSÃO

Com isto, concluímos que o futuro das próximas décadas será moldado pela ação dos que têm o poder, bem como pela crescente pressão exercida pelos cidadãos que não aceitarão as consequências nefastas da sua inércia. As soluções, que passam pela aposta nas energias renováveis e em novas tecnologias, estão a surgir, mas o desafio está em assegurar o seu desenvolvimento e implementação numa escala que permita atingir as metas globais necessárias.

Segundo Akshat Rathi, este livro trata de uma era que será definida pela corrida para o alcance das emissões zero. Reconfigurar o sistema económico global implicará um conjunto de mudanças fundamentais em todas as áreas, desde a maneira como vivemos, à maneira como viajamos, até o que comemos e vestimos. Resumidamente, a maneira como existimos. Tendo em conta a revolução que se avizinha, a corrida para a sustentabilidade dificilmente será um processo suave. Se a história nos serve de guia, é provável que seja uma série de erros, ajustes e correções. Contudo, todas as principais forças necessárias para enfrentar este problema — a política, a tecnologia e o capital — estão a caminhar na direção certa, com um cada vez maior número de pessoas a concentrar-se nas soluções.

“*O tempo está a esgotar-se e é urgente acelerar o passo*”. Esta reflexão, extraída do livro *Climate Capitalism* de Akshat Rathi, sintetiza bem a urgência e os desafios presentes na transição para um futuro sustentável. Mas, ao mesmo tempo, esta obra aponta para um caminho de

esperança, dado o crescente foco das diversas esferas da sociedade nas soluções possíveis para a crise climática. Se será, ou não, uma visão demasiado otimista, é o que vamos descobrir nos próximos anos.

Deste modo, recomendamos esta obra àqueles que precisem de sentir a sua esperança repostada naquele que é o futuro do nosso planeta e na capacidade transformadora das ações humanas. É uma leitura que nos encoraja a acreditar no potencial de um mundo mais justo e mais sustentável.

04

dossier

RevCEDOUA _ 2024

Revista do Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente



Cidades circulares

Alexandra Aragão

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Fernanda Paula Oliveira

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

O conceito de cidades circulares é um desenvolvimento do conceito de economia circular¹. A **economia circular** é um sistema económico que procura eliminar o desperdício e a utilização contínua de recursos, fechando os ciclos de materiais, energia e água. Corresponde a um modelo de produção e consumo que reduz a utilização de recursos ao mesmo tempo que aumenta o bem-estar.



¹ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017 aprova o Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal (<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/190-a-2017-114337039>).

Uma **cidade circular** é aquela que promove a transição de uma economia linear para uma economia circular, cumprindo de forma integrada todas as suas funções, em colaboração com os cidadãos, as empresas e a comunidade. Isto significa, na prática, fomentar modelos de negócio e comportamentos económicos que dissociam a utilização de recursos da atividade económica, mantendo o valor e a utilidade dos produtos, componentes, materiais e nutrientes pelo maior tempo possível, a fim de fechar o ciclo e minimizar o uso de recursos prejudiciais e a geração de resíduos.

A declaração das cidades circulares foi assinada por 28 municípios na 9.ª Conferência Europeia sobre Cidades e Vilas Sustentáveis — Mannheim2020, sendo acompanhada por um documento de apoio que apresenta uma visão comum de como será a transição da economia circular ao nível local e quais as alavancas à disposição dos governos locais para a, assim como de uma lista de recursos úteis no processo de transição (atualmente são 51 os municípios comprometidos).

O DESAFIO DA CIRCULARIDADE NAS CIDADES



Nas zonas mais densamente povoadas do território a circularidade económica representa um grande desafio pela ocorrência de fluxos de materiais muito grandes, em áreas muito pequenas. Trata-se de áreas que não são autossuficientes e dependem de produtos que vêm de outros locais.

Um desafio que se coloca, desde logo, é o desafio do planeamento das cidades, que deve ser pensado para “aproximar” ou fomentar a

interligação entre as áreas urbanas, as áreas industriais, as áreas rurais, as áreas marinhas e as áreas fluviais, tornando o transporte e a logística essenciais para alcançar a desejada circularidade.

As cidades circulares exigem, por isso, uma nova relação entre o urbano e o rural. Por um lado, as cidades não são autosuficientes e dependem de fluxos maciços de materiais vindos da periferia (designadamente alimentos). Por outro lado, muitos desses materiais, quando são descartados, não são valorizados nas cidades, razão pela qual é preciso estabelecer canais de logística reversa, para valorização em espaço rural daquilo que não pode ser valorizado em espaço urbano. Fora das cidades, os resíduos e subprodutos do setor alimentar podem ser afetados à alimentação pecuária, transformados em farinhas para aquicultura² ou sujeitos a compostagem para utilização agrícola como biofertilizante ou composto para correção dos solos³.

RELAÇÕES URBANO-RURAIIS

As cidades dependem da oferta alimentar, energética, de matérias-primas e de serviços de ecossistemas produzidos na sua maioria fora dos seus perímetros. Os espaços rústicos, por seu turno, dependem do acesso a serviços avançados e de interesse geral providenciados pelas cidades, e da conectividade aos mercados urbanos locais e globais que estas oferecem. Os padrões de urbanização difusa e de ocupação dispersa e as expectativas de valorização fundiária colocam pressões sobre o espaço rústico, condicionam a viabilidade de atividades agrárias e oneram a provisão dos serviços de interesse geral nestas áreas.

Numa visão circular da cidade, as áreas urbanas estabelecem fortes relações funcionais, de complementaridade e cooperação, com as áreas periurbanas e a sua envolvente rústica, garantindo serviços de interesse geral, mercados de proximidade para produtos alimentares, energéticos e

² Regulamento (UE) 2016/429 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativo às doenças animais transmissíveis e que altera e revoga determinados atos no domínio da saúde animal (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0429>).

³ Regulamento (UE) 2019/1009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de junho de 2019 que estabelece regras relativas à disponibilização no mercado de produtos fertilizantes EU (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32019R1009>).

valorização de resíduos, e condições de transporte e logística. São também lugares críticos para a sensibilização e mobilização cívica, política e científica para a salvaguarda e valorização dos recursos naturais e paisagens, serviços de ecossistemas e biodiversidade e para a adaptação climática do território onde se inserem. Nesta perspetiva, o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento rural são duas realidades interdependentes no desenvolvimento territorial integrado e sustentável.

Numa perspetiva de mudança, as atuais e potenciais relações urbano-rurais devem ser conhecidas, valorizadas e promovidas. Devem promover-se processos de planeamento participados e integrados, que incorporem princípios da economia circular, bem como a implementação destes princípios através de soluções inovadoras de gestão territorial e fundiária. Estas devem fomentar a equidade no acesso aos serviços de interesse geral, a afetação do solo rústico a atividades produtivas, minimizar os impactos da ocupação dispersa, potenciar a eficiência do metabolismo regional urbano, a utilização sustentável e eficiente dos recursos naturais, o desenvolvimento de sistemas alimentares regenerativos e de corredores de alimentação, a oferta de produtos regionais frescos, a gestão sustentável das florestas e dos solos, a formação de ciclos fechados de nutrientes e de outros recursos e a preservação e recuperação dos serviços de ecossistemas e proteção da paisagem.

Iniciativa Nacional Cidades Circulares, Relações Urbano-Rurais (<https://cidadescirculares.dgterritorio.gov.pt/pages/relacoes-urbano-rurais>)

AS INFRAESTRUTURAS

A circularidade dentro das cidades exige espaço ocupado com **infraestruturas tanto de transporte como de “logística reversa”** que servem como *plataformas giratórias* ou *pontos de encontro* entre produtores e utilizadores do que anteriormente se chamavam resíduos, e agora desejavelmente são subprodutos⁴, ou fileiras de materiais secundários, após valorização⁵.

⁴ Artigo 91.º da Lei Geral dos resíduos (DL n.º 102-D/2020, de 10 de Dezembro), sobre Subprodutos: “1 — São considerados subprodutos quaisquer substâncias ou objetos resultantes de um processo produtivo cujo principal objetivo não seja a sua produção, quando verificadas, cumulativamente, as seguintes condições:

a) Existir a certeza de posterior utilização lícita da substância ou objeto;



Para o modelo de economia circular funcionar é necessário algo mais do que infraestrutura: é necessária adesão e colaboração de consumidores e empresas; é necessária adequação e ajustamento dos enquadramentos jurídico, empresarial e financeiro.

Porém, sem a infraestrutura nada funciona. A infraestrutura é a condição *sine qua non* da transição para modelos da economia circular nas cidades.

b) Ser possível utilizar diretamente a substância ou objeto, sem qualquer outro processamento que não seja o da prática industrial normal;

c) A produção da substância ou objeto ser parte integrante de um processo produtivo;

d) A substância ou objeto cumprir os requisitos relevantes como produto em matéria ambiental e de proteção da saúde e não acarretar impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana, face à posterior utilização específica". https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3398&tabela=leis&so_miolo=

⁵ Artigo 92.º da Lei Geral dos resíduos (DL n.º 102-D/2020, de 10 de Dezembro), sobre o fim do estatuto de resíduo: "1 — Os resíduos que tenham sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem, devem deixar de ser considerados resíduos se estiverem reunidas as seguintes condições:

a) A substância ou objeto destinar-se a ser utilizada para fins específicos;

b) Existir um mercado ou procura para essa substância ou objeto;

c) A substância ou objeto satisfazer os requisitos técnicos para os fins específicos e respeitar a legislação e as normas aplicáveis aos produtos; e

d) A utilização da substância ou objeto não acarretar impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana".

A cidade circular promove a redução, reutilização e reciclagem de materiais transformando resíduos em recursos, o que pode ser alcançado através da implementação de sistemas eficientes de recolha e reciclagem de resíduos ou da criação de centros de reutilização e reparação, promovendo uma cultura de recuperação de materiais.



Além disso, incentiva o design de produtos e infraestruturas que sejam duráveis, reparáveis e recicláveis: construção de edifícios com materiais recicláveis e que possam ser desmontados e reutilizados, utilização de tecnologias que aumentem a eficiência energética, como painéis solares e sistemas de aproveitamento de águas pluviais.

URBANISMO E CONSTRUÇÃO

Os processos de urbanização e construção permitem dar resposta às necessidades e dinâmicas sociais, mas são também consumidores intensivos de solo, água, materiais e energia e responsáveis por uma parte considerável do volume dos resíduos depositados em aterro e por emissões atmosféricas poluentes.

Numa visão circular da cidade, os edifícios e espaços urbanos existentes são recursos disponíveis com valor económico e social e a reabilitação é a principal forma de intervenção na cidade e de desenvolvimento urbano. O planeamento territorial fomenta a compacidade e continuidade urbanas, a reabilitação, refuncionalização e melhoria de desempenho energético do edificado, a qualificação dos espaços públicos e coletivos, e promove uma maior utilização do património urbano, permitindo a redução do consumo de recursos naturais, em particular do solo, bem como a proteção de paisagens urbanas e da memória coletiva.

Os projetos de reabilitação e os processos construtivos são orientados para reduzir impactos e aumentar a vida útil dos edifícios, dos seus componentes e materiais. As demolições são limitadas e os resíduos da construção são geridos de modo a aproveitar o valor dos elementos construtivos e dos materiais resgatados, e potenciar novos modelos de negócios associados à sua reciclagem e upcycling.

Numa perspetiva de mudança, as cidades devem definir estratégias de planeamento e formas inovadoras de gestão urbanística, fundiária e de desenvolvimento económico local que potenciem o uso eficiente dos espaços públicos, prédios e infraestruturas urbanas e a coesão social. Aqui se incluem ações integradas de reabilitação urbana, a promoção da reutilização de edifícios e espaços abandonados, a qualificação do espaço público e dos equipamentos urbanos, a regulação de novos modelos de negócios no sector do imobiliário, incluindo novas formas de apropriação transitória, flexível ou partilhada dos espaços, e novas lógicas de contratação e de oferta de serviços públicos e espaços coletivos. Devem também promover a gestão inteligente dos resíduos da construção com soluções inovadoras e projetos demonstrativos, incluindo bibliotecas de materiais, processos de valorização e mecanismos regulatórios e ações de informação e sensibilização junto do sector.

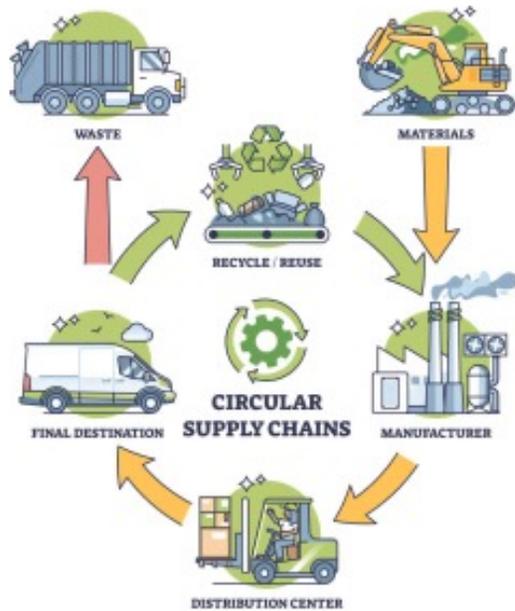
Iniciativa Nacional Cidades Circulares, Urbanismo e reabilitação.

<https://cidadescirculares.dgterritorio.gov.pt/pages/9ec4777059164c8ea40f6b751402257d>

A cidade circular torna necessário, no que diz respeito ao **transporte**, sistemas de recolha e entrega em substituição de sistemas de recolha e deposição de resíduos, operando uma mudança nos *materiais* que fluem e nos *operadores* que entram em contacto com esses materiais.

Quanto aos transportes, antes referiu-se a importância do transporte armazenagem e transformação de matérias-primas, transporte, armazenagem e distribuição de produtos novos, utilização e descarte de produtos em fim de vida. Agora, realça-se o transporte de produtos pós-consumo para armazenagem e reutilização, remanufactura, reciclagem ou outras formas de recirculação de produtos.

Uma das medidas a adotar para incentivar uma cidade circular é a criação de lojas abertas para a rua que sirvam para distribuição e entrega de produtos como por exemplo têxteis usados, mas em bom estado, que podem ser recolhidos e utilizados por quem deles necessita.



A economia circular implica, portanto, a existência de formas de abrandar os fluxos de materiais e de prolongar a vida dos materiais, como sejam os serviços de reparação ou os mercados de segunda mão.

Campanhas a favor da *slow fashion*, *healthy eating*, e outras advertências de maior frugalidade são importantes para incentivar a circularidade.



Associado está também o movimento de substituição de produtos por serviços com aumento da procura de determinados serviços ligados à saúde, bem-estar, envelhecimento ativo, lazer e desportos de aventura e infraestruturas para esses fins.

Tudo isto implica que nas cidades deve haver um aumento das lojas de *ocasião* ou de *segunda mão*, serviços de reparação ao domicílio e outros locais de reparação, como *repair cafés* onde as pessoas possam levar, por exemplo, os seus eletrodomésticos para reparar, caso se trate de equipamentos de pequena dimensão suscetíveis de manterem a sua utilização após pequenas reparações. Outros serviços de reparação são igualmente cruciais, como lojas de costura, estofadores de móveis, sapateiros, afiadores de facas e tesouras (amoladores), de reparação de estores, oficinas de reparação automóvel. É ainda o caso de serviços de canalização, de eletricidade, de construção civil, de jardinagem, de equipamentos fotocopiadores, de manutenção de elevadores e escadas rolantes.



Na economia circular, além dos fluxos reversos de materiais, existem ainda outras tendências cujos efeitos se fazem sentir igualmente nas cidades. É o caso da desmaterialização, ou seja, a substituição de um produto por um serviço. Por exemplo, a redução da venda de jornais e outras publicações periódicas, pode ser substituída por leitura de notícias online e dispensa a entrada e a distribuição diária da imprensa. Naturalmente, toda a digitalização pressupõe a existência de residências mais conectadas e de cidadãos hiperconectados, o que exige infraestruturas: *hotspots* ou seja, locais nas cidades, em que a internet pública é livre e gratuita.

A localização destes serviços nas cidades pode ser crítica para que eles possam servir a função pretendida. No caso dos resíduos, as

infraestruturas que viabilizam a circularidade devem ser localizadas na via pública sempre que envolvam produção não profissional. Por exemplo, a colocação de pontos eletrão junto aos centros comerciais resulta desta preocupação de dar visibilidade serviços escolhendo bem os pontos críticos da economia circular.



Já a localização dos pontos de doação deve ser central e acessível das cidades, embora não ostensiva, sendo colocados em locais que sejam ao mesmo tempo discretos para permitir a privacidade de quem utiliza. Estes pontos podem ser tornados obrigatórios em zonas comerciais tal como é obrigatório ter serviços sanitários.



Os requisitos logísticos têm exigências diferenciadas consoante se trate de um fluxo circular de embalagens, alimentos, mobília, papel ou cartão, óleos, pilhas e baterias, equipamentos elétricos e eletrónicos, material de construção e demolição, etc. O mesmo pode dizer-se relativamente à etapa seguinte da circularidade, consoante ela seja doméstica ou profissional, industrial ou comercial, no mesmo setor ou em setor diferente.

FLUXOS DE INFORMAÇÃO

A economia circular nas cidades não é, contudo, feita exclusivamente de infraestruturas físicas, para ser viabilizada ela depende de fluxos de informação. Informação que flua entre os produtores e os utilizadores potenciais de determinados materiais que circulam ou entre os prestadores e os beneficiários de determinados serviços fundamentais para a economia circular. Informação que acelera a difusão de informações sobre inovações ao nível dos produtos, serviços ou processos. Essa informação pode ser veiculada através dos canais de comunicação clássicos como os meios de comunicação social ou contactos intersubjetivos, mas também através das redes sociais. Esta comunicação pode assumir carácter publicitário, informativo ou comercial. Será comercial, se se referir a um serviço, como por exemplo, um serviço de reparação de estores ou persianas. Carácter informativo, se se tratar de divulgação feita por entidades públicas, ou também se tiver fins essencialmente jornalísticos. Por fim, carácter publicitário, se não for comunicação meramente altruísta, mas, pelo contrário, visar incentivar o interlocutor à adoção de um comportamento de aquisição de um produto ou contratação de um serviço.



Alguns exemplos são cofres para receção de encomendas vindas de plataformas digitais de compras e vendas em segunda mão (por exemplo, <https://www.vinted.pt/>); pilares pintados com uma cor que identifica pontos de encontro para entrega de produtos (por exemplo, <https://www.olx.pt/>).

Aplicações que permitem a deslocação do interessado adquirente ao local de disponibilização do interessado alienante, como por exemplo a app “to good to go”.

Numa cidade circular, se as pessoas tiverem mais tempo e mais dinheiro disponível para gastar em atividades de lazer, desporto e bem-estar, que não envolvam consumo de recursos materiais, a disponibilidade de serviços nestas áreas passa pela existência de espaço disponível para edificar as infraestruturas de necessárias. Ginásios, saunas, spas, piscinas, teatros e outras salas de espetáculos, em vez de lojas de venda de produtos.

Economia circular e planeamento urbano

Integrar os princípios da economia circular no planeamento de cidades é uma abordagem promissora para criar ambientes urbanos sustentáveis.



Ao promover a redução de resíduos, a reutilização de materiais e o uso de energia renovável, as cidades podem reduzir a sua pegada ecológica e melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes.

A implementação bem-sucedida desta abordagem requer um planeamento cuidadoso, investimentos estratégicos e a colaboração de todos os setores da sociedade.

Economia circular versus reabilitação/renovação de bairros antigos

A renovação de bairros antigos segundo os princípios da economia circular envolve a transformação desses espaços em ambientes sustentáveis e resilientes, onde não só se preserva o património cultural e arquitetónico existente, como também se modernizam as infraestruturas para melhor atender às necessidades atuais e futuras, por diferentes vias:

- **Por via do planeamento:** avaliando as o estado atual das infraestruturas, as necessidades dos residentes e o potencial de reutilização de materiais; envolvendo a comunidade local, garantindo que as intervenções atendem às suas necessidades e preferências e identificando os recursos locais disponíveis, como materiais recicláveis, mão de obra e tecnologias sustentáveis.



- **Por via da reabilitação e reutilização de edifícios:** preservando elementos arquitetónicos históricos, mas modernizando sistemas elétricos, hidráulicos e de aquecimento para torná-los mais eficientes, utilizando materiais reciclados ou de baixo impacto ambiental na renovação, como madeiras reutilizadas, tijolos reciclados e isolamento ecológico e projetando os espaços habitacionais e comerciais que possam ser facilmente adaptados ou reconfigurados para diferentes usos ao longo do tempo.



- **Por via da promoção da eficiência energética** através da instalação de painéis solares, turbinas eólicas ou sistemas de aquecimento geotérmico para reduzir a dependência de energia não renovável, melhorando o isolamento térmico dos edifícios e implementando sistemas de ventilação eficiente para reduzir o consumo de energia, substituir lâmpadas incandescentes por iluminação LED e utilizar sensores de presença para economizar energia;



— **Por via da gestão sustentável de águas,**

implementando sistemas de captação de águas pluviais para usos não potáveis, como irrigação de jardins e descargas sanitárias e instalando sistemas que permitam a reutilização



de águas cinzentas (água de lavatórios, chuveiros) para irrigação e outros usos não potáveis, criando jardins de chuva e telhados verdes que ajudem a gerenciar o escoamento da água da chuva, melhorando a drenagem urbana e reduzindo o risco de inundações.

— **da mobilidade sustentável,**

criando ciclovias e passeios pedonais seguros e acessíveis, incentivando a mobilidade ativa, melhorando a cobertura e a frequência do transporte público,



preferencialmente com veículos elétricos ou híbridos, implementando sistemas de partilha de bicicletas e automóveis para reduzir a necessidade de propriedade individual de veículos.

— **Por via da criação de espaços e áreas comuns,**

transformando áreas subutilizadas em espaços verdes (promovendo a biodiversidade e oferecendo áreas de lazer para os residentes),



incentivando a criação de hortas comunitárias e urbanas que forneçam alimentos frescos e reduzam a pegada de carbono associada ao transporte de alimentos, criando praças e zonas de lazer que incentivem a interação social e a coesão comunitária.

— **Por via da gestão de resíduos:**

estabelecendo programas abrangentes de reciclagem e compostagem (reduzindo a quantidade de resíduos enviados para aterros), adotando práticas de construção que minimizem a



produção de resíduos, utilizando materiais pré-fabricados e técnicas de construção modulares, promovendo a partilha de recursos e ferramentas entre os residentes, reduzindo a necessidade de compra de novos produtos.

Dois exemplos de sucesso de reabilitação/renovação de bairros antigos

Hammarby Sjöstad, Estocolmo, Suécia: este bairro foi transformado a partir de uma área industrial degradada num exemplo de sustentabilidade urbana. Utiliza sistemas integrados de energia, gestão de resíduos e transporte sustentável.

Circular Buiksloterham, Amesterdão, Países Baixos: um projeto de renovação que transforma uma zona industrial em desuso num bairro sustentável com foco na economia circular. Utiliza materiais reciclados, promove a eficiência energética e incentiva a mobilidade sustentável.

Dois exemplos de cidades que incluem de medidas de economia circular nos seus planos: Amesterdão e Copenhaga

Amesterdão



Plataforma de Partilha de Recursos — “Sharing Economy”: Amesterdão incentiva a partilha de bens e serviços entre os residentes. Aplicações e plataformas online facilitam a partilha de carros, bicicletas, ferramentas e até espaços de trabalho.

Construção Sustentável: Projetos como o “Circular Buiksloterham” transformam zonas industriais em bairros sustentáveis, utilizando materiais reciclados e promovendo a construção modular. Edifícios são projetados para serem desmontados e reciclados no fim da sua vida útil.

Economia Circular de Materiais de Construção: O programa “City Circle Scan” de Amesterdão mapeia fluxos de materiais na cidade para identificar oportunidades de reutilização e reciclagem. Materiais de construção de demolições são reaproveitados em novos projetos.

Gestão de Resíduos: Sistemas de recolha seletiva de resíduos e instalações de reciclagem avançadas reduzem a quantidade de resíduos enviados para aterros. A cidade também promove a compostagem de resíduos orgânicos.

Alimentação Sustentável: Amesterdão apoia iniciativas de agricultura urbana e hortas comunitárias, reduzindo a dependência de alimentos transportados de longe e promovendo a produção local.

Eficiência Energética: Investimentos em energias renováveis, como a solar e a eólica, e a implementação de tecnologias de eficiência energética nos edifícios. O bairro de Houthaven é um exemplo, com todos os edifícios construídos para serem neutros em carbono.

Copenhaga



Cidades Círculo e Sistemas de Energia Circular: Copenhaga está a trabalhar para se tornar neutra em carbono até 2025, utilizando sistemas de aquecimento e arrefecimento distrital eficientes que aproveitam calor residual de processos industriais e instalações de tratamento de resíduos.

Mobilidade Sustentável: a cidade promove o uso de bicicletas como principal meio de transporte. Infraestruturas seguras e extensivas de ciclovias, além de programas de partilha de bicicletas, como o “Bycyklen”, incentivam o uso de bicicletas.

Gestão de Águas: Implementação de soluções de drenagem sustentável, como jardins de chuva e telhados verdes, que ajudam a gerir a água da chuva e a reduzir o risco de inundações urbanas.

Construção e Renovação Circular: Projetos como o “Ressource City” em Nyborg reutilizam materiais de demolição e promovem a construção sustentável. Edifícios são desenhados para serem adaptáveis e facilmente desmontáveis.

Reciclagem e Compostagem: Sistemas avançados de separação e reciclagem de resíduos, com ênfase na compostagem de resíduos orgânicos. A cidade também incentiva a reutilização de resíduos alimentares para a produção de biogás.

Espaços Verdes e Agricultura Urbana: Copenhaga investe em parques e jardins urbanos, promovendo a biodiversidade e criando espaços de convivência para os residentes. A cidade também apoia a criação de hortas comunitárias e projetos de agricultura urbana.

