

Rev CED^UUA

N.º 47 • ANO XXIV • JANEIRO-DEZEMBRO 2021

DOCTRINA

Especismo, consumo em massa e pandemia da COVID-19 — Uma abordagem à luz dos direitos dos animais não-humanos

Natacha Aimeé Santana de Almeida

O papel dos contratos e dos instrumentos consensuais na política de ambiente — As relações jurídicas entre a administração pública e os particulares

Mafalda Pissarra Diogo

A pegada ecológica nas normas de contratação pública da União Europeia — Uma inovação em benefício do ambiente

Luís Eduardo Andreazi

Cidades sustentáveis, verdes, inteligentes, criativas e circulares

Maria do Céu Colaço dos Santos / Licínio Lopes Martins

JURISPRUDÊNCIA

Análise do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 9 de março de 2022, processo n.º 1600/17.518PTM.E1. S1

Luana Pinho

RECENSÕES

Environmental Rights in Europe and Beyond

Ana Sofia Marques Henriques

Nicolas de Sadeleer, Environmental Principles

Maria J. Paixão

DOSSIER

Reabilitar os rios como forma de ação climática

Ana Catarina Miranda / Regina Falcão / Lígia Vaz de Figueiredo



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

Magazine of the Urbanism Territorial Order and Environment Studies Center Law Review

47

ANO XXIV • 2021



Rev **CEDÖUA**

DIRETOR:

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

DIRETORA ADJUNTA:

Maria Alexandra Aragão
(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 CIENTÍFICO:

Alessandra Sandulli
(Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre)
Antônio Herman Benjamin
(Superior Tribunal de Justiça do Brasil)
Fernando Alves Correia
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
Jacqueline Morand-Deville
(Université Panthéon-Sorbonne)
José Cardoso da Costa
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
José Casalta Nabais
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
José Rubens Morato Leite
(Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina)
Ludwig Krämer
(European Commission, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht,
Universität Bremen)
Manuel Lopes Porto
(Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)
Maria da Glória Garcia
(Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa)
Judith Gifreu i Font
(Universitat Autònoma de Barcelona)

PROPRIEDADE E EDIÇÃO:

CEDOUA — Centro de Estudos de Direito do
Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CORRESPONDÊNCIA:

CEDOUA — Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra / 3004-545 Coimbra
Tel.: 239 833 451 / 239 834 572 Fax: 239 826 481
rcedoua@fd.uc.pt/www.cedoua@fd.uc.pt

EDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO:

GESTLEGAL
Av. Fernão de Magalhães, n.º 136 – Piso 2
Edifício Azul – Salas U-T
3000-171 Coimbra

+351 239 053 838
revistas@gestlegal.pt
www.gestlegal.pt

Periodicidade: Anual
Ano de Publicação: 2021
Número Avulso: 20,00 € (IVA incluído)
Tiragem: 200 Ex.

Depósito Legal: 121196/98
ISSN: 0874-1093
Registo ERC: 128033
Estatuto Editorial: <https://cedoua.fd.uc.pt/revcedoua/>

A reprodução ou cópia, por qualquer meio, em parte ou no todo, desta obra só é permitida com autorização expressa do Editor. A violação desta obrigação é passível de procedimento judicial nos termos da lei.

GESTLEGAL

Índice

DOCTRINA

Especismo, consumo em massa e pandemia da COVID-19 — Uma abordagem à luz dos direitos dos animais não-humanos 9

Natacha Aimeé Santana de Almeida

O papel dos contratos e dos instrumentos consensuais na política de ambiente — As relações jurídicas entre a administração pública e os particulares 19

Mafalda Pissarra Diogo

A pegada ecológica nas normas de contratação pública da União Europeia — Uma inovação em benefício do ambiente 37

Luís Eduardo Andreazi

Cidades sustentáveis, verdes, inteligentes, criativas e circulares 55

Maria do Céu Colaço dos Santos / Licínio Lopes Martins

JURISPRUDÊNCIA

Análise do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 9 de março de 2022, processo n.º 1600/17.518PTM.E1. S1 71

Luana Pinho

RECENSÕES

Environmental Rights in Europe and Beyond 87

Ana Sofia Marques Henriques

Nicolas de Sadeleer, Environmental Principles 95

Maria J. Paixão

DOSSIER

Reabilitar os rios como forma de ação climática 103

Ana Catarina Miranda / Regina Falcão / Lígia Vaz de Figueiredo

ABSTRACTS 113

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS 117

NA RIBEIRA DESTE RIO

Na ribeira deste rio
Ou na ribeira daquele
Passam meus dias a fio.
Nada me impede, me impele,
Me dá calor ou dá frio.

Vou vendo o que o rio faz
Quando o rio não faz nada.
Vejo os rastros que ele traz,
Numa sequência arrastada,
Do que ficou para trás.

Vou vendo e vou meditando,
Não bem no rio que passa
Mas só no que estou pensando,
Porque o bem dele é que faça
Eu não ver que vai passando.

Vou na ribeira do rio
Que está aqui ou ali,
E do seu curso me fio,
Porque, se o vi ou não vi.
Ele passa e eu confio

FERNANDO PESSOA

Poesias. Lisboa: Ática, 1942 (15.ª ed. 1995).

Doutrina

Rev **CEDÖUA**

Especismo, consumo em massa e pandemia da COVID-19

Uma abordagem à luz dos direitos dos animais não-humanos

Natacha Aimeé Santana de Almeida

SUMÁRIO

O presente artigo objetiva demonstrar a relação da pandemia da Covid-19 com o especismo e consumo em massa à luz dos direitos dos animais não-humanos sobre a perspectiva ecocêntrica, utilizando-se do princípio moral da igualdade na consideração dos interesses.

INTRODUÇÃO

Desde a revolução industrial o padrão de consumo na sociedade moderna aumentou consideravelmente, a produção individual/familiar transformou-se em produção de bens e serviços em massa. Se antes era produzido somente o necessário para que se vivesse conforme os ditames do mínimo existencial, hoje, a produção em massa, disponibiliza uma variedade de produtos, que vão se acumulando nas prateleiras do mercado de consumo.

O principal problema do consumo exacerbado é a degradação ambiental e as suas possíveis consequências, para todas as espécies. O ser humano sempre dispôs dos recursos ilimitados do meio ambiente de forma gratuita, exercendo verdadeira supremacia sob as demais espécies. Mas quais as consequências desse comportamento invasivo? Seriam o especismo e o consumo em massa, os responsáveis pelo surgimento da atual pandemia, que tem assolado o mundo?

Para responder a estes questionamentos, o presente ensaio objetiva demonstrar a possível relação da pandemia, do novo coronavírus SARS-CoV-2, como uma das diversas consequências, oriunda das práticas do especismo e consumo em massa. Para tanto, utilizará conceitos dos autores Peter Singer, Zygmund Bauman, Leonidas Donskis, Jeremy Bentham, e outros, além de realizar embasamento em pesquisa bibliográfica de livros, revistas e artigos, que se dedicam ao estudo do tema.

1. O ESPECISMO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO MORAL DA IGUALDADE NA CONSIDERAÇÃO DE INTERESSES E A SOCIEDADE DE CONSUMO EM MASSA

Ao fundamentar o especismo, Peter Singer sugere uma compreensão alargada do princípio da igualdade na consideração dos interesses. Tal princípio consiste em um princípio

moral básico que permite a defesa de forma igualitária a todos os seres humanos ¹. Mas, vale ressaltar que a expansão na compreensão do princípio da igualdade, entre os grupos, não significa necessariamente que todos os grupos devem ser tratados exatamente do mesmo modo. Pois tal tratamento depende da natureza dos membros pertencentes a cada grupo, mas sim que a consideração entre eles deve ser igual ².

Logo, o cuidado para com os seres vivos e a prontidão humana, em considerar seus interesses, não pode estar associado a aspectos pessoais, ou, a capacidades meramente individuais. Assim como existe determinado cuidado ao bem-estar de crianças nascidas na América, que precisam ser ensinadas a ler, também deverá haver o cuidado com os porcos, que necessitam de alimentação e espaços adequados para viverem dignamente ³.

A justificativa para a ampliação do princípio da igualdade seria não limitar sua aplicação apenas aos seres humanos, pois ao passo que se aceita este princípio como uma base moral, fundamental das relações entre os indivíduos da espécie humana, também é expectável, moralmente, que se aceite como base moral sólida nas relações das demais espécies, isto é, animais não-humanos ⁴.

Ao passo que a diversidade de raças não justifica a exploração de algumas em detrimento de outras, ou, que a parca inteligência de alguns indivíduos, não significa que estes possam ser vistos como inferiores, ou possam ser ignorados, também não é plausível que determinados seres, não pertencentes à espécie humana, sejam explorados ou ignorados ⁵.

A isso denominou-se especismo, podendo ser compreendido como um preconceito ⁶ ou ação que favoreça os interesses de membros de uma espécie, em prejuízo dos interesses de outra espécie. Ora “se a posse de grau superior de inteligência não dá a um humano o direito de utilizar outro para os seus próprios fins, como é que pode permitir que os humanos explorem os não humanos com essa intenção” ⁷. O conceito de especismo está intimamente vinculado ao conceito de racismo, pois, assim como os racistas infringem o princípio da igualdade, concebendo maior importância aos interesses da sua raça, em meio a um conflito, os especistas admitem que os interesses da sua própria espécie sejam superiores aos interesses de outras espécies ⁸.

A psicologia social dispõe de algumas categorias de preconceitos que, via de regra, tendem a ocorrer simultaneamente. De acordo com Alport, se um indivíduo é preconceituoso

1 (SINGER, 2000, p. 75).

2 (SINGER, 1975, p. 20).

3 (SINGER, 1975, p. 22).

4 (SINGER, 2000, p. 75).

5 (SINGER, 2000, p. 76).

6 “Juízo baseado em estereótipo acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado” (ALMEIDA, 2020, p.32).

7 (SINGER, 1975, p. 23).

8 (SINGER, 1975, p. 25)

de determinada forma, também o será de outra. Assim, se determinada pessoa se denomina anti-cristão, também será anti-LGBTQIA+, anti-negros, etc. Pretendendo explicar esse padrão comportamental, Prato utiliza-se dos conceitos da dominância social, que se fundamenta em uma particularidade da personalidade, consistindo na predileção por hierarquias firmadas na desigualdade social ⁹.

Para Dhont, em meio a relação homem-animal de dominação social, as mesmas ideologias sociológicas que justificam hierarquias entre humanos, também justifica hierarquias de homens perante os animais, pois, assim como certas raças, mulheres e os indivíduos LGBTQIA+, os animais também não seriam merecedores de dignidade ¹⁰.

Para além do racismo, autores como Simone Felipa (2013), também relaciona a violência institucionalizada aos animais, em ambientes residenciais e públicos como circos, zoológicos e abatedouros, à violência contra mulheres, crianças e adolescentes na esfera doméstica, pois, nesses casos, os seres humanos e não-humanos violentados, compartilham do confinamento ¹¹.

Assim como Peter Singer, o utilitarista Jeremy Bentham, também ponderava a utilização do princípio da igual consideração dos interesses, como um princípio básico, que poderia ser aplicado aos animais não humanos, sobretudo, quando pondera que “poderá existir um dia, em que o resto da criação animal adquirirá aqueles direitos que nunca lhe poderiam ter sido retirados, senão pela mão da tirania” ¹². Diferentemente de Peter Singer, Bentham julgava necessário que, o sofrimento fosse uma característica essencial para a aplicação da consideração igual, logo, o ponto fulcral, para a consideração igualitária, estava pautado na aptidão ao sofrimento, pois isto denotaria a capacidade dos animais não-humanos sentirem ¹³.

Para a moral ética, de Peter Singer, a insensibilidade ao sofrimento de um ser, não tem justificação moral, quer sejam animais humanos ou não humanos, pois, o princípio da igualdade determina que o sofrimento seja considerado de modo igualitário, para todos ¹⁴.

A insensibilidade é uma característica explícita da sociedade moderna. De acordo com Zygmunt Bauman a modernidade líquida ¹⁵ vive hoje a perda da sensibilidade, caracterizando-se em uma verdadeira cegueira moral.

⁹ (MORAES, 2021, p. 14)

¹⁰ (MORAES, 2021, p. 14).

¹¹ (FELIPA, 2013, p. s/n).

¹² (1975, p. 23 apud BENTHAM, 1970, p. s/n).

¹³ (SINGER, 1975, p. 24).

¹⁴ (SINGER, 2000, p. 78).

¹⁵ Por modernidade líquida o autor refere-se a uma mudança paradigmática, que teria ocorrido na sociedade, por influência do “manifesto comunista” que se arraigou em todos os níveis da sociedade. Para tanto, usa a metáfora do sólido e do líquido, para explicar a liquidez pela qual a humanidade tem passado, isto é, a ausência de valores, morais e éticos, bem como a incapacidade de preservar e manter as tradições. (BAUMAN, 1999).

Partindo da premissa de que a sociedade passa por um estado de cegueira moral e, total ausência de sensibilidade com os seres da sua própria espécie, o que impediria que tal comportamento não se repetisse com os seres das demais espécies? Ou seja, o especismo tornar-se a exteriorização de um comportamento imoral, pautado na individualidade e supremacia de uma espécie que se julga superior as demais, sendo, em uma conotação maniqueísta, visto como a representação do mal. Segundo Leonidas Donskis, o mal não é fruto apenas de guerras ou regimes totalitários. Na sociedade líquida ele se exterioriza, quando não se deixa reagir ao sofrimento, quando a insensibilidade evita o olhar ético silencioso ¹⁶.

Em meio à mudança paradigmática pela qual a sociedade passou, foi necessário, sobretudo, no aspecto econômico, a libertação das obrigações éticas, ou, como Thomas Carley prefere dizer, “deixar restar somente o nexo dinheiro”. Consequentemente a ordem econômica passou a dominar a vida humana ¹⁷.

Com a dominação da ordem econômica, na vida humana, os indivíduos dessa sociedade líquida adquiriram o que se denomina “cultura de consumo” ¹⁸, classificada por Max Weber como “tipos ideias” ¹⁹. Na cultura do consumo, os bens duráveis, que eram produzidos na sociedade de produtores ²⁰, passam a ser substituídos por bens não duráveis, oferecendo meramente a satisfação de desejos momentâneos a seus indivíduos. O consumismo não se traduz na necessidade, mas na intensidade de desejos crescentes e, consequentemente, na célere substituição dos objetos ²¹.

Em virtude da alta demanda do mercado de consumo para suprir os anseios dos indivíduos da sociedade de consumo, sobretudo por influência da moda, os animais começam a ser vistos meramente como objetos de satisfação. Os pelos de animais são simples detalhes dos casacos da mais alta costura. O comércio de pele, também é uma das formas de especismo segundo Peter Singer, que em sua obra “Libertação Animal” discorre sobre a triste situação das raposas árticas, guaxinins, martas e furões que, na maior parte das vezes, são tirados de seus habitats naturais e postos em pequenas gaiolas metálicas, que medem cerca de 1 metro, para serem explorados na produção intensiva de peles ²².

Para além do especismo, praticado em razão do comércio de peles, o próximo capítulo destina-se à prática do especismo no consumo animal para alimentação humana e, a sua possível relação com o desencadeamento da pandemia do novo coronavírus.

16 (BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas, 2016, p. 19).

17 (BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas, 2016, p. 10-11).

18 Termo utilizado por Zygmunt Bauman no livro vida para consumo.

19 Termo utilizado por Zygmunt Bauman no livro vida para consumo que correspondem as ferramentas usadas para analisar a sociedade (2008, p. 40).

20 Termo utilizado por Zygmunt Bauman para classificar uma sociedade sólida pautada no trabalho, produzindo bens de grande durabilidade. (2008, p. 42).

21 (BAUMAN, Zygmunt, 2008, p. 40-44).

22 (SINGER, 1975, p.114).

2. PANDEMIA DA COVID-19 E A SUPREMACIA HUMANA PELO ESPECISMO E CONSUMO EM MASSA

Há cerca de 2 anos o SARS-CoV-2 tem sido responsável pela morte de centenas de pessoas, em todos os continentes do globo. De acordo com dados do *coronavirus resource center* ²³ da *University of Medicine Johns Hopkins*, o total de óbitos chega a 5.333.423 (cinco milhões, trezentos e trinta e três mil e quatrocentos e vinte e três pessoas); aproximadamente 272.412.205 (duzentos e setenta e dois milhões, quatrocentos e doze mil e duzentos e cinco) pessoas já testaram positivo à doença, desde o início da pandemia em dezembro de 2019.

Um estudo global convocado pela Organização Mundial da Saúde — OMS, em relatório ²⁴ publicado em 30 de março de 2021, que reuniu uma equipe multidisciplinar de especialistas, com o fim de compreenderem a origem do vírus que propagou a pandemia da Covid-19, expôs que o epicentro teria sido o mercado de animais silvestres na cidade de Wuhan, na China.

Tal mercado é amplamente conhecido pela venda de animais silvestres e domésticos vivos, bem como a venda de carne fresca sem qualquer tipo de refrigeração. Em meio aos impactos causados pela propagação do vírus, constata-se que as evidências apontadas por estudiosos ambientalistas do clima, sobre a ameaça da vida pelo antropocentrismo, são legítimas ²⁵, sendo a COVID-19 apenas uma constatação dos diversos alertas que vem sendo realizados, sobre a necessidade de mudança de hábitos alimentares pela população mundial.

Em mercados como o de Wuhan, os animais silvestres são postos em pilhas e mais pilhas, em condições sanitárias extremamente precárias e, o mais preocupante, é que esses tipos de mercados existem em toda a China, sudeste da Ásia e Indonésia ²⁶.

De acordo com o programa da ONU para o meio ambiente — Pneuma —, a utilização de carne selvagem tem relação direta com a contaminação entre humanos pelo vírus *monkeypox*, pertencente ao grupo da varíola. Logo, é evidente que a invasão de habitats, nunca antes explorados para executar obras de infraestrutura e atividades econômicas, que viabilizam acesso à carne selvagem, tem aumentado o risco de doenças para os seres humanos ²⁷.

²³ Dados obtidos no dia 16/12/2021 às 17:19hs. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 16 dez, 2021.

²⁴ Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/origins-of-the-virus>. Acesso em: 18 dez, 2021.

²⁵ (PERROTA, 2020, p. 2).

²⁶ (CROSTA, Andrea; NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

²⁷ (ONU. **Consumo de carne selvagem aumenta risco de doenças de origem animal**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/09/1763302>. Acesso em 19 dez, 2021).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas — ONU, aproximadamente 60% das doenças infecciosas e 75% das doenças infecciosas resultantes em seres humanos, incluindo a COVID-19, são doenças zoonóticas²⁸. Para David Quammen, autor do livro “*spillover: um alerta sobre a próxima pandemia*” a zoonose refere-se a uma infecção animal transmissível aos seres humanos”²⁹.

Nunca houve dúvida se a humanidade passaria por uma pandemia desencadeada por um vírus, a dúvida sempre foi quanto tempo demoraria para que isso acontecesse. Por isso os coronavírus já vinham sendo monitorados pelos cientistas, devido a sua potencialidade. Como explica David Quammen, os vírus aproveitam-se das oportunidades, e o consumo de animais silvestres parece ter sido a oportunidade para o triunfo evolucionário do SARS-CoV-2³⁰.

Da década de 60 aos dias atuais, as doenças zoonóticas têm sido constantes. Em 1961 apareceu a febre hemorrágica boliviana, ocasionada pelo vírus machupo; em 1967 a Alemanha capturou macacos, do Uganda, com o objetivo de experiências científicas, mas os animais estavam contaminados com o vírus marburg; em 1976 ocorreu o primeiro surto de ebola na África; em 1981 teve o reconhecimento do HIV, que provocou a pandemia da AIDS; em 1992, nos Estados Unidos, aconteceu o primeiro surto de Rotavírus; em 1994 apareceu o vírus hendra, na Austrália; em 1998 o aparecimento no vírus nipah na Malásia e Bangladesh; em 2003 surgimento da SARS, ocasionado por um coronavírus vindo da China; em 2012 surgimento da mers provocado por outro coronavírus, vindo da Península Arábica e, em 2014 surto do zika vírus³¹.

Para David Quammen, todos esses surtos de doenças desencadeadas por vírus representam uma cadeia *ad aeternum*, um padrão que vem se repetindo, onde um desses vírus têm sido o responsável pela pandemia global pela qual a humanidade tem passado³².

De acordo com Cheryl Stroed³³, não se pode culpar a natureza, ou os animais, pelas epidemias, ou pandemias como a da COVID-19. É o ser humano, com o seu comportamento, que vem ocasionando o desequilíbrio dos ecossistemas. A aglomeração de animais

28 (ONU. **Direitos humanos, meio ambiente e covid-19**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/relatorios/direitos-humanos-meio-ambiente-e-covid-19-mensagens-chave>. Acesso em: 18 dez, 2021).

29 (QUAMEN, David; NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

30 (QUAMEN, David; NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

31 (QUAMEN, David; NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

32 (QUAMEN, David; NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

33 (STROED, Cheryl; NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

de diversas espécies nos mercados vivos têm sido uma das causas para contato humano com esses animais, e consequente aparecimentos de doenças infecciosas, assim como a destruição de seus *habitats*.

Para Chengxin Zhang, tudo indica que o vírus que estava em um morcego teria infectado um pangolim e, o pangolim teria transmitido o vírus aos seres humanos, através do consumo da sua carne ³⁴.

O consumo habitual de animais na alimentação, é provavelmente a mais remota forma do uso de animais, consistindo no fundamento que decreta a “crença de que os animais existem para o nosso prazer e convivência” ³⁵. Peter Singer, defende que a utilização da carne animal para alimentação “representa mais um luxo que uma necessidade”, pois os indivíduos da sociedade industrializada poderiam ter acesso a uma alimentação adequada, sem a necessidade de fazerem uso da carne dos animais ³⁶.

Outrossim, sobre a perspectiva da ética, na utilização da carne de animais na alimentação dos seres humanos, é primordial ponderar que os interesses humanos sejam relativizados e equilibrados com o bem-estar dos animais, pois no princípio da igualdade na consideração de interesses, não é permitido que interesses maiores sejam precedores de interesses menores ³⁷.

Com os hábitos atuais da sociedade, os animais vem sendo submetidos a condições de vida degradantes às custas da promoção da satisfação dos paladares do mundo. São retirados de seus *habitats* naturais e postos à venda em mercados, como o de Wuhan. Para se ter carne à mesa, a um preço minimamente acessível, a sociedade fecha os olhos para os meios de produção cruéis, em que animais são postos em ambientes superlotados durante toda a sua vida. São máquinas ao serviço da supremacia humana ³⁸.

O consumo exacerbado de animais para alimentação, sobretudo o desrespeito empregado para a obtenção deste, reflete a supremacia que os seres humanos têm em relação as demais espécies. Se é inaceitável que uma raça se sobreponha a outra, também deve ser inaceitável que o ser humano se sobreponha aos seres não-humanos, sem considerar que em ambos os casos há o compartilhamento do mesmo interesse, viver. O exercício do especismo pautado na ideia imoral da supremacia de um ser humano sobre um ser não-humano, ou do ser humano sobre a natureza como um todo pode desencadear graves consequências, incluindo a impossibilidade da permanência da vida no planeta.

34 (ZHANG, Chengxin. NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. **Coronavírus: Alerta Ambiental**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021).

35 (PETER, 2000, p. 82).

36 (PETER, 2020, p. 83).

37 (PETER, 2000, p. 83).

38 (PETER, 2000, p. 83-84).

CONCLUSÃO

A humanidade tem sido a principal responsável pelo desencadeamento das piores catástrofes pela qual tem passado, sobretudo, pelos seus hábitos alimentares exóticos, que a cada dia tem clamado por animais diferentes; o conseqüente desrespeito pela biodiversidade da natureza, através das queimadas e desmatamentos nas florestas de todo o mundo; o consumo em massa que se instalou e a sua conseqüente produção de lixo em escala global, etc.

Todas estas ações têm trazido conseqüências catastróficas, e talvez irreversíveis para a vida. A COVID-19 tem sido apenas uma conseqüência das escolhas que os seres humanos vêm fazendo, e vale questionar: será que tais escolhas justificam a perda das centenas de pessoas que já morreram ou que ainda vão morrer com a pandemia da COVID-19? Justifica a extinção de espécies? Ou o sofrimento pelo qual os animais são submetidos para que o ser humano sacie os seus desejos egoístas?

Mais que mudar os hábitos, para evitar pandemias mortais, é preciso mudar a forma antropocêntrica de como se enxerga a natureza e toda a sua biodiversidade. A natureza precisa ser vista a partir de uma lente singular, como uma complexa rede neural, onde tudo está intimamente conectado e, que qualquer ação humana invasiva, tem aptidão de trazer graves conseqüências. Por isso é importante que os seres humanos adaptem a sua forma de viver, respeitando as outras espécies e compreendendo que a vida é, igualmente de interesse de todos, sejam eles humanos ou não-humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2020.
- BAUMAN, Zygmunt. MODERNIDADE LÍQUIDA. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- , BAUMAN, Zygmunt. Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. CEGUEIRA MORAL — A perda da sensibilidade na modernidade líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- FELIPE, Sônia T. Somatofobia: violência contra animais humanos e não-humanos; as vozes dissidentes na ética antiga. Revista Pensata Animal, Vol. 1, n.º 2, 2007 Disponível em: <https://olharanimal.org/somatofobia-violencia-contra-animais-humanos-e-nao-humanos-as-vozes-dissidentes-na-etica-antiga-parte-i/>. Acesso em: 15 dez, 2021.
- JOHNS HOPKINS, University of medicine. Coronavirus resource center. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 16 dez, 2021.
- MORAES, Mariana Machado. Senciência como fundamento do direito dos animais. Universidade Portucalense, 2021. Disponível em: <http://repositorio.uportu.pt/xmlui/handle/11328/3590>. Acesso em 18 dez, 2021.
- NATIONAL GEOGRAPHIC, 2020. Coronavirus: Alerta Ambiental. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D6lzPPyWXhA>. Acesso em: 16 dez, 2021.
- ONU. Consumo de carne selvagem aumenta risco de doenças de origem animal. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/09/1763302>. Acesso em 19 dez, 2021
- ONU. Direitos humanos, meio ambiente e covid-19. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/relatorios/direitos-humanos-meio-ambiente-e-covid-19-mensagens-chave>. Acesso em: 18 dez, 2021.

ONU. Origins of the SARS-CoV-2 virus. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/origins-of-the-virus>. Acesso em 18 dez, 2021.

PERROTA, Ana Paula. Serpentes, morcegos, pangolins e “mercados úmidos” chineses: Uma crítica da construção de vilões pandêmicos no combate à covid-19. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 2020. P. 1-6 Disponível em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-1>. Acesso em 16 dez, 2021.

SINGER, Peter. Ética prática. Tradução de Álvaro Augusto Fernandes. Lisboa: Gradiva, 2000.
—, Liberação animal. Tradução de Maria de Fátima St. Aubyn. Porto: Via Optima, 2000.

Palavras-chaves: Covid-19; Especismo; Consumo em Massa; Direito dos Animais Não-humanos.

O papel dos contratos e dos instrumentos consensuais na política de ambiente

As relações jurídicas entre a administração pública e os particulares

Mafalda Pissarra Diogo ¹

SUMÁRIO

O recurso a instrumentos contratuais e de concertação na configuração das relações jurídico-administrativas entre a Administração Pública e os particulares poderia colmatar as insuficiências que o clássico ato administrativo tem revelado, sobretudo por convocar os operadores económicos para a determinação das suas obrigações ambientais. O futuro pode passar pela criação de momentos de verdadeira contratualização dentro do tradicional procedimento administrativo.

“Daí que, se a intenção de agir não for sustentada num forte sentimento de justiça, uma justiça funda e alargada, que absorva a incerteza, a confiança na acção política esboroa-se. A questão da política ambiental imposta pela justiça ambiental é, assim, uma questão de confiança”. MARIA DA GLÓRIA GARCIA

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Como se sabe e vem vendo, o direito do ambiente é predominantemente concretizado através de mecanismos próprios do direito administrativo ², com destaque inegável do ato

¹ Advogada Associada da PLMJ e pós-graduada do CEDOUA.

² Relativamente ao protagonismo do direito administrativo na tutela do ambiente, explica JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS que “[a] partir do momento em que a defesa do ambiente passou a significar defesa de interesses colectivos e públicos, a “política ambiental” a desenvolver no interior dos Estados teve de recorrer ao direito administrativo, uma vez que a intervenção do Estado (enquanto pessoa colectiva pública que, no seio da comunidade nacional, está incumbida do desempenho da actividade administrativa, sob a direcção do Governo) se deve apoiar directamente nesse direito. Outra razão justificativa do papel do direito administrativo em sede ambiental prende-se com a sua maior aptidão para regular questões de índole técnica. Ao passo que o direito constitucional se refere às opções básicas de organização e funcionamento da comunidade jurídica e política, tais opções são concretizadas ao nível do direito administrativo, o qual tem instrumentos aptos para esse objectivo. (...) sendo imprescindível que a Administração se ocupe da interpretação, especificação, pormenorização e, por vezes, desenvolvimento dos preceitos legais através de regulamentos administrativos. (...) posteriormente, [a Administração] vai praticar os actos administrativos indispensáveis à autorização e licenciamento de

administrativo. De facto, praticamente toda a legislação ambiental parece estar desenhada de modo a que os agentes cuja atuação possa interferir com os componentes ambientais³ tenham de, previamente, entrar em relação com entidades administrativas e requerer uma aprovação ou, pelo menos, uma aceitação condicionada das suas pretensões. Neste sentido, vai o artigo 19.º da Lei de Bases da Política de Ambiente (LBPA)⁴, segundo o qual “[a]s atividades públicas ou privadas, potencial ou efetivamente poluidoras, ou ainda suscetíveis de afetar significativamente o ambiente e a saúde humana, estão sujeitas a prévio licenciamento ou autorização nos termos da legislação aplicável”⁵. E, ultrapassada essa fase de aprovação, esses mesmos particulares serão, periodicamente, alvo de inspeções (muitas vezes também apelidadas de vistorias, auditorias ou ações de controlo), levadas a cabo pela Administração Pública (em cumprimento do artigo 21.º da LBPA⁶), com o propósito de avaliar, *in locu*, o cumprimento do (praticamente infundável) espólio de legislação ambiental aplicável, bem como das condições prescritas pelos atos administrativos relativos ao desenvolvimento da sua atividade⁷.

atividades susceptíveis de produzirem impactes ambientais, ao controlo, fiscalização e sancionamento das condutas com efeitos ambientais nocivos e outras formas de fixar a disciplina ambiental dos casos concretos sujeitos à sua apreciação. Daí que toda a “aparelhagem” técnica do direito administrativo, designadamente contida em regulamentos e actos administrativos, venha a desempenhar um papel de relevo única na ordenação jurídica do ambiente. — in *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2007, págs. 32 e 33.

3 Os componentes ambientais, elencados no artigo 10.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que define as bases da política de ambiente, incluem “o ar, a água, o mar, a biodiversidade, o solo e o subsolo, a paisagem”, sendo ainda reconhecida a importância “dos recursos naturais e dos bens e serviços dos ecossistemas”. Já quanto aos componentes associados a comportamentos humanos, o artigo 11.º do mesmo diploma diz serem eles “as alterações climáticas, os resíduos, o ruído, e os produtos químicos”.

4 Aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril (já referida na nota de rodapé anterior).

5 “O ato autorizativo ambiental é a decisão através da qual o órgão administrativo competente concretiza a conciliação entre o interesse, de carácter pessoal ou patrimonial do destinatário (que pode ser público) e o interesse público e colectivo da gestão racional dos componentes ambientais. Num domínio em que a fragilidade, escassez e relevância pública dos bens impõe a regra da proibição sob reserva de permissão, a figura da autorização desponta simultaneamente como chave da dinamização de posições jurídicas fundamentais ambientalmente condicionadas e de salvaguarda do interesse de preservação do ambiente” — GOMES, CARLA AMADO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa, AAFDL, 2018, pág. 157.

6 Que prescreve que “[o] Estado exerce o controlo das atividades suscetíveis de ter um impacte negativo no ambiente, acompanhando a sua execução através da monitorização, fiscalização e inspeção, visando, nomeadamente, assegurar o cumprimento das condições estabelecidas nos instrumentos e normativos ambientais e prevenir ilícitos ambientais”.

7 A este propósito, vigora entre nós a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto), que estabelece o regime aplicável às contraordenações ambientais (e também do ordenamento do território), que correspondem a “todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima” (artigo 1.º, n.º 2). É digno de menção que as coimas associadas a contraordenações ambientais, classificadas como leves, graves ou muito graves (artigo 21.º), podem variar entre EUR 200 e EUR 5.000.000 (artigo 22.º), podendo ser acompanhadas de sanções acessórias com potencial altamente impactante, como é o caso da interdição do exercício de profissões ou atividades cujo exercício dependa

Daqui se retira que, entre nós — e à semelhança do que acontece noutros ordenamentos jurídicos⁸ — o direito de ambiente se rege (pelo menos, como regra) por um sistema de “*command and control*”⁹; predominam, pois, relações de direito administrativo, desveladas e unilaterais, em que o ente público, munido do seu característico *ius imperii* e de prerrogativas de discricionariedade, estabelece os termos e condições por que o ente requerente deve pautar a sua interação com o meio ambiente^{10 11}.

Não obstante a indiscutível vocação deste ramo clássico do direito para regular matérias ambientais, e apesar de o ato administrativo ter surgido como a panaceia para a (in) sustentabilidade ambiental e de, ainda hoje, permanecer na posição de meio predileto, este estado de coisas não se mantém acriticamente. Na verdade, já desde o fim do

de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública (por um período máximo de três anos), do encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa ou da cessação ou suspensão de licenças, alvarás ou autorizações relacionados com o exercício da respetiva atividade (alíneas b), f) e g), do n.º 1, do artigo 30.º).

8 Diferente será o caso, por exemplo, da Holanda, “*habitualmente considerada como a pátria dos acordos voluntários ambientais e, em geral, a ordem jurídica onde se deram os primeiros passos firmes para a utilização do mecanismo contratual na ordenação jurídica do ambiente, numa abordagem sectorial ou «sector a sector»*” — Cfr. DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 937.

9 Nas palavras de JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, este sistema (surgido nos Estados Unidos da América, nos anos 70 do Século XX, após a promulgação do vanguardista National Environmental Policy Act (NEPA)) “*implica a regulação e prática administrativas de comando das fontes poluidoras de emissão, concretizadas através da fixação de standards ambientais de emissões ou efluentes, de autorizações (onde se determinam, entre outros elementos, os requisitos de funcionamento das fontes e os limites de emissões permitidos, na fase embrionária do direito do ambiente sobretudo baseados em exigências tecnológicas, o que implica muitas vezes a própria prescrição das tecnologias a usar), de programas de fiscalização e de controlo, de sanções destinadas a punir os incumpridores, de mecanismos de responsabilidade e do grande relevo atribuído ao controlo judicial, através da previsão da possibilidade de interposição de ações judiciais (citizen suits) para tutela do ambiente*” — in *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 286.

10 A título ilustrativo, pense-se no exemplo de escola em que uma unidade industrial, dotada de chaminés que emanam poluentes para o ar, se instala nas proximidades de um curso de água, para onde encaminha diretamente as suas águas residuais. Ora, essa descarga das águas residuais pode ter lugar, contanto que seja apresentado, na Agência Portuguesa do Ambiente, um pedido destinado à obtenção de um Título de Utilização de Recursos Hídricos para esse efeito — assim determina a Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, bem como o Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, devendo estes pedidos ser acompanhados dos elementos instrutórios indicados na Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro. E, porventura, dependendo da atividade levada a cabo nessa instalação, a sua entrada em funcionamento só poderá ocorrer após a obtenção de uma Licença Ambiental (obrigação esta que decorre do disposto no Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto) ou mesmo de uma Declaração de Impacte Ambiental favorável ou favorável condicionada (Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro).

11 Isto dito, importa notar que o direito do ambiente já imprimiu, e continua a imprimir, notas suas ao direito administrativo clássico — de onde nasce, aliás, a sua autonomia, individualidade e especificidade dentro do direito público (qual filho emancipado!) — para que os seus desígnios sejam tão bem servidos quanto possível. Exemplos paradigmáticos disso mesmo são os procedimentos de licenciamento ambiental e de avaliação de impacte ambiental, a que se aludiu na nota de rodapé anterior.

Século passado que se vem tornando notória a sua incapacidade coercitiva e o seu consequente potencial de ineficácia. Desde logo, aponta-se que “os decisores públicos, além de, não raramente, dispõem de uma quantidade insuficiente de informação, tendem a compartimentar os problemas e, no domínio em causa, não só o perfeito conhecimento da realidade sobre a qual se vai actuar é crucial, como também se exige um tratamento inter-relacional das questões ou uma abordagem integrada das mesmas”¹². Ora, atenta a componente altamente técnica das matérias ambientais, facilmente se antecipa que este alheamento da realidade concreta que se pretende regular culmina(rá) na tomada de decisões desajustadas, cujos destinatários não se encontrarão aptos (ou dispostos) a cumprir. Aliando estes fatores à já natural oposição por parte dos particulares ao investimento em tecnologias para otimização do seu desempenho ambiental, apenas se pode concluir que, por um lado, ficaram abertas as portas ao incumprimento das decisões administrativas¹³ e, por outro, ficou aberta a janela para a entrada em cena de outras formas de regulação. Assistiu-se, pois, a um verdadeiro movimento de reajuste nos instrumentos à disposição do Estado para alcançar os objetivos ambientais pretendidos, verificando-se “uma

12 SOARES, CLÁUDIA DIAS, *A influência dos stakeholders sobre a escolha dos instrumentos de política ambiental in Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, págs. 203 e 204.

13 Neste sentido, MARK KIRBY, segundo o qual “[e]sta realidade começa a mudar, sobretudo no decurso do anos oitenta e noventa, a partir do momento em que se desenvolve a consciência de que os instrumentos externos de regulação administrativa não são aptos a obter uma conformação, em larga escala, das condutas dos empresários privados. Por um lado, porque estes resistem a adaptar os seus processos produtivos aos standards ambientais mínimos legalmente definidos, na medida em que tal acarreta uma diminuição acentuada na eficácia marginal do capital e, por outro, porque, com bastante frequência, as empresas poluentes não reúnem condições para se adaptarem às novas exigências das normas administrativas ambientais, o que leva a que a aplicação rigorosa e inflexível dessas normas possa produzir externalidades económicas e sociais da maior gravidade” — in *Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa*, Lisboa, AAFDL, 2001, pág. 26. Também a este propósito, embora numa perspectiva mais ampla sobre a hipótese do Estado de Direito Ambiental, PAULO CASTRO RANGEL alude ao défice de execução da multitude de regras jurídico-ambientais: “(...) a ideia de que uma alteração material-qualitativa dos objetivos do Estado tem necessariamente consequências sobre as técnicas e os instrumentos jurídico-administrativos de «regulação-intervenção», pré-ordenados às múltiplas actividades (de planeamento, de prevenção e controlo, de conformação e promoção) reclamadas pela delicada questão ambiental, é ainda cristalinamente demonstrada pelo fenómeno, a que frequentemente se alude na literatura especializada e no discurso mediático-político, do endémico «défice de execução» (Vollzug Defizit) da multitude das regras jurídico-ambientais. Do ângulo da organização administrativa, mas na mesma «onda de frequência», devem destacar-se, finalmente, as dificuldades que sobrevêm para a eficaz aplicação do direito do ambiente da complexa e rígida estrutura política e administrativa de produção e aplicação das respetivas normas (...). Numa palavra, a ocorrência inegável de uma larga margem de «cifras negras» na execução das regras do direito do ambiente postula a adopção de novos instrumentos jurídicos, porventura mais adequados e aptos a uma conseguida realização das novas e pre-cipuas finalidades que hoje se impõem a Estado de Direito.” (in *Concertação, programação e direito do ambiente* (— A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, págs. 14 a 19).

intensificação do recurso a formas contratuais como instrumento de política de combate à poluição, de aplicação de normas ambientais e de intervenção administrativa em matérias relacionadas com o ambiente ¹⁴ ¹⁵.

É aqui, pois, que importa dar conta do objeto do presente texto: procurar-se-á, pois, proceder a uma (necessariamente breve) análise do papel dos mecanismos contratuais e de concertação na configuração das relações jurídico-administrativas entre a Administração Pública e os particulares, no contexto de uma política de ambiente em que (ainda) impera o direito administrativo.

2. OS CONTRATOS AMBIENTAIS NA POLÍTICA DE AMBIENTE

Como bem sabemos da doutrina civilística, a figura do contrato corresponde a um negócio jurídico bilateral em que se manifestam “duas ou mais vontades, com conteúdos diversos, prosseguindo distintos interesses e fins, até opostos, mas que se ajustam reciprocamente para a produção de um resultado unitário” ¹⁶. A ideia de que a definição de padrões ambientais pode ocorrer por meio de um instrumento como este, em que as partes, possivelmente, se encontram em situações de paridade — porque munidas dos mesmos poderes de negociação e de definição do concreto conteúdo contratual —, pode parecer algo estranha ¹⁷.

Como se disse, a prática demonstra (com maior ou menor sucesso) que estas matérias são definidas “de cima para baixo”, podendo a Administração Pública sentenciar as pretensões que lhe são dirigidas com um “sim”, um “não” ou, nalguns casos, um “sim, mas...”. Além disso, a ideia de consensualidade subjacente a um contrato parece não ser compatível com a presença, num dos lados, de um ente público incumbido de garantir que o ambiente sai o mais ileso possível das interferências humanas em causa e, do outro, de operadores industriais, promotores de projetos infraestruturais ou exploradores agropecuários, cuja atuação se encontra, nas mais das vezes, orientada para o lucro e para a

¹⁴ KIRBY, MARK BOBELA-MOTA, *Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa*, Lisboa, AAFDL, 2001, págs. 27 e 28.

¹⁵ A par destes, outros instrumentos de mercado foram surgindo, como a aplicação de taxas ou mecanismos de aquisição de licenças (cfr. por exemplo, o recente Decreto-Lei n.º 12/2020, de 6 de abril, que estabelece o regime jurídico aplicável ao comércio de licenças e emissão de gases com efeito de estufa).

¹⁶ COSTA, MÁRIO JÚLIO ALMEIDA, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, Coimbra, Almedina, 2009, pág. 44.

¹⁷ Neste sentido, e a propósito dos contratos-programa de redução da carga poluente, que abaixo serão objeto de menção e análise, escreve PAULO CASTRO RANGEL: “[e] se não restam dúvidas de que o «espírito do tempo» é propício à contratação e à negociação, nem sempre serão liquidados o sentido e o alcance do emprego, pela Administração, de um instituto (contrato) «nado e criado» no hemisfério do direito privado”. — RANGEL, PAULO CASTRO, *Concertação, programação e direito do ambiente* (— A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pág. 47.

rentabilização daquele que é o seu negócio¹⁸. Aliás, estes seus desideratos não se compadecem, desde logo, com os elevados custos de adoção de soluções ambientalmente sustentáveis, de acordo com as melhores técnicas disponíveis¹⁹. Em rigor, pode até nem se tratar de proceder a uma “adoção”, mas antes a uma adaptação das instalações e equipamentos já em funcionamento, o que pode tornar o processo bem mais dispendioso do que implementar “soluções verdes” *ab initio*.

Mas a verdade é que esta malha de interesses polarizados — que, aparentemente, só por meio de uma decisão impositiva se desenlaçaria — não é impeditiva do recurso a instrumentos de natureza contratual. Bem pelo contrário.

Em primeiro lugar, em termos político-institucionais, trata-se de uma solução a que subjaz uma lógica mais democrática do que aquela que emana de um procedimento administrativo²⁰. Com efeito, proporcionando-se uma “relação mais colaborativa entre actores

18 Naturalmente, a Administração Pública não se enquadra neste elenco de entidades voltadas para o lucro, uma vez que, quando leva a cabo projetos com repercussões ambientais — e, por isso, sujeitos à legislação ambiental como se fossem de iniciativa privada —, sempre terá em vista (ou, pelo menos, deverá ter em vista), de modo exclusivo, a satisfação dos interesses da comunidade — cfr. artigo 266.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual “[a] Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. E a verdade é que tanto a construção de uma estrada como a preservação do ambiente satisfazem o interesse público, pelo que o Estado nunca deverá olvidar o segundo objetivo, mesmo quando está no encaço do primeiro. Assim sendo, na negociação de um contrato ambiental entre dois entes públicos, as posições das partes não estarão, à partida, tão distantes assim; afinal, todos “estarão ali para o mesmo”.

19 As melhores técnicas disponíveis (MTD) vêm definidas no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto: “1 — As MTD correspondem à fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das atividades e dos respetivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituírem a base dos VLE e de outras condições de licenciamento, com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões e o impacte no ambiente no seu todo, considerando-se o seguinte :a) «Melhores», as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo; b) «Técnicas», o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada, bem como as técnicas, incluindo tecnologias, utilizadas no processo de produção; c) «Disponíveis», as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector económico em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional, desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis”. Sobre as MTD no âmbito de atos autorizativos, explica CARLA AMADO GOMES que “[o] advento do risco obrigada a Administração a antecipar o momento preventivo e a lançar mão de instrumentos de composição do acto autorizativo que nele introduzam cláusulas indutoras de reacção adaptativa à realidade, física e técnica, em permanente mutação. (...) as MTDs traduzem o compromisso entre o imperativo de antecipação de riscos e a necessidade de manter um determinado nível de crescimento económico, sobretudo no plano do desenvolvimento industrial. Ao operador exige-se que utilize na sua instalação as inovações técnicas mais recentes e avançadas no sentido da eliminação ou minimização da poluição sem, todavia, lhe impor bitolas de prevenção tão elevadas e onerosas que o asfixiem” — GOMES, AMADO CARLA, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa, AAFDL, 2018, pág. 162.

20 De acordo com PAULO CASTRO RANGEL, “[...] poderá aditar-se, até pela carga sugestiva da fórmula, um «Estado de quinta dimensão» que, dotado, ao nível da estrutura relacional com a comunidade dos sócios, da «plasticidade» postulada pela hipótese neocorporativa, perseguirá, já no patamar dos objetivos fundamentais, a

públicos e actores privados, (...) os acordos ambientais, mais do que uma forma de desregulação, constituem um passo para a modernização ecológica e para a internalização dos problemas ambientais, numa forma de intervenção mais preventiva, participativa e reflexiva ²¹; isto é, uma verdadeira concretização do princípio da cooperação entre a Administração Pública e os particulares ²².

Em segundo lugar, o facto de a celebração de um contrato pressupor uma prévia negociação, enquanto processo verdadeiramente participado, em que o operador económico tem um papel ativo e de poder no alinhamento das suas obrigações, sana, desde logo, o problema da falta de informação dos decisores públicos que anteriormente se identificou — contornando também o eventual desconhecimento dos operadores económicos perante as suas obrigações ambientais. As partes poderão, pois, agregar conhecimentos teóricos, mas também práticos e, sobretudo, o particular tem espaço para “pôr em cima da mesa” o seu historial e outros elementos da sua concreta situação ²³. Isto, idealmente, culmina na adoção de uma solução ótima: suficientemente exigente para garantir a proteção do ambiente (e, portanto, satisfatória para a Administração Pública e para o interesse público, que esta sempre deve visar satisfazer) e, simultaneamente, viável para o particular prosseguir a sua atividade, sem sufoco ou oneração excessiva ²⁴. Na verdade, é até

realização de uma democracia politicamente participada, economicamente livre, socialmente justa e ambientalmente equilibrada. Tratar-se-ia, se se preferir, da hipótese de um Estado Pós-Social, ou da hipótese de um Estado de Direito Ambiental (...). Os valores ambientais, ecológicos, de qualidade de vida, não são, por conseguinte, no quadro da hipótese do Estado de Direito Ambiental, valores exclusivos ou excludentes, necessariamente prevalentes, com dignidade hierárquica superior a qualquer outro objetivo fundamental constitucionalmente recebido. Serão antes tarefas prioritárias, sim, mas plasmadas em normas constitucionais, que terão de ser integradas num horizonte plural (diversificado e intrinsecamente concorrente ou conflituante) de princípios directrizes e de outras normas-fim, segundo um princípio de harmonização e concordância prática, não compatível com quaisquer formas de reducionismo” — RANGEL, PAULO CASTRO, Concertação, programação e direito do ambiente (— A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, págs. 19 a 22.

²¹ DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 932.

²² Cfr. artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo: “Os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações”.

²³ CLÁUDIA DIAS SOARES, sobre a comparação da eficiência entre a regulamentação direta e a utilização de instrumentos de natureza económica, refere que “(...) ainda que se tome como ponto de partida um cenário pouco realista, consegue-se obter informação sobre o comportamento de determinadas variáveis que se pode mostrar determinante para a elaboração de um processo decisório mais esclarecido e transparente, bem como para o aumento do controlo do decisor político sobre o resultado das suas escolhas e o aperfeiçoamento do processo de implementação das mesmas” (in *A influência dos stakeholders sobre a escolha dos instrumentos de política ambiental* in Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 207).

²⁴ Não se pretende pôr a questão em termos simplistas ou binários, tendo em conta o único cenário em que a Administração Pública apenas pretende alcançar os parâmetros ambientais que entende adequados e em que os operadores económicos estão unicamente voltados para a maximização dos seus lucros. Na verdade, o Estado é

defensável que esta solução permite a redução de custos para ambas as partes: para os particulares que, livres do espartilho dos atos administrativos, poderão atuar ao abrigo de um contrato mais flexível, e para a Administração Pública, que não terá de investir tantos recursos humanos, materiais e técnicos num problema cujo domínio está agora do lado do operador ²⁵.

É ainda de destacar que aos contratos subjaz, por natureza, uma componente volitiva, o que potencia uma maior disponibilidade para o seu cumprimento — especialmente por o termo de comparação residir em atos emanados de um terceiro que “tem a faca e o queijo na mão” (ou, pelo menos, tem-nos mais do que o particular requerente, a quem resta sujeitar-se às decisões dos entes públicos). Em suma, parece haver maior adesão ao cumprimento de um compromisso do que à obediência de uma imposição pública... Mas a verdade é que os instrumentos contratuais permitem ao particular uma maior compreensão das diretrizes que lhe cumpre seguir, estimulando, assim, a sua capacidade de colaboração no alcançar das metas contratualmente definidas ²⁶.

Em quarto lugar, pretendendo que os objetivos traçados não constituam “letra morta” — como muitas vezes pode acontecer com os atos administrativos —, “a avaliação destes acordos poderá conduzir à verificação da sua efetividade ambiental (obtendo-se níveis de protecção mais elevados do que os resultantes da aplicação dos standards de comando e controlo) ²⁷”.

também parte interessada na rentabilização dos projetos dos seus cidadãos e empresas, uma vez que também ele beneficia dessa situação — por exemplo, através da arrecadação de receitas provenientes dos impostos pagos por todos os trabalhadores empregados por esses operadores. Da mesma forma, também os particulares são parte interessada na preservação do ambiente, não só pelo sentido de cidadania e de solidariedade intergeracional que sobre cada um deve impender, mas também pelo facto de as empresas “amigas do ambiente” poderem usufruir de benefícios e de situações de primazia relativamente às demais (desde logo, a preferência por parte dos consumidores perante empresas que comprovadamente utilizem processos produtivos ambientalmente sustentáveis). No entanto, não podendo desprezar as evidências, o facto é que cada um destes atores tem interesses prevalentes e que devem ser tidos em devida conta, tanto em sede de análise como de decisão política.

²⁵ Seguimos, quanto à questão da redução dos custos, DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, págs. 939 e 940.

²⁶ “Entre as diversas vantagens da opção por mecanismos contratuais ou acordos mais ou menos informais na regulação da questão ambiental (...) está subjacente todo o lastro de benefícios decorrentes da utilização dos instrumentos económicos, de mercado e de orientação indirecta dos comportamentos: o apelo a uma regulação mais flexível, menos impositiva, mais motivadora e impulsionadora da convocação dos interesses egoístas dos poluidores potenciais, maior eficácia e eficiência e, pelo menos em parte, ganhos em termos de simplificação e aceleração das medidas de tutela ambiental” (DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 939).

²⁷ DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 940. A este propósito, escreve MARIA FERNANDA MAÇÃS que, “[a] concepção, celebração e execução dos acordos deve obedecer a certas orientações específicas, com vista a garantir a sua eficácia, credibilidade e transparência”. Assim, no âmbito da caracterização dos acordos sectoriais celebrados no espaço europeu, indica como seus elementos fundamentais a avaliação (“[d]eve ficar indicado no acordo a forma como será processada a avaliação dos objectivos a alcançar; deve ficar claro qual é a entidade responsável pela avaliação e os pontos de referência a serem utilizados. Se as partes concordarem, esta avaliação pode ser feita por uma entidade independente”) e a monitorização (“[o]s Acordos devem igualmente definir com

Por fim, uma palavra sobre os acordos informais. Tendo-se partido de uma noção clássica de contrato, pretendia aludir-se a instrumentos juridicamente vinculantes (e, dentro desses, importa notar que nos focamos naqueles que se regem pelo direito administrativo ²⁸). Não obstante, o certo é que o recurso a mecanismos consensuais em matéria ambiental pode também culminar na celebração de acordos informais — os também chamados acordos de cavaleiros ou declarações de intenção. Especificamente quanto a estes, acresce às vantagens já elencadas a de que, constituindo uma autolimitação das partes, têm repercussões económicas benéficas que extravasam a sua esfera, estimulando o *“recurso a peritos ou mandatários de protecção ambiental pelas empresas, os quais diminuem as necessidades de controlo público, sendo simultaneamente um meio mais suave e favorável à liberdade do operador”* ²⁹.

Apesar do que se vem expondo, a aplicação prática destes instrumentos tem vindo a deparar-se com alguns obstáculos, o que se traduz numa fraca adesão à celebração de acordos ambientais. Desde logo, parece ainda haver uma certa relutância perante estes instrumentos; o legislador parece continuar a preferir atos impositivos e unilaterais como forma de regular e supervisionar o cumprimento das normas ambientais. Além disso, e como se poderá

clareza a forma como o cumprimento das obrigações assumidas e os objectivos a alcançar serão controlados. O controlo deve ser organizado de forma a dar suficientes garantias de fiabilidade e exactidão: deve ficar claro qual é a entidade responsável pelo controlo e os pontos de referência a serem utilizados. Se as partes concordarem, este controlo pode ser feito por uma entidade independente”) (in *Os acordos sectoriais como um instrumento da política ambiental* in RevCEDOUA n.º 5, CEDOUA, 2000, pág. 43).

28 Relativamente aos contratos juridicamente vinculativos, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS distingue entre *“os contratos jurídico-privados, disciplinados pela lei civil, e os contratos jurídico-públicos, (...) celebrados no uso de poderes jurídico-administrativos que permitem à Administração utilizar uma forma alternativa à prática de um ato administrativo, podendo os contratos jurídico-públicos aparecer como contratos de subordinação ou de colaboração subordinada (a Administração mantém-se numa posição de supra-ordenação em relação à parte privada) ou como contratos de colaboração ou de cooperação paritária, quando tal posição de superioridade não existe, sendo isso o que acontece, designadamente, nos contratos celebrados entre entidades públicas”* (in *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 943). Também sobre este tema, MARIA FERNANDA MAÇAS, refere que *“[o]s acordos podem ter diferentes estatutos: a) podem ser não juridicamente vinculativos (‘gentlemen’s agreements’ ou declaração de intenções). Neste tipo de acordos as partes acordam em fazer esforço para alcançar determinados objectivos, embora sem terem força legal. b) acordos juridicamente vinculativos: Trata-se de acordos celebrados segundo a lei administrativa ou civil, que gera obrigações para as partes accionáveis num tribunal, se necessário, pois têm força legal e assumem a natureza de verdadeiros contratos”* (in *Os acordos sectoriais como um instrumento da política ambiental* in RevCEDOUA n.º 5, CEDOUA, 2000, pág. 42). Quanto aos acordos que não são vinculativos, explica o primeiro autor que *“[o]s acordos ambientais informais não são apenas os que não revestem forma contratual, mas também aqueles que, revestindo-a, contêm na fase pré-contratual elementos que se integram na actuação administrativa informal. De acordo com M. Kloepfer, as notas distintivas destes acordos são as de a sua formação não estar vinculada a pressupostos determinados nem resultarem deles efeitos jurídicos directos, uma vez que não contêm indicações de comportamento juridicamente vinculativas, aparecendo sob a forma de ‘acordos de cavaleiros’ ou declarações de intenção (gentlemen’s agreements)”* (in JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 941).

29 DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 941.

ver mais adiante, os textos legais que os preveem são algo lacónicos, deixando em aberto muitas questões que se revelariam de extrema importância para a sua concretização; por exemplo, os termos em que devem ocorrer as negociações (o que é especialmente relevante, conforme possam ser parte nos acordos as associações representativas de determinado setor ou as empresas individualmente consideradas) ou a forma como será feita a avaliação de resultados durante e após a execução do contrato³⁰. A indefinição destes aspetos pode ter como efeito inibir os operadores de acederem à contratualização de aspetos ambientais relevantes, uma vez que não lhes é dada uma visão completa das “regras do jogo”.

Ora, considerando, por um lado, a fraca adesão à utilização destes verdadeiros mecanismos de mercado e, por outro, a diversidade de experiências que se registam (aproximando-se de autênticos “casuísmos”), não é fácil o estabelecimento de categorias jurídicas firmes, que permitam gizar uma verdadeira teoria dos contratos ambientais³¹. Desde logo, repare-se na multiplicidade de expressões com que se apelidam estes contratos: contratos administrativos, contratos ambientais, contratos de política ambiental, acordos, protocolos, códigos de conduta, declarações de intenções. Assim, e “*uma vez que nem sempre existe correspondência entre a designação e a realidade substantiva do acordo*”, cumpre seguir outros parâmetros de análise. São eles (i) as partes envolvidas: entre entidades públicas ou entre a Administração Pública (central ou local) e organizações representativas de um setor, associações ambientais ou empresas específicas; (ii) o objeto: relativo ao modo de fabrico de um produto, à reciclagem dos resíduos, à informação a ser utilizada ou à poluição causada; (iii) o estatuto do acordo: juridicamente vinculativo ou não³²; e (iv) a função que desempenham em relação à legislação existente: de ponte (até que exista disciplina legal sobre a matéria em causa), de suporte (para completar a legislação vigente ou futura) ou de função independente (substitutivos da legislação).

3. OS CONTRATOS AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Entre nós, já no fim dos anos 80, surgiu, com a publicação da anterior Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril), a possibilidade de o Governo “*celebrar contratos-programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das actividades poluidoras*” (artigo 35.º, n.º 2), contanto que “*da continuação da laboração nessas actividades não*

³⁰ Para uma apreciação crítica dos acordos voluntários de adaptação à legislação ambiental, ver MAÇAS, MARIA FERNANDA, *Os acordos sectoriais como um instrumento da política ambiental* in RevCEDOUA n.º 5, CEDOUA, 2000, págs. 46 e seguintes.

³¹ Quanto a este tema, seguiremos, MARIA FERNANDA MAÇAS in *Os acordos sectoriais como um instrumento da política ambiental* in RevCEDOUA n.º 5, CEDOUA, 2000, págs. 42 e seguintes, e DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 942.

³² Remete-se, em especial, para a nota de rodapé 27, onde já se abordou este tema.

[decorressem] *riscos significativos para o homem ou o ambiente*" (artigo 35.º, n.º 3). Ora, desde logo, não é unânime qual a interpretação sistemática a fazer destas normas³³. A primeira hipótese é a de serem vistas como autorizações à Administração para "«tolerar», durante certo período de tempo (eventualmente coincidente com o período de vigência da relação contratual), a emissão, por banda do seu co-contratante, de cargas poluentes que, apesar de progressivamente menores, atingirão níveis superiores aos máximos legalmente admitidos³⁴", assumindo, pois, um "carácter ou perfil derogatório³⁵" das normas legais. E a que acresce, conseqüentemente, uma renúncia temporária do Estado aos seus poderes de polícia perante a contraparte³⁶. A segunda leitura é a de que, ao invés, estas normas

33 Na opinião de PAULO CASTRO RANGEL, o enquadramento desta norma num capítulo dedicado a questões de "Licenciamento e situações de emergência", significa que a Administração tem a faculdade de intervir em casos de completa quebra do equilíbrio ambiental estabelecido e sustentado nos valores limite de emissão de poluente prescritos nas normas e atos administrativos — seja essa intervenção feita através da declaração de zonas críticas e situações de emergência (artigo 34.º), da redução e suspensão de laboração (artigo 35.º), da celebração de contratos-programa (artigo 35.º, n.º 2) ou da transferência de estabelecimentos (artigo 36.º). Diz o referido autor que "poderá afirmar-se que, neste capítulo, a LBA prevê os instrumentos adequados a garantir a «preservação» ou a «manutenção» da ordem pública ecológica, que é o mesmo dizer, a garantir, numa actividade materialmente policial, que os níveis de poluição se contêm dentro dos limites estabelecidos na lei", incluindo "a regulação das situações críticas ou patológicas em que tal ordem entra em ruptura, ou seja, em que os níveis de poluição atingem patamares de perigosidade tais, que se impõe a derrogação da «normalidade» e a adopção de medidas de excepção". Terá sido, então, neste espírito de atuação excecional perante situações de grave perigo para o ambiente e para a saúde humana, que a possibilidade de recurso a contratos-programa surgiu "como um sucedâneo da aplicação das supra-mencionadas sanções" (in *Concertação, programação e direito do ambiente* (— *A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente*), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, págs. 50 a 60).

Por sua parte, MARK KIRBY tem uma leitura diferente relativamente ao quadro sistemático desta norma, afirmando que "pode reportar-se a uma outra realidade, mais habitual, no âmbito da Administração concertada, ligada às actuações administrativas de fomento, ou seja, àqueles contratos-programa através dos quais a Administração, em troca de uma componente subvencional, procura incitar os particulares ou a desenvolverem actividades de interesse público, ou a orientarem a sua actividade privada para objectivos de interesse público". Considera, nesta senda, que "seria no mínimo estranho que o legislador quisesse consagrar uma figura inovadora do Direito português — contratos derogatórios de normas imperativas", o que sempre conflituaria com o princípio da legalidade — (in *Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa*, Lisboa, AAFDL, 2001, págs. 58 a 61).

34 RANGEL, PAULO CASTRO, *Concertação, programação e direito do ambiente* (— *A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente*), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, pág. 60.

35 Para PAULO CASTRO RANGEL, a "celebração do contrato-programa de redução da carga poluente dispensa (ou pode dispensar) a unidade poluidora do estrito e escrupuloso cumprimento das regras que fixam os níveis máximos de poluição admitida, embora lhe propicie condições (...) para que no médio-prazo se encontre a laboral no estrito respeito desses valores máximos" — (in *Concertação, programação e direito do ambiente* (— *A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente*), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, págs. 61 e 62).

36 Para JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, "[e]stá em jogo o não exercício do poder administrativo sancionador — aqui com conseqüências gravíssimas, potencialmente o encerramento da instalação — conduzindo a celebração do contrato a uma espécie de consentimento tácito da Administração de que não exigirá o cumprimento

contêm um mero potencial de incentivo à redução da emissão de poluição ³⁷, não permitindo qualquer alheamento dos limites legais. ³⁸

Pouco tempo depois, a publicação do Decreto-Lei n.º 74/90, de 7 de março, relativo aos critérios e normas de qualidade da água, abriu caminho para a celebração de acordos de adaptação ambiental. Quanto à concessão de prazos para adaptação, é digno de menção que é o próprio legislador a reconhecer a sua relevância e importância práticas. Por exemplo, no caso de instalações sujeitas a licenciamento ambiental, os operadores devem requerer a atualização da sua Licença Ambiental se forem publicadas decisões sobre as conclusões relativas às melhores técnicas disponíveis. No entanto, consciente de que não é razoável nem proporcional exigir o acolhimento e implementação imediatos de novas diretrizes, o Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto ³⁹, prevê um prazo de 4 anos para a submissão desse pedido de atualização. Ante esta menção legal expressa, saem reforçadas a legitimidade e pertinência de acordos ambientais com esse propósito. Assim, e voltando ao referido decreto-lei, o mesmo previa, no âmbito das normas de descarga, a fixação de um prazo, pelo diretor-geral da Qualidade do Ambiente através de despacho, para que as unidades já existentes à data da entrada em vigor deste diploma se pudessem adaptar às novas exigências. Porém, na prática, tal adaptação, incluindo o seu prazo e

dos standards ambientais durante o período pelo qual o contrato perdure e em que o operador vai reduzindo a poluição. No fundo, há uma tolerância administrativa na ultrapassagem dos limites fixados legalmente, acompanhada eventualmente de apoios técnicos, financeiros ou fiscais e o compromisso do agente poluidor que vai reduzir a carga poluente para níveis aceitáveis — o que reforça a grande similitude com os contratos de adaptação ambiental” (in A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, págs. 945 e 946).

³⁷ Cfr. supra, nota de rodapé 32, e a posição de MARK KIRBY aí expressa.

³⁸ Ainda neste ano de 1987, foi publicado o Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, que estabeleceu “o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias” (artigo 1.º, n.º 1), prevendo-se expressamente a possibilidade de celebrar estes contratos para realização de investimentos na área do “[a]mbiente e recursos naturais, visando a execução de aproveitamentos hidráulicos, a manutenção e reparação das margens naturais das linhas de água e obras de regularização de pequenos cursos de água, a instalação de sistemas de despolição ou redução de cargas poluentes do ambiente e a protecção e conservação na Natureza” (artigo 3.º, alínea b)). De notar, contudo, que estes contratos constituem um “instrumento de articulação e de coordenação entre sujeitos públicos distintos, no âmbito da implementação da política de desenvolvimento local, regional e sectorial, instrumento este destinado a enquadrar juridicamente os investimentos e participações financeiras, bem como o auxílio técnico, da Administração central em projectos de interesse das autarquias (em regime de associação intermunicipal ou não), projectos esses que, por sua vez, decorrem de planos ou programas integrados de desenvolvimento” (RANGEL, PAULO CASTRO, *Concertação, programação e direito do ambiente — A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, págs. 91 e 92).

³⁹ Em concreto, o seu artigo 19.º, n.º 4, refere que “[...] o operador deve requerer, através da [entidade coordenadora do procedimento de licenciamento ou autorização das atividades], a atualização da [licença ambiental] da instalação, sempre que: a) Sejam publicadas decisões sobre as conclusões MTD referentes à atividade principal da instalação, no prazo máximo de 4 anos após a sua publicação”.

termos, veio a firmar-se através de acordos setoriais entre o Governo e as associações representativas dos vários setores — acordos esses que permitiram aos operadores, até ao prazo estipulado, exceder os valores legalmente determinados ⁴⁰. E, não obstante as críticas de que foram alvo ⁴¹, registou-se um amplo recurso a este instrumento como forma de combate à poluição em vários setores, ao longo da década de 90 ⁴². Este diploma veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de agosto (que estabelece normas, critérios e objetivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio e a qualidade das águas em função dos seus principais usos), que veio providenciar aos contratos até aqui celebrados uma “base legal mais consistente, convertendo-se em verdadeiros contratos de adaptação ambiental” ⁴³. O seu artigo 78.º, totalmente dedicado a este tema, previa que, no caso de instalações industriais e agroalimentares em funcionamento à data da sua entrada em vigor, poderia ser acordada a fixação de um prazo de adaptação às novas normas de descargas de águas residuais. Além de outras peculiaridades ⁴⁴, este decreto-lei trouxe

40 DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2007, pág. 946.

41 MARK KIRBY afirma que “a forma como o fenómeno da contratualização pública em matéria ambiental foi acolhida entre nós não nos pode deixar de originar as maiores dúvidas, quer quanto à eficácia do tipo específico de contratos que a Administração vem celebrando na consecução dos objectivos de redução do nível global das emissões poluentes e promoção da adaptação do sector industrial aos dispositivos legais em vigor (que transpõem directivas comunitárias), quer quanto à sua compatibilidade com o conjunto de princípios e normas gerais que regulam toda a actividade administrativa, em particular com o princípio da legalidade e com o princípio da tutela procedimental de direitos e interesses dos administrados” (in *Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa*, Lisboa, AAFDL, 2001, pág. 16).

42 Os contratos de adaptação ambiental “foram, em meados da década de noventa, assumidos pelo Ministério do Ambiente como um importante instrumento de política ambiental: vincularam ao todo 3655 empresas e, note-se, foram utilizados não apenas no domínio do combate à poluição do meio aquático, como pareceria decorrer dos normativos específicos onde se apoiou a sua celebração, mas como instrumento transversal de toda a política de combate à poluição, nos mais diversos domínios” — KIRBY, MARK BOBELA-MOTA, *Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa*, Lisboa, AAFDL, 2001, págs. 14 e 15.

Sobre este tema, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS refere que “foram celebrados [contratos de adaptação ambiental] com várias associações representativas da indústria: em 1988 com as associações representativas da pasta de papel, em 1989 com o sector dos couros, em 1990 com os das embalagens em vidro e das embalagens de cartão para líquidos e, a partir de 1995, foram celebrados acordos com um conjunto alargado de sectores económicos, sempre com vista à adaptação gradual das empresas às normas ambientais, abrangendo 18 sectores da actividade industrial, com a celebração de 26 contratos de adaptação ambiental e a adesão expressa de 3.655 empresas” (in *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 947).

43 DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO, *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 947.

44 JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS destaca o seu conteúdo quase regulamentar, “uma vez que (...) prevê a possibilidade de os contratos incluírem a fixação de normas sectoriais de descarga no meio aquático, consubstanciando-se, assim, na definição geral e abstracta de normas de polícia administrativa para um determinado

consigo a figura dos contratos de promoção ambiental, cujo objetivo é a “definição de normas de descarga mais exigentes do que as que se encontrem em vigor para o sector de actividade e para as empresas aderentes” (artigo 68.º, n.º 3). Tendo em conta as grandes dificuldades em cumprir as referidas normas em vigor, facilmente se antecipa que a disponibilidade para as superar seja reduzida.

Já no âmbito da qualidade do ar, o Decreto-Lei n.º 352/90, de 9 de novembro, previa a possibilidade do estabelecimento de contratos-programa com a Administração para redução de emissões, caso em que o período de adaptação aos limites de emissões a definir por portaria poderia ser estendido até 10 anos, em vez dos 5 iniciais, contanto que até ao fim desse período “haja uma redução efectiva e mensurável das emissões poluentes e que estas não excedam em mais de 50% os valores limites” (artigo 17.º, n.º 4)⁴⁵.

Apesar da existência das previsões normativas a que acima se aludiu — expressivas, portanto, de que, já então, o legislador português pretendia estimular ou, pelo menos, possibilitar a utilização destes mecanismos —, só em 2001, com o sexto programa de ação da Comunidade Europeia em matéria de ambiente (“Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha”), passou a prever-se expressamente o propósito de enxertar nas políticas de ambiente mecanismos de mercado como este⁴⁶. E o facto é que tanto em Portugal como um pouco por toda a Europa, este programa surgiu como mecanismo de impulso.

Assim, nos anos 2000, registam-se duas novas possibilidades de recorrer a instrumentos consensuais, também elas no âmbito dos recursos hídricos. A primeira surge em 2005 com a publicação da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro). O seu artigo 96.º⁴⁷,

sector industrial, muito próximas de ser consideradas cláusulas regulamentares” (in *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 948).

45 Conforme refere JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “[t]odavia, o Decreto-Lei n.º 78/2004, que revogou este diploma, deixou de contemplar a possibilidade de celebração de tais contratos” (in *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 949).

46 Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre o sexto programa de ação da Comunidade Europeia em matéria de ambiente “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha” — Sexto Programa de Ação em matéria de Ambiente. No seu ponto 2.3., intitulado “Incentivar o mercado a funcionar de modo favorável ao ambiente”, diz-se: “Outro modo de reforçar a parceria com a comunidade empresarial é o recurso a acordos ambientais voluntários, os quais têm de respeitar critérios rigorosos em termos de clareza de objectivos, transparência e monitorização e ser eficazes na consecução de objectivos ambientais ambiciosos. Devem estabelecer-se regras claras para o procedimento de negociação e conclusão de tais acordos. Se devidamente concebidos, os acordos ambientais podem contribuir para melhorar o ambiente de um modo economicamente mais eficaz e mais rápido”.

47 O artigo 96.º, n.ºs 1 e 2, da Lei da Água, prevê que “1 — No âmbito da aplicação das medidas previstas na legislação, a autoridade nacional da água e as entidades competentes em matéria de licenciamento, fiscalização e de inspeção podem determinar ao infrator a apresentação de um projeto de recuperação que assegure o cumprimento dos deveres jurídicos exigíveis. 2 — Caso o projeto seja aprovado pela autoridade nacional da água, com modificações e medidas suplementares se necessário, deve ser objeto de um contrato de adaptação ambiental, com a natureza de contrato administrativo, a celebrar entre a entidade licenciadora e o infrator”.

inserido no capítulo dedicado a questões de fiscalização e sanções, determina que uma das possíveis medidas de inspeção e fiscalização a aplicar a entidades incumpridoras das suas obrigações nesta matéria (“o infrator”) é a de apresentar um projeto de recuperação que, se aprovado pela autoridade nacional da água, culminará na celebração de um contrato de adaptação ambiental. Assim, os sujeitos que não atuem em conformidade com a lei podem, gradualmente, ingressar ou retomar o seu cumprimento através da assunção de um compromisso com as entidades competentes. Já o Regime Económico e Financeiro dos Recursos Hídricos (Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho), admite a celebração de contratos-programa em matéria de gestão dos recursos hídricos ⁴⁸, entre a administração central e as autarquias locais, respetivas associações, empresas concessionárias, entidades privadas, cooperativas ou associações de utilizadores, que visam a prestação de apoio técnico ou financeiro ⁴⁹ à realização de investimentos em áreas como a das novas tecnologias e de técnicas de autocontrolo e monitorização.

Mais recentemente, é de assinalar que o artigo 17.º, n.º 2, alínea d), da LBPA, prevê que “[s]ão instrumentos económicos e financeiros da política de ambiente, designadamente: (...) d) Os instrumentos contratuais, que visam permitir a participação das autarquias locais, do sector privado, das organizações representativas da sociedade civil e de outras entidades públicas na realização de ações e no financiamento da política de ambiente, sempre que essa participação se revele adequada à prossecução dos objetivos previstos no artigo 2.º”. E, de facto, há exemplos da adesão a estes instrumentos, como seja o Programa “Laboratórios Vivos para a Descarbonização”, através do qual se pretendia a colaboração de múltiplos sujeitos para o desenvolvimento, sobretudo em contexto urbano, de tecnologias para o melhoramento da eficiência energética e ambiental ⁵⁰.

Em 2017, o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos sujeitos à responsabilidade alargada do produtor (Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro) veio estipular que a gestão desses fluxos pode ser feita através da adoção de um sistema individual ou integrado para o efeito, mas também através da “celebração de acordos voluntários entre o produtor do produto e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I. P.), que

⁴⁸ Que têm por “objetivo fundamental a promoção de uma utilização sustentável dos recursos hídricos, contribuindo para a interiorização dos custos e benefícios associados à utilização da água e privilegiando os usos que assegurem a sua utilização economicamente mais equilibrada e racional” (artigo 24.º, n.º 2).

⁴⁹ Cfr. artigo 26.º, relativamente às modalidades de apoio, de acordo com o qual “1 — O apoio financeiro a prestar pela administração central no âmbito dos contratos-programa relativos a actividades de gestão de recursos hídricos traduz-se na participação nos respectivos custos de investimento, podendo ser concedido através da prestação de subsídios, concessão de crédito ou bonificação de juros. 2 — O apoio técnico a prestar pela administração central no âmbito dos contratos-programa relativos à gestão de recursos hídricos pode traduzir-se em actividades de formação técnica e profissional, na elaboração de estudos e pareceres ou no acompanhamento e fiscalização de projectos, entre outras acções”.

⁵⁰ Sobre este tema, GOMES, AMADO CARLA, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa, AAFDL, 2018, págs. 171 e 172.

devem ser abertos a todos os parceiros que pretendam dar-lhe cumprimento ⁵¹, que se caracterizam “pela vontade dos setores produtivos para, voluntariamente, se comprometerem perante o Estado a reduzir a produção de resíduos provenientes dos seus produtos, aumentando os níveis de reciclagem, garantindo a utilização eficiente de recursos e aumentando a qualidade dos materiais reciclados, permitindo assim atingir objetivos ambientais de forma mais flexível, promovendo-se a imagem do setor neles envolvido, bem como a consciência no consumidor” ⁵².

4. PERSPETIVAS

Findo este périplo pela experiência portuguesa, cumpre ainda mencionar que, apesar de a lei prever (ou ter previsto) expressamente a possibilidade de serem celebrados esses contratos, não é menos verdade que existem outras formas que, não culminando na celebração de um negócio jurídico bilateral, são também demonstrativas de que a concertação em matéria de direito do ambiente tem o seu lugar. Isto é, apesar de o Estado não abrir mão das suas prerrogativas de autoridade e de polícia, quanto à definição dos parâmetros ambientais que devem ser aplicados — e que vêm, por isso, integrar a ordem jurídica essencialmente através de atos administrativos —, parece haver mecanismos que “ficam a meio caminho”, permitindo ao Estado e aos particulares aproximar e concertar as suas posições.

Exemplo disso mesmo é o artigo 98.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, que dispõe o seguinte: “[c]aso o operador demonstre, quanto a uma determinada instalação, que o cumprimento dos valores limite para as emissões difusas não é técnica nem economicamente viável, a APA, I.P., pode permitir, no âmbito da [licença ambiental], que as emissões excedam esses valores limite, desde que não se prevejam riscos significativos para a saúde humana ou para o ambiente e que o operador demonstre que estão a ser utilizadas as [melhores técnicas disponíveis]”. Outra situação relevante nesta sede é a prevista no artigo 14.º do Regime da Prevenção e Controlo das Emissões de Poluentes para o Ar (Decreto-Lei n.º 39/2018, de 11 de junho), relativo à monitorização em contínuo das fontes de emissão, nos termos do qual se prevê que “[n]as situações em que se comprova não ser tecnicamente possível proceder à monitorização em contínuo das emissões de

⁵¹ Cfr. artigo 7.º, n.º 1.

⁵² Excerto retirado de ficheiro relativo ao “12.º Encontro da Valorpneu — Nova geração de licenças de fluxos específicos de resíduos, Licença do SGPU”, elaborado por ANA CRISTINA CARROLA, do Departamento de Resíduos da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., e datado de 09 de outubro de 2014, consultado através de <https://www.valorpneu.pt/wp-content/uploads/2020/01/XPQ032QXX2101SQcms5QzHYZKU.pdf>. Embora este ficheiro seja anterior à publicação do referido regime, está-se em crer que, reportando-se ao mesmo tema, não carece de propriedade ou acerto.

poluentes atmosféricos, o operador deve apresentar um plano de monitorização alternativo, junto da entidade coordenadora do licenciamento, que o remete à APA, I. P., para aprovação” (no prazo de 30 dias a contar da sua receção).

Ora, previsões como estas configuram uma forma de o particular dizer à Administração que o cumprimento da lei não lhe é possível e que, por isso, as suas obrigações ambientais terão de ser diferentes das legalmente impostas. Sem mais, estas situações parecem configurar casos em que tanto o Estado como o particular estão absolutamente reféns daquilo que é tecnicamente viável executar, pelo que a nova solução só poderá ser uma. Contudo, supondo e acreditando que nem mesmo questões técnicas funcionam de modo binário e absoluto, sempre haverá uma certa amplitude dentro da qual é possível enquadrar cada uma destas situações excecionais. E é a determinação desse enquadramento que parece configurar um espaço de concertação, ainda que inserido num procedimento administrativo que vai culminar na emissão de uma decisão por parte do ente público.

Além destas situações, e abrindo agora uma hipótese mais generalizada, sempre se poderia sugerir que a própria Administração Pública atribuisse um novo (e renovado) papel aos momentos de audiência prévia dos interessados, no âmbito dos múltiplos procedimentos de licenciamento e de autorização relativos a matérias ambientais — sobretudo nos casos em que, diferentemente dos dois acima apontados, não há cobertura legal para que esse momento se proporcione. Caso essa fase procedimental tivesse por objetivo também ela funcionar como momento de negociação dos padrões ambientais, em que o particular pudesse demonstrar ao Estado qual a sua margem de manobra (e, até, conveniência), porventura as soluções encontradas seriam bem mais adequadas e passíveis de serem cumpridas — usufruindo, no fundo, das várias vantagens associadas aos instrumentos contratuais a que acima se aludiu. Embora o produto final seja ainda de cariz marcadamente unilateral ou “autoritário”, a sua formação teria em si um momento marcadamente contratual. De referir que, de facto, esta solução que nos parece estar em total conformidade com o permitido e almejado pelo artigo 12.º do Código do Procedimento Administrativo⁵³, enquanto normativo que transpõe para a lei ordinária o princípio da participação — que tem consagração constitucional no artigo 267.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa⁵⁴, e que constitui um dos três grandes pilares da Convenção de Aarhus⁵⁵.

53 Que dispõe o seguinte: “Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código”.

54 Segundo o qual: “O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito”.

55 A Convenção de Aarhus, relativa ao acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, foi celebrada a 25 de junho de 1998. Um dos seus grandes objetivos era o de fomentar a participação do público na tomada de decisões ambientais, através, por exemplo, de garantias de acesso à informação administrativa ambiental.

Estas considerações decorrem do facto de que, por vezes, a realidade se impõe aos cenários ideais (no caso, juridicamente determinados). Embora a Administração Pública esteja incumbida de procurar o cumprimento dos *standards* ambientais exigíveis, a verdade é que nem sempre há condições materiais e técnicas para que isso aconteça — pelo menos, no imediato — pois que o objetivo nunca será contornar as exigências ambientais, mas tão-só o de acolhê-las quando seja efetivamente possível e viável. Ora, sendo o direito do ambiente um domínio altamente alicerçado e dependente da existência dessas condições, e considerando que o conhecimento máximo da materialidade e da capacidade operacional dos inúmeros projetos e setores existentes reside nas pessoas que neles trabalham, não é de estranhar que a legislação crie mecanismos de flexibilidade que os convoquem para acrescentarem valor e, acima disso, acerto às decisões que cumpre tomar, permitindo ultrapassar dificuldades concretas.

Tendo em conta o exposto, parece plausível aceitar que estes brevíssimos momentos de contratualização potenciam a satisfação e a realização do interesse público (no caso, o interesse público ambiental), enquanto meta última da atividade administrativa e “farol” da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARROLA, Ana Cristina, *Nova geração de licenças de fluxos específicos de resíduos Licença do SGPU*, Apresentação PowerPoint no âmbito do 12.º Encontro da Valorpneu, 09 de outubro de 2014, consultado através de <https://www.valorpneu.pt/wp-content/uploads/2020/01/XPQ032QXX2101SQcms5QzHYZKU.pdf>
- COSTA, Mário Júlio Almeida, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, Coimbra, Almedina, 2009.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2007.
- , *A reinvenção da autorização administrativa no direito do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.
- GOMES, Carla Amado, *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa, AAFDL, 2018.
- KIRBY, Mark Bobela-Mota, *Os contratos de adaptação ambiental: A concertação entre a Administração Pública e os particulares na aplicação de normas de polícia administrativa*, Lisboa, AAFDL, 2001.
- MAÇÃS, Maria Fernanda, *Os acordos sectoriais como um instrumento da política ambiental in RevCEDOUA* n.º 5, CEDOUA, 2000.
- RANGEL, Paulo Castro, *Concertação, programação e direito do ambiente (— A propósito do sentido e da causa-função do contrato-programa de redução da carga poluente)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994.
- SOARES, Cláudia Dias, *A influência dos stakeholders sobre a escolha dos instrumentos de política ambiental in Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

Palavras-Chave: Contratos Ambientais; Concertação Ambiental; Política Ambiental; Direito do Ambiente; Direito Administrativo.

A pegada ecológica nas normas de contratação pública da União Europeia

Uma inovação em benefício do ambiente

Luís Eduardo Andreazi ¹

SUMÁRIO

Este trabalho propõe a introdução de metodologias da pegada ecológica nas normas de contratação pública da União Europeia, bem como estudar o atual cenário jurídico-legislativo correspondente à contratação pública ecológica.

1. ACEPÇÕES INICIAIS

Tempos recentes evidenciam um progressivo fortalecimento de normas e aspectos ambientais dentro dos mais variados ramos do Direito. Este processo, podemos afirmar, não tem ocorrido por um acaso, mas é fruto da busca por respostas adequadas às crescentes crises ambientais. Não apenas a União Europeia, mas também boa parte do mundo tem buscado adequar suas legislações e seu modo de vida à uma nova realidade, que não apenas preza, como clama por um desenvolvimento humano sustentável.

Esta “onda ambientalista” é motivada por fatores bastante reais: as questões climáticas, como o derretimento das calotas polares, a degradação de habitats e a extinção de espécies da fauna e da flora, e os incêndios florestais, para citarmos alguns exemplos, são temas cada vez mais debatidos, parecendo nunca deixar os noticiários. Esta é a Era do Antropoceno ², e é nosso dever fazer com que a destruição que causamos ao ambiente seja, ao menos, mitigada, garantindo o futuro saudável de nosso planeta e de nossas futuras gerações.

Para respondermos a estas questões existem vários caminhos, dentre eles, o próprio Direito. Enquanto uma ciência autônoma, capaz de prever condutas passíveis de serem seguidas por toda uma sociedade e que têm o potencial de auxiliar na resolução ou, ao menos, na mitigação

¹ Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Pós-graduado em Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* (IGC). Especialista em Direito Europeu na vertente Socioambiental pela Associação de Estudos Europeus de Coimbra (AEEC). E-mail: andreazi.luis@gmail.com.

² Sobre a influência humana no ambiente, sugerimos a leitura de CRUTZEN, Paul J.; McNeill, John R.; STEFFEN, Will. *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*. *Ambio*, Volume 36, n.º 8, p. 614-621, dez. 2007.; e SANTOS, Filipe Duarte. *Alterações Globais: os desafios e os riscos presentes e futuros*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

dos problemas ambientais, o Direito se apresenta como um importante instrumento nesta luta. Daí mencionarmos mais uma vez, como já o fizemos em tantos outros trabalhos, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que, em seu artigo 11.º, prevê uma preocupação com a promoção do desenvolvimento sustentável³ dentro de seu território⁴, sem contar outras legislações e documentos em sede de *soft law* que contribuem para este contexto de promoção do desenvolvimento sustentável e da proteção do ambiente em todo o território da União.

Nosso objetivo neste trabalho, alinhando-se às tendências atuais, é buscar contribuir para o fortalecimento das normas da União Europeia, mais especificamente naquilo que comporta às normas de contratação pública, sugerindo a introdução de um instrumento de sustentabilidade denominado “pegada ecológica” junto a estas normas. Veremos que este instrumento bastante versátil é capaz de atender preocupações ligadas à contratação pública ecológica, por exemplo, ao trazer dados quanto à atuação ambiental dos candidatos ao procedimento adjudicatório, bem como dos bens, produtos e serviços contratados, avaliando o impacto que sua execução teria sobre os recursos naturais.

Pretendemos que esta introdução da pegada seja realizada ao longo de todo ordenamento jurídico correspondente à contratação pública, mas para tanto deveremos analisar, ao longo do próximo capítulo, a viabilidade e as consequências de tal ato. Deveremos investigar também outros temas ligados à contratação pública ecológica, como os rótulos ecológicos e o cálculo do custo do ciclo de vida, estes já inseridos no ordenamento europeu vigente, e como eles se associam à pegada ecológica.

Ao final, teremos condições de não apenas propor os moldes gerais da introdução da pegada ecológica nas normas de contratação pública europeia, como também teremos o conhecimento do panorama de normas e aspectos ambientais que já fazem parte do ordenamento, cabendo-nos, em nossas conclusões, especular até que ponto a contratação pública ecológica na União Europeia ainda deve evoluir para conseguir enfrentar os desafios climáticos que certamente virão.

2. PRINCIPAIS ASPECTOS DA PEGADA ECOLÓGICA

Sendo um dos principais temas deste trabalho, convém trazermos uma breve exposição das principais características da pegada ecológica⁵ (*ecological footprint*, no original).

³ Optamos por seguir aqui a definição adotada em 1987, na altura do Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), das Nações Unidas, que conceitua “desenvolvimento sustentável” como sendo “aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum*.

⁴ Cf. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, art. 11.º

⁵ Também chamada de “pegada ambiental”, sendo ambos os termos sinônimos. Cf. HAMMOND, Geoffrey P.; et al. *Environmental and resource burdens associated with an urban community and its surrounding bio-region*. Energy Procedia, Volume 143, p. 481-486, 2017.

Este índice ecológico ⁶ traz agregado a si uma porção de outros indicadores capazes de analisar diferentes aspectos do ambiente e da vida humana (por exemplo, as pegadas hídrica ⁷ e carbônica ⁸), tendo ganhado cada vez mais destaque nos últimos tempos, seja pela capacidade que tem de calcular o consumo de recursos naturais de uma determinada área, ou pela apresentação simplificada de seus resultados.

Tendo sido criada no início da década de 1990 pelos pesquisadores Mathis Wackernagel e William Rees, a pegada ecológica foi construída para calcular a demanda por recursos naturais de um indivíduo, agrupamento, região, país, etc., e contrapô-la à quantidade de recursos naturais produzidos pelos ecossistemas de uma determinada área que estão disponíveis para o consumo humano e para a absorção dos resíduos por eles produzidos (área esta denominada “biocapacidade”, ou *biocapacity*). Se a demanda por recursos for maior do que a biocapacidade disponível e passível de ser utilizada, obter-se-á uma pegada ecológica negativa, indicativa da existência de um déficit ecológico (*ecological overshoot*) no consumo daqueles determinados recursos. Em outras palavras, estão sendo consumidos recursos além dos disponíveis ⁹.

A realização dos cálculos com base na pegada ecológica depende da obtenção de uma porção de dados, nem sempre facilmente coletados. Porém, a simplicidade com que a pegada apresenta seus resultados, simplificados em poucos algoritmos, facilita muito seu entendimento, garantindo um maior desejo por sua utilização. Esta simplicidade, porém, pode levar à formação de resultados por vezes genéricos, e nem sempre todos os dados necessários para um cálculo completo são obtidos, o que pode acarretar em resultados que, embora sirvam como uma boa base de comparação, não serão perfeitos ¹⁰.

Tal situação também transcorre na questão da neutralidade dos resultados da pegada. Uma vez que são desprovidos de quaisquer valores morais e não apontam condutas a ser seguidas, ou mesmo se estas são certas ou erradas, do ponto de vista científico, a pegada seria bastante desejável. Porém, é importante que qualquer pessoa que interprete seus resultados tenha em mente que esta neutralidade, por excelência, acaba por ignorar

⁶ Cf. RAYÉN, Quiroga Martínez. *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago do Chile; Nações Unidas: CEPAL, 2001. p. 83-85.

⁷ Cf. HOEKSTRA, Arjen Y; et al. *The Water Footprint Assessment Manual: Setting the Global Standard*. Londres: Earthscan, 2011. p. 2.

⁸ Cf. THE CARBON TRUST. *What is a carbon footprint?*, Disponível em: https://web.archive.org/web/20090430140122/http://www.carbontrust.co.uk/solutions/CarbonFootprinting/why_calculate_a_carbon_footprint.htm.

⁹ BEYERS, Bert; WACKERNAGEL, Mathis. *Ecological footprint: managing our biocapacity budget*. Gabriola Island: New Society Publishers, 2019. p. 16.

¹⁰ Cf. HOLLAND, Leigh. *Can the principle of the ecological footprint be applied to measure the environmental sustainability of business?*. Corporate Social Responsibility and Environmental Management, Volume 10, n.º 4, p. 230, nov. 2003.

vontades e desejos humanos ¹¹. Assim, mesmo que o cálculo da construção de usina term nuclear venha a apresentar uma pegada ecológica positiva — o que justificaria sua construção do ponto de vista ambiental —, pode ser que as pessoas que vivem na área em que se dará a construção não queiram este tipo de usina. Para o cálculo, no entanto, este desagrado não é tido em conta.

Ora, não somos críticos ferrenhos da pegada ecológica, e pensamos que sua aplicação traz mais vantagens que desvantagens, seja qual for a área em que é ou em que será utilizada ¹². Porém, não poderíamos deixar de apontar estes problemas, até como forma de alertar futuros utilizadores e permitir a constante evolução deste índice ecológico. Este instrumento, mesmo com seus defeitos, ainda tem um grande potencial de auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável em vários planos, inclusive no campo jurídico da União Europeia. Daí estarmos aqui defendendo sua introdução nas normas de contratação pública.

3. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ECOLÓGICA NA UNIÃO EUROPEIA

Concluída a apresentação dos aspectos gerais da pegada ecológica convém, agora, abordarmos o segundo tema deste trabalho: a contratação pública ecológica. Pretendemos aqui não apenas apresentar seus principais contornos, como também investigarmos como as normas e aspectos ambientais se apresentam neste contexto e, ainda, como a pegada poderia ser incluída neste meio.

Denominamos “contratação pública ecológica” ¹³ uma vertente da contratação pública que busca incorporar elementos ambientais em vários pontos do procedimento adjudicatório. É com esta vertente contratual ¹⁴ que a Administração consegue minimizar o impacto

11 BEYERS, Bert; WACKERNAGEL, Mathis. *Ecological footprint: managing our biocapacity budget*. Gabriola Island: New Society Publishers, 2019. p. 8-9; 111.

12 Cf. GALLI, Alessandro; et al. *Assessing the Ecological Footprint and biocapacity of Portuguese cities: Critical results for environmental awareness and local management*. *Cities*, Volume 96, p. 1-11, jan. 2020; e ALVES, I; COSTA, I.; MARTINS, F. G. *Ecological Footprint as a sustainability indicator to analyze energy consumption in a Portuguese textile facility*. *International Journal of Energy and Environmental Engineering*, Volume 10, n.º 4, p. 523- 528, dez. 2019.

13 Por vezes também referida como “contratação pública sustentável” ou “contratação pública verde”. Cf. CARVALHO, Raquel. Da contratação pública sustentável à contratação pública circular: o objeto da procura e o modelo de gestão. In: RAIMUNDO, Miguel Assis (org.). *Concorrência e Sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública: actas da II Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (30 de Setembro a 2 de Outubro de 2020, FDUL)*. Lisboa: AAFDL Editora, 2021. p. 83-108. Há ainda autores que se referem a esta área como “contratação social e ambiental responsável”. Neste sentido, FRAGUÍO, Maria Pilar Dopazo. *La contratación pública como herramienta para promover la responsabilidad ambiental*. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Volume XI, n.º 2, p. 11, dez. 2020.

14 Cf. IRIARTE, Miren Sarasibar. *A Contratação Pública Ecológica no Direito Português e Espanhol*. *Revista de Contratos Públicos*, n.º 16, p. 139, mar. 2018.

ambiental de suas compras, além de promover a utilização de produtos, serviços e tecnologias mais sustentáveis ao ambiente ¹⁵, sendo “ideia absolutamente assente e pacífica que a contratação pública constitui um método (pelo menos) tão idóneo como qualquer outro para que as entidades públicas prossigam as suas incumbências em matéria ambiental” ¹⁶. O que pretendemos com este trabalho nada mais é que dar continuidade à esta ideia, por meio da introdução da pegada ecológica nas normas de contratação pública.

Diversas legislações e Diretivas europeias podem ser mencionadas como pilares do desenvolvimento jurídico-legislativo das normas de contratação pública no plano comunitário. Citemos novamente o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ¹⁷, que dispõem textos bastante semelhantes promovendo o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento de normas e aspectos ambientais. Documentos mais recentes, como a “Estratégia Europa 2020”, agora substituída pela “Nova Agenda Estratégica para 2019-2024”; o “Livro Verde”, de janeiro de 2011 ¹⁸; e as Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, também assumem um lugar importantíssimo no enquadramento jurídico da contratação pública comunitária e no desenvolvimento das normas ambientais dentro da contratação pública, sem contar tantos outros instrumentos em sede de *soft law* e provenientes da própria atuação do Tribunal de Justiça ¹⁹.

Para o que aqui nos interessa, concentraremos agora nossa atenção, sobretudo, em três dos citados instrumentos: as Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, que constituem os principais pilares de sustentação da matéria legislativa de contratação pública atualmente em vigor na União Europeia, sucessoras das antigas Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, que foram precursoras na normatização de normas e fatores ambientais aplicáveis à matéria concorrencial.

Dentre as três Diretivas de 2014, é certo que a Diretiva 2014/24/UE, pela sua maior extensão e objetivo, é a mais completa, tanto em relação a elementos concorrenciais quanto a aspectos ambientais, embora não esteja livre de críticas por parte da doutrina ²⁰.

15 ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement*. Londres: Sweet and Maxwell, 1996. p. 1231.

16 CALDEIRA, Marco; GOMES, Carla Amado. *Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica*. Revista da AGU, Brasília, Volume 16, n.º 4, p. 48, out./dez. 2017.

17 Cf. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, art. 37.º, que menciona que “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”. Sobre este “elevado nível de protecção do ambiente”, cf. ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006.

18 Cf. Uma Nova Agenda Estratégica para 2019-2024 e “Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE: para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa”, de 2011. COM (2011) 015 final.

19 Mencionemos a “Comunicação Interpretativa da Comissão — Contratos públicos para um ambiente melhor”, de 2008; o “Buying green! A handbook on environmental public procurement”, edição de 2016; e dois acórdãos: Acórdão do Tribunal de Justiça, processo n.º C-513/99, de 17 de Setembro de 2002 e Acórdão do Tribunal de Justiça, processo n.º C-448/01, de 04 de Dezembro de 2003.

20 Cf. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. 1. Lisboa: AAFDL, 2021. p. 31.

Embora a Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, e a Diretiva 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, também apresentem normas ambientais — inclusive relativas aos rótulos ecológicos e ao cálculo do custo do ciclo de vida, os quais estudaremos posteriormente —, nenhuma delas se equipara ao reconhecimento de aspectos e requisitos ambientais trazido pela Diretiva 2014/24/UE. Além desta ser muito mais extensa, as outras duas tratam de temas muito mais específicos dentro da contratação pública, o que justifica nos debruçarmos, majoritariamente, sobre as disposições da Diretiva 2014/24/UE, embora tendo a certeza de que remissões às outras duas serão feitas sempre que necessário.

Vejamos agora, portanto, como as normas e os aspectos ambientais se encontram no atual cenário jurídico concorrencial, de forma a entendermos seu alcance e força, permitindo-nos teorizar como a pegada ecológica poderá ser inserida neste meio. A certos temas daremos maior destaque no capítulo seguinte, nomeadamente no que se refere aos rótulos ecológicos e o cálculo do custo do ciclo de vida, bem como a relação que assumem com a pegada ecológica.

O caminho mais fácil para compreendermos de que maneira as normas, aspectos e critérios ambientais estão dispostos na Diretiva 2014/24/UE é, pensamos, dividindo sua análise em três momentos: *i)* da qualificação dos candidatos; *ii)* dos critérios de adjudicação contratual; e *iii)* das condições de execução do contrato. Esta divisão segue uma ordem bastante lógica quando comparada ao próprio rito adjudicatório, e mesmo a Diretiva segue esta ordem ao dispor seus artigos. Portanto, naturalmente, seguiremos aqui este mesmo caminho.

Nosso objetivo, lembremos, é identificar como normas e aspectos ambientais se encontram dispostos atualmente na legislação contratual pública comunitária, de forma a percebermos como a pegada ecológica poderia ser introduzida neste meio, passando a fazer parte deste rol ambiental, bem como termos noção da força e do alcance das normas e dos aspectos ambientais no atual cenário jurídico-legislativo.

Nos critérios de qualificação dos candidatos encontramos uma porção de requisitos impostos pela Diretiva para que um possível candidato possa fazer parte do procedimento concorrencial, como não se enquadrar em um dos impedimentos listados no artigo 57.^o ²¹ que incluem desde ter sido condenado definitivamente por participação em organização criminosa, até ter utilizado trabalho infantil ou ter participado em outras formas de tráfico humano. Curiosamente, nenhum dos impedimentos prevê a exclusão do candidato por condenação definitiva de crime contra o ambiente ²².

²¹ Diretiva 2014/24/UE, art. 57.^o

²² CALDEIRA, Marco; GOMES, Carla Amado. *Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica*. Revista da AGU, Brasília, Volume 16, n.º 4, p. 64-65, out./dez. 2017.

Outros critérios devem ser seguidos para garantir o bem-estar do procedimento, como a adequação das propostas às condições impostas no anúncio do concurso, o respeito pelos princípios da igualdade de tratamento, da não-discriminação e da livre concorrência ²³, bem como aspectos mais específicos que podem ser exigidos dos candidatos, como habilitação para o exercício da atividade profissional, ter capacidade econômica e financeira, e ter capacidade técnica e profissional ²⁴.

Embora estes requisitos sejam importantes para a formação do procedimento, nada dis-correm quanto a aspectos ambientais, muito pelo contrário. A ausência de uma causa de exclusão do candidato baseada na condenação final por crime cometido contra o ambiente é bastante criticável e, para nós, não se coaduna mais com a proposta da União Europeia de promoção do desenvolvimento sustentável e da construção de uma contratação pública “verde”. A introdução da pegada ecológica junto aos critérios de qualificação se torna, pois, uma tarefa árdua, que somente se resolveria com uma alteração legislativa que pre- zasse por dar maior força às normas ambientais.

No que diz respeito aos critérios de adjudicação, encontramos um terreno mais recep- tivo às questões ambientais. Esta constatação decorre da análise do principal critério adju- dicatório da “proposta economicamente mais vantajosa”, previsto no artigo 67.º da Dire- tiva ²⁵. Este critério, para além de considerar aspectos econômicos dos bens, produtos e serviços a ser prestados, também admite uma abordagem de “custo-eficácia”, que incluiria critérios qualitativos, ambientais e sociais ligados ao objeto contratual.

Encontramos também, nos critérios de adjudicação, disposições acerca do cálculo o custo do ciclo de vida, que mencionamos anteriormente. Este indicador ecológico, presente tanto na Diretiva 2014/24/UE quanto na Diretiva 2014/25/UE, de forma semelhante à pegada ecológica, pretende calcular os custos de um produto, de uma obra ou de um serviço, desde sua criação, passando pela sua utilização e eventual descarte/reciclagem ²⁶, tornando-se um importante instrumento ambiental dentro da contratação pública.

Trataremos mais sobre este indicador em capítulo seguinte, mas sua menção aqui, somado às disposições quanto aos critérios ambientais dentro da “proposta economicamente mais vantajosa”, já servem para ilustrar o cenário ambiental dentro desta parte da Diretiva, que é mais forte que nos critérios de qualificação dos candidatos. A introdução da pegada neste meio, portanto, não causaria tanta estranheza, até por já existir a presença de um outro indi- cador ecológico, embora uma alteração legislativa pareça ser o único meio possível.

Passemos, por fim, às condições de execução do contrato. Ao falarmos deste tema, estamos nos referindo à eventual previsão de aspectos que influenciarão a execução

23 MOLINA, José Antonio Moreno. *Principios Generales de la Contratación Pública em el Reciente Dere- cho Internacional, Europeo y de América Latina*. Revista Derecho & Sociedad, n.º 44, p. 58, 2015.

24 Diretiva 2014/24/UE, art. 58.º

25 Diretiva 2014/24/UE, art. 67.º

26 Diretiva 2014/24/UE, art. 68.º; Diretiva 2014/25/UE, art. 83.º

contratual, incluídas nas cláusulas do caderno de encargos. Estes aspectos podem vir a assumir uma natureza ambiental, embora a Diretiva em momento algum discorra de forma a apresentar uma definição daquilo que considera como “aspectos ambientais da execução”. Neste quesito, a doutrina parece ser mais competente, dispondo que estes aspectos assumem uma característica de “desempenho ambiental”, desde a entrega, embalagem e eliminação de produtos, até a minimização na utilização de recursos e a busca por uma eficiência energética ²⁷.

Do ponto de vista da pegada ecológica, podemos assumir que sua introdução como um aspecto ambiental seria algo bastante lógico, especialmente se utilizada como instrumento de avaliação de desempenho ambiental seja dos produtos, bens ou serviços contratados, ou do funcionamento das atividades dos próprios candidatos do procedimento. Assim, da mesma forma que nos critérios de adjudicação, nas condições de execução contratual encontramos um terreno favorável à inclusão da pegada, embora devamos, em capítulo futuro, refletir mais a fundo como este processo poderia acontecer.

Por hora, somos deixados com algumas conclusões: *i)* o atual cenário legislativo da contratação pública comunitária, com base no que vimos até aqui, consegue assumir-se como uma contratação pública ecológica, embora maiores avanços sejam ainda desejáveis neste quesito; *ii)* embora aspectos ambientais tenham sido identificados ao longo da Diretiva 2014/24/UE (e, por extensão, em todo o ordenamento jurídico aqui pertinente), a pegada ecológica evidentemente não se encontra prevista atualmente neste ordenamento, sendo necessário, para sua inclusão, um esforço legislativo neste sentido; e *iii)* para um devido fortalecimento das normas ambientais dentro da contratação pública, através da inclusão da pegada ecológica, é necessário que ela seja incluída ao longo de todo o ordenamento, e não apenas em pontos específicos em que certos aspectos ambientais já estão previstos. Este caminho levaria à uma modificação grandiosa no atual ordenamento, mexendo com regras e princípios concorrenciais há muito erigidos e inevitavelmente conflituosos com nossa proposta. Deveremos, portanto, abordar estas questões assim que possível.

4. OS RÓTULOS ECOLÓGICOS E O CÁLCULO DO CICLO DE VIDA

Cabe-nos, agora, debruçarmo-nos sobre dois outros temas bastante pertinentes à contratação pública ecológica, os quais já mencionamos anteriormente: os rótulos ecológicos e o cálculo do custo do ciclo de vida. O entendimento de ambos não apenas esclarecerá sua caracterização e funcionamento, como nos permitirá esboçar correlações entre eles e a pegada ecológica, possibilitando-nos criar novos caminhos para sua introdução.

²⁷ ALMEIDA, Luís Filipe Mota. *A contratação pública verde no quadro da nova Diretiva 2014/24/UE*. Revista de Concorrência e Regulação, Lisboa, ano VII, n.º 27-28, p. 119, jul./dez. 2016.

Os chamados “rótulos ecológicos” estão presentes principalmente, à semelhança de outros temas ambientais, na Diretiva 2014/24/UE, embora menções e dispositivos relacionados à ela também sejam encontrados na Diretiva 2014/25/UE ²⁸.

A Diretiva 2014/24/UE define “rótulo” como “qualquer documento, certificado ou atestado que confirme que as obras, produtos, serviços, processos ou procedimentos em causa preenchem determinados requisitos ²⁹”, podendo estes assumir um caráter ambiental.

Ligados especialmente às especificações técnicas, aos critérios adjudicatórios e às condições de execução do contrato, os rótulos ecológicos podem ser utilizados sempre que a Administração pretenda adquirir bens, obras ou serviços que apresentem características específicas do ponto de vista ambiental.

Assim, o rótulo ecológico funcionaria de forma a atestar que o objeto contratado cumpre com as características ambientais exigidas pelas autoridades adjudicantes, desde que siga as condições impostas pela legislação. Tais condições compreendem: *i)* a obrigatoriedade de os requisitos do rótulo estarem unicamente ligados a critérios ambientais conexos ao objeto do contrato, e sejam apropriados para definir as características das obras, serviços ou fornecimentos; *ii)* a obrigatoriedade de os requisitos de rotulagem serem baseados em “critérios objetivamente verificáveis e não discriminatórios”; *iii)* a imposição de que a criação dos rótulos deva ser feita de forma transparente, permitindo a participação de todas as partes interessadas; *iv)* que os rótulos devam estar acessíveis a todos os interessados; e *v)* que os requisitos do rótulo devam ser feitos por um terceiro, que não poderá ser influenciado por parte das autoridades adjudicantes ³⁰.

A instituição destes requisitos certamente está relacionada ao princípio da concorrência, buscando sua salvaguarda e justa aplicação, impedindo, por exemplo, que entidades adjudicantes utilizem apenas rótulos ecológicos nacionais, emitidos pelo Estado-membro em questão, e excluam outros vindos dos demais países ³¹.

Esperamos que a pegada ecológica, caso um dia venha a ser incluída nas normas concorrenciais aqui em questão, assuma um papel tão importante quanto o dos rótulos ecológicos, permitindo que o próprio procedimento adjudicatório e os sujeitos que dele fazem parte passem, pouco a pouco, a se preocupar cada vez mais em tomar decisões ou optar por caminhos mais “verdes” dentro deste ramo.

O segundo tema que queremos discutir é em relação ao cálculo do custo do ciclo de vida (ou *life-cycle assessment*) ³². Conforme dispusemos previamente, trata-se de um

²⁸ Diretiva 2014/24/UE, art. 43.º; Diretiva 2014/25/UE, art. 61.º

²⁹ Diretiva 2014/24/UE, art. 2.º, n.º 1, 23.

³⁰ Diretiva 2014/24/UE, art. 43.º, n.º 1; Diretiva 2014/25/UE, art. 61.º, n.º 1.

³¹ CALDEIRA, Marco; GOMES, Carla Amado. *Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica*. Revista da AGU, Brasília, Volume 16, n.º 4, p. 61, out./dez. 2017.

³² Segundo a Diretiva 2014/24/UE, “ciclo de vida” compreende: “todas as etapas consecutivas e/ou interligadas, incluindo a investigação e desenvolvimento a efetuar, a produção, comercialização e respetivas

indicador ecológico que pretende calcular os custos de um produto, de uma obra ou de um serviço, desde sua criação, passando pela sua utilização e culminando em um eventual descarte e/ou reciclagem. A utilização de metodologias ligadas a este indicador tem, essencialmente, dois fundamentos: uma ambiental, com foco no desenvolvimento sustentável e na boa utilização e gestão de recursos na contratação pública; e um viés econômico-financeiro, concentrado na boa gestão dos recursos públicos para a realização de compras mais econômicas de obras, bens e serviços que, a longo prazo, proporcionarão uma poupança em recursos financeiros ³³ à Administração ³⁴.

Ainda que apresente grandes vantagens do ponto de vista ecológico, este indicador, assim como a pegada, também apresenta dificuldades na hora de sua aplicação. Uma delas, talvez a principal, relaciona-se com o próprio funcionamento do indicador: o artigo 68.º, n.º 1, b) da Diretiva 2014/24/UE determina que o cálculo do ciclo de vida poderá incluir custos imputados a externalidades ambientais ligadas ao produto, obra ou serviço a ser prestado, desde que “seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário ³⁵”. Ora, o problema é que a determinação destas expressões monetárias, bem como das próprias externalidades ambientais, são fatores que nem sempre podem ser fácil e rapidamente determinados, tendo em vista a complexidade que podem apresentar. Isto poderia gerar uma proliferação de critérios e valores monetários a ser considerados que, ou não corresponderiam à realidade, ou viriam mesmo a ferir as próprias normas e princípios da contratação pública. ³⁶

Importante abordarmos também a questão de que não existe apenas uma metodologia passível de ser aplicada para calcular o ciclo de vida, condição também presente na pegada e em outros indicadores. Se, por um lado, esta multiplicidade de metodologias proporciona diferentes ângulos e resultados sobre um mesmo objeto, amplificando seu estudo, por outro, pode se configurar como um obstáculo à eficiência e à objetividade dos estudos. Daí que

condições, transporte, utilização e manutenção, ao longo da existência de um produto, de uma obra ou da prestação de um serviço, desde a aquisição das matérias-primas ou da geração de recursos até à eliminação, neutralização e fim do serviço ou utilização”.

³³ ALMEIDA, Luís Filipe Mota. *A contratação pública verde no quadro da nova Diretiva 2014/24/UE*. Revista de Concorrência e Regulação, Lisboa, ano VII, n.º 27-28, p. 107, jul./dez. 2016.

³⁴ Em sentido semelhante: “(...) o motivo pelo qual se utiliza a análise do custo do ciclo de vida é para determinar quanto será necessário investir ao longo do tempo e que fontes de financiamento estão disponíveis (impostos, empréstimos, doações, etc.), tanto nas fases de conceptualização e desenho do projecto e posterior construção, como para atender às despesas operacionais e de manutenção até à sua entrada em serviço, e mesmo após cessar a actividade, como o caso do processo de eliminação”. IRIARTE, Miren Sarasibar. *A Contratação Pública Ecológica no Direito Português e Espanhol*. Revista de Contratos Públicos, n.º 16, p. 162-163, mar. 2018.

³⁵ Diretiva 2014/24/UE, art. 68.º, n.º 1, b).

³⁶ ALMEIDA, Luís Filipe Mota. *A contratação pública verde no quadro da nova Diretiva 2014/24/UE*. Revista de Concorrência e Regulação, Lisboa, ano VII, n.º 27-28, p. 108, jul./dez. 2016.

parece ser necessária a instauração de alguma padronização que permita que diferentes cálculos estejam sempre enquadrados por parâmetros comuns.

Neste sentido, é acertada a disposição da Diretiva 2014/24/UE ³⁷ ao colocar, em seu Considerando 96, que “deverão ser desenvolvidas metodologias comuns a nível da União para o cálculo dos custos do ciclo de vida de determinadas categorias de fornecimentos ou serviços”, complementando que, uma vez que sejam desenvolvidas, “sua utilização deverá ser tornada obrigatória” ³⁸. E segundo o Considerando 95, “(...) a definição de metodologias comuns para o cálculo dos custos do ciclo de vida tem progredido significativamente” ³⁹.

Estas questões metodológicas não afetam gravemente o funcionamento e aplicação do cálculo do custo do ciclo de vida, porém, ainda assim, devem ser solucionadas o quanto antes, como forma de facilitar sua utilização. Esta mesma questão certamente deverá ser observada caso a pegada ecológica um dia venha a ser incluída na legislação contratual, uma vez que compartilha da multiplicidade metodológica do ciclo de vida.

As semelhanças entre o cálculo do custo do ciclo de vida e a pegada ecológica são muitos, embora a eventual aplicação de ambos não venha ser redundante. O fortalecimento destes critérios ambientais deve ser o centro do progresso legislativo desta matéria, e a adição de novos fatores deve sempre ser vista com bons olhos, ainda que possam gerar atrito com a ordem vigente. É sobre isto que nos debruçaremos a seguir, dando, então, seguimento à nossa proposta de introdução da pegada ecológica e refletindo as consequências de tal feito.

5. REFLEXÕES QUANTO À INTRODUÇÃO DA PEGADA ECOLÓGICA

Conforme já havíamos comentado anteriormente, para um devido fortalecimento das normas e aspectos ambientais nas normas de contratação pública da União Europeia, seria preciso que a pegada ecológica fosse incluída ao longo de todo o ordenamento correspondente. Em outras palavras, a pegada deveria passar a ser um instrumento a ser observado ao longo de todo o procedimento adjudicatório, seja na seleção dos candidatos, junto aos critérios de adjudicação ou como um aspecto a ser observado na execução do contrato.

³⁷ Como curiosidade, a Diretiva 2009/33/CE, relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes, já trazia em seu artigo 6.º um método de cálculo dos custos operacionais durante o tempo de vida dos veículos, tratando o dispositivo de informar de que forma seriam calculados os custos relacionados ao consumo de energia pelo veículo, e o custo de exploração das emissões de CO₂ e de outros gases poluentes por ele geradas.

³⁸ Diretiva 2014/24/UE, Considerando 96.

³⁹ Diretiva 2014/24/UE, Considerando 95.

Isto, naturalmente, geraria conflitos com a atual ordem jurídica concorrencial, uma vez que colocaria em debate a preferência entre dois mundos diferentes, ainda que não necessariamente antagônicos: as normas concorrenciais e as normas, aspectos e critérios ambientais. Ora, apenas para darmos um exemplo, se a autoridade adjudicante prezasse pela escolha de um candidato que apresentasse uma pegada ecológica menor, com base em dados de seu funcionamento, em detrimento de outros candidatos, não estaria a Administração correndo o risco de romper com o princípio da igualdade? Embora a causa ecológica acabe por ser favorecida, certamente aspectos concorrenciais sairiam feridos.

Estas reflexões são importantes, para que possamos bem compreender os caminhos que podem ser tomados. E, embora gere conflitos, temos certeza do caminho que optamos: a pegada deverá ser incluída ao longo de todo o ordenamento concorrencial. Esta é a única forma de garantirmos um avanço positivo e definitivo das normas ambientais.

Certamente existem várias formas de como esta introdução pode acontecer, e não pretendemos esgotá-las completamente neste texto. O que queremos é, em linhas gerais, demonstrar uma possibilidade de se concretizar esta ideia, bem como pensarmos nas repercussões de tal ato.

Em relação à metodologia a ser aplicada que, conforme debatemos, deve ser preferencialmente padronizada em todos os procedimentos, seguiremos aqui as disposições apresentadas por uma recente Recomendação da Comissão Europeia intitulada “Recomendação sobre a utilização dos métodos da pegada ambiental para a medição e comunicação do desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida de produtos e organizações”, ou, de forma mais simplificada, Recomendação (UE) 2021/2279.

Esta Recomendação visa incentivar que os Estados-membros, ou quaisquer outros interessados, sejam eles particulares ou empresas públicas e/ou privadas, utilizem métodos da pegada ecológica “nas políticas e regimes relevantes ligados à medição e/ou comunicação do desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida de todos os tipos de produtos, incluindo bens e serviços, e de organizações”⁴⁰. Em outras palavras, esta Recomendação⁴¹ apresenta metodologias aplicáveis ao cálculo da pegada, bem como diretrizes e instruções de como realizar a coleta, o processamento e a análise dos dados necessários.

Exaustivo seria nosso estudo neste trabalho caso esmiuçássemos aqui todas as mais de quatrocentas páginas e quatro anexos da Recomendação. Nossa intenção aqui é demonstrar que, primeiro, e até pela própria criação desta Recomendação, há uma clara

⁴⁰ Recomendação (UE) 2021/2279, ponto 1, n.º 1.1.

⁴¹ A criação desta Recomendação, no fundo, está ligada à necessidade de os Estados-membros e a União Europeia disporem de “medições e informações fiáveis e corretas sobre o desempenho ambiental dos produtos e das organizações para que um vasto leque de intervenientes adote decisões em matéria de ambiente”. Recomendação (UE) 2021/2279, preâmbulo, n.º 1.

necessidade de os Estados-membros começarem a utilizar metodologias da pegada ecológica em suas legislações; e, segundo, apresentar um conjunto metodológico pronto e passível de ser utilizado, por exemplo, nos procedimentos adjudicatórios. Não ousaríamos aqui criar toda uma metodologia aplicável, de forma que nos basearmos nesta já existente é algo bastante lógico e eficiente.

Por outro lado, questões ligadas à captação dos dados a ser utilizados para o cálculo da pegada, bem como a frequência com que estes seriam realizados e quem seria o responsável por fazê-los, são temas que devem ser resolvidos por nós para que a introdução da pegada possa ocorrer de forma completa.

Pensamos que a obtenção dos dados e o cálculo da pegada deveria ser de responsabilidade dos operadores econômicos participantes do procedimento adjudicatório, qualquer que seja o momento. Se tal responsabilidade recaísse sobre a Administração, correr-se-ia o risco de infringirmos a boa administração ⁴² e a eficiência administrativa, embora a Administração não possa se escusar de seu dever de fiscalização, garantindo a moralidade e a lisura do procedimento que, bem sabemos, nunca esteve livre de atos de corrupção por qualquer dos sujeitos envolvidos, embora nem a pegada, nem qualquer outro instrumento ecológico possa ser culpado pela proliferação destes atos corruptos.

Quanto à frequência com que as pegadas seriam calculadas, pensamos que um cálculo semestral seria adequado, de forma a nos esquivarmos de repetitivos e inviáveis cálculos mensais, e evitando a espera de longos períodos anuais. Para a qualificação dos candidatos e nos critérios de adjudicação, pensamos que a pegada dos operadores poderá ser apresentada apenas uma vez, mas deverá contabilizar dados que remontem a períodos anteriores a qualquer uma destas fases, por exemplo, desde a abertura do edital do procedimento. Isto possibilitaria a participação de novas e antigas empresas, e evitaria que possuíssem e/ou apresentassem uma pegada positiva apenas no momento em que lhes fosse exigido.

Estes pontos cobrem apenas o essencial para que a introdução da pegada ecológica ocorra de forma ordenada no ordenamento jurídico, mas não esgotam todas as questões específicas que devem ser abordadas em trabalhos mais especializados. O que foi exposto aqui, porém, basta para criar o enquadramento geral que pretendíamos neste texto.

As questões mais importantes aqui referem-se aos desdobramentos desta inclusão da pegada que, conforme adiantamos, podem ser mal vistos pelas normas concorrenciais e mesmo pelos próprios operadores do Direito. Já mencionamos no início de nosso texto os trabalhos do Tribunal de Justiça em matéria de utilização de critérios ambientais nos procedimentos adjudicatórios ⁴³, e cabe-nos dizer que as decisões proferidas não caminham

⁴² Cf. em sede legislativa nacional, o art. 5.º do Código do Procedimento Legislativo.

⁴³ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, processo n.º C-513/99, de 17 de Setembro de 2002 e Acórdão do Tribunal de Justiça, processo n.º C-448/01, de 04 de Dezembro de 2003.

no mesmo sentido daquilo que pretendemos. Há, por parte do Tribunal, um forte entendimento de que normas, fatores e critérios ambientais devem sempre estar subjugados às normas e princípios concorrenciais, o que não deixa de ter suas razões.

A questão, e é isso que buscamos, é que não vemos outra saída para o fortalecimento de temas ambientais na contratação pública senão pela diminuição do tamanho destas tradicionais normas e princípios concorrenciais. Embora uma harmonização entre estes mundos seja um cenário ideal e desejável — e talvez um dia venha de fato a acontecer, com ambos em pé de igualdade —, por hora não vemos este caminho como uma possibilidade.

Se quisermos realmente modificar o Direito comunitário — do qual aqui pegamos apenas o recorte da contratação pública — rumo a um futuro que preza pelo desenvolvimento sustentável, é preciso primeiro abalarmos suas estruturas tradicionais. Talvez nossas ideias nunca sejam completamente incorporadas, mas se ao menos gerarem debates na comunidade jurídica, já bastarão para dar continuidade ao trabalho de “ambientalização” do Direito comunitário.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho esperávamos concretizar, ainda que em linhas muito gerais, o objetivo de apresentar à comunidade jurídica um novo caminho para a promoção de normas e aspectos ambientais no Direito comunitário, em especial, no ordenamento jurídico pertinente à contratação pública.

A pegada ecológica, conforme pudemos observar, tem grande potencial enquanto instrumento de medição do impacto ecológico e do consumo de recursos naturais na produção de bens, produtos e serviços. Porém, sua utilização no campo jurídico ainda é inexistente, o que é um grande infortúnio para qualquer um que perceba seu potencial em auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável e na salvaguarda do ambiente natural.

Embora a União Europeia tenha, nas últimas décadas, feito avanços legislativos importantes para a proteção do ambiente — e citemos aqui as próprias Diretivas de 2014 —, é certo que estes esforços ainda estão longe de ser suficientes para garantir, ao menos em uma pequena escala, mudanças significativas. Daí que ideias um tanto revolucionárias devam existir para quebrar os atuais paradigmas e, ainda que nunca venham a ser completamente implementadas, ao menos gerem debates, e a criação de novas ideias e de novos posicionamentos na comunidade jurídica.

Assim, se nossas ideias debatidas neste texto ao menos levarem a estas discussões, então teremos cumprido um importante trabalho. É necessário também lembramos sempre da importância que o Direito assume nas sociedades modernas, e o papel que tem de moldar, pouco a pouco, a realidade das sociedades, sendo um instrumento muito importante, nos anos que virão, para a promoção de ideias e inovações que busquem promover um desenvolvimento humano realmente sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Luís Filipe Mota. *A contratação pública verde no quadro da nova Diretiva 2014/24/UE*. Revista de Concorrência e Regulação, Lisboa, ano VII, n.º 27-28, p. 103-128, jul./dez. 2016.
- ALVES, I.; COSTA, I.; MARTINS, F. G. *Ecological Footprint as a sustainability indicator to analyze energy consumption in a Portuguese textile facility*. International Journal of Energy and Environmental Engineering, Volume 10, n.º 4, p. 523-528, dez. 2019.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006.
- ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement*. Londres: Sweet and Maxwell, 1996.
- BEYERS, Bert; WACKERNAGEL, Mathis. *Ecological footprint: managing our biocapacity budget*. Gabriola Island: New Society Publishers, 2019.
- CALDEIRA, Marco; GOMES, Carla Amado. *Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica*. Revista da AGU, Brasília, Volume 16, n.º 4, p. 43-80, out./dez. 2017.
- CARVALHO, Raquel. *Da contratação pública sustentável à contratação pública circular: o objeto da procura e o modelo de gestão*. In: RAIMUNDO, Miguel Assis (org.). *Concorrência e Sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública: actas da II Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (30 de Setembro a 2 de Outubro de 2020, FDUJ)*. Lisboa: AAFDL Editora, 2021.
- CRUTZEN, Paul J.; McNeill, John R.; STEFFEN, Will. *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*. Ambio, Volume 36, n.º 8, p. 614-621, dez. 2007.
- FRAGUÍO, Maria Pilar Dopazo. *La contratación pública como herramienta para promover la responsabilidad ambiental*. Revista Catalana de Dret Ambiental, Volume XI, n.º 2, p. 1-35, dez. 2020.
- GALLI, Alessandro; et al. *Assessing the Ecological Footprint and biocapacity of Portuguese cities: Critical results for environmental awareness and local management*. Cities, Volume 96, p. 1-11, jan. 2020.
- HAMMOND, Geoffrey P.; et al. *Environmental and resource burdens associated with an urban community and its surrounding bioregion*. Energy Procedia, Volume 143, p. 481-486, 2017.
- HOEKSTRA, Arjen Y; et al. *The Water Footprint Assessment Manual: Setting the Global Standard*. Londres: Earthscan, 2011.
- HOLLAND, Leigh. *Can the principle of the ecological footprint be applied to measure the environmental sustainability of business?*. Corporate Social Responsibility and Environmental Management, Volume 10, n.º 4, p. 224-232, nov. 2003.
- IRIARTE, Miren Sarasibar. *A Contratação Pública Ecológica no Direito Português e Espanhol*. Revista de Contratos Públicos, n.º 16, p. 139-166, mar. 2018.
- MOLINA, José Antonio Moreno. *Principios Generales de la Contratación Pública em el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina*. Revista Derecho & Sociedad, n.º 44, 2015.
- RAYÉN, Quiroga Martínez. *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago do Chile; Nações Unidas: CEPAL, 2001.
- SÁNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. 1. Lisboa: AAFDL, 2021.
- SANTOS, Filipe Duarte. *Alterações Globais: os desafios e os riscos presentes e futuros*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.
- THE CARBON TRUST. *What is a carbon footprint?*, Disponível em: https://web.archive.org/web/20090430140122/http://www.carbontrust.co.uk/solutions/CarbonFootprinting/why_calculate_a_carbon_footprint.htm.

LISTA DE DOCUMENTOS E JURISPRUDÊNCIAS

- UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Buying green! A handbook on environmental public procurement, de Abril de 2016*. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.
- , Comissão Europeia. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 07 de Dezembro de 2000*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 01 abr. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação Interpretativa da Comissão: Contratos públicos para um ambiente melhor: COM (2008) 400 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0670&from=EL>. Acesso em: 01 abr. 2022.
 - , Comissão Europeia. *LIVRO VERDE sobre a modernização da política de contratos públicos da UE Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa: COM (2011) 015 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52011DC0015>. Acesso em: 03 abr. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Buying green! A handbook on environmental public procurement, de Abril de 2016*. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0017>. Acesso em: 11 dez. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0018>. Acesso em: 15 abr. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Directiva 2009/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0033>. Acesso em: 15 abr. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01. Acesso em: 09 mar. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>. Acesso em: 09 mar. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>. Acesso em: 09 mar. 2022.
 - , Comissão Europeia. *Recomendação (UE) 2021/2279 da Comissão de 15 de dezembro de 2021 sobre a utilização dos métodos da pegada ambiental para a medição e comunicação do desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida de produtos e organizações*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021H2279>. Acesso em: 03 mai. 2022.
 - , *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 06 abr. 2022.
 - , *Tribunal de Justiça. Acórdão n.º C-513/99, de 17 de Setembro de 2002*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&from=EM>. Acesso em: 06 abr. 2022
 - , *Tribunal de Justiça. Acórdão n.º C-448/01, de 04 de Dezembro de 2003*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0448&from=HR>. Acesso em: 06 abr. 2022.
 - , Conselho Europeu. *Uma Nova Agenda Estratégica para 2019-2024*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/39965/a-new-strategic-agenda-2019-2024-pt.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum*. Disponível em: <https://sustainable-development.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2022.

PORTUGAL. *Código do Procedimento Administrativo: Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro de 2015*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Cidades sustentáveis, verdes, inteligentes, criativas e circulares

Maria do Céu Colaço dos Santos ¹

Licínio Lopes Martins ²

SUMÁRIO

O presente artigo tem como objetivo central elencar um conjunto de iniciativas internacionais para o crescimento sustentável das Nações, com especial enfoque para os programas de incentivo ao desenvolvimento sustentável das Cidades. Pensar global e agir local é o lema que conduz à cidade sustentável, verde, inteligente, criativa e circular.

Abstract: The main objective of this article is to enumerate a set of international initiatives for the sustainable growth of Nations, with a special focus on programs to encourage the sustainable development of Cities. Think global and act local is the motto that leads to the sustainable, green, smart, creative, and circular city. The different incentive programs and performance evaluation methodologies are distinguished in the components that are most valued. It is concluded that incentive programs rarely follow the holistic desideratum of the UN SDGs in the social-economic-environmental trilogy and that the “green”, “smart”, “creative” and “circular” designs are dimensions of sustainability, but with purposes that tend towards the particularization of impacts on the environment or the economy.

Keywords: Sustainable Cities; Green Cities; Smart Cities; Creative Cities; Circular Cities.

“Estamos aqui porque o mundo está a enfrentar uma grave crise climática. A rutura do clima está a acontecer agora e está a acontecer com todos nós. Estamos numa batalha pelas nossas vidas. Mas é uma batalha que ainda podemos vencer”. António Guterres, Reunião do Clima de Abu Dhabi, junho de 2019.

INTRODUÇÃO

As cidades são espaços de vivências, sítios para sentir, criar, estudar, trabalhar, empreender, negociar, partilhar, desfrutar, viver e prosperar. Se sempre assim foi, ou não, o boom populacional urbano assinalado no ano 2008, e que marcou o novo “milénio urbano”,

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Cursos de Licenciatura e de Mestrado em Administração Público-Privada).

² Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Investigador do Instituto Jurídico.

alertou o mundo para a necessidade de um desenvolvimento sustentável das vilas e cidades que garantam uma saudável e harmoniosa vivência e convivência urbana, com base em princípios de inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade (ONU, 2020).

O rápido crescimento populacional (estima-se de 17 milhões por ano nas zonas urbanas) e a procura de respostas e de recursos para satisfazer as necessidades humanas modificaram o planeta, tornando-o mais poluído e agravando as assimetrias sociais e regionais. Hoje, é reconhecível que o uso desenfreado dos recursos pela humanidade não é sustentável. Face à constatação, torna-se necessário encontrar soluções novas e úteis, que protejam a biodiversidade e tornem a vida humana mais sustentável. As soluções são tanto mais eficazes quanto maior for o seu impacto positivo no desenvolvimento humano e bem-estar social, na preservação, recuperação e sustentabilidade dos recursos naturais e no desenvolvimento e prosperidade da economia. Nesta senda, a Comunidade Internacional tem vindo a promover modelos e projetos que fomentem e facilitem o desenvolvimento sustentável dos países e regiões. As iniciativas ao nível local são vastas e as Cidades dispõem de um manancial de modelos estratégicos para materializarem políticas públicas que (re) orientem comportamentos conducentes ao desenvolvimento social, económico e ambiental num contexto de sustentabilidade alavancada em melhores condições de habitabilidade e de vida.

1. A NECESSIDADE DA SUSTENTABILIDADE GLOBAL

No ano 2008 é registado, pela primeira vez na história mundial, um crescimento urbano que ultrapassa a população rural. Este advento marca o “milénio urbano”, prevendo-se que 70% da população mundial resida nas zonas urbanas no ano 2050. Na Europa, as zonas urbanas são responsáveis por 80% da emissão de gases de efeito de estufa (Economist, 2020) e de cerca de 70% do uso de energia devido ao uso dos transportes públicos e do crescimento populacional (EEA, 2020). Evidências e estimativas que alertaram a comunidade internacional.

O alerta dos efeitos da acelerada industrialização e urbanização para as condições climáticas e da necessária salvaguarda da biodiversidade e da vida humana já oficiavam uma década antes. Em 1972, o relatório do Club de Roma *Limits Growth*, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, prevenia para a escassez dos recursos naturais provocada pela poluição industrial e aceleração do crescimento urbano e económico. No mesmo ano, a Organização das Nações Unidas (ONU) cria o programa *United Nations Environment Programme* (UNEP) cujo objetivo maior é informar e instruir as nações e seus habitantes a melhorar a qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras.

A partir de meados dos anos 80 do Século XX as iniciativas internacionais e os debates em torno das condições de vida num planeta cada vez mais poluído e desgastado

intensificam-se. No ano 1985 é assinalada a Convenção de Viena, na qual a *World Meteorological Society* constata que a acumulação de dióxido de carbono e outros gases de efeito de estufa na atmosfera provocam o aquecimento global. Dois anos após, em 1987, o Protocolo de Montreal vem limitar a produção e consumo de substâncias que contribuam para o buraco na camada de ozono. No mesmo ano, mais dois acontecimentos se podem registar: o Protocolo de Quioto onde são estabelecidas metas para reduzir a emissão de gases que agravem o efeito de estufa; e o Relatório *Brundtland* intitulado “*Our Common Future*” da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que constata que a crise ambiental é causada pela pobreza do 3.º mundo e o consumismo do 1.º mundo. Este Relatório aborda ainda questões de impacto relativas ao aquecimento global e às chuvas ácidas. Em 1988 é criado o Painel Intergovernamental para as alterações climáticas, uma associação entre a Sociedade Meteorológica Mundial e o Programa Ambiental das Nações Unidas reportando avaliações às alterações climáticas. O principal objetivo destes relatórios é o de informar a tomada de decisão política. Em 1999, a Emenda de Pequim ao Protocolo de Montreal, propõe a meta ambiciosa de se atingir no ano 2050 os níveis da camada de ozono de 1980. Os anos 90 do Século XX são marcados pelas primeiras Cimeiras da Terra, a Cimeira do Rio (ECO92) e a Cimeira da Terra T5 (ONU) e as Conferências Europeias das Cidades e Vilas Sustentáveis. Em 1992 a Conferência do Rio, primeira Cimeira da Terra, adota a Agenda 21, um compromisso de 150 países para o desenvolvimento sustentável com enfoque na diversidade biológica e aquecimento global.

No início do Século XXI os organismos internacionais e Estados Membros continuam o legado das iniciativas para um mundo mais sustentável. São exemplos a continuidade das Conferências da ONU sobre o clima e desenvolvimento sustentável e o Acordo (em 2014) entre os EUA e a China para a redução dos efeitos de estufa. Na Europa, destacamos as Conferências das Cidades e Vilas Sustentáveis, uma campanha iniciada na *Carta de Aalborg*, aprovada na 1.ª Conferência realizada em Aalborg em 1994, na qual se assume um compromisso político para os objetivos do desenvolvimento sustentável das vilas e cidades, passando mais tarde, em 1996, do plano à ação. O “Plano de Ação de Lisboa: da Carta à Ação”, documento aprovado na 2.ª conferência das cidades e vilas sustentáveis, define um conjunto de estratégias de ação urbana.

2. A AGENDA 2030

193 Estados-Membros da Organização para as Nações Unidas (ONU) aprovaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, dando ênfase ao respeito e suporte à vida do planeta e dos seus habitantes. A Agenda 2030 da ONU entrou em vigor em 1 de janeiro de 2016 e é uma continuidade dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000-2015) que marcou a convergência internacional para os problemas globais. A Agenda 2030 desenha 5 áreas estratégicas e 17 objetivos de desenvolvimento

sustentável (ODS) desdobrados em 169 metas. A Agenda é alavancada na trilogia social-económico-ambiente, captando a necessidade de estimular medidas estratégicas de proteção e inclusão social, crescimento económico e proteção, gestão e consumo de recursos naturais de forma sustentável. A abordagem é holística, implicando a consciência de medidas com impactos proliferados nas três dimensões. Os impactos nas dimensões social, económica e ambiental foram antes propostas no Tratado de Maastricht em 1997, assim como o incentivo e fomento à participação pública nas políticas públicas comunitárias.

Os pilares estratégicas da Agenda, consubstanciam-se nos 5 P's (Pessoas — erradicar a pobreza e fome e proteger um ambiente onde todos os seres humanos possam explorar o seu potencial com dignidade; Planeta — proteger o planeta através da produção, gestão e consumo sustentáveis dos recursos naturais; Prosperidade — que todos os seres humanos consigam usufruir de uma vida próspera e que o progresso social, económico e tecnológico aconteça de forma harmoniosa com a natureza; Paz — alcançar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estejam livres do medo e da violência; Parcerias — implementar a Agenda 2030 mobilizando os meios necessários através de parcerias baseadas na solidariedade e centradas nas necessidades dos mais vulneráveis;) e nos 17 ODS (1 — erradicar a pobreza em todas as suas formas e lugares; 2 — erradicar a fome e alcançar a segurança alimentar; 3 — saúde e bem-estar, garantindo o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos; 4 — educação de qualidade, garantindo o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa; 5 — igualdade de género; 6 — água potável e saneamento, garantindo a disponibilidade e gestão sustentável de água potável e do saneamento para todos; 7 — energias renováveis e acessíveis, garantindo o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos; 8 — trabalho digno e crescimento económico, promovendo o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; 9 — indústria, inovação e infraestruturas, construindo infraestruturas resilientes, promovendo a industrialização inclusiva e sustentável e fomentando a inovação; 10 — reduzir as desigualdades no interior dos países e entre os países; 11 — tornar as cidades e as comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; 12 — produção e consumo sustentáveis, garantindo padrões de consumo e produção sustentáveis; 13 — ação climática, adotando medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; 14 — proteger a vida marinha; 15 — proteger a vida terrestre, protegendo, restaurando e promovendo o uso sustentável dos ecossistemas terrestres; 16 — paz, justiça e instituições eficazes; 17 — parcerias para a implementação dos objetivos). Os 17 objetivos articulam-se de forma dinâmica e interdependente para se alinharem com os eixos principais. Melhorias num dos pilares e objetivos, implicam melhorias nos demais domínios. A eficiência resulta da melhor conjugação dos objetivos em cada uma das áreas de intervenção e a avaliação do seu impacto e eficácia mede-se nos progressos alcançados simultaneamente na esfera social, económica e ambiental.

Assim, os impactos na sociedade estão perfilados com os impactos na economia e no ambiente. Não se aventa que as populações vivam condignamente, felizes e saudáveis,

sem trabalho digno ou pleno, sem acesso à cultura e informação, com sistemas de saúde asfíxiados e justiça desacreditada, sem acesso a ambientes naturais e físicos que protejam os recursos e promovam a qualidade do ar, solo e água e que facilitem o acesso a fontes de energia fiáveis e sustentáveis, e que coabitem cidades com instituições e ambientes feudais, anárquicos ou autocráticos.

Do mesmo modo, cada um dos objetivos deve ser articulado com os demais objetivos para a sua eficaz concretização quando medidos os impactos social, económico e ambiental. A qualidade de vida nas cidades, o objetivo de desenvolvimento sustentável 11 — “tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”, carece de uma articulação com os demais objetivos para que os seus impactos na trilogia sociedade-economia-ambiente sejam efetivamente reais e positivos e confirmem a marca ou estigma “cidade sustentável”, “cidade inteligente” ou “cidade criativa”.

Não obstante a visão holística e sistémica dos objetivos de desenvolvimento (ODS) para o alcance de melhor qualidade de vida, em sociedades e cidades mais inclusivas, “limpas”, justas e prósperas, são ainda questões sistémicas da Agenda 2030 a coerência política e institucional para aumentar a estabilidade macroeconómica global através da coordenação e de políticas coerentes, igualmente políticas alinhadas com os ODS, a promoção de parceria públicas, públicas-privadas e com a sociedade civil para a mobilização de recursos financeiros e tecnologias de desenvolvimento e transferência de capacitação e a reorganização e disponibilidade de dados e estatísticas em todos os países para monitorizar e prestar contas.

3. CIDADES SUSTENTÁVEIS

Cidades sustentáveis são as que preservam o seu ambiente natural, que são socialmente inclusivas, resilientes e tolerantes e que facilitam o ambiente dos negócios tornando a economia mais próspera e sustentável.

Foi com o Relatório *Brundtland* — “*Our Common Future*” (WCED, 1987) — que o termo desenvolvimento sustentável ganhou os contornos atuais (Scoones, 2007). Com efeito, no ponto 27 do relatório é referido que “a Humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável para garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável implica limites — não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais e pela capacidade da biosfera absorver os efeitos das atividades humanas. Mas a tecnologia e a organização social podem ser geridas e aprimoradas para abrir caminho para uma nova era de crescimento económico (...)”.

O debate em torno do desenvolvimento sustentável ganha um impulso à escala Mundial, juntando a comunidade científica e política e formando-se Comunidades, Comissões, Redes

e Plataformas Internacionais capazes de combinar e agregar conhecimento e proliferar iniciativas e orientações impactantes na (re)orientação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável em torno de questões sociais, económicas e ambientais. A primeira Cimeira da Terra, ou Conferência do Rio (ECO92), veio confirmar a preocupação global para as alterações climáticas e a urgência de medidas de desenvolvimento sustentável. É nesta Cimeira que 150 países se comprometem com a Agenda 21. A Agenda 21 (*the global programme of action*) é um compromisso entre os países para refletirem global e localmente sobre os problemas de (in)sustentabilidade e seus impactos, incentivando a cooperação e envolvimento de todas as partes interessadas (governos, organizações não-governamentais, empresas e sociedade civil) no encontro de soluções inovadoras. Cada país adota a sua Agenda 21 e compromete a Administração Local (Agenda 21L) a adotarem e desenvolverem a Agenda para o seu território.

A Agenda 21L teve um alcance diferenciado nos Países Membros, com diferentes desenvolvimentos, salientando-se as melhores performances nos países do Norte da Europa. A Agenda 21 está alinhada com os desafios de *Aalborg* e com os princípios estratégicos “*Lisbon Action Plan*”. Dez anos após o compromisso assumido na *Carta Aalborg*, é concertado pelos líderes europeus, na 4.ª Conferência das Cidades e Cidades Sustentáveis da Europa (2004), o acordo de *Aalborg + 10*. Os 10 compromissos de sustentabilidade a desenvolver a nível local desdobram-se em 5 ações concretas e são arquitetados para uma implementação sistémica que considere simultaneamente as áreas do meio ambiente, da economia e da sociedade nas decisões políticas.

Dos compromissos temos *i)* a participação democrática na tomada de decisão que envolva a cooperação com as partes interessadas, tornando o processo de tomada de decisão mais transparente, responsável e aberto; *ii)* implementação de sistemas de gestão que permitam apoiar a decisão num processo cíclico formulação-implementação-avaliação; *iii)* assumir a responsabilidade de proteger e preservar o ambiente; *iv)* adoção eficiente e prudente dos recursos naturais e encorajar a produção e consumo sustentáveis, *v)* estratégias para o planeamento urbano que considere os benefícios ambientais, sociais, económicos, culturais e de saúde; *vi)* compromisso com as escolhas de mobilidade assentes na interligação que têm nas componentes da saúde e do ambiente; *vii)* promover a qualidade da saúde e do bem-estar de todos os cidadãos; *viii)* promover o comércio local tornando os espaços vibrantes com acesso a emprego e sem prejuízo do ambiente; *xix)* compromisso com a justiça e equidade social; *xx)* assumir a responsabilidade global com os compromissos para a paz, justiça, igualdade, proteção do clima e desenvolvimento sustentável.

Não poderemos deixar de referir as orientações da *International Standard Organization* (ISO) nesta matéria. O guia internacional para alcançar e medir a “cidade sustentável” é materializado na ISO 37120 “*sustainable cities and communities — indicators for city services and quality of life*” (2018, 2.ª edição). Os indicadores de desempenho dos serviços urbanos e da qualidade de vida são medidos em 17 áreas: da economia, da educação, da energia, do ambiente, das finanças, resposta a incêndios e emergências, governança, saúde, áreas de

espaço de recreio, segurança, resíduos, telecomunicações e inovação, transportes, planejamento urbano, águas residuais, água residuais e água e saneamento. A aplicação da norma permite a materialização de uma metodologia que possibilita um melhorado ou real conhecimento dos serviços urbanos oferecidos aos residentes, conhecimento das necessidades atuais e futuras e, por conseguinte, de áreas prioritárias de intervenção e de melhoria, o que se faz bem e o que se deve manter ou incrementar. Além disso, a uniformização de medidas permite comparações e aprendizagens de boas práticas em processos de benchmarking. A aplicação da metodologia elucida sobre políticas públicas e medidas mais válidas para promover ou apoiar a sustentabilidade da cidade e a qualidade de vida dos residentes.

Outras metodologias são aplicadas para medir a sustentabilidade das cidades. Por exemplo, *the sustainability city index*, da Arcadis (EURONEXT: ARCAD), classifica 100 cidades com base em três pilares mensuráveis: pessoas, planeta e lucro. Dados de 2018 do índice de cidades sustentáveis da Arcadis destaca as tecnologias digitais na vida dos residentes na interação com a cidade e nas relações com os outros, contas dos serviços públicos, aplicativos de mobilidades personalizados para Mobilidade de Serviços (MaaS) e dados de resiliência para inundações ou tempestades. Londres, Estocolmo, Edimburgo e Singapura lideram o ranking de 2018 das cidades sustentáveis. Londres consegue um equilíbrio de pontos nos três pilares de sustentabilidade conferindo-lhe o 1.º lugar no ranking. Segundo os dados de desenvolvimento sustentável das cidades (Arcadis, 2018) os fatores facilitadores da sustentabilidade são uma força de trabalho educada e saudável, infraestruturas de baixo carbono e facilidade em fazer negócios. Os entraves apontados são o acesso aos transportes públicos e as desigualdades de rendimento.

Várias outras iniciativas privadas e públicas de avaliação de desempenho das cidades se podem referir, tais como: *"quality of living survey"* da Mercer, *"most liveable cities index"* da Monocle's, *"global cities index and global cities outlook"* da A.T. Kearney, *"cities of opportunity, the living cities"* da PWC, *"human development report"* da UNDP, *"compass index of sustainability"* da AtKinson Inc., entre outras.

Não se trata, contudo, de apenas medições competitivas, mas de indicadores de performances que podem ser partilhadas através das boas ou melhores práticas que lhe estão subjacentes, quer em termos de políticas adotadas, quer ainda do desenho e desdobramento do processo, desde o planeamento à implementação, passando pela auscultação pública, definição de indicadores e coleta de dados.

4. CIDADES VERDES

Cidades verdes são as que incentivam o crescimento económico e reduzem o efeito de estufa e da poluição, salvaguardando o ambiente e a biodiversidade (Roseland, 1997).

The *green city index*, da *Economist Intelligence Unit* (patrocinado pela Siemens) mede a performance ambiental de 30 grandes cidades (capitais ou centros de negócio) de 30

países e em 8 áreas (emissão de dióxido de carbono, energia, edifícios, transporte, água e saneamento, resíduos e uso do solo, qualidade do ar, governança ambiental) desdobradas em 30 indicadores. O índice computa indicadores qualitativos e quantitativos. São exemplo de indicadores qualitativos as políticas ambientais da cidade e de indicadores quantitativos as taxas de reciclagem e concentração de poluentes. As cidades são classificadas num ranking global e ranking por área. A *green city index* é aplicada a todos os continentes e pode variar ligeiramente na aplicação de determinados indicadores que são mais relevantes naquela ou noutra Região.

The *world greenest cities*, da *Resonance Consultancy* mede o desempenho das cidades para um futuro mais verde. Para o efeito, considera 9 indicadores: a percentagem dos espaços verdes públicos, percentagem da energia necessária para a energia renovável, percentagem da população que usa transportes públicos para se deslocar para o trabalho, nível da poluição do ar, consumo de água per capita, transitabilidade — caminhada e bicicletas, capacidade de reciclagem, capacidade de compostagem, número de mercados de produtores.

The *European green capital Award* (UE), “Capital Verde” mede 12 indicadores: qualidade do ar, barulho, água, resíduos, natureza e biodiversidade, uso da terra e solo sustentável, crescimento verde e eco-inovação, mitigação das alterações climáticas, adaptação às alterações climáticas, mobilidade urbana sustentável, energia, governança. Os vencedores recebem um prémio em euros. A divulgação da marca “Cidade Verde” é um incentivo ao turismo e à mobilidade intrarregional, intensificando, por essa via, os benefícios económicos do comércio e capitalizando no lazer, cultura e arte. Nas edições de 2020 e 2021 foram vencedoras as cidades de Lisboa (Portugal) e Lahti (Finlândia), respetivamente.

5. CIDADES INTELIGENTES

As cidades inteligentes são modelos que procuram o desenvolvimento sustentável e uma alta qualidade de vida através de infraestruturas de tecnologias de informação e comunicação (Fernandez-Anez, 2016). Grande parte da literatura sobre cidades inteligentes e inteligência urbana acentuam a componente das tecnologias de informação e comunicação (TIC) enquanto método de gestão urbana para alcançar melhorias nos serviços e na qualidade de vida dos residentes. Para Holland (2008) a cidade inteligente ajuda a resolver problemas relacionados com a urbanização, em particular problemas de poluição ambiental, de uso do solo e expansão urbana, congestionamento do trânsito e necessidades energéticas.

Apesar da generalização da componente tecnológica, Nam & Pardo (2011) elucidam que a cidade inteligente agrega 3 componentes fundamentais, uma relacionada com fatores tecnológicos (infraestruturas físicas, tecnologia inteligente, tecnologia móvel, tecnologia virtual e tecnologia digital), outra com fatores humanos (infraestruturas sociais e capital humano) e outra com fatores institucionais (governança, política e regulação). Por sua vez, Hajduck (2020) reconhece que a inteligência na cidade inteligente é igual à inteligência urbana quando combinada

com as componentes de sustentabilidade (desenvolvimento económico, social e ambiental), resiliência urbana (crescimento inteligente e desenvolvimento urbano) e infraestruturas de tecnologia de informação e comunicação (tecnologia, conectividade e informação).

A *IDM-SUTD Smart City Index* liderado pelo *Institute for Management and Development* mede a perceção dos residentes relativas à disponibilidade e uso das estruturas e tecnologias em dois pilares: 1) as infraestruturas existentes na cidade e 2) os provisionamentos tecnológicos e serviços disponibilizados aos residentes. Cada pilar é medido em 5 áreas: saúde e segurança, mobilidade, atividades, oportunidades e governança. As cidades são subdivididas em quatro grupos baseado no índice de desenvolvimento humano (IDM) e agrupadas nas respetivas economias. Dentro da respetiva economia, as cidades são comparadas e avaliadas nos seus indicadores tecnologia & infraestruturas e indicadores económicos. No ano 2020, as cidades de Singapura, Helsínquia e Zurique, por esta ordem, ficaram pontuadas como as cidades mais inteligentes.

Ainda de referir que a U4SSC criou uma plataforma global para os *satkeholders* das cidades inteligentes. A iniciativa é coordenada pela ITU, UNECE e UN-Habitat, e apoiada por catorze outras agências e programas da ONU. O propósito é incentivar a participação e orientar políticas públicas que encorajem o uso de TIC's para facilitar a transição para cidades inteligentes.

6. CIDADES CRIATIVAS

O conceito de “cidade criativa” é avançado por Landry & Bianchini (1995) e retomado poucos anos depois por Richard Florida (2000). Para os autores, a cidade criativa sublinha o papel das estratégias urbanas sustentadas na cultura e nas artes. Numa perspetiva macro, a “cidade criativa” e a “classe criativa” de Landry e de Florida, respetivamente, marcam a viragem no discurso das políticas urbanas (e.g., “Creative City” — UNESCO, 2004; “Creative Europe” — CE, 2014), Landry e Florida encetam propostas para o planeamento e desenvolvimento das cidades com impacto no crescimento económico, num contexto internacional emergente onde a criatividade e inovação parecem ser estratégias viáveis face à desaceleração da economia, à tendência mundial para o aumento da população a residir nas cidades e à proliferação das tecnologias de informação e de conhecimento e subsequentes consequências nas condições de vida e de trabalho das pessoas que nelas habitam. Neste contexto, a cidade criativa requer uma renovada abordagem ao planeamento e estratégia urbana que acolha o pensamento, o planeamento e a ação criativa. Uma nova visão que edifique a cultura e as artes como engenho do desenvolvimento e da atratividade. A renovação urbana passaria, por um lado, pela valorização do património cultural e de todas as suas expressões como forma de ligação de uma certa individualidade coletiva irrepetível e particular das suas gentes e, por outro, pela atratividade de outras gentes de fora, incluindo turistas e talentos.

A cultura é, na perspectiva de Landry, a alavanca das estratégias urbanas, a fonte da criatividade, a “matéria-prima da cidade e a sua base de valor” (Landry, 2000: p.7).

A cidade criativa de Florida pode resumir-se à (sua) política dos 3 T’s (Talentos, Tecnologia e Tolerância) inter-relacionados. Lugares criativos são habitados por talentos (profissões criativas, capital intelectual, talento científico), onde se concentra e desenvolve a Tecnologia em função das inovações, e onde a Tolerância, como valor superior, facilita a inclusão, a diversidade étnica e racial e a abertura à diferença e mudança (Florida, 2005).

O 170.º Conselho Executivo da UNESCO criou, em 2004, uma plataforma de cidades criativas (UNESCO *Creative City Network* – UCCN). Na rede das “Cidades Criativas” da UNESCO são contempladas 7 áreas temáticas: literatura; música; gastronomia; cinema; artesanato e arte popular; *design*, e multimédia.

A plataforma constitui uma rede de cooperação e partilha entre cidades (*hubs*) que reúnem esforços na missão internacionalmente validada da diversidade cultural e desenvolvimento urbano sustentável. A ideia subjacente à criação da UCCN é de que a cultura é estratégica para o desenvolvimento sustentado. Ademais, a ideia pode ser sublinhada no documento “*Medium Term Strategy for 2014-21*”, no objetivo estratégico n.º 8 (“incentivar a criatividade e a diversidade de expressões”). Neste objetivo pode ler-se que “a capacidade construtiva deve ser prosseguida a todos os níveis para o desenvolvimento da dinâmica cultural e do setor criativo, em particular, incentivando a criatividade, a inovação e o empreendedorismo, apoiando o desenvolvimento das instituições e indústrias culturais, providenciando apoio técnico e vocacional nas profissões culturais, e aumentar as oportunidades de emprego no setor cultural e criativo para a inclusão equitativa e para o desenvolvimento e crescimento económico”. A rede das “Cidades Criativas” inspira-se num conjunto alargado de outras iniciativas históricas da UNESCO com assento na cultura. Lembremo-nos que, em 1972, a UNESCO adotou a Convenção sobre a proteção da herança do mundo cultural e natural (*World Heritage List* – WHL). Posteriormente, em 1994, foi criada a Organização Mundial do Património das Cidades (*Organization of World Heritage City* – OWHC), contemplando cidades da WHL. Em 2011 a UNESCO adotou a Recomendação da Paisagem Urbana Histórica, um documento histórico emitido na área do ambiente. Este documento é uma “*soft law*” para os governos locais com orientações estratégicas e uma abordagem holística para o desenvolvimento sustentável das cidades históricas. Trata-se, pois, de um instrumento de auxílio ao desenvolvimento urbano, que integra políticas e práticas de conservação do ambiente, acolhendo os valores herdados e tradições das diferentes realidades regionais e locais.

7. CIDADES CIRCULARES

“Uma cidade circular é aquela que promove a transição de uma economia linear para uma economia circular de forma integrada em todas as suas funções em colaboração com os cidadãos, as empresas e a comunidade de investigação. 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. Por meio dessa transição, as cidades procuram melhorar o bem-estar humano, reduzir as emissões, proteger e aumentar a biodiversidade e promover a justiça social, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. "(EU, circular city declaration).

A declaração das cidades circulares foi assinada por 28 municípios, sendo hoje 51 municípios comprometidos³. A Declaração foi assinada na 9.ª Conferência Europeia sobre Cidades e Vilas Sustentáveis — Mannheim2020. A Declaração é 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.

8. CIDADES SUSTENTÁVEIS E INTELIGENTES

A cidade inteligente é um conceito estratégico que contribui para a sustentabilidade da cidade (Hadjuk, 2020). Na mesma linha, a ISO 37120: 2018 (p.4) considera que a "sustentabilidade é um conceito geral e a inteligência e a resiliência são conceitos orientadores no desenvolvimento das cidades".

Nesta linha, Hadduck (2020) elucida que os modelos de cidade sustentável têm um conjunto alargado de indicadores que medem a sustentabilidade e a inteligência da cidade, em contrapartida, os modelos de cidade inteligente não captam os impactos na sustentabilidade.

Na junção das duas funções, surge o conceito "cidade inteligente e sustentável". A UNECE e a ITU advogam que "cidade inteligente e sustentável é uma cidade inovadora que usa TICs e outros meios para melhorar a qualidade de vida, a eficiência dos serviços urbanos e a competitividade, garantindo que atenda às necessidades das gerações presentes e futuras no que diz respeito a aspetos económicos, sociais e ambientais, bem como aspetos culturais". por meio de uma abordagem de múltiplas partes interessadas. Esta definição foi consertada através da consulta a *stakeholders* que envolveu mais de 300 especialistas internacionais.

Num esforço de unir o sustentável à inteligência, também a U4SSC (2019) cria um modelo que integra as dimensões social-economia-ambiente: Economia — tecnologias de

³ Entre os Municípios comprometidos na declaração da cidade circular (EU), Portugal conta com o maior número de Municípios comprometidos da Europa: Águeda, Albergaria-a-Velha, Braga, Guimarães, Loures, Mangualde, Mealhada, Melgaço e Porto.

informação e comunicação, inovação, emprego, comércio, produtividade, infraestruturas, setor público; Ambiente — qualidade do ar, água, barulho, qualidade ambiental, biodiversidade, energia; Sociedade e Cultura — educação, saúde, segurança, cultura, habitação, inclusão social.

CONCLUSÃO

A sustentabilidade tornou-se um “termo de fronteira” (Gieryn, 1999), onde a Ciência e a Política se encontram e se constroem comunidades comprometidas com as questões de desenvolvimento ambiental, social e económico. É certo que a sustentabilidade se tornou numa questão política pela urgência de preservar e cuidar os recursos naturais que são essenciais à vida e que, apesar do progresso das iniciativas conjuntas das Nações, essas trajetórias ainda são insuficientes ou insustentáveis (AEA, 2020). É preciso empreender políticas que alterem comportamentos, mas que suportem e conduzam a economia.

As bases da sustentabilidade das cidades, passa pela capacitação do capital intelectual, uma força trabalhadora educada e saudável, uma governança baseada em informação atual e credível e envolvida com as necessidades atuais e futuras dos seus cidadãos, infraestruturas de baixo carbono eficazes, consumo responsável e facilidade em se fazer negócios. As cidades sustentáveis são simultaneamente verdes, inteligentes, criativas e circulares. São verdes porque valorizam os espaços verdes públicos, a qualidade do ar e da água, o uso do solo e reciclagem. Contribuições para o ambiente que impactam na saúde e bem-estar dos cidadãos. A cidade sustentável é inteligente porque transforma a informação e conhecimento e usa tecnologias que melhora a eficiência dos serviços urbanos e a competitividade, aproveitando o conhecimento acumulado para a transição digital. A cidade sustentável é criativa porque valoriza o seu património cultural e intelectual, estimula as artes e os negócios locais, estabelece parcerias com centros I&D que facilitem a transferência e materialização de conhecimento, beneficiando a economia e a cultura na sua dimensão social. A cidade sustentável é circular, consciente dos problemas ambientais associados à produção e consumo e facilita a transição da produção linear para uma produção circular através do incremento de modelos de negócio e comportamentos económicos que incentivem o uso dos produtos, componentes, materiais e nutrientes pelo maior tempo possível, a fim de minimizar o uso de recursos prejudiciais e a geração de resíduos. Estas iniciativas são impactantes no ambiente e no bem-estar das pessoas.

As orientações intergovernamentais primam por um vasto pacote de Programas e Acordos que comprometem o poder Central e Local a agir, a delinear políticas que satisfaçam o interesse público: que preservem a natureza, melhorem as condições do ambiente, incentivem e apoiem o crescimento económico, invistam na transição digital e melhorem a saúde e qualidade de vida dos cidadãos. Recuperação e Resiliência são o desafio para as próximas décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV (1994), *Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade — Carta de Aalborg*. I Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis. <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/CartaDasCidadesEuropeias-ParaA%20Sustentabilidade.pdf>
- AAVV (2004). *Compromissos de Aalborg — AALBORG+10 Inspirando o Futuro*, Aalborg, IV Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis. https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Commitments/Aalborg_Commitments_English.pdf
- Alfaro-Navarro, J.L., López-Ruiz, V.-R., Peña, D.N. (2017). A new sustainability city index based on intellectual capital approach. *Sustainability*, 9, 1-14.
- Angelovski, I., Connolly, J. & Brand, A. (2018). From landscape of utopia to the margins of the green urban life. *City*, 22(3), 417-436.
- Arcadis (2018). EURONEXT-ARCAD. <https://www.arcadis.com/en/news/global/2018/10/european-and-asian-cities-lead-in-arcadis-sustainable-cities-index> (acedido a 3 de junho de 2021)
- Boulding, Kenneth E., 1966. The economics of the coming spaceship earth. In: Jarrett, H. (Ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy* (pp. 3-14). Baltimore: The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Bruyninckx, H. (2020). O ambiente na Europa: Estado e perspectivas 2020, sumário executivo. <https://www.eea.europa.eu/soer/pt/publications/o-ambiente-na-europa-estado>.
- Club of Rome (s/ data). *The Club of Rome*. <https://www.clubofrome.org>
- CNUAD (1992), *Agenda 21 — Documento da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (versão portuguesa)*, Lisboa, IPAMB.
- EEA (2020). The European environment — state and outlook 2020. *European Environment Agency*. <https://www.eea.europa.eu/soer/2020>.
- EEA (2020). Executive Summary, The European environment — state and outlook 2020. *European Environment Agency*. <https://www.eea.europa.eu/soer/2020>.
- EU (2020). *The European Circular Cities Declaration*. *European Union*. <https://circularcitiesdeclaration.eu/about/about-the-declaration>
- Fernandez-Anez, V. (2016). Stakeholders approach to smart cities: A survey to smart city definition. In Chicano, F., & Luque G. (Eds), *Lecture in Computer Science*, Proceeding of the first international conference on smart cities. Smart-CT 2016 (15-17). Malaga, Espanha.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2005). *The Flight of the Creative Class*. New York: Harper Business.
- George, D., Lin, B., & Chen, Y. (2015). A circular economy model of economic growth. *Environmental Modelling & Software*, 73, 60-63.
- Gieryn, T. (1999). *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the line*. Chicago: Chicago University Press.
- Hadjuk, S. (2020). Using multivariate statistical methods to assess the urban smartness on the example of selected European cities. *PLoS ONE*, 15(2): e0240260.
- Holland, R. (2008). Will the real smart city please stand up?. *City*, 12(3), 303-320.
- IPBES (2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>
- IPCC (2020). The Sixth Assessment Report. *The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC — UN)*. <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>
- ISO 37120 (2018). Sustainable cities and communities — indicators for city services and quality of life. *International Standard Organization* (2018, 2.ª edition).
- Landry, C. (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Comedia.
- Landry, C. e Bianchini, F. (1995). *The Creative City*. London: EG Bond Ltd.
- Lubin, D. & Esty, D. (2010). The Sustainability Imperative. *Harvard Business Review*, may, 2010.
- Nam, T. & Pardo, T.A. (2011). Conceptualizing smart city with dimension of technology, people and institution.

- Proceeding paper of the 12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital Government Innovation in Challenging Times.* College Park, Maryland, USA, June 12-15.
- ONU (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.* Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- Roseland, M. (1997). Dimensions of the eco-cities. *Cities*, 14, 197-202.
- SCO (2021). *Smart City Observatory (SCO).* <https://www.imd.org/smart-city-observatory/smart-city-index/> (accedido a 2 junho 2021)
- Scoones, I. (2007). Sustainability, Development in Practice. *Sustainability*, 14(4-5), 589-596.
- U4SSC (2019). Collection Methodology for Key Performance Indicators for Smart Sustainable Cities. Unite for Sustainable and Smart City. <https://unece.org/housing/sustainable-smart-cities>
- UNECE (s/ data). *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).* <https://unece.org/housing/sustainable-smart-cities>
- UNEP (1972-2022). *United Nations Environment Programme.* <https://www.unep.org>
- UNESCO (s/data). Creative City Network. <https://en.unesco.org/creative-cities/creative-cities-map>
- UNESCO (2003). *New Partnership for the Cultural Industries.* Copyright Bulletin, May, 2003. UNESCO.
- UNESCO (2014). *Medium-Term Strategy 2014-21. General Conference Resolution 37C/4.* Paris: UNESCO.
- UNIC (2018). *Guia sobre o Desenvolvimento Sustentável: 17 objetivos para transformar o mundo.* Centro Regional de Informação das Nações Unidas para a Europa Ocidental, ONU.
- WMO (s/data). *World Meteorological Organization.* <https://public.wmo.int/en>
- WCED (1997). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.* World Commission of Environmental Development, UN. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/document/s/5987our-common-future.pdf>.

Palavras-chave: Cidades Sustentáveis; Cidades Verdes; Cidades Inteligentes; Cidades Criativas; Cidades Circulares.

Jurisprudência

Rev *CEDÖUA*

Análise do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 9 de março de 2022, processo n.º 1600/17.5t8PTM.E1. S1

LUANA PINHO ¹

Neste acórdão está em causa um recurso de revista da decisão do Tribunal da Relação que considerou válidos os negócios jurídicos constituídos sobre os lotes, tendo o Supremo Tribunal de Justiça ² que apreciar os efeitos das caducidades urbanísticas e a validade das hipotecas celebradas. Assim, este acórdão versa sobre as temáticas das caducidades urbanísticas dos loteamentos e subsequentes efeitos registais.

O Supremo Tribunal de Justiça sumariou que:

- A caducidade do alvará de loteamento não provoca a destruição do efeito real da transformação fundiária coetâneo da eficácia do ato de aprovação do loteamento, conservando os lotes o estatuto de prédios autónomos, mas apenas a suspensão do *jus aedificandi* previsto naquele alvará relativamente aos lotes que não chegaram a ser objeto de licenciamento de construção;
- É a alteração física e jurídica do prédio loteado, que de um prédio uno se transforma num aglomerado de novos prédios, cada um com individualidade e existência jurídica próprias, que justifica a obrigatoriedade de sujeição a registo das “operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de propriedade e de parcelamento, bem como as respetivas alterações” (atual al. d) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Registo Predial),
- Na definição dos efeitos da caducidade de um alvará de loteamento sobre os lotes por ele criados, importa distinguir o duplo efeito inicialmente criado: em primeiro lugar, a divisão jurídica do prédio loteado em tantas novas unidades jurídicas quantos os lotes autorizados e, em segundo lugar, a permissão de uma futura edificação em cada um desses lotes, no sentido de o titular ou titulares dos lotes, relativamente a cada um dos prédios recém-criados, podere(m) vir a desencadear o procedimento tendente à obtenção de uma licença de construção, e a obtê-la efetivamente,
- Não decorre da lei que a caducidade do alvará de loteamento implique a eliminação dos prédios individualizados e autonomizados pela divisão jurídica operada pelo loteamento e objeto de descrições prediais autónomas;

1 Mestranda da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

2 STJ, doravante.

- Os efeitos da caducidade do alvará do loteamento circunscrevem-se ao âmbito próprio do direito administrativo, aí suspendendo o *jus aedificandi* nele previsto relativamente aos lotes que não chegaram a ser objeto de licenciamento de construção;
- No plano dos direitos reais, a caducidade não destrói a criação dos prédios individualizados pelo loteamento validamente aprovado pela entidade competente.

A recorrente intentou a ação declarativa de condenação com processo comum contra o Novo Banco S.A, pedindo a declaração de nulidade das hipotecas que tiveram por objeto os lotes, o cancelamento das inscrições de registo das respetivas hipotecas que incidem sobre esses prédios, alegando, no relevante, que:

- a) *“A declaração, pela Câmara Municipal, da caducidade-sanção da licença de loteamento e a cassação do respetivo alvará (...) tem como efeito a cessação da eficácia do ato autorizativo. Consequentemente, declarada a caducidade-sanção e cassado o alvará, extinguem-se os lotes — as unidades prediais com capacidade edificativa precisa e estabilizada — criados pelo ato de licenciamento”.*
- b) *“A doutrina, a jurisprudência e o Conselho Consultivo do IRN entendem unanimemente que ao dono do ex-lote está vedada a possibilidade de negociá-lo como lote, porque este deixou de existir”*
- d) *“A caducidade-sanção da licença de loteamento e a cassação do respetivo alvará tiveram como consequência necessária o desaparecimento dos lotes criados pela operação de loteamento — em relação aos quais não tenha sido deferido qualquer pedido de licenciamento para obras de edificação, nem tinha sido apresentada qualquer comunicação prévia da realização dessas obras — e, consequentemente, os três negócios hipotecários celebrados sobre tais ex-lotes são nulos por impossibilidade legal do objeto, nos termos do artigo 280.º do Código Civil”.*
- f) *“Sendo os negócios hipotecários — celebrados em data posterior à data da caducidade-sanção da licença de loteamento e da consequente cassação do respetivo alvará — nulos por impossibilidade legal do objeto as respetivas inscrições registais que publicitam a existência de três hipotecas também são nulas, nos termos da alínea b) do artigo 16.º do Código do Registo Predial” e*
- g) *“declarada a nulidade dos negócios hipotecários que tiveram por objeto os ex-lotes ou coisa inexistente, devem ser totalmente canceladas as fichas desses lotes”.*

O recorrido (Novo Banco, S.A) contra-alegou, dizendo, em resumo:

- b) *“A caducidade do alvará n.º 6 retirou aos prédios a sua aptidão construtiva (daí que tenham deixado de ser qualificados, também, como lotes), mas não a sua autonomia predial (resultante da sua de anexação de um prédio mãe), ou seja não elimina*

- a sua autonomização fundiária nem a sua existência enquanto prédios, bem como a suscetibilidade de serem objeto de negócios jurídicos”.
- c) *“Os prédios (...) resultantes de desanexação efetuada a coberto do alvará de loteamento nunca se extinguíram, nem desapareceram, mantém a sua autonomia predial e que, como prédios que são, embora “despidos” de uma específica aptidão construtiva, não se extinguem e são plenamente suscetíveis de serem objeto de negócios jurídicos”.*
- d) *“A caducidade sanção não provoca a destruição dos efeitos já produzidos pelo ato administrativo, «apenas» tornando inadmissível que, depois dela, uns efeitos de tal ato contínuo em a produzir”.*
- e) *“Ora, um dos efeitos já produzidos foi precisamente a divisão fundiária resultante das desanexações concretizadas com base no alvará de loteamento n.º 6 tanto em 1982 como em 1988, portanto bem antes da decisão de caducidade proferida inicialmente em 1996”.*
- f) *“Segundo o Conselho Consultivo do IRN, como a caducidade faz com que o lote perca o estatuto de lote (terreno destinado à edificação urbana, mas não o estatuto de prédio individualizado, não deve ocorrer a inutilização das descrições, nem deve ressurgir registralmente a descrição do prédio raiz ou prédio — mãe”.*
- i) *“Conforme se defende no Parecer do Conselho Consultivo da PGR em que foi relatora Fernanda Maçãs, de 26.09.2002, com o número convencional PGRP00002046 (...) num caso como o dos autos, a caducidade só opera a partir do momento em que é declarada (efeito ex nunc) pois a declaração de caducidade de operação de loteamento por falta de conclusão das obras de urbanização é, precisamente, um dos exemplos de uma caducidade-sanção, cuja operatividade depende de prévia declaração por parte da Câmara Municipal”.*
- j) *“O que é igualmente reconhecido pela ilustre subscritora do parecer junto pela Recorrente que afirma (...) o seguinte: “Sublinhe-se ainda que a caducidade-sanção não provoca a destruição dos efeitos já produzidos pelo ato administrativo, «apenas» tornando inadmissível que, depois dela, os efeitos de tal ato continuem a produzir-se”.*
- k) *“A «caducidade do alvará» — simplesmente anotada à descrição dos lotes, em nada pôde afetar a descrição dos prédios hipotecados, inclusivamente quanto à sua área, localização e artigo matricial, que qualquer anotação (ao invés do averbamento) é legal e totalmente inepta para conseguir alterar (...). Afetou unicamente a sua “capacidade construtiva” que teria de constar do alvará e do correspondente registo — publicitando-a erga omnes — mas que, in casu, qualquer terceiro (maxime terceiro de boa-fé) de todo ignoraria, uma vez que a inscrição de autorização de loteamento nunca foi lavrada”.*
- n) *“Esse entendimento está hoje refletido no artigo 71.º, n.º 7, alínea c), do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual”.*

- s) *“Se há coisa que as partes sabiam é que, no momento das transações relevantes, aqueles prédios não dispunham de qualquer aptidão construtiva, que apenas poderiam voltar a tê-la em resultado de uma operação urbanística subsequente, como o projeto de novo loteamento que o Fungepi BES já tinha, à data, em preparação, e que as compradoras da Recorrente não pretenderam prosseguir”.*

O STJ delimitou como objeto do recurso a questão dos efeitos da caducidade do alvará de loteamento sobre os lotes por ele criados e sobre as hipotecas constituídas sobre os tais lotes.

Para fundamentar a sua decisão, o tribunal *ad quem*, primeiramente expôs o regime legal aplicável ao loteamento em causa. Começou pelo Decreto-Lei n.º 289/73, que dispõe no seu artigo 1.º que *“operação que tenha por objecto ou simplesmente tenha como efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, e destinados imediata ou subsequentemente à construção, depende de licença da câmara municipal da situação do prédio ou prédios, nos termos do presente diploma”*, cumulativamente, o artigo 19.º do mesmo, dispõe que a *“licença de loteamento será titulada por alvará, do qual constarão sempre a data da aprovação do plano de urbanização que o abrange ou, na sua falta, a data do parecer da Direção-geral dos Serviços de Urbanização a que se refere o artigo 2.º, a data de deliberação que aprovou o projeto definitivo das obras de urbanização, o número de lotes e respetiva identificação, bem como as condições a que ficam obrigados o requerente, ou aqueles que tomarem a posição de titular do alvará e, na parte aplicável, os adquirentes dos lotes”*, deste modo, consagrando-se a obrigatoriedade do promotor de licenciamento, vendo o seu pedido de licenciamento deferido, de requerer a emissão do alvará de loteamento num determinado prazo, uma vez que o alvará é título da licença de loteamento.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, que aprovou o Regime Jurídico do Licenciamento das operações de Loteamento e das Obras de Urbanização; que veio revogar o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, que estabeleceu um novo regime jurídico das operações de loteamento urbano, e este por sua vez, revogou o Decreto-Lei n.º 289/73. Aquele primeiro diploma estipulava estarem sujeitas a licenciamento municipal as operações de loteamento e as obras de urbanização (artigo 1.º do diploma), considerando operações de loteamento *“todas as ações que tenham por objeto ou por efeito a divisão em lotes, qualquer que seja a sua dimensão, de um ou vários prédios, desde que pelo menos um dos lotes se destine imediata ou subsequentemente a construção urbana”* (artigo 3.º a) do diploma). Cumulativamente, atendendo aos artigos 28.º, 31.º, e 32.º do Decreto-Lei *“o licenciamento da operação de loteamento ou das obras de urbanização é titulada por alvará”* (artigo 28.º, n.º 1 do Decreto-Lei), e este alvará é o documento comprovativo da autorização de loteamento para construção para efeitos de registo predial. O artigo 31.º, n.º 2 acrescenta que *“entende-se que o facto sujeito a registo designado pelo Código do Registo Predial «autorização do loteamento para*

construção» tem o mesmo significado do licenciamento das operações de loteamento referidas no presente diploma”.

Aquele diploma veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 24 de dezembro, no qual o artigo 38.º da nova redação estipulava os casos de caducidade da licença de loteamento, nomeadamente se no prazo de 15 meses a contar da data de emissão do respetivo alvará não tivesse sido requerido o licenciamento de qualquer construção prevista nesse alvará; quando o loteamento implicasse obras de urbanização, a licença caducaria se a) as obras não fossem iniciadas no prazo de 15 meses a contar da data da emissão do alvará, ou, se for o caso, do termo do prazo fixado para a sua emissão em sentença transitada em julgado; b) Se as obras estiverem suspensas ou abandonadas por período superior a 15 meses, salvo se a suspensão decorrer de facto não imputável ao titular do alvará; c) Se as obras não forem concluídas nos prazos fixados no alvará ou no prazo estipulado pelo presidente da câmara municipal nos termos do n.º 2 do artigo 23.º As licenças de loteamento também caducariam se estivessem suspensas nos termos do artigo 46.º, n.º 2, por período superior a seis meses. Mas ressalvavam-se os casos em que o pedido de licenciamento das construções projetadas nos lotes tenha sido objeto de deferimento. E, ademais, o artigo previa a possibilidade do proprietário do prédio objeto de licenciamento caducado requerer a concessão de novo licenciamento do loteamento ou das obras de urbanização, mas obedecendo às normas vigentes à data do requerimento. No número 5, do artigo 38.º consagrava-se ainda a ineficácia da caducidade da licença de loteamento em relação aqueles lotes objeto de deferimento do pedido de licenciamento das construções a eles relacionadas.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, atualmente em vigor, aprovou o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, e define como operações de loteamento *“as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subseqüentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento”* (artigo 2.º, alínea i) do diploma). O regime jurídico passou a dispor, no artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 555/99, o regime da caducidade da licença de loteamento, explicitando que a mesma ocorre se *“a) não for requerida a autorização para a realização das respectivas obras de urbanização no prazo de um ano a contar da notificação do acto de licenciamento ou de autorização; ou se b) Não for requerido o alvará único a que se refere o n.º 3 do artigo 76.º no prazo de um ano a contar da notificação do acto de autorização das respectivas obras de urbanização”*, nos ditames do artigo 71.º, n.º 1 e 2 do RJUE. No que toca à licença ou autorização para a realização de operação de loteamento que exija a realização de obras de urbanização, acrescenta-se, no n.º 3, outras hipóteses de caducidade da licença de loteamento, por exemplo, *“a) Se as obras não forem iniciadas no prazo de nove meses a contar da data de emissão do alvará ou, nos casos previstos no artigo 113.º, da data do pagamento das taxas, do seu depósito ou da garantia do seu pagamento; b) Se as obras estiverem suspensas por período superior a seis meses, salvo se a suspensão decorrer de*

facto não imputável ao titular da licença ou autorização; c) Se as obras estiverem abandonadas por período superior a seis meses; d) Se as obras não forem concluídas no prazo fixado na licença ou na autorização ou suas prorrogações, contado a partir da data de emissão do alvará; e) Se o titular da licença ou autorização for declarado falido ou insolvente.”

Ademais, no seguimento de doutrina de JOÃO PACHECO DE AMORIM E FAUSTO FERREIRA, o tribunal defendeu que o loteamento urbano “nunca deixou de incluir duas componentes: (A) a ação (desde logo física ou material) da operação de fracionamento do prédio original, enquanto pretensão ou objetivo do requerente, a levar a cabo por este após a emissão da licença, e (B) o ato de licenciamento da pretendida operação propriamente dito”, “por um lado (1a), e por ação do loteador, a divisão física de um prédio (em vários lotes, que constituem prédios autónomos e individualizados) e (1b) o concomitante efeito jurídico real do ato autorizativo da operação sobre o imóvel, ou seja, a divisão jurídica deste (em tantas novas unidades jurídicas quantos os lotes autorizados); e, por outro lado, (2) a permissão de uma futura edificação em cada um desses lotes, no sentido de o titular ou titulares dos lotes, relativamente a cada um dos prédios recém-criados, poderem vir a desencadear o procedimento tendente à obtenção de uma licença de construção, e a obtê-la efetivamente”.

Cumulativamente, invocando FERNANDA PAULA OLIVEIRA³, considera a existência de um duplo efeito dos loteamentos, uma vez que “os loteamentos urbanos correspondem a uma conduta voluntária determinante quer de uma divisão predial (material ou meramente jurídica) quer da sua junção e posterior divisão (quando estão em causa vários prédios pertencentes a vários proprietários, no caso de reparcelamento), que dá origem à formação de unidades prediais autónomas (novos prédios urbanos perfeitamente individualizados e objecto de direito de propriedade nos termos gerais), as quais se destinam imediata ou subsequentemente a edificação urbana. É este último aspeto — o destino imediato e subsequente da referida unidade predial, a edificação urbana, o qual fica, desde logo definido e estabilizado com o licenciamento (...) do loteamento — que caracteriza a realidade jurídica que é um lote e que o distingue das restantes unidades prediais que não detêm esse estatuto”.

O STJ chamou à atenção para o facto de que à data de emissão do alvará de loteamento (1980), vigorava o Código do Registo Predial⁴ de 1967, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47611 de 28/03/1967, não estando previsto o registo da operação de loteamento que apenas surge como obrigatório com o atual Código de Registo Predial de 1984 aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, em cuja al d) do n.º 1 do artigo 2.º, na redação original, previa a sujeição a registo da “autorização do loteamento para construção.

³ OLIVEIRA, Fernanda Paula — *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*, Coimbra, Almedina, 2009, pág. 88.

⁴ CR.Pred., abreviado.

Cumulativamente, invocando o artigo 80.º, n.º 3 do Código de Registo Predial que dispõem “o registo das operações de transformação fundiária e das suas alterações dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizados”, esta descrição “tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios” e a cada um dos prédios é feita uma descrição distinta (artigo 79.º, n.º 1 e 2 do Código de Registo Predial), conclui que, deste modo, a lei prevê a obrigatoriedade de realizar a inscrição da operação de loteamento, sendo com base nesse registo que são individualizados os prédios através das respetivas descrições.

E invocando o artigo 39, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, redação do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro, esclarece que no caso de caducidade do alvará de loteamento, a câmara municipal deve proceder ao seu cancelamento, tendo o presidente da câmara de dar a conhecer esse facto ao conservador do registo predial competente, para efeitos de anotação à descrição, e deve requerer ao respetivo conservador o cancelamento do registo predial.

Em atenção aos autos, apontou que o loteamento aprovado pela Câmara Municipal nunca foi objeto de inscrição no registo predial, tendo o respetivo pedido sido indeferido, e o registo da caducidade do alvará de loteamento foi recusado, sendo a caducidade do alvará anotada apenas em junho de 2014 nas descrições dos lotes. No entanto, o artigo 87.º, n.º 1 do Código de Registo predial defende que “as descrições não são suscetíveis de cancelamento”, não existindo “uma previsão legal que permita sustentar que o cancelamento da inscrição da licença de loteamento acarrete o cancelamento da descrição dos lotes”, e no artigo 87.º, n.º 2, do Código do Registo Predial, encontram-se previstas as situações de inutilização das descrições prediais e em nenhuma das respetivas alíneas se previa a inutilização das descrições dos lotes no caso do alvará de loteamento ter caducado.

No que toca à inutilização das descrições, o STJ aponta a existência de autores, nomeadamente JOSÉ LORENZO GONZÁLEZ, que defendem o aditamento de uma cláusula geral que permita a inutilização da descrição dos prédios quando os mesmos tenham deixado de existir, por qualquer motivo. Argumentam que ao não existir esta possibilidade o registo acaba por criar uma falsa imagem a terceiros da existência de prédios que na realidade não existem juridicamente; e que o registo deve retratar a realidade, uma vez que tem como objetivo a publicidade e a proteção de direitos de terceiros.

Cumulativamente, também esclareceu a posição deste autor relativamente aos negócios jurídicos constituídos com objeto naqueles lotes, isto é, as hipotecas aqui em causa. O autor afirma que os atos constitutivos das hipotecas padecem de um vício insuperável, dado que, o objeto de tais hipotecas, que são os lotes, não existe. Indo mais além, e defendendo que não só constituem obstáculo para a realização de negócios jurídicos sobre aqueles lotes, uma vez que já não existem, como também não podem ser mantidos como lotes ⁵.

5 GONZÁLEZ, José Lourenzo — *Inutilização da descrição predial devido à caducidade do alvará de loteamento*, in Lusíada, Direito, Lisboa, s.2 n.13, 2015. Pp 119— 128.

Contrapondo com o acórdão da Relação de Évora de 15/01/2009 (Processo n.º 2548/08-3), o STJ esclareceu que os lotes foram criados por um alvará de loteamento, que existe e foi validamente emitido pela entidade competente, por isso, estas hipotecas constituídas sobre os lotes têm um objeto juridicamente existente, e concomitantemente, a inscrição no registo corresponderá a uma realidade, à dos prédios autónomos originados.

Já recorrente mobilizou o Parecer do Conselho Técnico do Instituto de Registos e Notariado, de 29/04/2011 que se orienta na posição de que a declaração de nulidade do loteamento provoca a destruição da divisão fundiária, dos lotes, deixando de ser prédios destinados à edificação. Consequentemente, todos os negócios jurídicos celebrados sobre esses lotes, traduzir-se-iam em negócios nulos, por terem um objeto impossível, nos termos do artigo 280.º Código Civil. Ressalva, porém, que a celebração de negócios jurídicos será possível se o objeto não for o lote como prédio, mas como prédio rústico, da dissolução da divisão fundiária, passará a restituir-se a situação anterior, formando-se o prédio mãe, que passa a ser um prédio rústico. Em sentido contrário, o tribunal ad quem chamou à colação um conjunto de pareceres defensáveis da sua posição.

Num resumo dos vários pareceres ⁶ invocados pelo Supremo Tribunal Administrativo; parecer resultante do processo n.º 1/96 R.P.4, o parecer do Conselho Técnico no processo n.º C.P. 40/99 DSJ-CT publicado no Boletim dos Registos e Notariado n.º 11/1999 — caderno 2 (dezembro 1999), parecer do processo n.º RP 52/2013 STJ-CC, proferida em 18/09/2013, parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Registos e Notariado, proferido em 15/11/2018 relativo ao processo n.º RP 103/2018 STJSR-CC; e em desenvolvimento do caso, diz-se que o loteamento tem como efeito permitir a divisão de um prédio em vários prédios autónomos, que se traduzem nos lotes. Esta operação tem de ser registada, e é feito o registo da autorização de loteamento titulada pelo alvará, sendo também aberta a correspondente descrição dos lotes (artigo 80, n.º 3 do CR.Pred.). Ou seja, como a inscrição de autorização do loteamento estava titulada pelo alvará, obrigatoriamente dá-se a abertura das descrições dos lotes como prédios individualizados e independentes, não ligados ao prédio-mãe. À luz do sistema registral essas descrições não podem ser canceladas, uma vez que não se pode apagar a existência jurídica daqueles prédios autónomos que foram criados; significa isto que, o que se extingue são os lotes porque houve cassação do alvará, mas não os prédios em si. *“É certo que a abertura daquelas descrições esteve condicionada pela realização da inscrição que autorizou o loteamento. Mas, uma vez abertas, o próprio sistema de registo exige que subsistam”* ⁷. Mesmo que a Câmara Municipal venha a declarar, posteriormente, a caducidade do respetivo alvará, a origem das novas unidades

⁶ Disponíveis in: <https://irn.justica.gov.pt/Sobre-o-IRN/Doutrina-registral/Boletim-dos-Registos-e-do-Notariado>.

⁷ GUERREIRO, José Mouteira — *Urbanismo e registo: o caso específico dos loteamentos urbanos*, in *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território: Estudos*, Fernanda Paula Oliveira, coord. Vol.2, 2012, Almedina, pp. 279 e sgs.

prediais, advinda da divisão fundiária, não é afetada. Consubstanciará numa alteração da qualificação daquelas unidades prediais, não podendo mais ser denominadas como lotes, mas apenas como prédios, ou terrenos para construção. Esses “lotes”, como descritos no registo, mesmo depois do alvará caducar continuam a possuir um estatuto jurídico e físico de prédios autónomos, sobre os quais, os titulares dos ex-lotes, podem celebrar os negócios jurídicos permitidos pela lei, mas como prédio urbano composto por terreno para construção, e não com objeto nos lotes, uma vez que deixaram de existir. Isto será assim relativamente aos lotes que não tenham sido anteriormente objeto de pedido de licenciamento de construção, suspendendo-se o *jus aedificandi* cristalizado no alvará de loteamento. Ainda é de notar, que o registo permite publicitar a existência daqueles múltiplos novos prédios, e dar a conhecer a terceiros da existência dos mesmos. A partir do momento que e eles são publicitados, mediante registo, produzindo efeitos *erga omnes*, e esses terceiros praticaram os atos conforme o que está disposto no registo, dessa forma a inscrição feita não poderá ser apagada, mesmo que o alvará do loteamento venha a caducar. Se o alvará foi emitido registado, então a deliberação da Câmara Municipal de caducidade do alvará de loteamento não tem força suficiente para cancelar o registo desses prédios que foi anteriormente lavrado.

O conservador do registo predial pode anotar nas descrições dos lotes a respetiva caducidade do alvará de loteamento, e informar a cassação do alvará de loteamento, mas esta anotação faz com que não se possa considerar aqueles prédios como lotes, porque não conservam o estatuto jurídico de lote, detalhado e preciso no alvará de loteamento, não podendo ser negociados como lotes. No entanto é indispensável apurar como o prédio se encontra descrito, se consta como prédio terreno destinado a construção ou se como prédio lote, em que será necessária a vigência do ato de a privação da operação de loteamento que é título e prescreve as especificidades da edificação.

Da análise dos pareceres, o STJ conclui, mais uma vez, a existência do duplo efeito originado pelo loteamento, e o facto de que a caducidade do alvará de loteamento implica que os lotes por eles criados deixem de ser considerados como “lotes” na aceção criada pelo alvará, implicando a caducidade do alvará de loteamento a destruição da permissão de uma futura edificação em cada um desses lotes, no sentido de o(s) titular(es) do(s) lote(s) poder(em) desencadear o procedimento de obtenção de licença de construção; salvo nos casos em que os lotes foram objeto de deferimento do pedido de licenciamento das construções neles projetadas (artigo 38.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 448/91, 29 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro. esclarecendo de que não decorre da lei que a caducidade implique a eliminação dos prédios individualizados e autonomizados pela divisão jurídica operada pelo loteamento e objeto de descrições prediais autónomas.

O próprio artigo 87.º, n.º 2 alínea e) do CR. Pred. dispõem a possibilidade de inutilização das descrições dos prédios, no entanto, apenas referente a prédios cuja área seja totalmente dividida em lotes de terreno destinados à construção, não apenas quando se

verificou uma parcial desanexação. O STJ expôs a posição de ISABEL PEREIRA MENDES que apontou a inexistência de disposições que pressuponham, no caso de cancelamento da inscrição do alvará de loteamento, a anexação dos lotes e integração do prédio loteado, e por isso, a inutilização das descrições respetivas a cada lote autónomo, nos termos do artigo 85.º e 87.º do CR. Pred. Defendeu ainda que *“tal inutilização só poderia ser efetuada sem relação a lotes não transmitidos, e como consequência da sua anexação entre si, ou entre si e a parte restante do prédio mãe, se então não tivesse, por sua vez, sido inutilizada, porque os lotes abrangeram toda a sua área (v. alínea e) do n.º 1 do artigo 87.º do C.R.P)”*^{8 9}. Em seguimento, invocando a posição de MOUTEIRA GUERRERIO, *“a inscrição de autorização de loteamento, estando comprovadamente titulada pelo respetivo alvará, dá sempre lugar à abertura das descrições dos lotes, como prédios independentes, os quais, à luz do sistema registral, não mais se podem cancelar nem ficam ligados ao prédio loteado (...), quanto ao loteamento: os prédios autonomizados (os ex-lotes), como tais, apesar da cassação do alvará não se extinguem. Extinguem-se, sim, enquanto lotes. Os prédios, que nasceram, não morrem. O que deixaram é de ser lotes. (...) É certo que a abertura daquelas descrições esteve condicionada pela realização da inscrição que autorizou o loteamento. Mas, uma vez abertas, o próprio sistema de registo “exige” que subsistam”*. Também JOÃO PACHECO DE AMORIM E FAUSTO FERREIRA defendem, com base no artigo 87.º do CR.Pred. que as descrições não são suscetíveis de cancelamento, por isso, não é possível eliminar a existência jurídica de um prédio criado, nem existe qualquer norma que impunha o cancelamento da inscrição da licença de loteamento, que os lotes se incorporem no prédio mãe, e se anulem as descrições desses lotes.

Chamando ainda à atenção que o Decreto-Lei n.º 400/84 não previa qualquer dever de comunicação ao conservador do registo predial da caducidade do alvará, para que ele procedesse à anotação nas respetivas descrições dos prédios. Assim, segundo estes autores, uma vez que a divisão do prédio em vários prédios é um efeito imediato da licença de loteamento, e a existência destes prédios não pode ser apagada nem juridicamente nem registralmente, mesmo que a licença de loteamento caduque, os prédios mantem-se intocados, não voltando, nem sem sentido físico, nem jurídico à forma originária de prédio uno. Consequentemente, a caducidade apenas opera ao nível do direito a edificar os lotes, ficando os proprietários impedidos de edificar os prédios enquanto não for concluído o procedimento de renovação da licença e a realização das obras de urbanização em falta.

Em consonância veio o tribunal clarificar que a caducidade implicou a suspensão do *jus aedificandi* nele previsto, quanto aos lotes que não foram objeto de licenciamento de

8 MENDES, Isabel Pereira — *Consequências registrais da caducidade do alvará de loteamento e da suspensão da eficácia da deliberação camarária que a reconhece*. Revista da Ordem dos Advogados, ano 55, III, Lisboa, dezembro de 1995. Pp. 963 a 994.

9 C.R.P, redução de Código de Registo Predial.

construção, ou seja, não puderam edificar nas parcelas de terreno uma vez que não houve qualquer deferimento do pedido de licenciamento das construções nele projetada, nos termos do artigo 38.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, na redação do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro em vigor na data em que a Câmara Municipal declarou a caducidade do alvará de loteamento em causa nos autos (abril de 1996), e por isso, deixaram de poder ser considerados lotes, apesar de continuarem a ser prédios individualizados e autonomizados, objeto de descrições prediais autónomas e que permanecem intocadas mesmo após a caducidade do alvará. Deste modo, não se verifica, qualquer nulidade dos negócios impossibilidade legal do objeto, nos termos do artigo 280.º do Código Civil.

Chamou também à atenção da necessidade de analisar as circunstâncias da celebração do contrato, chamando à colação a deliberação do Conselho Consultivo do IRN proferida em 18/09/2013 (processo n.º RP 52/2013 STJ-CCI), realçando que *“será matéria de interpretação do respetivo negócio jurídico a questão de apurar em que termos o prédio que se encontre nas condições descritas é objeto de disposição — se como prédio-terreno destinado a construção, tout-court (à margem de qualquer ato de aprovação de loteamento, e “meramente” destinado pelas partes a construção), se como prédio-terreno lote (a pressupor a vigência do ato de aprovação da operação de loteamento, e cuja destinação a edificação se inscreve nas especificações do respetivo título)”*.

CONCLUSÃO

Em suma, dúvidas inexistem relativamente à produção do duplo efeito originada operação de loteamento; o da divisão jurídica do prédio loteado, originando-se novas unidades jurídicas correspondentes aos novos criados pela operação, e a permissão para futuramente edificar cada lote, podendo o titular de cada lote obter a licença para construção e construir. No entanto, a caducidade do alvará de loteamento determina a impossibilidade de designação daqueles prédios, originados pelo alvará, como lotes.

Nas situações em que não foi requerida a licença de construção em momento anterior à declaração da caducidade do alvará de loteamento, os lotes veem suspensa a sua capacidade edificativa, e os mesmos apenas poderão ser negociados como terrenos para construção, sem o estatuto específico de lotes pressuposto naquele alvará, numa interpretação conforme o consagrado no Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de dezembro, no n.º 5 do artigo 38.º que estipulava ineficácia da caducidade relativamente aos lotes objeto de deferimento do pedido de licenciamento das construções neles projetadas.

No entanto, a caducidade não erradica os prédios autónomos originados pelo loteamento quando estes tenham sido autorizados pelo título, que é o alvará de loteamento, validamente emitido pela entidade competente. Os prédios criados só estariam sujeitos a

uma destruição, como efeito da caducidade do alvará de loteamento, deixando de existir como lotes e prédios autónomos quando não tivesse havido o pedido de licenciamento, este tivesse sido indeferido, ou não tivesse sido apresentada comunicação prévia; e consequentemente não poderiam ser registados. Cumulativamente, como constante no artigo 72.º do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, poderia o promotor do loteamento requerer a renovação do loteamento, requerendo nova licença ou apresentando nova comunicação prévia.

O registo tornou-se obrigatório com o Código de Registo Predial vigente desde 1984, até à atualidade, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º. E segundo os artigos 79.º e 80.º do CR. Pred. existe imposição de se realizar a identificação do prédio, e a descrição dos lotes ou parcelas que estão juridicamente individualizadas. No que concerne às descrições feitas no registo, respeitante à possibilidade de cancelamento das mesmas, a legislação manteve-se uniforme no sentido negativo, isto é, já disponha o artigo 87.º do Código de Registo Predial do Decreto-Lei n.º 224/84, alterado pela retificação n.º 5-A/2000, 29 de fevereiro, que *“as descrições não são suscetíveis de cancelamento”*, então, naturalmente, mesmo tendo caducado o alvará de loteamento, e sido pedida o cancelamento do registo predial, a descrição realizada não poderia ser cancelada, não abrangendo a possibilidade de inutilização da descrição em consequência da caducidade do alvará de loteamento, continuando apenas a obrigar a inutilização das descrições de prédios cuja área seja totalmente dividida em lotes de terreno destinados à construção (artigo 87.º, n.º 2 alínea e) do Código de Registo Predial, de todas as versões). Deste modo, prevê a inutilização da descrição do prédio uno que, sujeita à operação da divisão fundiária, deu azo aos vários lotes, mas não se prevê a inutilização das descrições dos prédios que surgiram consequência dessa operação de loteamento. Consequentemente, a descrição desses prédios permanece mesmo que, entretanto, o alvará caduque.

Apesar da caducidade implicar a suspensão da capacidade edificativa relativamente aos lotes que não chegaram a ser objeto de licenciamento de construção, os ex-lotes passaram a considerar-se prédios autónomos individualizados, sem a capacidade edificativa específica prevista e estabilizada na licença de loteamento e no respetivo alvará; como visível, não deixam de existir como prédios com terreno para construção, e com as descrições prediais de cada prédio inscrita no registo, uma vez que estas nunca se apagam, nem os prédios são eliminados física e juridicamente. Argumentações contrárias de que a caducidade do alvará de loteamento provocaria a eliminação dos lotes criados pela operação de loteamento, e consequentemente, os negócios jurídicos celebrados com objeto naqueles lotes seriam nulos, não são de acolher dada a permanência de existência dos prédios (apenas não considerados como lotes) e consequente existência do objeto dos negócios celebrados.

Ponto fulcral na celebração dos negócios jurídicos com base nos lotes, é o da obrigatoriedade de conferir se na celebração do mesmo a unidade predial conserva o estatuto de lote, não tendo sido afetada pela declaração de caducidade, e por isso, mantendo o estatuto específico de lote previsto para a edificação do mesmo — o que pode ocorrer nos

casos em que existiu pedido de licenciamento prévio das obras de edificação ou o pedido foi deferido, ou foi apresentada comunicação prévia — ou, então, se pelo contrário, o negócio jurídico tem como objeto um terreno para construção, sem a capacidade edificativa subjacente ao lote prevista no alvará de loteamento; variando assim a existência ou inexistência do objeto dos negócios celebrados. Ademais, ter-se-á de atender à manifestação da vontade livre e esclarecida das partes na celebração dos negócios jurídicos sobre aqueles prédios, como lotes ou terrenos de construção, respeitando o princípio da autonomia das vontades das partes.

No que concerne à questão do pagamento de IMI, como enunciado, o promotor do loteamento pode promover a renovação do loteamento, nos termos do artigo 72.º do RJUE, deste modo, a caducidade do alvará de loteamento só produz efeitos desde a data em que a caducidade é invocada perante a Administração Tributária, a partir da qual se verificará a reclassificação do prédio e as correções matriciais à luz do artigo 3.º e 6.º do Código de Imposto Imobiliário ¹⁰.

O proprietário pode invocar a caducidade do alvará e pedir a reclassificação do imóvel, dispondo de 60 dias para apresentar a declaração (artigo 13.º CIMI). É necessário lembrar que a declaração da caducidade apenas impossibilita a concretização do loteamento, mas esta operação realiza-se necessariamente no âmbito urbano e além disso, já tendo sido concedida licença ou autorização dessa operação, não se pode classificar aqueles prédios como rústicos, permanecendo como prédio urbano (artigo 3.º, n.º 2 do CIMI, e artigo 4.º do CIMI). O serviço de finanças, oficiosamente, terá de eliminar as inscrições matriciais referentes aos lotes originados por aquela operação de loteamento, dado que a licença caducou, e proceder à reclassificação dos mesmos como prédios urbanos. Derivadamente, cobrar-se-á o imposto municipal sobre imóveis em consonância com a classificação como prédio com terreno para construção, mas não como lote. Por todos estes motivos, defendemos a posição afirmada nas decisões dos Tribunais, no sentido de considerar válidos tanto as três hipotecas constituídas como a tributação do imposto, com as necessárias adaptações.

¹⁰ CIMI, doravante.

Recensões



Rev *CEDÖUA*

Environmental Rights in Europe and Beyond

**Sanja Jogojević e Rosemary Rayfuse, Hart
Publishing, Oxford, 2018, 291 páginas**

1. INTRODUÇÃO

Esta obra “Direitos Ambientais na Europa e mais além” ¹ conta com a colaboração de 11 autores e é editado por Sanja Jogojević e Rosemary Rayfuse. Com 291 páginas, pertence ao Volume XI da Coleção “Estudos Suecos de Direito Europeu” ², tendo sido publicada em 2018.

2. DIREITOS AMBIENTAIS: ESPERANÇAS, MEDOS E REALIDADES

A primeira parte desta obra apresenta-nos uma introdução sobre o que são os direitos ambientais, as diferentes perspetivas acerca da natureza destes direitos e em que contexto eles surgem na União Europeia e não só.

2.1 Direitos ambientais como direitos da natureza ou direitos à natureza?

As editoras do livro e muitos dos colaboradores iniciam o seu pensamento definindo o que são direitos ambientais, e por isso questionam se estes devem ser direitos da natureza ou direitos à natureza.

A primeira perspetiva é ecocêntrica, ou seja, olha-se para o ambiente como capaz de possuir os seus próprios direitos. Esta perspetiva é adotada em vários países, as autoras dão o exemplo do Equador, onde está previsto na Constituição um direito da Mãe Natureza. No entanto, esta visão é bastante contestada e tem uma aplicação limitada, isto porque não se sabe o que é a Natureza e quais são as obrigações e implicações que podem ser criadas por estes direitos.

Por outro lado, se olharmos para estes direitos como “direitos à natureza”, estamos a seguir uma perspetiva antropocênica, que procura reformular e expandir os direitos e

1 Tradução livre

2 Swedish Studies in European Law

obrigações humanas existentes no contexto da proteção ambiental. Esta visão parte da ideia que o ser humano é parte do problema e da solução da crise ambiental (tal como previsto na Declaração de Estocolmo de 1972 — “O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca”).

Dentro desta perspectiva podemos olhar para os direitos ambientais como direitos humanos ao ambiente.

2.2 Direitos ambientais como direitos participativos?

Os direitos ambientais são, muitas vezes, direitos participativos ou procedimentais. Pode se englobar aqui o direito à liberdade de associação, acesso à informação, participação pública nos processos de decisão e no acesso à justiça. Estes direitos têm como objetivo promover a transparência, participação e responsabilidade no âmbito ambiental e providenciar os indivíduos com os direitos, oportunidades e capacidade para participar nos processos de criação política ambiental.

Um marco para esta perspectiva foi a celebração da Convenção de Aarhus, em 1998.

2.3 Collin T. Reid

O autor Collin T. Reid, professor de Direito do Ambiente na Universidade de Dundee (Reino Unido), alerta para a irrelevância desta discussão e para o próprio dano que a mesma pode causar, isto porque esta divergência entre perspectivas pode gerar uma “luta entre direitos” e fazer com que a questão perca importância, visto que ao discutirmos a natureza dos direitos não estamos a assegurar a prioridade e o respeito necessários para evitar a degradação ambiental contínua. Nota que devemos resolver esta questão tendo como guia a sustentabilidade ecológica, e que devemos oferecer a esta um estatuto mais forte e prático do que um direito. O autor propõe que este estatuto seja uma “stewardship” ou a declaração de crise/emergência climática.

Isto é, em relação à propriedade, o autor sugere que se passe de uma relação de domínio para uma relação de “stewardship” com obrigações sérias de proteger a propriedade para o futuro e de assegurar que não é causado dano a terceiros. Aqui, a liberdade de ação dos proprietários estaria limitada pela necessidade de considerar os efeitos gerais e a longo — prazo da ação. Neste sentido já foi realizado algum esforço, por exemplo no Direito da conservação da natureza, com a atribuição à conservação da biodiversidade uma, cada vez maior, importância em detrimento do direito de propriedade pleno.

Em relação à declaração da emergência climática, este estatuto deverá significar uma derrogação dos direitos estabelecidos. Assim, as preocupações ambientais não significariam direitos em si mesmo, mas sim justificações para a limitação de direitos já estabelecidos e atribuídos.

2.4 Richard Barnes

O professor Richard Barnes da Universidade de Hull (Reino Unido) foca-se no potencial dos direitos ambientais para fazer avançar o Direito do Ambiente, analisando-o através do ambiente marinho. O autor alerta para a dissonância que existe na relação entre o ser humano e o ambiente marinho, especialmente no que toca ao discurso dos direitos ambientais, tanto devido à distância espacial como à distância das políticas.

Esta aproximação deve ser feita criando espaços para envolvimento na regulamentação marinha (ou seja, através da criação de direitos procedimentais) e reconhecendo as diferentes relações entre o ser humano e os espaços marinhos (criação de direitos substantivos).

3. QUE TIPOS DE DIREITOS AMBIENTAIS EXISTEM NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA?

A segunda parte da obra vai focar-se no contexto europeu e nos tipos de direitos ambientais previstos nos Tratados da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais, de modo a entender quais são os direitos substantivos previstos e como é que estes podem ser aplicados.

3.1 Chris Hilson

Chris Hilson, professor de Direito na Universidade de Reading (Reino Unido), faz um levantamento dos direitos ambientais previstos nos Tratados da União Europeia, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Convenção Europeia de Direitos do Homem.

O autor nota que a partir da Convenção de Aarhus é visível o aumento dos direitos ambientais procedimentais na União Europeia. Estes são predominantes embora os direitos substantivos tenham aparecido primeiro. Questiona-se então se este aumento dos direitos procedimentais é algo positivo para o Direito do Ambiente. Isto porque um direito procedimental dá aos indivíduos a possibilidade de participar, mas isto pode não significar que os efeitos materiais pretendidos se realizem, enquanto que os direitos substantivos permitem a verificação dos efeitos materiais pretendidos.

Hilson nota que o Tribunal de Justiça da União Europeia raramente se refere às disposições dos Tratados da União Europeia que preveem direitos substantivos ambientais, ao julgar casos ambientais. Quando menciona direitos ambientais são somente os previstos na Carta dos Direitos Fundamentais ou os princípios gerais da União. Olhando para o artigo 37 da Carta ³, este não é um direito *per se*, mas mais um princípio programático da União.

³ “Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.”

Os casos julgados pelos Tribunais da União podem ser de 3 tipos: transposição incorreta de diretivas, efeito direto e responsabilidade dos Estados, e nestes casos raramente é invocado um direito substantivo ao ambiente.

3.2 Sanja Bogojević

Uma das editoras desta obra e professora de Universidade de Oxford (Reino Unido), Sanja Bogojević, foca-se no direito de propriedade no contexto da União Europeia, de modo a perceber se este pode ser considerado um direito ambiental. Parte da tese de alguns economistas que olham para a propriedade como solução ótima para resolver a poluição do ar, o problema da pesca, a poluição da água e a quebra na biodiversidade. Estuda a relação entre os direitos ambientais, a propriedade e a regulação ambiental, concluindo que esta é muito complexa e precisa de ser examinada cautelosamente.

A autora chega à conclusão de que a propriedade não é um direito ambiental, para efeitos da União Europeia.

3.3 Eloise Scotford

A professora de Direito do Ambiente na University College of London (Reino Unido), Eloise Scotford, analisa o artigo 37 da Carta dos Direitos Fundamentais do Direito da União Europeia, de modo a concluir sobre a sua natureza. Este artigo nasce envolto num enorme sentimento de esperança e de possibilidade para aqueles interessados no desenvolvimento do paradigma dos direitos ambientais na União Europeia e globalmente, no entanto rapidamente percebemos que o mesmo é uma disposição altamente contextualizada que fica inerentemente comprometida como um direito substantivo. É incluída na Carta dos Direitos, não como um direito, mas sim como um princípio.

Este artigo é várias vezes referido e analisado ao longo da obra, e isto deve-se ao facto de ser uma disposição altamente desconcertante, por várias razões.

Para além de não equivaler a um direito, embora se encontre disposta na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, é similar ao princípio previsto no artigo 11 do Tratado de Funcionamento da UE, em termos de conceitos, no entanto o seu significado é diferente. Por outro lado, situa-se numa Carta cujo estatuto constitucional e legal ainda está a ser explorado e compreendido como matéria de Direito da UE.

Em relação às expressões utilizadas neste artigo, bastantes questões podem ser colocadas. Em primeiro lugar, surge o conceito indeterminado de “elevado nível de proteção” que ainda hoje é questionado e debatido. Por outro lado, parece que o objetivo do artigo é o desenvolvimento sustentável, sendo que a ligação entre o princípio da integração e o princípio do desenvolvimento sustentável gera diversas interpretações divergentes acerca da relação entre estes dois conceitos e as suas fronteiras. Comparando o artigo 37 com

o princípio do artigo 11⁴ do TFUE, notamos a seguinte diferença: o artigo 11 fala em “exigências em matéria de proteção do ambiente”, enquanto que o artigo 37 fala num elevado nível de proteção, mas não determina nenhuma exigência. Tende-se a assumir que as exigências previstas no artigo 11 se prendem com o variado âmbito de objetivos, princípios e fatores que estão incluídos no Título XX do Tratado.

Daqui que, enquanto que o artigo 11 se encontre aberto a ser relacionado com outras disposições, o mesmo não se verifica com o artigo 37 — é, por isto, um erro assumir que estes são artigos equivalentes.

Também a própria contextualização da Carta dos Direitos Fundamentais é controversa e importa discussão.

3.4 Julian Nowag

Julian Nowag, professor na Universidade de Lund (Suécia), analisa o artigo 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, de modo a perceber se este pode ser interpretado de modo a estabelecer um direito de proteção ambiental. Conclui que não é um direito, mas sim uma norma de conduta para as instituições da União Europeia.

Existem características deste artigo que indicam que o mesmo pode ser considerado um direito ambiental, como o fortalecimento constante do artigo no seu ambiente constitucional e a possibilidade de anulamento das medidas que não cumpram com esta disposição. No entanto, colocam-se também ressalvas à consideração do artigo 11 como um direito: a problemática da legitimidade, e o fraco critério de revisão utilizados nos casos que invoquem este artigo.

Embora este artigo esteja perto de conferir um direito, acaba por não o fazer. O estatuto estabelecido por este artigo é dependente de outros direitos já existentes.

4. DIREITOS AMBIENTAIS E OS TRIBUNAIS

Na terceira parte desta obra, é abordado o papel dos Tribunais na aplicação dos direitos ambientais e como é que estes direitos são utilizados e invocados na resolução dos casos ambientais.

4.1 Anders Bengtsson

O juiz Anders Bengtsson do Tribunal do Ambiente e Território da Suécia, explica como funcionam os tribunais ambientais na Suécia e a sua peculiaridade, relativamente a outras áreas e outros países. A maneira sueca de alocar casos ambientais a tribunais especializados é única no contexto europeu.

4 “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.”

Nestes Tribunais os juízes não julgam apenas seguindo uma lógica de Direito, como é tradicional. Existindo juízes técnicos que julgam conforme as regras da ciência.

O juiz Bengtsson diz-nos que a cooperação próxima com peritos em áreas para lá do Direito é útil e necessária para analisar aquilo que é, frequentemente, material técnico complexo e para que o Tribunal atue de forma correta no papel que lhe é incumbido.

4.2 Eduardo Gill-Pedro

O investigador Eduardo Gill-Pedro, da Universidade de Lund (Suécia), analisa a competência dos Tribunais da União Europeia para julgar casos de Direito do Ambiente, explicando as razões da União não reconhecer o direito substantivo a um ambiente limpo, apenas direitos processuais. Identifica algumas dificuldades metodológicas na interpretação das normas da UE como conferindo um direito ambiental substantivo.

Por um lado, dificuldades que surgem da natureza política da União Europeia que define objetivos. Por outro, as dificuldades que surgem da natureza processual dos direitos, garantidos pelo Direito da União Europeia.

O autor analisa, mais uma vez na obra, o artigo 37 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, concluindo também que este é um princípio e não um direito.

A necessidade de diferenciar entre princípios e direitos provem do artigo 52, número 5 da Carta ⁵, que diz que as disposições que contenham princípios só poderão ser invocadas perante o juiz tendo em vista a interpretação de atos executivos ou legislativos que apliquem estes princípios

5. QUEM SÃO OS TITULARES DOS DIREITOS AMBIENTAIS?

Na última parte da obra atenta-se em alguns sujeitos especiais de Direito do Ambiente, que segundo os autores devem ser considerados como titulares dos direitos ambientais, de modo a atingir os objetivos da sustentabilidade ecológica.

5.1 Anatole Boute

Anatole Boute, professor na Universidade Chinesa de Hong Kong, alerta para a necessidade de não excluir os investidores ambientais da titularidade dos direitos ambientais.

⁵ “As disposições da presente Carta que contenham princípios podem ser aplicadas através de atos legislativos e executivos tomados pelas instituições, órgãos e organismos da União e por atos dos Estados-Membros quando estes apliquem o direito da União, no exercício das respetivas competências.

Só serão invocadas perante o juiz tendo em vista a interpretação desses atos e a fiscalização da sua legalidade.”

Para o autor, devemos reconceptualizar a “propriedade” e vê-la não como um inimigo, mas como um instrumento útil na transição económica verde.

5.2 Jan Darpö

O professor de Direito do Ambiente na Universidade de Uppsala (Suécia), Jan Darpö, refere a importância das organizações não governamentais de ambiente como titulares dos direitos ambientais procedimentais. Baseando-se no Princípio 10 da Declaração do Rio, que define a “democracia ambiental”, prevendo o acesso à informação, participação nos processos de decisão, acesso a procedimentos administrativos e judiciais (como está também disposto no artigo 9.º da Convenção de Aarhus).

6. CONCLUSÃO

Como vimos, a maioria dos colaboradores refere-se à realidade sueca e britânica, daí que o objetivo da obra de analisar os direitos ambientais no contexto da Europa e para além deste não se vê totalmente realizado.

Por outro lado, muito do esforço da obra é dedicado a definir direitos ambientais, nomeadamente no seu entendimento como direitos ecocêntricos ou antropocêntricos, o que já é uma questão ultrapassada e que se apresenta para este contexto com pouca utilidade e interesse.

A obra foca-se na importância dos direitos ambientais no contexto europeu e mundial, no entanto pela análise dos diferentes colaboradores concluímos pela dificuldade de aplicação destes mesmos direitos na prática jurídica e os obstáculos que se colocam à invocação destes direitos nos Tribunais da União Europeia e um pouco por todo o mundo. Esta obra surge alguns anos antes da resolução 48/13 ⁶ do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que prevê a criação de um direito substantivo a um ambiente limpo, saudável e sustentável. Daqui se conclua que muitos dos problemas levantados não se encontram atualizados e perdem até pertinência no contexto atual dos direitos ambientais.

Em conclusão, a obra *“Environmental Rights in Europe and Beyond”* é deveras interessante e provocativa na forma como junta autores com visões tão diferentes e nas propostas levantadas, tanto de problemáticas como de possíveis soluções do Direito do Ambiente.

ANA SOFIA MARQUES HENRIQUES

⁶ Aprovada a 8 de outubro de 2021.

Nicolas de Sadeleer,
Environmental Principles
From Political Slogans to Legal Rules,
2.ª ed., Oxford University Press, 2020

Em *'Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules'*, Nicolas de Sadeleer, não só apresenta uma análise detalhada dos princípios de Direito Ambiental, como propõe uma interessante leitura desses princípios no âmbito da transição interativa entre a Modernidade e a Pós-Modernidade. Da obra resultam duas teses fundamentais, que correspondem, aliás, às conclusões alcançadas nas duas Partes que a compõem: em primeiro lugar, Sadeleer propõe-se demonstrar que o exame dos princípios de Direito Ambiental (em particular, os três princípios selecionados para estudo, conforme veremos) permite concluir pela ocorrência de uma evolução na abordagem jurídica ao risco ecológico; em segundo lugar, esses mesmos princípios (classificados pelo autor como 'diretivos') encontram-se na interface entre o Direito moderno e o Direito pós-moderno, constituindo, por isso, exemplos por excelência da transmutação por que passaram os ordenamentos jurídicos contemporâneos.

Sadeleer esclarece logo na Introdução que trabalhará fundamentalmente sobre os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução. Reconhecendo que esta opção é permeável a críticas, justifica-a a partir da preponderância singular destes princípios nos ordenamentos jurídicos nacionais, regionais e internacional, do significado que lhes tem sido atribuído como princípios fundamentais do Direito do Ambiente e da possibilidade que encerram de serem estudados como paradigma de uma determinada evolução do pensamento jurídico. Ainda na Introdução, o autor define o pano de fundo sob o qual desenvolverá os trabalhos e que tem servido de comburente a essa evolução: o surgimento do risco pós-industrial e a consequente emergência da sociedade de risco.

Conforme avançado, a obra é composta por duas grandes Partes, cada qual dedicada a testar uma das teses do autor. A Parte I dedica-se a explorar as origens, formulações e aplicações dos princípios ambientais, procurando, a partir dessa exploração, demonstrar a evolução operada na forma como os ordenamentos jurídicos lidam com o risco ecológico. A Parte II procura esclarecer a natureza e as funções dos princípios e inseri-los no processo de transmutação do Direito na Pós-Modernidade, propondo a sua classificação como 'princípios diretivos', distintos dos modernos princípios gerais de direito.

A Parte I da monografia é inaugurada com a associação dos três princípios a três modelos de intervenção distintos, que, para efeitos de sistematização teórica, podem ser analisados numa perspetiva evolutiva. Assim, o princípio do poluidor-pagador, com raízes nos primórdios do Direito do Ambiente, enquadra-se num modelo curativo. Este modelo veio romper com a visão anterior da natureza enquanto reservatório de recursos inesgotável, representando um

primeiro reconhecimento da finitude dos recursos e dos limites da capacidade regeneradora da natureza. O entendimento era, então, o de que a Humanidade estaria investida num papel de curadora, cabendo-lhe gerir os recursos e compensar a sobre-exploração. Neste modelo, tudo é suscetível de reparação, compensação e indemnização. Deste modo, a preocupação fundamental consistia em identificar o responsável por reparar ou compensar os danos causados, considerados necessários porque realizados em nome do progresso. E é precisamente neste âmbito que emerge o princípio do poluidor-pagador: caberá ao agente dos danos suportar os encargos com a sua reparação ou, sendo essa impossível, compensação. O princípio da prevenção, por sua vez, surge no quadro do modelo preventivo, que, em desenvolvimento do anterior, reconhece que alguns danos não podem ser reparados ou compensados e, por isso, devem ser prevenidos. O modelo preventivo debruça-se, portanto, sobre os danos irreversíveis, pressupondo um novo entendimento sobre a natureza: não só esta não constitui um reservatório infinito de recursos, como conhece pontos de não retorno cuja ultrapassagem gera danos insuscetíveis de recuperação ou compensação. Deste modo, mais do que gerir a exploração de recursos, é necessário prevenir a exaustão e a degradação definitiva. Para tal, alguns danos devem ser *a priori* evitados. Entra então em cena o princípio da prevenção: as atividades humanas devem ser restringidas de modo a evitar a ultrapassagem da capacidade regenerativa dos ecossistemas, prevenindo-se a irreversibilidade da destruição. Por fim, o princípio da precaução enquadra-se no modelo antecipatório, nascido da confrontação das insuficiências do modelo anterior, nomeadamente a sua incapacidade para lidar com riscos desconhecidos e com a incerteza científica. A desmitificação da ciência clássica trouxe ao de cima a sua própria falibilidade, fazendo entrar em crise o modelo preventivo, significativamente dependente de dados objetivos rigorosos. O princípio da precaução serve, neste âmbito, para evitar o protelamento de medidas interventivas a pretexto da ausência de certezas categóricas. Neste modelo, a existência de indícios não despidiendos sobre a possibilidade de risco é suficiente para desencadear ação regulatória, ainda que não seja possível asseverar com certeza a natureza e o potencial de tais riscos.

Partindo deste quadro inicial, Sadeleer prossegue para uma exploração relativamente exaustiva das origens, funções e aplicações dos três princípios, dedicando um capítulo a cada um. O acervo de elementos normativos e jurisprudenciais analisados pelo autor é impressionante, fornecendo um quadro bastante completo dos principais elementos positivos relevantes para a compreensão de cada princípio. Particularmente impressionante é a secção dedicada ao princípio da precaução, no qual Sadeleer se detém ao longo de quase 230 páginas. Boa parte destas páginas é dedicada à aplicação do princípio nas várias áreas do Direito Ambiental, desde o risco climático à energia nuclear, das substâncias perigosas aos organismos geneticamente modificados.

A Parte II inicia-se com um breve escurso pela Modernidade, em particular pelas características do Direito moderno e pelo papel que os tradicionais princípios gerais de direito têm desempenhado. Segue-se a apresentação da Pós-Modernidade, com especial atenção, também aqui, para as características do Direito pós-moderno e para o significado da

emergência de “princípios diretivos”. Sadeleer contrapõe o sistema jurídico moderno, baseado em normas gerais e abstratas, hierárquico e autônomo ao sistema jurídico pós-moderno, individualizado, complexo, aberto e globalizado. Além disso, ao passo que o Direito moderno se alicerçava na certeza científica, internalizando os retos de racionalidade, objetividade e neutralidade próprios da filosofia moderna, o direito pós-moderno vê-se a braços com a incerteza científica, sendo contaminado pela descrença na razão absoluta e pelo concomitante reconhecimento da incontornável ignorância humana. É neste contexto evolutivo que surge o conceito de ‘princípios diretivos’: os princípios jurídicos deixam de servir unicamente a racionalização da ordem jurídica e a integração de lacunas, passando a orientar a ação do legislador e a apontar as finalidades a prosseguir por toda a normatividade emergente em seu torno. Sadeleer identifica quatro funções basilares desta nova categoria de princípios: uma função simbólica-programática, uma função estruturante-sistemática, uma função legitimadora e uma função estratégica.

Reconhecendo o Direito Ambiental como campo paradigmático das mutações identificadas na interface Modernidade/Pós-Modernidade, Sadeleer dedica-se a enquadrar os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução como princípios diretivos e a desenhar a evolução das respectivas funções. A este respeito, argumenta que os princípios ambientais se encontram precisamente no ponto de interconexão: por um lado, mantêm ligações fortes à Modernidade; por outro, refreiam os excessos da Pós-Modernidade.

Com base nesta localização dos princípios diretivos, Sadeleer prossegue para demonstrar o concreto papel que tais princípios desempenham nos ordenamentos jurídicos contemporâneos. Primeiramente, debruça-se sobre a interconexão entre os princípios ambientais e o direito humano (e fundamental) ao ambiente, tocando ainda de forma tangencial na ligação entre ambos e os direitos ambientais procedimentais, mormente o direito à informação, o direito à participação e o direito de acesso à justiça. Num segundo momento investiga a relevância dos princípios diretivos na resolução dos chamados “casos difíceis”, bem como na ponderação de interesses divergentes conflituantes.

O penúltimo capítulo da Parte II versa sobre a natureza e o estatuto dos princípios diretivos, abordando a temática prometida no subtítulo da monografia: a transmutação dos princípios de meros slogans políticos em princípios normativos. A análise é tripartida, incidindo sobre o Direito internacional, o direito da UE e os direitos nacionais, dirigindo-se a aferir, nesses diversos âmbitos geográficos, da verificação das duas condições identificadas pelo autor como pressupostos da categoria normativa dos princípios: 1) consagração num texto normativo (elemento formal); 2) formulação suficientemente prescritiva (elemento material). Após concluir que, de facto, os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução são verdadeiros princípios normativos, Sadeleer apresenta os efeitos dessa conclusão sobre a litigância, em especial em matéria de controlo da legalidade da atuação administrativa e de responsabilidade civil.

Por fim, o capítulo de encerramento da Parte II explora os conflitos emergentes entre os princípios ambientais diretivos e o comércio livre, focando no antagonismo frequente entre

tais princípios e as obrigações resultantes do Acordo GATT e demais instrumentos elaborados no quadro da Organização Mundial do Comércio.

A profunda e robusta análise dos princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução, a densidade dos elementos normativos e jurisprudenciais convocados e a problematização da conflitualidade entre os princípios ambientais e as obrigações de livre comércio constituem incontornáveis pontos fortes da obra. Além disso, destacam-se ainda duas propostas substantivas avançadas pelo autor: primeiro, o enquadramento dos três princípios ambientais em três modelos, autónomos mas complementares, de abordagem do risco ecológico e a conclusão extraída desse enquadramento — a ocorrência de uma evolução no modo como o Direito se relaciona com a natureza; segundo, o conceito de “princípios diretivos”, cuja contraposição aos tradicionais princípios gerais de direito constitui um contributo interessante para o progresso da teoria do direito, em particular no campo ambiental. Por fim, é especialmente pertinente a inserção do Direito na discussão sobre a Modernidade e a Pós-Modernidade por intermédio da problemática do risco (em especial o risco pós-industrial, conforme definido por Sadeleer). No entanto, não deixa de ser intrigante alguma descontinuidade entre a Parte I e a Parte II da obra, ou, pelo menos, entre as teses centrais de cada uma delas. A primeira tese de Sadeleer é a de que ocorreu uma evolução no modo como o direito aborda o risco ecológico, a qual se pode verificar na sucessão (em sentido construtivo, sem descontinuidade) dos três modelos aos quais correspondem três princípios ambientais: o modelo curativo, associado ao princípio do poluidor-pagador; o modelo preventivo, associado ao princípio da prevenção; e o modelo antecipatório, associado ao princípio da precaução. A segunda tese é a de que outra evolução mais geral se traduziu na transformação (também aqui sem rutura absoluta) do direito moderno num Direito pós-moderno e que no ponto de inflexão se encontram, precisamente, os três princípios ambientais sob análise. Ora, se cada um dos princípios é enquadrado num modelo específico que corresponde a uma concreta etapa do primeiro processo identificado, então faria sentido que os três princípios não se localizassem no mesmo ponto no que toca o segundo processo identificado. Faria sentido, por exemplo, que o princípio do poluidor-pagador — e o respetivo modelo curativo — fosse reconduzido mais claramente ao Direito moderno e que o princípio da precaução — e o respetivo modelo antecipatório — estivesse mais decididamente localizado no campo do Direito pós-moderno. O que, aliás, apesar de nunca expressamente articulado por Sadeleer, parece ser o seu juízo de fundo, já que a Parte II, a partir do momento que se dedica ao exame das funções desempenhadas pelos princípios diretivos no direito pós-moderno, mobiliza sobretudo o princípio da precaução para ilustrar o raciocínio avançado. Teria sido proveitoso assinalar com maior ênfase esta continuidade entre a evolução dos modelos jurídicos de abordagem ao risco ecológico e a evolução do próprio ordenamento jurídico no trânsito entre a modernidade e a pós-modernidade, já que, tanto num como noutro caso, a natureza dos riscos, a perceção sobre a razão absoluta e a objetividade e a (in)certeza científica são fatores determinantes da transição.

Concluindo, Nicolas de Sadeleer propõe, em *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, uma visão inovadora sobre os princípios de Direito ambiental que conduz a uma reflexão necessária sobre as ligações entre o Direito, a Ética e a Ciência. É especialmente importante o contributo sobre o princípio da precaução, que permite pensá-lo no contexto de uma mais alargada metamorfose do sentido e lugar do Direito, abrindo caminho ao seu robustecimento e à definição da sua concreta posição no acervo normativo contemporâneo. A demonstração do carácter normativo, e não meramente político, dos princípios ambientais e a exploração das consequências daí advenientes no plano legislativo, administrativo e judicial tem um valor inquestionável.

Maria J. Paixão

Assistente Convidada na Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra

Dossier



Rev **CEDÖUA**

Reabilitar os rios como forma de ação climática

Ana Catarina Miranda ¹

Regina Falcão ¹

Lígia Vaz de Figueiredo ¹

IMAGINAR A TERRA SEM RIOS É UM DESAFIO QUASE IMPOSSÍVEL

Todos sabemos que a água e os recursos hídricos são essenciais à vida no planeta, mas será que temos consciência de que agir em defesa dos rios é um imperativo para garantir um futuro sustentável e equilibrado?

Conservar e reabilitar os ecossistemas ribeirinhos, e melhorar a forma como atuamos sobre estes é essencial para preservar a biodiversidade e para a ação climática.



Rio Lima© GEOTA

Os ecossistemas ribeirinhos, quando em bom estado ecológico, previnem secas e inundações, regulam o clima, contribuem para a saúde e bem-estar da população, e são dos mais ricos em biodiversidade no nosso planeta. No entanto, as funções dos ecossistemas ribeirinhos têm sofrido grandes alterações que põem em risco os próprios ecossistemas, e, em última instância, o bem-estar humano.

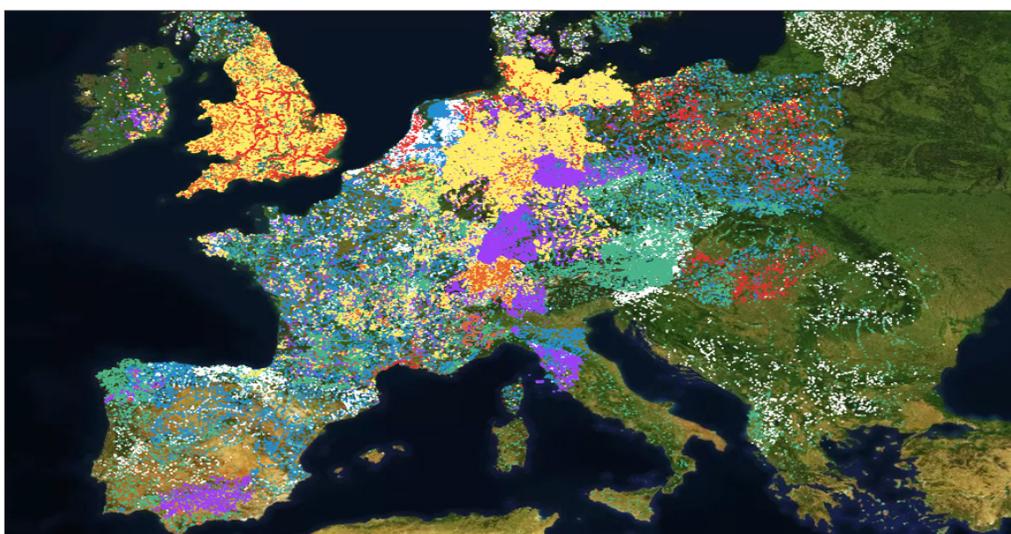
¹ GEOTA, Programa Rios Livres.



Rio Tua © GEOTA

De todas as pressões a que os rios são sujeitos (poluição, perda de espécies nativas, propagação de espécies invasoras e falta de proteção legal efetiva), destaca-se como sendo uma das maiores ameaças a falta de conectividade fluvial, que impede a água, os peixes e os sedimentos de se movimentarem naturalmente, e que contribui, entre outros, para a escassez de água em algumas regiões, para o declínio dos peixes migratórios, e para a erosão costeira.

Existem mais de um milhão de barreiras à conectividade fluvial na Europa. De acordo com a estratégia para remoção de barreiras para restauro de rios, da Comissão Europeia, existe uma barreira por cada 1,5 km nos rios europeus. Destas, estima-se que 150 mil sejam obsoletas.

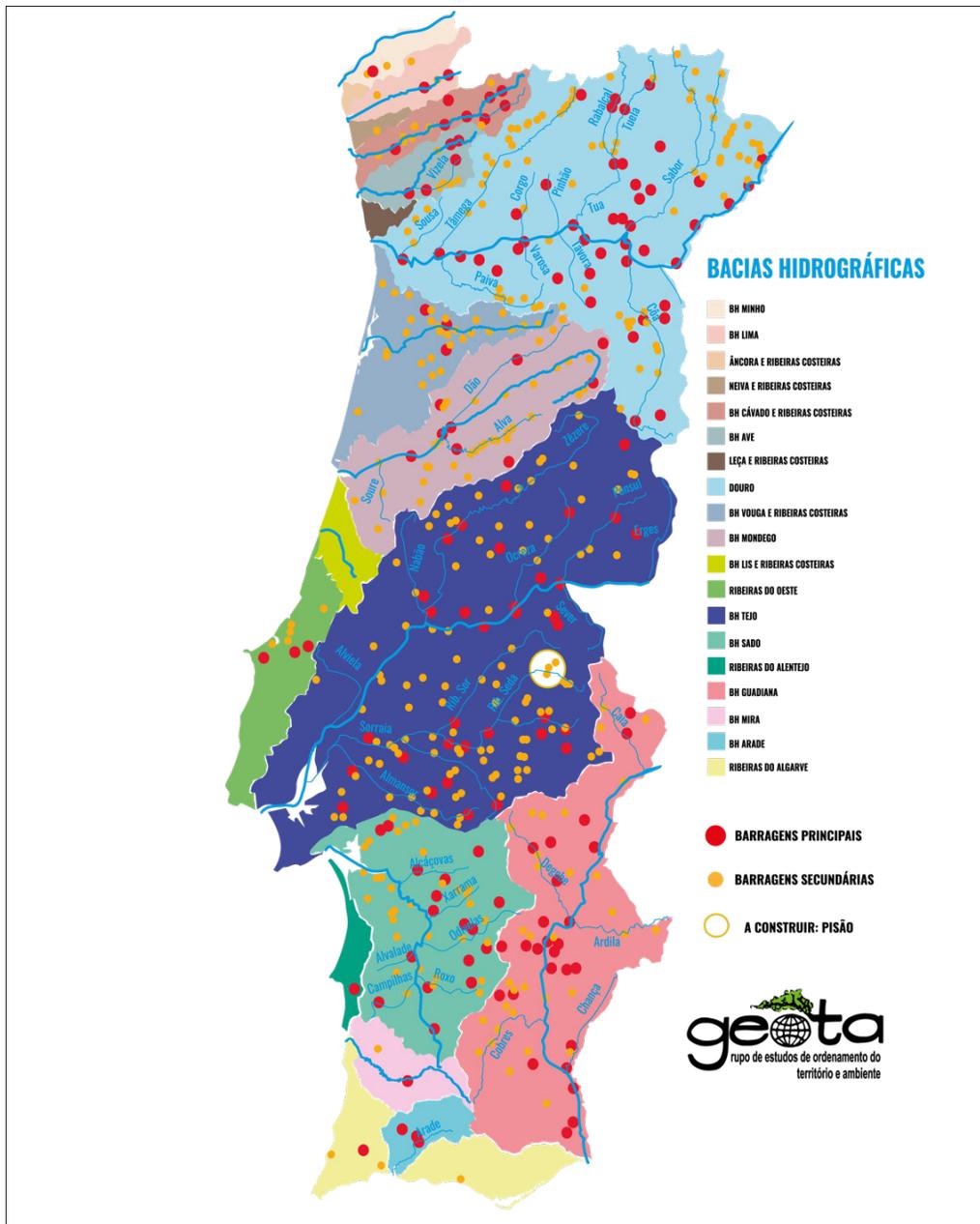
© Amber International (Atlas das Barreiras à Conectividade Fluvial na Europa) ²

² <https://amber.international/european-barrier-atlas/>

Em Portugal, apesar do compromisso europeu para restaurar os ecossistemas fluviais, grande parte dos rios encontra-se em mau estado ecológico.

Para que o nosso país possa cumprir os objetivos da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, a qual preconiza alcançar no mínimo 25 mil quilómetros de rios livres de barreiras, é urgente conhecer e caracterizar as barreiras existentes e propor programas de reabilitação fluvial, que devem integrar população, municípios e restantes partes interessadas.

Nos rios portugueses estima-se a existência de 13000 barreiras, muitas das quais obsoletas, tendo deixado de ter utilidade, valor económico ou função social significativos.



BARREIRAS À CONECTIVIDADE FLUVIAL E OS SEUS IMPACTOS

Barragens, açudes e outras barreiras nos nossos rios servem diferentes propósitos, como o de abastecimento de água para irrigação e para consumo humano e o de produção elétrica. No entanto, estas construções constituem também barreiras à conectividade fluvial, e são uma das maiores ameaças globais à biodiversidade e ao funcionamento dos ecossistemas de água doce.



Açude no Rio Alviela/zona de Vaqueiros, Santarém © GEOTA

As barreiras à conectividade fluvial alteram a dinâmica natural de um rio, tanto ao longo da sua extensão, como em relação às zonas naturais adjacentes às suas margens. Em geral têm importantes impactos negativos:

- Impedem a migração de peixes e outras espécies aquáticas ao longo do rio, fazendo com que os habitats fiquem isolados (fragmentação de habitat).



Escalo-do-sul (*Squalius pyrenaicus*) Espécie endêmica em perigo © Filipe Ribeiro/MARE

- Alteram o fluxo de sedimentos ao longo do rio. Os sedimentos acumulam-se a montante das barreiras, verificando-se um défice a jusante, principalmente dos sedimentos mais grosseiros como a areia. Este é um dos principais fatores que levam à erosão costeira.



Algarve. Martijn Vonk © Unsplash

- Promovem a diminuição da qualidade da água, alterações na temperatura e na concentração de oxigénio, e a eutrofização devido à acumulação de material orgânico e nutrientes.



Eutrofização no rio Tâmega @GEOTA

NÃO SÃO SÓ AS GRANDES BARRAGENS QUE CAUSAM GRANDES IMPACTOS

Individualmente, pequenas barreiras podem ter um impacto relativamente baixo, mas o seu conjunto tem importantes efeitos negativos nos ecossistemas ribeirinhos. O impacto cumulativo do grande número de barreiras fluviais na Europa é uma das principais causas do declínio de mais de 80% na biodiversidade de água doce e da perda de 55% das populações de peixes migratórios.

PARA QUE OS RIOS VOLTEM A CORRER...

É necessário reaproximar as comunidades dos rios e zonas ribeirinhas, promovendo oportunidades recreativas, culturais e artísticas, incentivando a participação e o envolvimento da população. Porém, sem um verdadeiro Programa Nacional de Reabilitação Fluvial, Portugal arrisca comprometer de forma séria a disponibilidade de recursos hídricos no imediato e num futuro próximo, tendo em conta o cenário atual de seca estrutural e os efeitos previstos das alterações climáticas.



Rio Paiva ©GEOTA

Por outro lado, as alternativas à construção de novas barragens devem ser seriamente avaliadas, tendo em conta os inevitáveis e irreparáveis danos ecológicos criados por uma barragem.



Garça-Real © GEOTA

A Comissão Europeia sublinha que cada euro despendido na reabilitação dos rios, é equivalente a €8 em benefícios, como:

- Abastecimento de água; alimentos; purificação; controle de cheias; prevenção de erosão; regulação

O GEOTA, ciente da importância da reabilitação dos ecossistemas ribeirinhos e da necessidade de melhorar a conectividade fluvial, e com a cooperação dos municípios de Santarém e Alcanena, promoveu a reabilitação de um troço do Rio Alviela, incluindo a remoção pioneira de um açude, em Abril de 2023.

No último século, o rio Alviela foi muito afetado pela atividade humana, sendo de destacar as descargas de poluentes e a fragmentação de habitat devida à construção de um grande número de pequenos açudes.

A intervenção, realizada numa extensão aproximada de 100 metros do rio Alviela teve como objetivo promover a sustentabilidade ecológica, social e económica, contribuindo para:

- Recuperar a conectividade fluvial, em cerca de 3.3 km, restabelecendo a livre circulação de espécies e de sedimentos na área intervencionada;
- Restaurar a galeria ribeirinha e a funcionalidade dos sistemas naturais ribeirinhos, promovendo a conectividade com as áreas envolventes;
- Restabelecer os serviços de ecossistemas, de forma a promover a sua resiliência no contexto das alterações climáticas. Por exemplo: purificação de água, transporte de nutrientes e sedimentos, proteção contra seca e cheias, recreio e lazer;

- Valorizar a paisagem e a biodiversidade do sistema fluvial;
- Incentivar as pessoas ao contacto com a natureza, promovendo o equilíbrio físico e emocional.



Reabilitação de troço do rio Alviela com remoção de açude na proximidade de Vaqueiros, Santarém © GEOTA



Reabilitação de troço do rio Alviela com remoção de açude na proximidade de Vaqueiros, Santarém © GEOTA

Para os próximos anos, o programa Rios Livres GEOTA focar-se-á na sub-bacia do Alviela, onde irá desenvolver um projeto com o objetivo de integrar pessoas, ciência e ação pelos ecossistemas ribeirinhos em Portugal, contribuindo para a reabilitação dos rios portugueses, e consequentemente, para a ação Climática.

Este projeto irá incidir na avaliação das barreiras obsoletas mapeando, identificando e caracterizando (física, ecológica, social, cultural e economicamente), por forma a definir critérios de reabilitação, mas igualmente sensibilizando e envolvendo a população e as

principais partes interessadas num processo de participação pública, de modo a construir um verdadeiro compromisso entre estas e o rio.

Pretende ainda, incentivar as entidades governamentais e organizações da sociedade civil a procurar soluções para a gestão dos recursos hídricos que não prejudiquem significativamente os ecossistemas, e a implementar de estratégias de reabilitação fluvial.

Apostando no conhecimento e na motivação das pessoas, para uma transformação de mentalidades, e com isso na forma como nos comportamos com os rios, a equipa do GEOTA acredita que embora desafiante, ainda vamos a tempo de **reconectar pessoas, rio e natureza!**



Abstracts



Rev CEDÖUA

ESPECISM, MASS CONSUMPTION AND THE COVID-19 PANDEMIC — AN APPROACH IN THE LIGHT OF THE RIGHTS OF NON-HUMAN ANIMALS

Natacha Aimeé Santana de Almeida

Abstract: This article aims to demonstrate the relationship of the Covid-19 pandemic with especism and mass consumption in the light of the rights of non-human animals from an ecocentric perspective, using the moral principle of equality in the consideration of interests. And for that, the methodology used carried out a thorough data collection through a bibliographic survey of articles in scientific repositories, magazines, e-books, books, as well as audio visual productions, such as documentaries that address the topic and have somehow contributed to the development of this work.

Keywords: Covid-19; speciesism; Mass Consumption; Law of Non-Human Animals.

THE ROLE OF CONTACTS AND CONSENSUAL INSTRUMENTS IN ENVIRONMENTAL POLICY — THE LEGAL RELATIONS BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND PRIVATE PARTIES

Mafalda Pissarra Diogo

Associated Lawyer at PLMJ and postgraduate at CEDOUA

Abstract: The implementation and development of governmental environmental policies has occurred by resort to command and control systems, in which the administrative acts hold a prime position. However, those systems reveal disadvantages and inefficiencies, especially when it comes to ensure that the obligations provided by such acts are suitable and that they are effectively complied with.

In this context, the use of contractual mechanisms (rather than imposing ones) to come up with concrete solutions, of a more “tailor-made” and realistic nature, that satisfy both public and private entities can be an alternative route. Such mechanisms imply the active participation of the interested operators, which can provide the public administration with information on their history, constraints and economic and logistic feasibility.

In the past, some Portuguese legal texts have included the possibility of entering environmental agreements between public and private entities for specific situations, but they were silent on important matters for a thorough understanding of their terms. As such, and despite the European Union’s incentive on this subject, environmental agreements were not as used as one could expect.

In any case, the available ways do not have to be strictly seen as “command and control” vs “contractual mechanisms”. The (already existing) phase of previous hearing, that takes place before the adoption of any administrative act, is perfectly capable of being reconfigured as a contractual moment. Although the final decision would still be issued by the public authority only, operators would hold the same negotiation powers and the same opportunity to “bring to the table” all necessary facts and concerns.

Keywords: Environmental Contracts; Environmental Concertation; Environmental Policy; Environmental Law; Administrative Law.

THE ECOLOGIC FOOTPRINT IN EUROPEAN UNION PUBLIC PROCUREMENT — AN INNOVATION FOR THE BENEFIT OF THE ENVIRONMENT.

Luís Eduardo Andreazi

Master in Law by the Faculty of Law of the university of Coimbra. Post graduate in Human Rights by *Ius Gentium Conimbrigae* (IGC). Specialist in European Law (socio-environmental branch) by the Coimbra Association of European Studies (AEEC)

Abstract: This work proposes the introduction of ecological footprint methodologies in the public procurement rules of the European Union, as well as to study the current legal and legislative scenario corresponding to the



green public procurement. This study was produced in the context of a strengthening of environmental rules and criteria in community legislation, as a result of concerns generated by climate change. To carry out our work, we propose, first, a study of what constitutes the ecological footprint, later focusing on the norms that currently form the ecological public procurement. We will also carry out an investigation into eco-labels and life-cycle assessment, connecting them to our idea of introducing the ecological footprint. Finally, we will be able to reflect on the positive and negative effects generated by the introduction of the ecological footprint in this public procurement context, and what are the repercussions of this act for the future of community law.

Keywords: Ecological Footprint; Green Public Procurement; Sustainable Development.

SUSTAINABLE, GREEN, INTELLIGENT, CREATIVE AND CIRCULAR CITIES

Maria do Céu Colaço dos Santos

Professor at the Faculty of Law of the University of Coimbra (undergraduate degree and master courses in Public and private administration)

Licínio Lopes Martins

Professor at the Faculty of Law of the University of Coimbra. Researcher at the UCLeR

Abstract: The main objective of this article is to enumerate a set of international initiatives for the sustainable growth of Nations, with a special focus on programs to encourage the sustainable development of Cities. Think global and act local is the motto that leads to the sustainable, green, smart, creative, and circular city. The different incentive programs and performance evaluation methodologies are distinguished in the components that are most valued. It is concluded that incentive programs rarely follow the holistic desideratum of the UN SDGs in the social-economic-environmental trilogy and that the "green", "smart", "creative" and "circular" designs are dimensions of sustainability, but with purposes that tend towards the particularization of impacts on the environment or the economy.

Keywords: Sustainable Cities; Green Cities; Smart Cities; Creative Cities; Circular Cities.

Últimas Aquisições
Bibliográficas



Rev **CEDÖUA**

10 MINUTEN SOZIOLOGIE

10 Minuten Soziologie: Nachhaltigkeit/Thomas Barth, Anna Henkel (Hg). 1. Aufl. Bielefeld: Transcript Verlag, 2020. 186 p.; 19 cm.
ISBN: 9783837649680

ABSHER, James D.

Residents' Responses to Wildland Fire Programs: A Review of Cognitive and Behavioral Studies/James D. Absher, Jerry J. Vaske, Lori B. Shelby. [S.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012. 31 p.: il.; 28 cm.
ISBN: 9781480172081

AUGI— A Prática e o Futuro, Palmela, 2016. As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI): a prática e o futuro — atas do seminário de 12 de Outubro, 2016/Coordenação Fernanda Paula Oliveira. Coimbra: Instituto Jurídico, 2017.
ISBN 978-989-8787-85-9

BALTAZAR, Shalom Moreira.

Justiça ecológica: proteção integral do meio ambiente e a jurisprudência das Cortes Superiores Brasileiras/Shalom Moreira Baltazar. Porto: Editorial Juruá, 2019. 261 p.; 21 cm. Bibliografia p. [239]-247. Índice: p. [249]-255.
ISBN: 9789897126550

BEMBA, Joseph.

Dictionnaire de la justice internationale de la paix et du developpement durable: principaux termes et expressions/Joseph Bemba. 3e éd. Paris: L'Harmattan, c2018. 428 p.; 24 cm. (Justice internationale).
ISBN: 9782343115382

BLÜHDORN, Ingolfur,

Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit: warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet/Ingolfur Blühdorn; mit Beiträgen von Felix Butzlaff... [et al.]. 2., Aktualisierte Aufl. Bielefeld: Transcript, 2020. 330 p.; 23 cm. (X-Texte zu Kultur und Gesellschaft).
ISBN: 9783837654424

BOHMAN, Brita.

Legal design for social-ecological resilience/Brita Bohman. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. XVIII, 234 p.; 24 cm. Inclui bibliografia
ISBN: 9781108840170

BOTZEN, W. J. Wouter,

Managing extreme climate change risks through insurance/Stephen J. Royle. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. xx, 432 p.: il.; 24 cm. Bibliografia: p. 389-427. Índice: p. 428-432.
ISBN: 9781316600887

BUXTON, Michael.

The future of the fringe: the crisis in peri-urban planning/Michael Buxton and Andrew Butt. Clayton South: CSIRO Publishing, 2020. VIII, 176 p.: il.; 25 cm. Bibliografia: p. 145-166
ISBN: 9781486308958

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo.

Negociación colectiva y sostenibilidad medio ambiental: un compromiso social y ecológico/Consuelo Chacartegui Jávega. 1.ª ed. Albacete: Editorial Bomarzo, 2018. 109 p.: il.; 21 cm. (Básicos de derecho social; 105). Inclui bibliografia.
ISBN: 9788417310431

Descentralização administrativa: perspectiva luso-espanhola = Descentralización administrativa: perspectiva hispano-lusa/Coordenação Suzana Tavares da Silva; Alejandro Román Márquez ... [et al.]. Coimbra: Instituto Jurídico, 2018.
ISBN 978-989-8891-32-7. P. 87-110

DESENVOLVIMENTO, DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA

Desenvolvimento, direitos humanos e segurança/coordenadoras Maria da Saudade Baltazar, Isabel Joaquina Ramos, Sandra Saúde; [Luiz Oosterbeek ... et al.]. Lisboa: Edições Sílabo, 2020. 224 p.: il.; 24 cm.
ISBN: 9789895610365

DI MARIA, Roberto,

Diritto delle autonomie locali/Roberto Di Maria, Cristina Napoli, Andrea Pertici. — Torino: G. Giappichelli, 2019. — x, 254 p.; 24 cm.
ISBN: 9788892118218

DIREITO AGRÁRIO E SUSTENTABILIDADE

Direito agrário e sustentabilidade/Organizadora Rute Saraiva; colaboradores Margarida Seixas... [et al.]. Lisboa: AAFDL Editora, 2021. 559 p.: il.; 23 cm.
ISBN: 9789726296652

ENCONTRO ANUAL DA AD URBEM,

Os dez anos da lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo: génese e evolução do sistema de gestão territorial, 1998-2008: actas do Encontro Anual da Ad Urbem/Coordenação: Fernando Gonçalves, João Ferreira Bento, Zélia Gil Pinheiro. Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2009. xvi, 510 p.; 24 cm.
ISBN: 9789728569471

ENCYCLOPEDIA OF WILDFIRES AND WILDLAND-URBAN INTERFACE (WUI) FIRES

Encyclopedia of wildfires and wildland-urban interface (WUI) fires/Samuel L. Manzello, editor. Cham: Springer, 2020. 2 vol.: il.; 26 cm. Inclui bibliografia. Vol. 1, A-G. 576 p. Vol. 2, H-Z. 1195 p.
ISBN: 9783319520896

FAIRBROTHER, Peter.

Wildfire and power: policy and practice/Peter Fairbrother and Meagan Tyler. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2019. vi, 203 p.: il.; 24 cm. (Routledge studies in employment and work relations in context). Bibliografia: p. [177]-194. Índice: p. [195]-203.
ISBN: 9781138370203

FEELING THE HEAT

Feeling the heat: international perspectives on the prevention of wildfire ignition/Janet Stanley ... [et al.]. Wilmington: Vernon Press, 2021. xii, 307 p.: il.; 23 cm. (Series on climate change and society). Bibliografia: p. [261]-301. Índice: p. [303]-307.
ISBN: 9781648890680

FISCALIDADE DA ENERGIA

Fiscalidade da energia/Andreia Gabriel Pereira ... [et al.]; coordenação Sérgio Vasques. Reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 2017. 290 p.: il.; 23 cm. Bibliografia: p. [283]-288. Índice: p. [289]-290.
ISBN: 9789724086217

FLORESTAS

Florestas/[Dulce Lopes... et al.]. Coimbra: Instituto Jurídico, 2020. 16 p. (Desafios sociais e a investigação em direito; 1). https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/DesafiosSociais_Direito/DesafiosSociais_Direito_Floresta

GOMES, Carla Amado,

Reconversão de solos urbanos e cidades alimenticiamente sustentáveis: o problema da descontaminação de solos para fins agrícolas/Carla Amado Gomes, Luís Batista. Lisboa: AAFDL Editora, 2019. 125 p.; 23 cm. Bibliografia: p. 213-223.
ISBN: 9789726293187

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles.

Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural/M.ª Ángeles González Bustos. — Barcelona: Atelier, 2020. — 166 p.: il.; 20 cm. — (Derecho y Administración; 28). — Bibliografía: p. [161]-166.
ISBN: 9788418244216

GREEN BUILDINGS AND THE LAW

Green buildings and the law/edited by Julie Adshead. Abingdon: Routledge, 2019. xx, 268 p.: il.; 24 cm. (CIB).
Inclui bibliografía. Índice: p. [262]268.
ISBN: 9780367865498

JENSEN, Sara E.

Living with fire: fire ecology and policy for the twenty-first century/Sara E. Jensen, Guy R. McPherson. Berkeley: University of California Press, 2008. ix, 180 p.: il.; 24 cm. Inclui bibliografía
ISBN: 9780520255890

KELLY, Ryan.

Das intelligente Energiesystem der Zukunft: Regulierungsgefüge, Europarechtskonformität und Grundrechtsmäßigkeit des Smart Meter Rollouts/Ryan Kelly. — 1. Aufl. — Baden-Baden: Nomos, 2020. — 164 p.; 23 cm. — Orig. dissertação apresentada à Universidade de Estugarda, em 2019. — Bibliografía: p. 147-164.
ISBN: 9783848764396

KUNZMANN, Katharina.

Wasser und Frieden: zwischenstaatliche Konflikte um die nicht-navigatorische Nutzung internationaler Binnengewässer im System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen/Katharina Kunzmann. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2006. 296 p.: il.; 23 cm. (Leipziger Schriften zum Völkerrecht, Europarecht und ausländischen öffentlichen Recht; 8). Orig. dissertação apresentada à Universidade de Leipzig, 2006.
Bibliografía: p. 281-296.
ISBN: 9783832922139

LOBO, Carlos Baptista.

Finanças e fiscalidade do ambiente e da energia/Carlos Baptista Lobo. — Coimbra: Edições Almedina, 2019. — 2 vol.; 23 cm. — Vol. 1, 484 p.; Vol. 2, Finanças e fiscalidade do ordenamento do território e do urbanismo. — 2019. — 401 p. — Inclui bibliografía.
ISBN: 9789724076577 (Vol. 1)/9789724076560 (Vol. 2)

MIRANDA, João.

Direito do urbanismo: elementos de estudo/João Miranda. 2.ª ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2020. 186 p.; 23 cm
ISBN: 9789726295754

MIRANDA, João.

Estudos de direito do ordenamento do território e do urbanismo/João Miranda. — Lisboa: AAFDL Editora, 2016. — 219 p.; 23 cm. — Inclui bibliografía.
ISBN: 9789726290759

MONTEIRO, Cláudio,

O domínio da cidade: a propriedade à prova no direito do urbanismo/Cláudio Monteiro. Lisboa: AAFDL, 2013. 720 p.; 23 cm. Orig. dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010. Bibliografía: p. 637-690.

MUDDIMAN, Stephen.

Ecosystem services: economics and policy/by Stephen Muddiman. — 1st ed. — Cham: Palgrave Macmillan, 2019. — ix, 163 p.; 22 cm. — (Palgrave studies in natural resource management). — Inclui bibliografía. — Índice: p. 161-163.
ISBN: 9783030138189/DOI 10.1007/9783030138196

NEVES, Sheilla Maria da Graça Coitinho das, 1956-

Tutela penal do meio ambiente: legitimidade à luz da teoria funcionalista de Claus Roxin/Scheilla Maria da Graça Coitinho das Neves. Porto: Editorial Juruá, 2019. 711 p.; 21 cm. Bibliografia: p. [673]-698.
ISBN: 9789897126369

NOVOS ESTUDOS DE DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

Novos estudos de direito do património cultural/coordenação José Luís Bonifácio Ramos e João Martins Claro. — [S.l.]: Petrony Editora, cop. 2018 — Vol.: il.; 23 cm. — (Novos estudos; 4, 6). — T. 1, 240, [1] p.; T. 2, cop. 2019. — 213, [1] p.
ISBN: 9789726852636 (t. 1)/9789726852766 (t. 2)

POSTSOVERÄ NE TERRITORIALITÄT

Postsouverä ne Territorialität: die Europäische Union und ihr Raum/Ulrike Jureit, Nikola Tietze (Hg). — 1. Aufl. — Hamburg: Hamburger Edition, 2015. — 301, [1] p.: il.; 22 cm. — Inclui bibliografia.
ISBN: 9783868542875

OLIVEIRA, Fernanda Paula,

Breves reflexões sobre a alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: o Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março: contém do Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março e a versão atualizada do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial/Fernanda Paula Oliveira. Coimbra: Almedina, 2021. 197 p.; 23 cm. (Monografias).
ISBN: 9789724094762

PEUPLES AUTOCHTONES ET INTÉGRATIONS RÉGIONALES

Peuples autochtones et intégrations régionales: pour une durabilité repensée des ressources naturelles et de la biodiversité/sous la direction de Nathalie Hervé-Fournereau et Sophie Thiérou; préambule de Stéphanie Thiérou et Nathalie Hervé-Fournereau; préface d'Irène Bellier. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2020. 444 p.: il.; 25 cm. (L'Univers des normes).
ISBN: 9782753579415

PINA, Catarina Moreno.

Os regimes de avaliação de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica/Catarina Moreno Pina. Lisboa: AAFDL, 2011. 390 p.; 23 cm. Bibliografia: p. 379-383.

PLANNING FOR CLIMATE CHANGE

Planning for climate change: a reader in green infrastructure and sustainable design for resilient cities/edited by Elisabeth Hamin, Yaser Abunnasr, Robert Ryan. New York: Routledge, 2019. XX, 391 p.: il.; 24 cm. Inclui bibliografia. Índice: p. [380]-391.
ISBN: 9780815391685

PRINCIPLES FOR BUILDING RESILIENCE

Principles for Building Resilience: sustaining ecosystem services in social-ecological systems/edited by Reinette Biggs, Maja Schluter, Michael L. Schoon. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. XXV, 290 p.: il.; 23 cm. Inclui bibliografia
ISBN: 9781107082656

RAMOS, José Luís Bonifácio, 1959-

Direitos reais e bens culturais móveis/José Luís Bonifácio Ramos. 1.º ed. Cascais: Príncipe Editora, 2020. 102 p.; 24 cm. Inclui bibliografia.
ISBN: 9789897162596

RIBEIRO, Carla Furtado, 1977-

O alojamento local em fracção autónoma para habitação no direito urbanístico: a problemática do alojamento local em fracção autónoma destinada a habitação à luz do direito urbanístico/Carla Alexandra Dias Furtado Ribeiro; [prefácio Fernanda Paula Oliveira]. — Coimbra: Edições Almedina, 2020. — 136 p.; 20 cm. — (Ideias

jurídicas). — Orig. dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Forenses), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 2020. — Bibliografia: p. 133-136.

ISBN: 9789724085906

SADELEER, Nicolas de.

Environmental principles: from political slogans to legal rules/Nicolas de Sadeleer. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2020. L, 540 p.: il.; 24 cm. Inclui bibliografia. Índice: p. [529]-240.

ISBN: 9780198844358

SCHULZ, William F.

The coming good society: why new realities demand new rights/William F. Schulz and Sushma Raman. 1st. Cambridge; Massachusetts; London: Harvard University Press, cop. 2020. VIII, 314 p.; 25 cm. Inclui bibliografia. Índice: p. 305-314.

ISBN: 9780674977082

SILVA, Welena da.

A tutela preventiva do ambiente na Guiné-Bissau através da avaliação de impacte ambiental: contributo para a (des)construção teórica do seu regime jurídico/Welena da Silva. — Lisboa: AAFDL, 2020. — 241 p.; 24 cm. — Orig. dissertação de mestrado em Direito e Ciência Jurídica, especialidade Ciências Jurídico-Ambientais apresentada à Faculdade de Direito de Lisboa, em 2019. — Bibliografia: p. 219-237.

ISBN: 9789726295631

SOUSA, Luciane Moessa de.

Sistema financeiro e desenvolvimento sustentável: regulação, autorregulação, boas práticas, propostas de aprimoramento e de parâmetros para responsabilização em caso de danos socioambientais causados por atividades financiadas/Luciane Moessa de Souza; apresentação de Maria de Fátima Tosini; prefácio Ana Maria Nusdeo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. XVIII, 626 p.; 23 cm. Bibliografia: p. 599-614.

ISBN: 9788551909119

SPECIAL ISSUE

Special issue: Cassandra's curse: the law and foreseeable future disasters/edited by Austin Sarat, Lloyd Burton, Lisa Grow Sun. Bingley: Emerald, 2015. x, 230 p.; 24 cm. (Studies in Law, Politics, and Society; 68). Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 9781785602993

STEHR, Nico,

Gesellschaft und Klima: Entwicklungen, Umbrüche, Herausforderungen/Nico Stehr und Amanda Machin; aus dem Englischen übersetzt von Hella Beister. 1ste deutsche Aufl. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2019. 187 p.: il.; 23 cm. Bibliografia no final de cada capítulo. Índice: p.181-187.

ISBN: 9783958321670

THOMAS, Peter A.

Fire in the forest/Peter A. Thomas and Rob McAlpine; with contributions from Kelvin Hirsch and Peter Hobson. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. viii, 225 p.: il.; 28 cm. Bibliografia: p. [212]-222. Índice: p. [223]-225.

ISBN: 9780521822299

TOWNSEND, Dina Lupin,

Human dignity and the adjudication of environmental rights/Dina Lupin Townsend. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020. vii, 291 p.; 25 cm. Inclui bibliografia. Índice: p. [280]-291.

ISBN: 9781789905939

VORDERMAYER-RIEMER, Markus.

Non-regression in international environmental law: human rights doctrine and the promises of comparative international law/Markus Vordermayer-Riemer. Cambridge: Intersentia, 2020. xxxviii, 575 p.; 25 cm. Bibliografia: p. 533-570.

ISBN: 9781780689852

WESCHENFELDER, Paulo Natalicio, 1948-

Constituição e cultura ambiental/Paulo Natalicio Weschenfelder. Porto: Editorial Juruá, 2019. 241 p.; 21 cm.
Bibliografia: p. [225]-230.
ISBN: 9789897126376

WILDFIRE POLICY

Wildfire policy: law and economics perspectives/edited by Karen M. Bradshaw and Dean Lueck. New York: RFF Press, 2012. xvi, 207 p.: il.; 24 cm.
ISBN: 9781648890680

WILDFIRE RISK

Wildfire risk: human perceptions and management implications/edited by Wade E. Martin, Carol Raish, and Brian Kent. Washington, DC: Resources for the Future, 2020. xiv, 310 p.: il.; 24 cm. Bibliografia: p. 267-297. Índice: p. 299-310.
ISBN: 9781933115511

WILDFIRE RISK

Wildfire risk: perceptions and mitigation options/Michael C Marsh and Carla E Zimmerman editors. New York: Nova Science Publishers, 2012. viii, 147 p.: il.; 23 cm. (Environmental remediation technologies, regulations and safety). Inclui referências bibliográficas
ISBN: 9781620812228

Tema do

Próximo número

RevCEDOUA · N.º 48 · ANO XXV · 2022

Saúde e exposoma no
ordenamento do território

DOCTRINA

JURISPRUDÊNCIA

RECENSÕES

DOSSIER

ABSTRACTS

ÚLTIMAS AQUISIÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

RECOMENDAÇÕES SOBRE APRESENTAÇÃO DE TEXTOS PARA PUBLICAÇÃO NA REVCEDOUA

A RevCEDOUA publica textos originais, jurídicos ou de carácter transdisciplinar, redigidos em língua portuguesa, castelhana, francesa ou inglesa.

As propostas de publicação deverão ser enviadas em formato de texto editável, juntamente com o curriculum académico, afiliação institucional e contactos, por correio eletrónico (cedoua@fd.uc.pt) ou por correio normal (CEDOUA – Secretariado da RevCEDOUA Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – 3000 545 Coimbra, PORTUGAL (Tel: 239 824 958 /239 833 451 ou 239 834 572 Fax: 239 826 481).

Os textos serão apreciados pelo Conselho Coordenador que informará o autor da decisão de publicação ou da sua recusa fundamentada.

O Conselho Coordenador poderá ainda sugerir ao autor a revisão do trabalho como condição de publicação. Os trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade dos autores.

A extensão dos textos propostos para publicação depende da secção da revista em que se inserem. Embora se aponte uma extensão tendencial, indicada em palavras, são admissíveis variações de cerca de 50% para mais ou para menos em relação aos valores de referência. Excepcionalmente, o Conselho Coordenador poderá autorizar a publicação de textos de maior ou menor extensão.

Doutrina - 7000 palavras.

Jurisprudência - 3000 palavras.

Recensões - 3000 palavras.

Dossier - 3000 palavras.

Os textos da secção de doutrina devem ainda ser acompanhados de um sumário em forma de texto com cerca de 100 palavras, uma lista de cinco palavras-chave e um resumo em inglês (abstract) ou em português (destinado a tradução pelo Conselho Coordenador da Revista) que não exceda 250 palavras.

Os textos para o dossier serão acompanhados de fotos, mapas, quadros ou grafismos com resolução suficiente para permitir a sua publicação.

A publicação na RevCEDOUA dará lugar à oferta de alguns exemplares da revista em que se insere o trabalho apresentado (cinco exemplares, no caso de artigos doutrinários individuais; dois exemplares, no caso de artigos coletivos e dois exemplares, nas restantes secções).

Preços e assinaturas

Número Avulso 20,00 € (IVA Incluído)

Assinatura (1 número/ano):

Portugal Continental 18,00 € (IVA Incluído)

Regiões Autónomas 18,00 € (IVA Incluído)

Europa 30,00 €

Países CPLP 34,00 €

Outros países 36,00 €

Assinaturas incluem portes de envio da RevCEDOUA

Gestão de Assinaturas:

GESTLEGAL EDITORA

Av. Fernão de Magalhães, n.º 136 – Piso 2

Edifício Azul – Salas U-T

3000-171 Coimbra

+351 239 053 838

revistas@gestlegal.pt

www.gestlegal.pt

Para aquisição de números anteriores da RevCEDOUA, por favor, envie e-mail para: revistas@gestlegal.pt

Cupão de assinatura

Rev **CEDÖUA** **GESTLEGAL**

Nome _____

Morada _____

Cód. Postal _____ Localidade _____ Telefone _____

E-mail _____ Contribuinte n.º _____

Assinale com a cruz a opção desejada:

Portugal Continental 18,00 € (IVA Incluído)

Regiões Autónomas 18,00 € (IVA Incluído)

Europa 30,00 €

Países CPLP 34,00 €

Outros países 36,00 €

Modo de pagamento

Cheque n.º _____ Banco _____
à ordem de GESTLEGAL, LDA

Transferência Bancária

Pagamento por Multibanco

Sim, desejo assinar a revista RevCEDOUA durante um ano (1 número).

_____ Data ____ / ____ / _____

(Assinatura)

Os dados recolhidos são para exclusivo uso de gestão de assinaturas, faturação e expedição. Pode ser solicitado a todo o tempo a sua modificação ou eliminação.